

NIEUWE FUNCTIES OP VRIJKOMENDE AGRARISCHE BEDRIJFSPERCELEN



INHOUDSOPGAVE

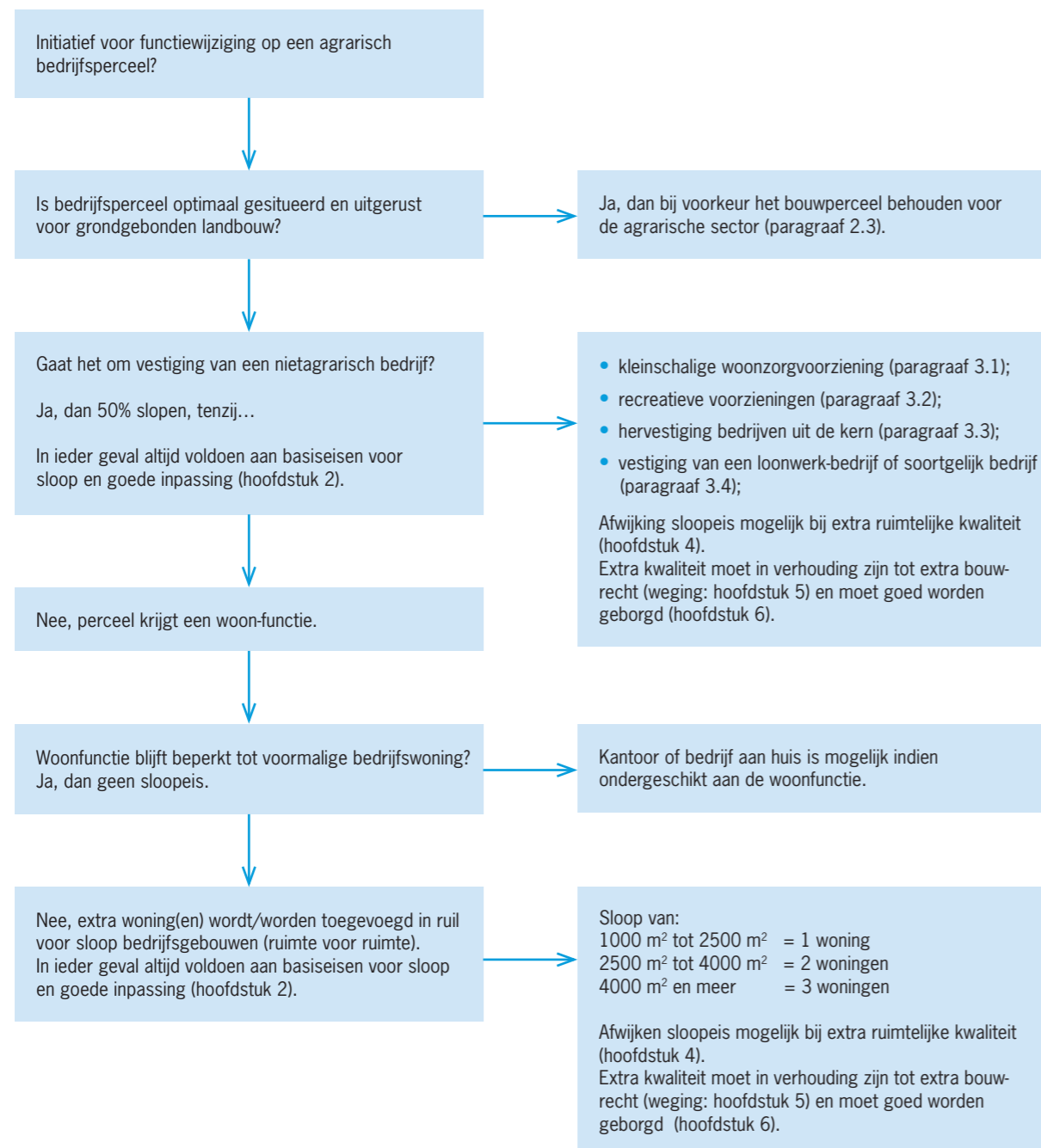
| | |
|---|----|
| Stroomschema nieuwe functies op vrijkomende agrarische bedrijfspercelen | 6 |
| | |
| HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN LEESWIJZER | 7 |
| 1.1 Waarom deze handreiking? | 7 |
| 1.2 De werkelijkheid achter de regels: de ruimtelijke opgave | 7 |
| 1.3 Doelgroep van deze handreiking | 9 |
| 1.4 Opbouw tekst handreiking bij elke vraagstelling; vragen en antwoorden | 9 |
| 1.5 Alternatieve indeling laatste twee hoofdstukken (weging en borging) | 10 |
| | |
| HOOFDSTUK 2: BASISEISEN OM NIEUWE EISEN GOED IN TE PASSEN | 10 |
| 2.0 Inleiding | 10 |
| 2.1 Standaardsloopverplichtingen bij functiewijziging en Ruimte voor ruimte | 11 |
| 2.2 Rekening houden met belangen van de landbouw | 12 |
| 2.3 Cultuurhistorie en landschap | 13 |
| | |
| HOOFDSTUK 3: MOGELIJKHEDEN VOOR SPECIFIEKE BEDRIJFSVORMEN (Afwijking van 50%-sloopnorm zonder noodzaak van kwalitatieve compensatie) | 18 |
| 3.0 Achtergrond | 18 |
| 3.1 Mogelijkheden voor de vestiging van kleinschalige woonzorgvoorzieningen | 18 |
| 3.2 Mogelijkheden voor de vestiging van specifieke recreatieve voorzieningen | 20 |
| 3.3 Mogelijkheden voor herhuisvesting van hinderlijke bedrijven uit de kern | 21 |
| 3.4 Mogelijkheden voor vestiging van loonwerkbedrijven en soortgelijke functies | 22 |

| | |
|---|----|
| HOOFDSTUK 4: VORMEN VAN EXTRA RUIMTELIJKE KWALITEIT (in ruil voor extra rood en gebruiksmogelijkheden) | 23 |
| 4.0 Inleiding | 23 |
| 4.1 Herstel van landschapselementen | 23 |
| 4.2 Natuur in Groene Contour ontwikkelen | 24 |
| 4.3 Herstel van de Cultuurhistorische hoofdstructuur | 26 |
| 4.4 Oplossingen voor de wateropgave rondom de locatie | 27 |
| 4.5 Realisering van wandel- en recreatiemogelijkheden | 27 |
| 4.6 Verbetering van het woonmilieu in de aangrenzende kern | 28 |
| 4.7 Sanering van niet-grondgebonden veehouderij uit de nabijheid van (beoogde) Natuurgebieden | 30 |
| | |
| HOOFDSTUK 5: WEGING VAN EXTRA RUIMTELIJKE KWALITEIT TEN OPZICHTE VAN EXTRA ROOD | 30 |
| 5.0 Inleiding | 30 |
| 5.1 Appels en peren: hoe vergelijk je die? Kwaliteitsweging versus economische toets | 31 |
| 5.2 Mogelijke wegingsmethodieken | 32 |
| 5.2.1 De procesaanpak | 32 |
| 5.2.2 Impactbepaling | 33 |
| 5.2.3 Normgetallen of –bedragen | 34 |
| 5.2.4 Bestemmingsplanwinstberekening | 35 |
| 5.3 Conclusie | 37 |

| | |
|--|----|
| HOOFDSTUK 6: HET WAARBORGEN VAN (AANVULLENDE) KWALITEIT | 37 |
| 6.0 Inleiding | 37 |
| 6.1 Algemene voorwaarden voor borging | 38 |
| 6.1.1 Eenheid in procedure | 38 |
| 6.1.2 Eenheid in ruimtelijke onderbouwing | 38 |
| 6.1.3 Voorwaardelijkheid in regelstelling: de voorwaardelijke verplichting | 38 |
| 6.2 De overeenkomst als aanvullend instrument voor borging | 39 |
| 6.3 Is kwaliteitsverbetering ook mogelijk via een bijdrage aan een fonds? | 40 |
| 6.4 Een tussenweg tussen kwaliteitsverbetering in natura en toepassing van een fonds | 40 |
| 6.5 Conclusie | 41 |

STROOMSCHEMA NIEUWE FUNCTIES OP VRIJKOMENDE AGRARISCHE BEDRIJFSPERCELEN

Basis: artikel 3.4 PRV. Doorverwijzing naar relevante onderdelen handreiking.



HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN LEESWIJZER

1.1 WAAROM DEZE HANDREIKING?

Basis in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (PRS, 4 februari 2013) hebben we als provincie ons algemeen beleid voor het landelijk gebied verwoord. Om de kwaliteit en de vitaliteit van het landelijk gebied te waarborgen, voeren we een terughoudend beleid voor functies die niet aan het landelijk gebied gebonden zijn. Voor vrijkomende agrarische bedrijfspercelen richten we ons op sloop van overbodig geworden bedrijfsbebouwing. Om dit te stimuleren, bieden we in ruil ruimte voor één of meer extra woningen (Ruimte voor ruimte) of voor een passende bedrijfsfunctie.

In de PRS geven we ook aan dat we ons beleid gestalte geven via de instrumenten 'reguleren' en 'stimuleren'. Hoe we de regulerende functie gebruiken, is omschreven in artikel 4.7 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). Dit artikel bevat regels voor nieuwe functies op de vrijkomende percelen.

In de PRV onderscheiden we standaardsituaties, zoals bij Ruimte voor ruimte: als alle bedrijfsbebouwing wordt gesloopt, met een minimum van 1.000 m², dan mag naast de oude bedrijfswoning nog een andere woning worden gebouwd op de kavel. Bij de vestiging van een niet-agrarisch bedrijf moet minimaal de helft van de bebouwing worden gesloopt. Verder noemt de PRV een aantal bijzondere situaties: voor sommige nieuwe functies zijn de sloopbeis beperkter. Ten slotte is er ruimte voor maatwerk: het is mogelijk om af te wijken van de getallen en maten die in de PRV genoemd zijn als daar aanvullende ruimtelijke kwaliteit tegenover staat. Er staat dus een veelheid aan verschillende situaties en mogelijkheden in de PRV. Dit biedt ruimte aan flexibiliteit, maar zorgt er ook voor dat de regels niet altijd eenvoudig toe te passen zijn. Deze handreiking helpt u daarbij. Deze handreiking was in de PRS al aangekondigd. Daar werd nog gesproken van een "handreiking ruimte voor ruimte". Omdat het begrip

ruimte-voor-ruimte in het reguliere spraakgebruik alleen is gericht op de bouw van woningen, is de insteek en de titel bewust verruimd: ook de mogelijkheden voor andere nieuwe functies dan alleen wonen komen aan de orde.

Onderdeel van het Ruimtelijk Actieprogramma

Het project *Nieuwe functies op vrijkomende agrarische bedrijfspercelen* is een van de 16 projecten in het Ruimtelijk Actieprogramma 2012-2015 (RAP). Doel van dit programma is, het provinciaal beleid (zoals vastgelegd in de PRS) te vertalen naar gemeentelijk beleid. Het RAP is bedoeld om samenhangende provinciale doelen te bereiken.

1.2 DE WERKELIJKHEID ACHTER DE REGELS: DE RUIMTELIJKE OPGAVE

Provinciale regels in het licht van de schaalvergroting in de landbouw

De provincie Utrecht heeft allang regels voor vrijkomende bedrijfspercelen. We zijn steeds terughoudend geweest om functies toe te staan die niet aan het landelijk gebied gebonden zijn. Aan de andere kant hebben we de regels wel steeds aangepast om in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen en behoeftes.

De forse schaalvergroting in de landbouw, die sinds de Tweede Wereldoorlog gaande is, speelt daarbij een belangrijke rol. Veel boerderijen en stallen hebben daardoor hun agrarische functie verloren. Dit proces zal de komende jaren nog voortduren. In maart 2014 heeft Alterra in opdracht van InnovatieNetwerk becijferd dat in de periode tot 2030 nog 17.000 tot 24.000 agrarische bedrijven zullen stoppen in Nederland. Daarmee verliest zo'n 32 miljoen m² aan bebouwing haar agrarische functie. In Utrecht gaat het naar verwachting om 700 tot 1.000 bedrijven, met maximaal 1,4 miljoen m² aan bedrijfsbebouwing (1,1 miljoen als de bedrijfswoningen niet worden meegerekend).

Kwantitatief zal deze trend de komende jaren niet veel veranderen: de jaarlijks vrijkomende hoeveelheid bebouwing is redelijk constant. Kwalitatief verandert er wel veel. Tot nu toe waren het vooral de kleinere, traditionele bedrijven die stopten. Maar nu beëindigen vooral de bedrijven met de eerste ligboxenstallen uit de jaren 70 hun activiteiten.

Die vrijkomende bebouwing kan de kwaliteit van het landelijk gebied bedreigen, maar biedt tegelijkertijd ook kansen. Daar waar de overheid (gemeenten en provincies) elders in het buitengebied niet of nauwelijks ruimte biedt voor nieuwe functies en bebouwing, kunnen agrarische bedrijfsterreinen voor wonen, bedrijvigheid en maatschappelijke voorzieningen worden gebruikt. Maar dat kan niet zomaar: zo moeten nieuwe functies de overblijvende agrarische bedrijven niet in de weg zitten en geen extra verkeer uitlokken op wegen die daarop niet zijn berekend. Ook het landschap mag er niet onder lijden. Mede daarom verlangen provincies een tegenprestatie: een deel van de oude bedrijfsbebouwing moet gesloopt worden. Hoewel de details van provincie tot provincie verschillen, is dit een algemeen aanvaard principe.

In de loop van de tijd zijn er verspreid over het landelijk gebied steeds meer stedelijke functies gekomen. Dit wordt gezien als een inbreuk op de kwaliteit van het gebied, wat om tegenprestaties vraagt. Zo ligt het voor de hand om overbodig geworden bebouwing te slopen. Maar ook andere vormen van kwaliteitsverbetering kunnen als tegenprestatie dienen. Denk aan het herstel van cultuurhistorische elementen en structuren in het landschap of aan nieuwe recreatiemogelijkheden. Daarom vinden wij als provincie dat minder sloop nodig is als van zo'n extra kwaliteitsverbetering sprake is.

Het is aan gemeenten om in hun bestemmingsplannen aan te geven wat de planologische speelruimte is voor nieuwe functies op vrijgekomen agrarische bedrijfsterreinen en welke tegenprestatie daarvoor nodig is. In de PRV geven wij de provinciale kaders voor de regelgeving die gemeenten in hun bestemmingsplannen kan opnemen.

Kansen en beperkingen voor nieuwe functies

Nieuwe functies voor agrarische bedrijfsterreinen vinden, klinkt gemakkelijker dan het is. De initiatieven voor nieuwe functies moeten uit de markt komen. De markt voor riante woningen op agrarische bedrijfsterreinen, na sloop van alle bedrijfsbebouwing (Ruimte voor ruimte), is de laatste jaren kleiner geworden. De relatief jonge boerderijen die de komende jaren leeg komen te staan, vormen doorgaans niet de aantrekkelijkste plekken. Ook voor bedrijfsmatige functies is de markt kleiner geworden.

Veel stoppende boeren stellen de verkoop van hun perceel lang uit. Ze houden wat agrarische activiteiten aan als hobby en behouden de agrarische bedrijfsbestemming op hun perceel, om geen keuzemogelijkheden te verspelen. Op veel percelen is het agrarische bedrijf feitelijk dus wel gestopt, maar de bedrijfsbebouwing krijgt geen nieuwe functie; deze blijft grotendeels leeg staan. Uit een door ons gehouden enquête onder medewerkers ruimtelijke ordening van Utrechtse gemeenten blijkt dat het aantal procedures om functiewijzigingen mogelijk te maken, in alle gemeenten jaarlijks beperkt blijft tot enkele gevallen.

Steeds vaker wordt gezocht naar andere bestemmingen dan wonen. Maar het is niet wenselijk dat industrie- en transportbedrijven over het landelijk gebied uitwaaien. Het zoeken is naar andere functies die de leefbaarheid van het buitengebied echt vergroten, maar ook als kostendrager kunnen dienen voor kwaliteitsverbetering op en rond de erven. Maar welke functies zijn dat?



Gevolgen van leegstand

Het eerdergenoemde rapport van Alterra in opdracht van het Innovatienetwerk biedt ook geen antwoord op die vraag. Het benadrukt alleen dat de overheid, of dat nu de provincie of de gemeente is, geen al te hoge planologische barrières moet opwerpen voor nieuwe initiatieven. Maar wat 'al te hoog' is, wordt niet duidelijk.

Wat biedt deze handreiking?

De regels in de PRV zijn zeker niet bedoeld om planologische barrières op te richten tegen functiewijziging, zoals het rapport van Alterra dat noemt. Maar de provincie stelt wel kwalitatieve randvoorwaarden. Daarbinnen is veel ruimte voor maatwerk. Deze handreiking geeft aan hoe gemeenten de speelruimte in de provinciale regels kunnen benutten. We geven aan wat voor elke situatie de belangrijkste vragen zijn die de gemeente moet stellen en helpen deze vragen te beantwoorden. Dit doen we door vuistregels en tips te geven en door informatiebronnen aan te reiken.

Deze handreiking is niet het ei van Columbus: we kunnen geen overzicht bieden van welke functies kansrijk en inpasbaar zijn. De initiatieven hiervoor moeten uit de praktijk komen. Het is in de eerste plaats aan gemeenten om nieuwe initiatieven te beoordelen, maar ook om deze te stimuleren.

1.3 DOELGROEP VAN DEZE HANDREIKING

Deze handreiking voor functiewijziging op vrijkomende agrarische bedrijfsterreinen is vooral bedoeld voor gemeenten. Zij moeten het provinciaal beleid immers vertalen naar bestemmingsplannen. De handreiking is ook bruikbaar voor initiatiefnemers en hun adviseurs die van plan de functie van een (voormalig) agrarisch bouwperceel te veranderen. Voor hen is het wel belangrijk te realiseren dat gemeenten niet verplicht zijn de speelruimte in de PRV maximaal te benutten. Een gemeente kan een strenger beleid hanteren dan de provincie. Bovendien kunnen specifieke situaties specifieke beperkingen opleveren die buiten de scope van de provinciale regels vallen. Tenslotte kan de handreiking ook een hulpmiddel zijn voor partijen die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied. Ook daarbij zijn vaak vrijkomende bedrijfsterreinen betrokken waarvoor maatwerkoplossingen wenselijk zijn.

1.4 OPBOUW TEKST HANDREIKING BIJ ELKE VRAAGSTELLING; VRAGEN EN ANTWOORDEN

In de hoofdstukken van de handreiking komen diverse onderwerpen aan bod, zoals:

- de basiseisen om een nieuwe functie goed in te passen (hoofdstuk 2);
- de (verruimde) mogelijkheden om specifieke bedrijfsvormen te vestigen (hoofdstuk 3);
- de vormen van ruimtelijke kwaliteit die basis kunnen zijn voor maatwerk (extra rood voor extra kwaliteit, hoofdstuk 4);
- het wegen van maatwerk (hoofdstuk 5);
- het borgen van te realiseren kwaliteit (hoofdstuk 6).

Niet al deze punten zijn bij elk plan of initiatief even relevant. De basiseisen zijn wel altijd aan de orde, maar de andere aspecten richten zich op bijzondere situaties. De handreiking is vooral te zien als naslagwerk, niet als een document om elk initiatief volledig te screenen. Bij elke beschreven situatie kent de tekst eenzelfde opbouw. Is zo'n situatie aan de orde, dan loont het om het hoofdstuk of de paragraaf volledig door te lopen. Per situatie (hoofdstuk 2 tot en met 4) vindt u een checklist met vragen. Voorafgaand hieraan geven we steeds de volgende punten aan:

- *Op welk provinciaal belang is (de beantwoording van) de vraag gebaseerd?*

We geven aan welk provinciaal belang van toepassing is. Zo nodig verduidelijken we de doelen die we met de provinciale regels nastreven.

- *Welke regel uit de PRV is op de situatie van toepassing, en hoe houdt deze zich tot een 'goede ruimtelijke ordening'?*

Bij elke situatie nemen we op welke regel uit de PRV van toepassing is. Voorwaarde voor een volledige ruimtelijke afweging is daarnaast dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Verder gelden soms specifieke wettelijke vereisten. Bestaat er een sterke samenhang tussen wettelijke regels, een goede ruimtelijke ordening en de doelen uit de PRV, dan gaan we ook daar op in. De PRV is immers zuinig met regels: als wettelijke regels voldoende zijn om provinciale belangen te beschermen, zijn in de PRV geen extra regels opgenomen. Maar dat wil niet zeggen dat er geen provinciale belangen van toepassing zijn.

De 'te stellen vragen' geven aan, welke vragen in ieder geval te beantwoorden zijn om aan de regels van de PRV te kunnen voldoen. De vragen helpen die regels te interpreteren.

- **Vuistregels en tips.**

Deze vuistregels en tips volgen steeds na de vragen. Hiermee geven we per situatie concreet aan hoe u de provinciale regels op een goede manier kunt toepassen. Bijvoorbeeld door de nieuwe functie goed in te passen in het landschap of door extra rood voor kwaliteit goed af te wegen. Met andere woorden: u mag het ook anders doen dan die vuistregels aangeven, als er maar een goed verhaal achter ligt.

- **Andere bronnen van informatie.**

In deze handreiking kunnen we niet alle informatie opnemen die nodig is om de vragen te beantwoorden. Daarom verwijzen we zo nodig door naar andere bronnen. Bijvoorbeeld informatie over kenmerken en kwaliteiten van Utrechtse landschappen. Belangrijkste bronnen daarvoor zijn de provinciale Kwaliteitsgidsen voor de landschappen. Als de benodigde informatie niet kant-en-klaar in documenten beschikbaar is, verwijzen we in de handleiding naar instanties die informatie kunnen verstrekken.

HOOFDSTUK 2

BASISEISEN OM NIEUWE FUNCTIES GOED IN TE PASSEN

2.0 INLEIDING

De regels waarop deze handreiking betrekking heeft, zijn grotendeels vastgelegd in artikel 4.7 van de PRV en gaan over 'Algehele agrarische bedrijfsbeëindiging of bedrijfsverplaatsing'. De PRV onderscheidt een aantal standaardsituaties:

- omzetting van de agrarische bedrijfsfunctie naar een niet-agrarische bedrijfsfunctie (lid 2), na gedeeltelijke sloop van de bedrijfsbebouwing;

- **Voorbeelden.**

Illustraties zeggen vaak meer dan abstracte suggesties. Het kan daarbij zowel gaan om voorbeelden van ruimtelijke oplossingen als om succesvolle werkwijzen. Deze handreiking biedt een aantal voorbeelden, uit Utrecht en van elders. Niet alle eerder gekozen oplossingen beoordelen we nu als positief. Ook dat zijn voorbeelden waar we van kunnen leren.

1.5 ALTERNATIEVE INDELING LAATSTE TWEE HOOFDSTUKKEN

De laatste twee hoofdstukken hebben een andere opzet. De PRV biedt de mogelijkheid om van standaardmaten en -percentages af te wijken als daar extra kwaliteit tegenover staat. Deze extra kwaliteit moet dan wel evenwicht moet zijn met de hoeveelheid extra bebouwing en gebruiksruimte. Verder is het belangrijk dat de extra kwaliteit wordt geborgd. Hoe u deze extra kwaliteit moet borgen en wegen, staat niet in de PRV. De hoofdstukken 5 en 6, die ingaan op weging en borging, zijn daarom niet direct gelieerd aan provinciale regels. Ze zijn gebaseerd op landelijke ervaringen en noties. Daarom hebben deze hoofdstukken ook een andere opzet. We zetten de verschillende mogelijkheden worden op een rij en geven daarbij aan wat door voordelen, nadelen en beperkingen zijn.

- beëindiging van de agrarische functie, waarbij de bedrijfswoning een woonfunctie krijgt (lid 3);
- Ruimte voor ruimte: de bouw van één of meer extra woningen na sloop van alle bedrijfsbebouwing (lid 4).

In het eerste en derde geval is sprake van een sloopverplichting, in het tweede niet. In de praktijk krijgt die sloopverplichting (en de mate waarin daaraan kan

worden voldaan) vaak veel aandacht bij de ruimtelijke afweging. Er zijn echter andere randvoorwaarden die net zo belangrijk zijn. In dit hoofdstuk gaan we in op al deze 'basiseisen', die voor elk geval hetzelfde zijn.

2.1 STANDAARDSLOOPVERPLICHTINGEN BIJ FUNCTIEWIJZIGING EN RUIMTE VOOR RUIMTE

Provinciaal belang (PRS)

De sloopverplichting is bedoeld om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Het provinciaal belang is: 'het behouden en versterken van de kernkwaliteiten van het landschap'.

Regel (PRV)

Artikel 4.7 van de PRV geeft de sloopverplichtingen aan voor de verschillende vormen van functiewijziging. Deze vormen zijn:

- omzetting agrarische functie in woonfunctie;
- extra woningen of Ruimte voor ruimte;
- omzetting agrarische functie in bedrijfsfunctie'.

Vragen

Hieronder vindt u een overzicht van te stellen vragen. Voor een deel gaat het om vragen die belangrijk zijn om te bepalen of de nieuwe functie aan de 'harde' provinciale eisen voldoet. Andere praktische vragen helpen u te beantwoorden hoe u de PRV in de dagelijkse praktijk kunt interpreteren.

- **Vindt voldoende of volledige sloop van voormalige bedrijfsbebouwing plaats?**

De PRV eist bij *Ruimte voor ruimte* dat voor de bouw van één (of meer) extra woningen alle voormalige bedrijfsbebouwing wordt gesloopt (art. 4.7, lid 4 PRV). Voor een niet-agrarische functie moet de helft van de bedrijfsbebouwing worden gesloopt. Hier zijn wel uitzonderingen op. Deze staan in hoofdstuk 3 van deze handreiking (art. 4.7, lid 2 PRV).

Voor de bouw van één nieuwe woning moet minimaal 1.000 m² worden gesloopt, voor twee woningen minimaal 2.500 m² en voor drie (het maximum) minimaal 4.000 m².

Historisch waardevolle en karakteristieke bebouwing kan (moet, als het om formeel beschermde gebouwen gaat) blijven staan (zie verder 2.4). Als de bedrijfswoning onder één dak is gekoppeld aan een bedrijfsruimte, hoeft dat bedrijfsgedeelte niet te worden gesloopt. Dit kan bij de woning worden getrokken of een zelfstan-

dige woonfunctie krijgen. In het laatste geval is het wel nodig dat het bestemmingsplan herbouw tot twee afzonderlijke woningen uitsluit.

- **Mag de sloop van 'bouwwerken geen gebouw zijnde' meetellen in de afweging?**

Als u de oppervlakte van te slopen gebouwen berekent, tellen erfverharding en 'bouwwerken geen gebouw zijnde', zoals kuilplaten, sleufsilos en overkappingen, niet mee. Wij gaan ervan uit dat de verwijdering van deze objecten bij functiewijziging standaard deel uitmaakt van de herinrichting van het erf.

Is goed te onderbouwen dat verwijdering van deze objecten meer dan evenredig bijdraagt aan de kwaliteit van het landschap en er met de verwijdering ook meer dan evenredige kosten zijn gemoeid, dan kan de gemeente dat meewegen. Bijvoorbeeld als de vereiste slooppoppervlakte net niet wordt gehaald. Wat 'meer dan evenredig' is, beoordeelt de gemeente door de situatie te vergelijken met andere situaties. Als voorbeeld kan de verwijdering van een buitenpandige mestopslag dienen. Mestopslagruimtes zijn meestal geen gebouw in formele zin, maar een bovengrondse, afgedekte mestopslag heeft vaak wel dit karakter.

- **Telt in het verleden gesloopte bebouwing mee?**

Gemeenten en de provincie ontvangen nog wel eens een claim op een Ruimte-voor-ruimtetwoning (mede) op basis van bebouwing die in het verleden gesloopt zou zijn. Op zichzelf is de PRV daarover duidelijk: Ruimte voor ruimte is alleen mogelijk als er een actuele tegenprestatie geleverd wordt in de vorm van sloop. Dat er ooit andere bebouwing op een perceel heeft bestaan, is dan niet relevant, ook niet als de actuele bestemming herbouw van het gesloopte nog mogelijk maakt.

Daarmee is niet gezegd dat de gemeente alleen planologische toestemming kan geven voor een nieuwe functie waarvoor sloop als voorwaarde geldt, als alle bebouwing ten tijde van de toestemming nog overeind staat. Een gemeente kan er rekening mee houden dat het soms wenselijk is al te slopen voordat het gemeentelijk besluit is genomen. Zeker in maatwerksituaties kan het immers nog wel eens lang duren voordat er overeenstemming is over een concrete invulling van het perceel en er een besluit is genomen. Als de bebouwing in de tussentijd leegstaat, staat te verkommeren en gevaarlijke

situaties kunnen ontstaan, is het de eigenaar niet te verwijten dat hij vast gaat slopen. Een gemeente kan voor deze situatie ook een (maximum) termijn hanteren tussen sloop en nieuwbouw. De gemeente Woerden bijvoorbeeld hanteert een termijn van twee jaar.

Vuistregels en tips

- Bij Ruimte voor ruimte is de regel weliswaar dat alle oude bedrijfsbebouwing moet worden gesloopt, maar na de sloop moet voor de (nieuwe) woningen wel een bijgebouw beschikbaar zijn. Het kan dan zinvol zijn om een klein bedrijfsgebouw te handhaven en nadien als bijgebouw voor (beide) huizen te gebruiken. Bij voorkeur op een plek die aansluit op de woningen. Zo wordt voorkomen dat er onnodige sloop- en bouwkosten worden gemaakt. Uiteraard moet dit wel passen binnen gemeentelijke criteria voor planologie en welstand.
- Als om praktische redenen al gesloopt wordt voordat het besluit over de nieuwe bestemming (met het daaraan verbonden bouwrecht) is genomen, is het verstandig dat de eigenaar de uitgangssituatie voor de sloop in overleg met de gemeente vastlegt. De gemeente betreft die bij de beoordeling. Het vastleggen van die uitgangssituatie en de reden om alvast tot sloop over te gaan, is ook nodig om de provincie en andere belanghebbenden ervan te overtuigen dat wel degelijk een tegenprestatie is geleverd voor de nieuwe bebouwing.
- Het komt vaak voor, dat na beëindiging van een agrarisch bedrijf het perceel eerst een woonbestemming krijgt, en er pas veel later een initiatief komt voor Ruimte voor ruimte. Bij de bestemmingswijziging wordt de bedrijfswoning burgerwoning; de bedrijfsbebouwing blijft staan. Op basis van de provinciale regeling is Ruimte voor ruimte na de formele bestemmingswijziging nog steeds mogelijk, zolang er maar voldoende sloop plaatsvindt als tegenprestatie voor een extra woning. Veel gemeenten geven ten behoeve van dit soort situaties de percelen een aanduiding "voormalig agrarisch bedrijfsp perceel". Aan zo'n aanduiding kan dan een wijzigingsbevoegdheid voor Ruimte voor ruimte in een later stadium worden gekoppeld.

2.2 REKENING HOUDEN MET BELANGEN VAN DE LANDBOUW

Provinciaal belang (PRS)

Het provinciaal belang is 'een economisch vitale en duurzame landbouwsector'.

Regel (PRV)

Artikel 4.7 van de PRV (algehele agrarische bedrijfsbeëindiging of bedrijfsverplaatsing) is van toepassing op alle vormen van functiewijzigingen. Het artikel bepaalt de randvoorwaarden om deze functiewijzigingen op agrarische aspecten te beoordelen. Daarnaast is het een kwestie van goede ruimtelijke ordening om rekening te houden met omliggende agrarische bedrijven. Wettelijke (milieu)eisen of richtlijnen vormen hiervoor de basis.

Vragen

- *Dient het perceel voor de landbouw behouden te blijven?*

Als een agrariër stopt met zijn bedrijf en het in de verkoop zet, is het soms een te grote vanzelfsprekendheid dat een nieuwe eigenaar bepaalt welke functie het bouwperceel krijgt. Bijvoorbeeld dat het een niet-agrarische bedrijfsfunctie of een woonfunctie krijgt (al of niet met Ruimte voor ruimte). De PRV geeft aan dat percelen die optimaal gesitueerd en uitgerust zijn voor de grondgebonden landbouw (bijvoorbeeld ruilverkavelingsboerderijen) hun landbouwfunctie moeten behouden. In een landbouwwontwikkelingsgebied (reconstructiegebied) is functiewijziging naar een niet-agrarische functie niet toegestaan (artikel 4.7, lid 2 onder d).

- *Leidt de functiewijziging tot belemmeringen voor naastgelegen bedrijven?*

De PRV stelt dat naastgelegen bedrijven geen belemmeringen mogen ondervinden van de functiewijziging. Dat is ook een vorm van goede ruimtelijke ordening. De gemeente beoordeelt of er sprake is van belemmeringen. Het gaat hier vooral om de vraag of een (extra) burgerwoning op basis van milieuregelgeving of -richtlijnen (geurhinder, spuitzones) beperkingen oplevert voor omliggende bedrijven. Daarbij kijkt de gemeente naar de bestaande situatie bij het bedrijf, maar ook naar de mogelijke en als redelijk te beschouwen ontwikkelruimte van dat bedrijf. Bij vestiging van niet-agrarische bedrijven is het noodzakelijk te toetsen of deze geen milieuhinder opleveren voor omliggende (bedrijfs)woningen.

- *Blijft de vrijkomende grond voor de landbouw behouden?*

De PRV bevat geen harde eis dat na bedrijfsbeëindiging de gronden rondom de bouwperceel beschikbaar komen voor omliggende agrarische bedrijven. In paragraaf 6.1 van de PRS staat namelijk dat dit het uitgangspunt is. Ook in de toelichting bij artikel 4.7 van de PRV is dit uitgangspunt nog eens benadrukt. Uitzonderingen zijn gronden die in de EHS liggen en een natuurfunctie krijgen. Ook als de gronden in de *Groene Contour* (artikel 4.12 PRV), de kernrandzone (artikel 4.8 PRV) of in een recreatiezone (artikel 4.16) liggen, is het mogelijk om landbouwgrond om te zetten naar nieuwe groengebieden. De belangen van agrariërs tellen dan natuurlijk wel mee. In de praktijk kan het voorkomen dat een (nieuwe) eigenaar rondom het bouwperceel dat hij voor bewoning gebruikt nog een agrarisch perceel in eigendom heeft en voor beweiding gebruikt. Zolang daarmee het agrarisch gebruik van deze gronden maar intact blijft, is dat uiteraard geen bezwaar.

Vuistregels en tips

- Diverse gemeenten hebben voor prominente agrarische bouwvlakken ('sterlocaties') vastgelegd dat deze niet voor functiewijziging en Ruimte voor ruimte in aanmerking komen. Deze liggen meestal in gebieden die in de PRS als landbouwwontwikkelingsgebieden of landbouwkerngebieden zijn aangegeven. Een gemeente kan uiteraard ook binnen haar eigen grenzen en op basis van een eigen afweging een onderscheid maken tussen 'primaire en secundaire' landbouwgebieden en boerderijstroken.
- Ook als functiewijziging wel (op basis van planwijziging) is toegestaan, kan een gemeente de agrarische levensvatbaarheid van een locatie toetsen. De regel kan bijvoorbeeld zijn dat 'aangetoond moet zijn dat het agrarisch bedrijf is beëindigd en voortzetting van het agrarisch gebruik niet reëel is'.
- Het is mogelijk om een voormalige (tweede) bedrijfswoning te bestemmen tot 'plattelandswoning'. Derden kunnen daar dan wonen zonder dat de woning beschermd moet worden tegen de geurhinder van de voormalige eigen stallen.

Informatie

- Het Kenniscentrum InfoMil is het centraal informatiepunt voor wet- en regelgeving op milieugebied en het omgevingsdomein. Zo bevat het informatie over onderwerpen als landbouw, tuinbouw en plattelandswoning.

2.3 CULTUURHISTORIE EN LANDSCHAP

Provinciaal belang (PRS)

Als cultuurhistorisch belang noemt de PRS vooral 'het behouden en versterken van de bovenlokale structuren' als provinciaal belang. Deze structuren worden de Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS) genoemd. Meer concreet gaat het daarbij om agrarische cultuurlandschappen, zones met historische buitenplaatsen, de historische (water)linies en gebieden met concentraties van archeologische waarden. Voor het landschap geldt als provinciaal belang: 'behouden en versterken van de kernkwaliteiten van het landschap'.

Regel (PRV)

Artikel 4.9 van de PRV bevat algemene regels om de kernkwaliteiten van het landschap te beschermen. Deze kernkwaliteiten zijn in een bijlage bij de verordening beschreven. Verder stelt artikel 4.7 dat bij vestiging van een niet-agrarisch bedrijf 'de bestaande cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden worden behouden of versterkt' (lid 1 onder c). In artikel 4.7 lid 4 is aangegeven dat de nieuwe woning te situeren is binnen de voormalige bouwperceel, in samenhang met de te handhaven boerderij of bedrijfswoning. Voorwaarde is ook dat de nieuwe woning landschappelijk goed ingepast wordt (lid 4 onder c).

Artikel 2.10 bevat regels om de CHS te beschermen. In deze handreiking gaat het daarbij vooral om de bescherming van het agrarisch cultuurlandschap. Gaat het niet om prioritair gebieden uit de provinciale CHS, dan biedt vooral artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (lid 4 onder a) de rechtsgrond. Dit artikel stelt dat de gemeente in de toelichting op een bestemmingsplan moet aangegeven hoe rekening is gehouden met de aanwezige cultuurhistorische waarden en met monumenten die in de grond aanwezig of te verwachten zijn.

Vragen

Vragen over cultuurhistorie (historische bebouwing op het bouwperceel)

- *Is waardevolle historische bebouwing op het perceel aanwezig en zo ja, welke functie krijgt deze en hoe is behoud gegarandeerd?*

In artikel 4.7 van de PRV komt het behoud van historisch waardevolle bebouwing aan de orde bij de *Ruimte-voor-ruimteregeling* (lid 4). Deze regeling verplicht alle voormalige bedrijfsbebouwing te

slopen, maar maakt een uitzondering voor historische waardevolle bebouwing. Die kan (in veel gevallen moet) uiteraard blijven staan, op voorwaarde dat ze een passende functie krijgt die bijdraagt aan het behoud. Het hoeft daarbij niet per se te gaan om gebouwen met een status als monument. Bij gebouwen zonder formele status als monument is het wel belangrijk goed te motiveren waarom deze waardevol zijn. Is het gebouw op zichzelf karakteristiek, levert het een bijdrage aan de ensemblewaarde van het erf? Artikel 4.7 lid 2 geeft aan dat de historische bebouwing ook niet gesloopt hoeft te worden als zij een niet-agrarische bedrijfsfunctie krijgt. Daarbij is niet vermeld dat die bebouwing een 'passende functie' moet krijgen. Uitgangspunt is namelijk dat de gebouwen voor de nieuwe, niet-agrarische functie worden gebruikt. Een combinatie met andere niet-agrarische functies is niet uitgesloten, op voorwaarde dat deze functies elkaar niet in de weg gaan zitten. Een combinatie van een bedrijfsfunctie en een extra woonhuis is daarom meestal niet wenselijk. De gemeente moet dit zelf uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beoordelen.



Historische bebouwing op het erf.

- *Is er onderzoek nodig om naar archeologische waarden?*

De verplichting om ook bij ontwikkelingen op (voormalige) agrarische bouwpercelen rekening te houden met aanwezige of te verwachten waarden komt in de eerste plaats voort uit de Monumentenwet. De PRV voegt daaraan een extra attentiewaarde toe voor een aantal specifieke gebieden van provinciaal belang (Limes, De Utrechtse Heuvelrug en Dorestad). In het algemeen geldt: hoe meer er al bekend is over het bodemarchief in een bepaald gebied (ook, en misschien wel juist, over de verstoringen), hoe gericht en doorgaans ook beperkter kan het onderzoek zijn voorafgaand aan een concreet initiatief. Het voert in het kader van deze handreiking te ver om dit onderwerp volledig uit te diepen. De beoordeling voor ruimtelijke initiatieven op agrarische bedrijfsterreinen is niet anders dan die van andere ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden waar zich archeologische waarden kunnen bevinden.

Vuistregels en tips

- Om de monumentale waarde van een te behouden schuur objectief vast te stellen en er is geen monumenten- of MIP-beschrijving beschikbaar, is het zinvol om de commissie ruimtelijke kwaliteit en /of gemeentelijke monumentencommissie hierover om advies te vragen. De gemeenten aangesloten bij Welstand en Monumenten Midden Nederland beschikken over een commissie ruimtelijke kwaliteit, waarin welstands- en monumentencommissie zijn verenigd. Deze commissie s kunnen ook adviseren over de nieuwe inrichting van het erf om optimaal rekening te houden met de bestaande cultuurhistorische waarde van dat erf. Is er ook al een ervenconsulent of landschapsconsulent betrokken bij de advisering, dan is afstemming tussen deze adviseurs verstandig. Ook hierbij kan de commissie ruimtelijke kwaliteit een rol spelen.

Vragen over landschap en cultuurhistorie (context, inpassing in de omgeving)

- *Worden cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden behouden of versterkt en is de landschappelijke inpassing voldoende?*

De PRV hanteert voor vestiging van een niet-agrarisch bedrijf iets anders geformuleerde eisen dan voor vestiging van één of meer Ruimte voor ruimtewoningen. Het principe komt wel overeen. Het gaat erom dat er optimaal rekening gehouden wordt

met het omringende landschap, dat bebouwing en toegangswegen compact en in samenhang worden gesitueerd en dat het perceel voorzien wordt van passende erfbeplanting.

Voorbeeld van hoe rekening gehouden kan worden met cultuurhistorie.



In Renswoude is een ruimte-voor-ruimtewoning gebouwd op een voormalig agrarisch bouwperceel dat gelegen is direct tegen de Groeperkade, onderdeel van de Grebbelinie. Aan de kant van de Liniedijk is het huis bewust heel bescheiden vormgegeven: laag, gesloten en bij wijze van spreken met schutkleur.

Aan de andere kant, waar het perceel grenst aan het beekdal en het nieuwe landgoed Wittenoord, heeft het huis juist een heel open en prominente uitstraling.



Met onderstaande vragen kunt u beoordelen of aan de eisen van de PRV wordt voldaan, of het nu om functiewijziging of om Ruimte voor ruimte gaat.

- *In welk landschapstype ligt de locatie?*
Beschrijf tot welk landschapstype de omgeving behoort.
- *Hoe ligt de locatie in de structuren van dat landschap?*
Beschrijf hoe de locatie ligt in het geheel van structuren, zoals de beplantingsstructuur, waterlopen en verkaveling. Hoe past de locatie in het oorspronkelijke bebouwingspatroon?
- *Hoe ligt het bouwvlak ten opzichte van de ontsluitingsweg?*
- *Tot welke inrichtingseisen leiden het landschapstype, de landschapsstructuur en de ligging ten opzichte van de weg voor:*
 - de situering van gebouwen (woning(en), bedrijfsgebouwen en bijgebouwen): hoe bereik je 'samenhang' in bebouwing en hoe kun je inspelen op de historische 'gelaagdheid' van bestaande gebouwen?
 - gebouwen geen gebouw zijnde: zoals verhardingen en reclame-uitingen;
 - erfbeplanting;
 - waterlopen op en rondom het perceel;
 - (uit)wegen?
- *Welke kansen kunnen op het perceel ontstaan voor de natuur (nestgelegenheid, dekking, voedsel)?*

Vuistregels en tips

- De kernkwaliteiten van de Utrechtse landschappen zijn vastgelegd in een bijlage bij de PRV. Die beschrijving heeft echter wel een vrij hoog abstractieniveau. Een uitgebreide beschrijving van de kenmerken en de geschiedenis van de Utrechtse landschappen én aanknopingspunten om daar bij concrete ontwikkelingen op voort te bouwen vindt in de Kwaliteitsgids voor de Utrechtse landschappen. De gidsen geven u vooral inzicht in de landschappelijke context van een ruimtelijk initiatief en bieden daarnaast ontwerpuitgangspunten voor nieuwe ontwikkelingen. Ze geven geen standaardoplossing voor elke denkbare situatie. Daarvoor is het schaalniveau van de kwaliteitsgidsen vaak nog te hoog; ze zoomen slechts beperkt in op erfniveau. Gemeentelijke (beleids)nota's over landschap en welstand vormen daarom ook altijd een belangrijk kader om op voort te bouwen.
- Bij de inpassing van nieuwe bebouwing na

- functiewijziging vormt 'eenheid van erf' het beste uitgangspunt. De kenmerkende samenhang van de traditionele boerenerven in het betreffende landschap is dan bepalend voor de nieuwe inrichting. Dat geldt zeker als de voormalige bedrijfswooning nog enigszins zijn oorspronkelijke karakter behouden heeft. De nieuwe bebouwing (woning of niet-agrarisch bedrijfsgebouw) kan dan worden gesitueerd en vormgegeven op een wijze die past bij de oorspronkelijke agrarische bedrijfsbebouwing. Voor deze benadering wordt ook vaak het begrip 'erfensemble' gehanteerd.
- Hoe de bebouwing gesitueerd is, verschilt per landschap. In een opstreckende verkaveling ligt het voor de hand dat de nieuwe bebouwing (tweede woning of bedrijfsgebouw) achter de oude bedrijfswooning komt. Het is daarbij belangrijk dat er vrije doorzichten blijven naar het achterliggende landschap. Ook moet de nieuwe bebouwing zo zijn vormgegeven dat deze een duidelijk onderscheid suggereert tussen een hoofdgebouw (meestal de bestaande boerderij/bedrijfswooning, maar als die niet historisch is, kan ook een andere keuze gemaakt worden) en een bijgebouw (meestal de nieuwe woning). In het kampenlandschap aan de oostzijde van de provincie is een informeler situering mogelijk, maar ook daar moet goed gekeken worden of een onderscheid mogelijk is tussen een 'hoofdgebouw' en 'ondergeschikte' (niet per se kleinere) bebouwing. Verder is het belangrijk dat de samenhang tussen de bebouwing en traditionele zichtlijnen naar het omringende landschap (en de weg) worden geborgd.
 - Situering van een Ruimte-voor-ruimtetwoning 'binnen de voormalige bouwkevel' (PRV art. 4.7, lid 4 onder c) betekent niet dat de nieuwe woning en (de vervanging voor) de bestaande woning zomaar op de uiteinden van het oorspronkelijke bouwkevel kunnen komen. De samenhang in de bebouwing is dan namelijk moeilijk te waarborgen.
 - Ook voor de erfbeplanting is het zaak dat deze past bij het beeld van een samenhangend erf. Zo benadrukt een traditionele inrichting met streekeigen beplanting het onderscheid tussen 'voor' en "achter", kan het erf als eenheid worden omlijst en kan de beplanting aansluiten bij die in het omliggende landschap. Bij een Ruimte-voor-ruimtetwoning kan subtiele erfbeplanting bijdragen aan de privacy van de bewoners. Belangrijk is wel dat een erf visueel wordt gesplitst door forse beplanting midden op het gemeenschappelijke erf.
 - Een enkele inrit voor de verschillende woningen of functies op het nieuwe erf draagt bij aan de beoogde eenheid in de erfinrichting. Is dat niet mogelijk, zorg dan in ieder geval dat één van de twee inritten informeel, ondergeschikt en onopvallend is.
 - Of de nieuwe bebouwing op het erf een traditionele of een moderne vormgeving krijgt is een kwestie van welstand en dus geen zaak van de provincie. De ervaring leert wel dat eenvoudige, 'schuurachtige' nieuwbouw voor het beste onderscheid zorgt tussen een traditioneel hoofdgebouw (de oude boerderij) en visueel ondergeschikte nieuwe bebouwing op het erf. Moderne vormen en bouwtechnieken, die zorgen voor voldoende raamoppervlak en wooncomfort, zijn daarbij goed mogelijk.
 - Als de Ruimte-voor-ruimteregeling de bouw van twee woningen toelaat, kunnen deze ook prima in één groot, schuurachtig bouwvolume worden gerealiseerd (bijvoorbeeld rug-aan-rug, gescheiden door inpandige bergruimte). Dat draagt bij aan de samenhang in de bebouwing, zonder dat de privacy van nieuwe bewoners daarvoor hoeft te lijden.
 - Niet alle om te vormen boerenerven passen in het traditionele plaatje dat met het betreffende landschap wordt geassocieerd. Zo kan het vrijgekomen agrarisch bouwvlak bijvoorbeeld al sterk veranderd zijn en strekt zich uit buiten het oorspronkelijke slotenpatroon. Mogelijk bevindt het zich in een klein gebied met een sterk afwijkende verkaveling. Of het ligt net in een overgangszone tussen twee landschappen, waardoor er naast het erf ook een andere functie is die het traditionele patroon doorbreekt en de inrichtingsmogelijkheden beperkt. Allerlei variaties op de 'standaardsituatie' zijn denkbaar. Dan vergt het iets meer creativiteit om het landschap ter plekke te lezen en daar op een goede manier op voort te bouwen. Een advies van een ervenconsulent kan bijdragen aan de gewenste eenheid van erf en goede inpassing.

Informatie

- De gemeentes die zijn aangesloten bij Welmon hebben een vaste adviseur ruimtelijke kwaliteit. Deze 'accounthouder' bij de gemeente is beschikbaar voor vooroverleg met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit of cultuurhistorie. Deze adviseur is secretaris van de commissie ruimtelijke kwaliteit en brengt de initiatiefnemer of gemeente ook in contact met bijvoorbeeld het Steunpunt Archeologie en Monu-

- menten Utrecht (STAMU), het Bouwplanoverleg (vooroverleg/afstemming gemeente, Provincie, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Welmon) of met de ervenconsulent. Zie www.welmon.nl.
- Het Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht (STAMU) ondersteunt gemeenten in de provincie Utrecht op het gebied van hun wettelijke taken ten aanzien van monumenten en archeologie. Het steunpunt geeft advies en informatie en biedt gemeenten in de provincie Utrecht een platform voor het bevorderen en uitwisselen van kennis op het gebied van cultureel erfgoed. Zie www.stamu.nl.
- De Ervenconsulent in de provincie Utrecht begeleidt initiatiefnemers en gemeenten bij ontwikkelingen in het landelijk gebied. Zie: www.ervenconsulent.nl/utrecht.html of www.landschapserfgoedutrecht.nl/projecten/ervenconsulentschap/.

Voorbeelden

- Herziening bestemmingsplan Buitengebied 2009 Groot Hagenouw (Leusden) is een mooi voorbeeld van een bestemmingsplan voor functiewijziging (ruimte voor ruimte) waarbij in de toelichting de landschappelijk en cultuurhistorische context optimaal aandacht krijgt.
- Het bestemmingsplan Batuwseweg 45/45a van de gemeente Lopik is een mooi voorbeeld van een herinrichting van een bestaand erf, waarbij de nieuw te bouwen woningen (ter vervanging van twee bestaande) optimaal in het landschap worden gesitueerd, doorzichten worden hersteld en de erfinrichting wordt geoptimaliseerd.



- De gemeenten Woerden en Bodegraven-Reeuwijk hebben in 2012 een inspiratieboek en een folder ("Maak uw erf goed") laten opstellen voor het versterken van de oeverwallen langs de Oude Rijn in het 'venster' Woerden-Bodegraven. Dit geeft onder andere mooie voorbeelden hoe nieuwe functies optimaal op erven kunnen worden ingepast, rekening houdend met de omgeving. Beide zijn te vinden op de site van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

In welke gevallen kan een Ruimte-voor-ruimtetwoning buiten de oorspronkelijke bouwkevel worden geplaatst?

De PRV geeft aan, dat de nieuwe woning binnen de voormalige bouwkevel moet worden gesitueerd, tenzij situering van de nieuwe woning op een andere locatie in het landelijk gebied leidt tot een hogere ruimtelijke kwaliteit. In eerste instantie beoordeelt de gemeente of dit het geval is, liefst ondersteund door een onafhankelijk landschapsadvies. Maar in de meeste gevallen zal het gaan om situaties waarbij de voormalige bouwkevel op zichzelf al een inbreuk vormt op het oorspronkelijke landschap en het wenselijk is het bouwvlak zo 'leeg' mogelijk achter te laten. Ook in situaties waarbij op grond van de PRV meer dan één Ruimte-voor-ruimtetwoning te realiseren is (bij een forse oppervlakte aan te slopen bedrijfsbebouwing), is het te overwegen om een deel van de nieuwe woningen elders te realiseren. Op het oude bouwvlak is dan maximale landschappelijke winst te behalen. Alternatieve plekken die als eerste aanmerking komen, zijn dan een locatie aan de rand van een kern of een bebouwingsconcentratie in een lint (als het behoud van doorzichten geen belangrijke rol speelt).

Behalve landschappelijke overwegingen kunnen er ook andere redenen zijn om voor een andere locatie te kiezen dan de oorspronkelijke kavel, bijvoorbeeld in die gevallen dat de oorspronkelijke kavel te dicht op een aanliggend bedrijf ligt om een goed woon- en leefklimaat voor de nieuwe woning te garanderen. Ook een goed woon- en leefklimaat is onderdeel van de weging van ruimtelijke kwaliteit. Als dat aspect aanleiding is voor verplaatsing, moet de gemeente er wel voor waken dat er geen landschappelijke verslechtering optreedt.

Tot slot: saldering is mogelijk als bij de beëindiging van een agrarisch bedrijf onvoldoende bebouwing aanwezig is om een Ruimte-voor-ruimtwoning mogelijk te maken. Als de bedrijfsbebouwing van twee

kleine, stoppende agrarische bedrijven wordt gesloopt, kan volgens de PRV op één van de twee kavels een extra woning komen. Het ligt dan voor de hand de landschappelijk meest waardevolle kavel te ontzien.

Vuistregels en tips

- De keuze voor een alternatieve bouwlocatie is gemakkelijker te onderbouwen als de gemeente een (kwaliteits)visie op de kernrandzone, of op het gehele buitengebied heeft.
- Bij de keuze voor een alternatieve bouwlocatie is het verstandig een onafhankelijk stedenbouwkundig en landschappelijk advies in te winnen.

Informatie

Zie hiervoor bij landschap en cultuurhistorie.

HOOFDSTUK 3

MOGELIJKHEDEN VOOR SPECIFIEKE BEDRIJFSVORMEN

Afwijking van sloopnorm zonder noodzaak van kwalitatieve compensatie.

3.0 ACHTERGROND

Provinciaal belang, algemeen

Het beleid van de provincie Utrecht is dat bij vestiging van een niet-agrarische functie op een vrijgekomen agrarisch bouwperceel 50% van de bebouwing wordt gesloopt. Niet-agrarische bedrijvigheid hoort immers in principe in het stedelijk gebied thuis, waar de bereikbaarheid beter is en de ruimte optimaal kan worden gebruikt. Als vestiging op een agrarisch perceel toch wordt toegestaan, moet daar iets tegenoverstaan. Winst voor het landschap is het belangrijkste belang. Die winst is te behalen door een deel van de bebouwing te slopen.

Regel, algemeen

Op de regel dat 50% van de bebouwing moet worden gesloopt, is in de PRV voor een aantal alternatieve functies een uitzondering gemaakt (artikel 4.7, lid 2

onder b, 1e tot en met 4e). Het kan gaan om een functie waar in het buitengebied nadrukkelijk behoefte aan is (zorg, recreatie). Een mogelijke uitzondering is ook een bedrijf dat in stedelijk gebied overlast veroorzaakt of waarvoor daar geen geschikte plek te vinden is. In dit hoofdstuk gaan we in op deze situaties. Een uitzondering op de 50%-norm is ook mogelijk als extra ruimtelijke kwaliteit wordt geboden. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

3.1 MOGELIJKHEDEN VOOR DE VESTIGING VAN KLEINSCHALIGE WOONZORGVOORZIENINGEN

Provinciaal belang

Het realiseren van voldoende kwalitatief hoogwaardige zorgvoorzieningen in de provincie is niet expliciet als provinciaal belang genoemd in de PRS. Dit maatschappelijk belang weegt echter zwaar. Daarom zijn

de grenzen voor niet-agrarische functies op een vrijgekomen agrarisch erf opgerekt in de PRV. Hierdoor kunnen gemeenten in een specifieke zorgbehoefte voorzien.

Regel

De PRV (4.7, lid 2 onder b 1) geeft ruimte aan kleinschalige zorgvoorzieningen. In principe is het niet toegestaan om bestaande bebouwing uit te breiden. Vervanging van bestaande bebouwing is wel mogelijk. Maar er is een ontsnappingsmogelijkheid: wanneer extra bebouwing ruimtelijk aanvaardbaar is en noodzakelijk voor een goede zorgvoorziening, dan is uitbreiding toegestaan. Dat vergt uiteraard een gedegen onderbouwing.

Vragen

- *In welke regionale of plaatselijke behoefte voorziet de zorgvoorziening?*

Voor kleinschalige woonzorgvoorzieningen noemt de PRV ruimere mogelijkheden opgenomen dan voor reguliere functies, omdat deze kleinschalige voorzieningen met een landelijk karakter nadrukkelijk in een (zorg)behoefte voorzien. Er zijn fraaie voorbeelden van woonzorgvoorzieningen in en rond historische boerderijen, bijvoorbeeld in de gemeente Lopik (Benschop, Abrona) en in Leusden (Schutterhoef, Philadelphia). Op beide locaties is niet alleen een historische boerderij gerestaureerd, maar is ook nieuwe bebouwing gerealiseerd die is aangepast aan het historische erf. Tegelijk leert de praktijk dat deze zorginitiatieven zich in de loop van de tijd nog wel eens verder willen ontwikkelen. Dit kan aanleiding zijn het oorspronkelijke concept te veranderen, bijvoorbeeld door een nieuwe uitbreiding of door aanvullende functies op het erf toe te laten (theeschenkerij, bezoekerscentrum). Het is daarom verstandig om bij plannen voor een zorgboerderij niet alleen de aanvaardbaarheid van het initiatief te beoordelen, maar ook te kijken naar de plek die het initiatief inneemt in het regionale 'zorglandschap' en rekening te houden met de toekomstige ontwikkelingsbehoefte. Alleen als die behoefte nadrukkelijk is aangetoond, is het mogelijk buiten de grenzen van de oorspronkelijke agrarische bebouwing te treden. Het is aan de gemeente om te beoordelen of dan nog steeds sprake is van een 'kleinschalige' woonzorgvoorziening.

- *Wordt het initiatief goed ingepast in het landschap?* Zie hoofdstuk 2.



Zorgboerderijen van Abrona in Benschop.

Verbouwde boerderijen met aangepaste nieuwbouw daarachter. Veel aandacht voor landschappelijke inpassing. Aansluiting op recreatieve routestructuur. Achter de witte boerderij was een bezoekerscentrum gevestigd.

Vuistregels en tips

- De PRV spreekt nadrukkelijk van 'woonzorgvoorzieningen' waarvoor de extra planologische speelruimte wordt geboden. Er is nog een andere vorm van zorgvoorziening die vaker in het buitengebied wordt gerealiseerd, namelijk de zorgboerderij met dagbesteding (al of niet met logeermogelijkheid).

Strikt genomen valt deze vorm van zorgboerderij niet onder de provinciale regel.

Als een gemeente toch ruimte wil bieden voor een de zorgboerderij met dagbesteding en de oppervlakte bedrijfsbebouwing vermindert met minder dan 50%, dan moet zij aantonen waarom de zorgfunctie op zichzelf al een bijdrage levert aan de ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld door te onderbouwen dat een zorgboerderij met dagbesteding een belangrijke bijdrage levert aan het plaatselijke zorglandschap. Of door te onderbouwen dat er ook winst voor het landschap te behalen valt met nieuwe bebouwing en zonder dat het bebouwd oppervlak aanmerkelijk kleiner wordt.

- Bestemmingsplannen voor het buitengebied kunnen ruimte bieden voor woonzorgvoorzieningen, ook als nog geen concrete initiatieven bekend zijn. Het is verstandig om daarvoor een goede begripsomschrijving in het bestemmingsplan op te nemen. *Bijvoorbeeld:* 'Een locatie waar zorg en woongelegenheid wordt geboden aan personen die hulpbehoevend zijn op het fysieke, psychische of sociale vlak - waaronder begrepen re-integratie - en waarbij de situering in het buitengebied en de relatie met de natuur, landbouw, grond en dieren onderdeel uitmaakt van het zorgconcept.' (Vrij naar bestemmingsplan buitengebied Renswoude).

3.2 MOGELIJKHEDEN VOOR SPECIFIEKE RECREATIEVE VOORZIENINGEN

Provinciaal belang

De PRV biedt extra ruimte voor recreatieve voorzieningen, omdat deze ertoe bijdragen dat er voldoende mogelijkheden zijn voor vrijetijdsbesteding. Utrecht en Amersfoort hebben daaraan de grootste behoefte. Daarom biedt het provinciaal beleid rond deze steden extra ruimte voor nieuwe voorzieningen, ook buiten vrijkomende agrarische kavels.

Regel

De PRV stelt dat van de 50%-norm kan worden afgeweken, als sprake is van een nieuwe functie die bijdraagt aan recreatieve belevingsmogelijkheden waaraan in het gebied nadrukkelijk behoefte bestaat. Ligt het perceel in de recreatiezone rondom Utrecht

en Amersfoort, dan zijn er ruimere ontwikkelingsmogelijkheden. Artikel 4.16 van de PRV stelt dat binnen deze zone recreatieve voorzieningen met een bovenlokaal karakter mogelijk zijn. Ook zijn rood-voor-groenontwikkelingen mogelijk om recreatievoorzieningen te realiseren en duurzaam in stand te houden.

Vragen

- Ligt de locatie in een recreatiezone en zo ja, aan welke voorzieningen is in deze zone behoefte?*

In de buurt van de steden is er meer behoefte aan voorzieningen voor intensieve recreatie dan in agrarische gebieden. Rondom Utrecht zijn in het kader van Recreatie om de Stad nieuwe groengebieden aangelegd. Daaronder vallen ook voorzieningen voor intensieve recreatie, zoals zwemplassen. De geldstromen voor grootschalige nieuwe ontwikkelingen zijn opgedroogd, dus het is zoeken naar nieuwe financieringsmogelijkheden om deze gebieden waar gewenst verder te ontwikkelen. Initiatieven voor vrijgekomen agrarische bedrijfsterreinen kunnen deze ontwikkelingen ondersteunen, doordat ze zich vaak goed lenen voor de gewenste voorzieningen in het gebied. Het is dan niet nodig om vast te houden aan het criterium van minimaal 50% sloop.

- Bij ligging buiten een recreatiezone: is er sprake van gemeentelijk recreatiebeleid waarin de behoefte is onderbouwd, of is de behoefte op een andere manier aantoonbaar?*

De verordening biedt extra ruimte als er sprake is van een nieuwe functie die bijdraagt aan recreatieve belevingsmogelijkheden waaraan in het gebied nadrukkelijk behoefte bestaat. Die behoefte moet dus wel worden onderbouwd.

- Is een mobiliteitstoets noodzakelijk?*

Nieuwe recreatieve voorzieningen kunnen nog zo gewenst zijn, maar als het wegennet rond de beoogde plek het extra verkeer niet aankan, is er toch reden het initiatief af te wijzen. De PRV stelt dat een mobiliteitstoets noodzakelijk is als een ontwikkeling de doorstroming op het regionale wegennet in gevaar kan brengen (artikel 3.7). Aan gemeenten de taak, de effecten op lokale wegen te beoordelen.

Vuistregels en tips

- Bij de onderbouwing van de recreatieve behoefte is niet meteen een uitgebreid onderzoek naar de wensen van recreanten noodzakelijk. Met een goede

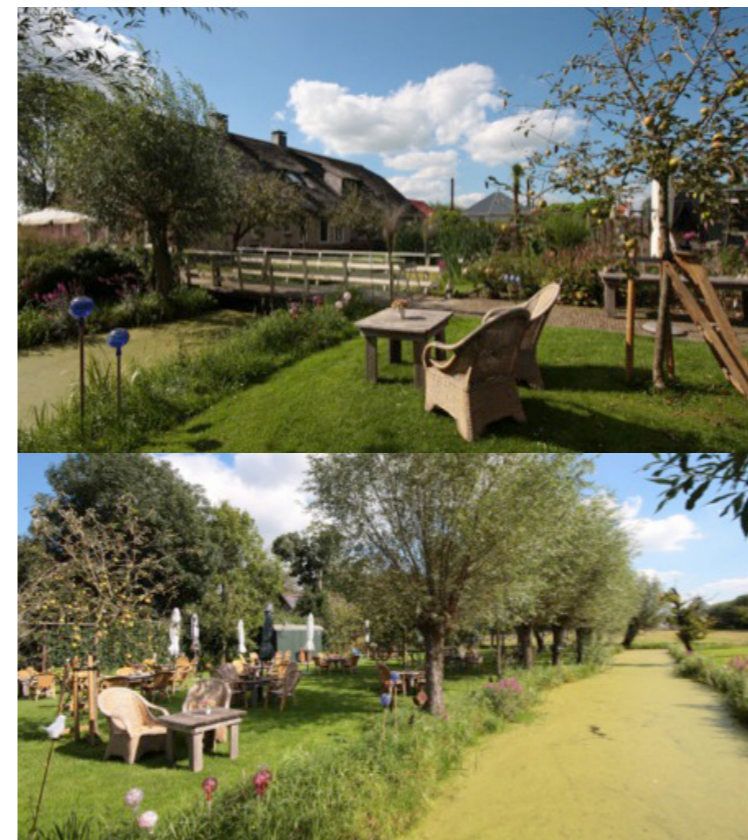
gebiedskennis kom je een heel eind. Bepalend voor de behoefte aan dagrecreatie is de ligging van de locatie ten opzichte van:

- nabijgelegen kernen;
- attractieve bestemmingen;
- wandel- en fietsroutes door de omgeving;
- al bestaande pleisterplaatsen.

U kunt in uw onderbouwing ook aangeven hoe de nieuwe verblijfsrecreatieve voorziening inspeelt op een bestaande vraag en het bestaande aanbod aanvult.

- Ligt een herontwikkelingslocatie nabij een kern, dan kunt u de ontwikkeling ook opnemen in een gemeentelijke visie op de kernrandzone (zie artikel 4.8 PRV). Dit kan de ruimtelijke onderbouwing vergemakkelijken en de ruimtelijke speelruimte vergroten.

Goede voorbeelden



Theetuin De Kwakel aan de Linschoten bij Oudewater.

Rustpunt voor fietsroutes in de omgeving, bij historische boerderij.

3.3 MOGELIJKHEDEN VOOR HERHUIJVESTING VAN HINDERLIJKE BEDRIJVEN UIT DE KERN

Provinciaal belang

Achter deze regel schuilen twee belangen: enerzijds een goed woon- en leefklimaat in de kern, anderzijds een vitale economie met voldoende en diverse vestigingsmogelijkheden voor bedrijven. Vooral het tweede belang is een provinciaal belang, maar het eerste belang weegt op gemeentelijk niveau zeker zo zwaar.

De regel

De PRV biedt extra ruimte voor vestiging op een agrarisch bouwperceel als het gaat om de hervestiging van één of enkele bedrijven die op hun oorspronkelijke locatie in de kern een ruimtelijk obstakel vormen of de kwaliteit van de leefomgeving ernstig aantasten en die op de nieuwe locatie, nabij de kern, goed inpasbaar zijn.

Vragen

- Waarom is verplaatsing nodig en waarom kan dat niet naar een andere bedrijfslocatie binnen de kern?*

Elke gemeente kent ze: de 'gegroeide' situaties waarbij bedrijven in de kern op een plek zitten waar ze niet meer kunnen groeien. Tegelijkertijd veroorzaken ze overlast voor de buurt, bijvoorbeeld door vrachtwagenverkeer of lawaaige activiteiten op het terrein. De beste oplossing is natuurlijk dat deze bedrijven verhuizen naar een gemeentelijk bedrijventerrein. Dat is ook met veel bedrijven gebeurd. De 'historische' gevallen, zoals oude garagebedrijven in de dorpskern, al of niet met benzinstation, hebben zo langzamerhand in de provincie allemaal wel een betere plek gevonden. Daaraan heeft ook het provinciale Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven een bijdrage geleverd. Toch kunnen zich nog wel nieuwe situaties voordoen, vooral waar nieuwe woonbebouwing richting bestaande bedrijven oprukt. Er kunnen dan belemmeringen ontstaan, zowel voor de beoogde woningbouw als voor het functioneren van het bedrijf. Bij de onderbouwing van een ruimtelijk plan dat voorziet in verplaatsing van het bedrijf naar een vrijkomend agrarisch bedrijfsterrein verwachten wij dat u die belemmeringen goed onderbouwt. U moet ook antwoord geven op de vraag waarom verplaatsing naar een bedrijventerrein geen optie is.

- *Gaat het bij de alternatieve locatie om een plek nabij de kern en is het bedrijf goed inpasbaar?*

Niet elk vrijkomend agrarisch bedrijfsperceel leent zich voor de herhuisvesting van een bedrijf dat in de kern een probleem veroorzaakte. Het is zaak dat probleem niet naar een nieuwe locatie te verplaatsen of zelfs nieuwe problemen te veroorzaken. Milieuhinderlijke bedrijven kunnen bijvoorbeeld niet te dicht bij bestaande woningen komen. Aan de andere kant wil de PRV wel uitsluiten dat er een relatief grootschalig bedrijf ver van de bewoonde wereld wordt gevestigd. Een plaats nabij de kern is dus voorwaarde. Ook moet de weg waaraan het bedrijf komt te liggen het extra verkeer aankunnen.

Lukt het om zo'n locatie te vinden, dan komt het verder vooral aan op een goede landschappelijke inpassing (zie hoofdstuk 2).

Vuistregels en tips

- Een gemeentelijke visie op de kernrandzone helpt om te bepalen waar herhuisvesting in principe wel en niet is toegestaan.

3.4 MOGELIJKHEDEN VOOR VESTIGING VAN LOONWERKBEDRIJVEN EN SOORTGELIJKE FUNCTIES

(Provinciaal) ruimtelijk belang

Achter de verruiming van de ruimtelijke mogelijkheden voor dergelijke bedrijven zit misschien niet een direct herkenbaar provinciaal belang. Aanleiding voor deze verruiming in de PRS en PRV is de zienswijze van Cumela Nederland. Dit is de brancheorganisatie voor ondernemers in agrarisch loonwerk, aanleg en onderhoud van groenstroken, sportterreinen en natuur- en recreatieterrinen, meststoffendistributie en grond-, weg- en waterbouw. In het ontwerp van PRS en PRV was geen bijzondere positie voor deze bedrijfstak opgenomen, omdat deze naar de aard van de werkzaamheden steeds minder gebonden is aan het landelijk gebied alléén. De grens tussen loonwerkbedrijven die actief zijn in de landbouw en bedrijven die actief zijn in de weg- en waterbouw, vervaagt. De reden dat toch een specifieke regeling in de PRV is opgenomen, heeft dan ook niet zozeer te maken met de aard van de eigenlijke werkzaamheden van deze bedrijfstak en de plek waar deze werkzaamhe-

den plaatsvinden, maar met de vervoersbewegingen van het rijdend materieel van en naar de werkplek. Dat materieel is zo groot dat de vestiging van een dergelijk bedrijf op een bedrijventerrein tot verkeersproblemen kan leiden. Een plek in het buitengebied is zeker niet automatisch beter, maar als een agrarisch bouwperceel beschikbaar komt dat goed ontsloten is en waar een dergelijke bedrijfsvestiging ook vanuit landschappelijk en milieuoogpunt goed inpasbaar is, biedt dat soms de beste ruimtelijke oplossing. Een goede bereikbaarheid van werklocaties vormt dus het voornaamste achterliggende provinciale belang achter de specifieke regel.

Daarnaast is het van belang dat het materieel en materiaal van een dergelijk bedrijf inpandig kan worden opgeslagen. Dat komt ook de landschappelijke inpassing ten goede. Vandaar dat in het provinciaal beleid geen verplichting is opgenomen om bij een vrijgekomen agrarisch bouwperceel de helft van de bebouwing te slopen.

De regel

Volgens de PRV (art. 4.7, lid 2, onder 4) is afwijking van de 50%-sloopnorm mogelijk als het gaat om vestiging van bedrijven die zich door hun werkzaamheden met zwaar rollend materieel voornamelijk richten op het landelijk gebied. In de PRS (paragraaf 6.1) is het iets uitgebreider geformuleerd: 'bedrijven die zich richten op, dan wel voor de vestigging afhankelijk zijn van, het landelijk gebied'. Die laatste formulering geeft de intentie van de regel iets beter weer.

Vragen

- *Is vestiging op een regulier bedrijventerrein niet mogelijk?*

Vestiging van een dergelijk bedrijf in het buitengebied is zoals gezegd geen vanzelfsprekendheid. Het is zaak te onderbouwen dat er geen geschikte plek op een regulier bedrijventerrein beschikbaar is. Bepalend hiervoor is vooral de bereikbaarheid voor groot rijdend materieel.

- *Is de beoogde locatie goed bereikbaar met grote machines?*

Een voormalig agrarisch bedrijfsperceel komt alleen voor vestiging van een dergelijk bedrijf in aanmerking, als dit wél goed bereikbaar is met groot rijdend materieel.

- *Is sprake van een goede landschappelijke inpassing?*

Bestaande gebouwen, zoals stallen, zijn meestal niet geschikt om machines in te zetten. Vaak maken deze plaats voor hogere gebouwen. In de tweede plaats is er vaak sprake van opslag van materieel en materiaal. Dit kan het bedrijfsperceel een rommelig aanzien geven. Opslag moet dan ook bij voorkeur inpandig plaatsvinden, maar in ieder geval landschappelijk goed worden ingepast.

Vuistregels en tips

- De ruimtelijke aanvaardbaarheid van een dergelijk bedrijf wordt vooral bepaald door de hinder van verkeersbewegingen op, van en naar de locatie. Op deze bedrijven begint het werk vaak vroeg, zodat mensen op tijd op de werkplek kunnen zijn. Dit is een belangrijk punt om mee te wegen.

Informatie

- De website van Cumela Nederland, www.cumela.nl.

HOOFDSTUK 4

VORMEN VAN EXTRA RUIMTELIJKE KWALITEIT

In ruil voor extra rood en gebruiksmogelijkheden.

4.0 INLEIDING

De PRV biedt ruimte om van de standaardmaatvoering af te wijken. Dit geldt voor Ruimte voor ruimte en voor vestiging van niet-agrarische bedrijven. Voorwaarde is dat er extra kwaliteit tegenover staat (artikel 4.7, lid 2, onder b; lid 4 onder b). Afwijken van de regel kan minder slopen betekenen of juist meer bouwen.

In de toelichting bij de verordening (artikel 4.7) is een niet-uitputtend lijstje opgenomen van vormen van kwaliteit waar de provincie aan hecht. De gemeente kan ook zelf vormen van kwaliteit definiëren. Die kunnen bijvoorbeeld ontleend worden aan gemeentelijke beleidsnota's of aan doelstellingen van gebiedsprocessen waar de gemeente bij betrokken is. In deze handleiding gaan we alleen in op het provinciale lijstje. Deze concrete vormen van ruimtelijke kwaliteit baseren we op de provinciale belangen die zijn genoemd onder "landelijk gebied met kwaliteit" in paragraaf 3.2 van de PRS.

4.1 HERSTEL VAN LANDSCHAPSELEMENTEN

Provinciaal belang

Behouden en versterken van de kernkwaliteiten van het landschap.

Vragen

- *Tot welk landschapstype behoort de omgeving van de bouwlocatie?*

Beschrijf tot welk landschapstype de ontwikkelingslocatie behoort.

- *Hoe kan de kwaliteit van het landschap worden hersteld en verbeterd?*

In hoofdstuk 2 geven we aan hoe u kunt waarborgen dat een nieuwe ontwikkeling op de gewenste wijze landschappelijk wordt ingepast. Als extra kwaliteit de eis is, is er meer nodig dan die goede landschappelijke inpassing alleen. Het ligt voor de hand dat zo'n extra kwaliteitsbijdrage zich uitstrekt tot buiten het eigenlijke bouwperceel (of buiten het voormalige agrarische

bouwwlak). Een goede analyse van het omringende landschap kan verduidelijken welke mogelijkheden er zijn om de kwaliteit te verbeteren, bijvoorbeeld door sloten te herstellen, natuurvriendelijke oevers aan te leggen of voor kavelgrensbepaling te zorgen.

Wij gaan er niet van uit dat hele percelen aan het landbouwkundig gebruik worden onttrokken omwille van de kwaliteitsverbetering. Dit kan wel het geval zijn als hierover in het kader van een gebiedsproces voor het landelijk gebied gezamenlijke afspraken zijn gemaakt. Voor kleinschalig landschapsherstel in combinatie met ontwikkelingen op vrijkomende bouw kavels komen dus vooral de perceelranden in aanmerking. De landbouwgronden zelf blijven bij voorkeur in gebruik bij agrariërs.

- *Welke bijdrage levert het project aan dit herstel?* Beschrijf de bijdrage die het project levert aan landschapsherstel of -ontwikkeling en beschrijf hoe deze groene ontwikkeling ook voor de lange termijn zeker te stellen is. Bouwstenen voor de wijze waarop die zekerstelling kan plaatsvinden vindt u in hoofdstuk 6.

- *Staat de rode ontwikkeling in redelijke verhouding tot de groene?*

Het blijft lastig om enerzijds extra planologische speelruimte voor rode ontwikkelingen en anderzijds extra kwaliteit te wegen. Bouwstenen daarvoor vindt u in hoofdstuk 5.

Vuistregels en tips

- De kernkwaliteiten van de Utrechtse landschappen zijn vastgelegd in een bijlage bij de PRV. Die beschrijving heeft echter wel een vrij hoog abstractieniveau. Een uitgebreider beschrijving van de kenmerken en de geschiedenis van de Utrechtse landschappen én aanknopingspunten om daar bij concrete ontwikkelingen op voort te bouwen vindt in de Kwaliteitsgids voor de Utrechtse landschappen. De gidsen geven u vooral inzicht in de landschappelijke context van een ruimtelijk initiatief en bieden daarnaast ontwerpuitgangspunten voor nieuwe ontwikkelingen. Ze geven geen standaardoplossing voor elke denkbare situatie. Daarvoor is het schaalniveau van de kwaliteitsgidsen vaak nog te hoog; ze zoomen slechts beperkt in op erfniveau. Gemeentelijke (beleids)nota's over landschap en welstand vormen daarom ook altijd een belangrijk kader om op voort te bouwen.

- De ervenconsulent en een (inter)gemeentelijke landschapscoördinator kunnen u helpen het ontwikkelen van voorstellen voor aanvullende ruimtelijke kwaliteit.

4.2 NATUUR IN DE GROENE CONTOUR ONTWIKKELEN

Provinciaal belang

De ontwikkeling van natuur in de Groene Contour draagt bij aan het belang om, aanvullend op de EHS een vitaal en samenhangend stelsel van natuurgebieden te behouden en ontwikkelen.

De Groene Contour bestaat uit zones waar de provincie zelf geen natuur ontwikkelt, maar waar nadrukkelijk wel kansen voor natuurontwikkeling liggen. De terreinen maken geen deel uit van de EHS, maar kunnen deze wel versterken. Om de ontwikkeling van natuur in deze gebieden mogelijk te maken, zijn rood-voor-groenconstructies mogelijk. De aard van de te ontwikkelen natuur sluit bij voorkeur aan bij de (beoogde) natuurkwaliteiten in de aansluitende EHS. Nadat nieuwe natuur is gerealiseerd, voegen we deze toe aan de EHS (zie paragraaf 6.5.2 van de PRS).

Regel

De algemene regel voor de Groene Contour is opgenomen in artikel 4.12 van de PRV. Als u dit artikel in de viewer voor PRS en PRV opzoekt, verschijnt meteen de kaart erbij. Het artikel biedt ruimte, maar stelt ook voorwaarden aan rood-voor-groenconstructies. Uiteraard hoeft het daarbij niet om situaties te gaan waarbij ook sprake is van vrijkomende agrarische bedrijfsperven. Maar als dat het geval is, biedt dat kansen om het rood verantwoord in te passen. De regel stelt dat rood en groen in verhouding tot elkaar moeten staan en in samenhang met elkaar moeten worden ontwikkeld. Het groen moet binnen de Groene Contour worden gerealiseerd, het rood niet per se. Voorwaarde is ook dat het groen tijdig gerealiseerd wordt en voor de lange termijn behouden blijft. Agrarische bedrijven mogen niet in hun functioneren worden belemmerd.

In tegenstelling tot bij landschapsherstel is het binnen de Groene Contour geen bezwaar om gehele percelen aan het landbouwkundig gebruik te onttrekken. Voorwaarde is wel dat u de hiervoor genoemde randvoorwaarde in acht neemt. Om natuur van betekenis

te ontwikkelen, is immers meestal meer grond nodig dan alleen de perceelranden.

Vragen

- *Ligt de locatie voor de groene ontwikkeling binnen de Groene Contour?*

U kunt alleen een beroep doen op artikel 4.12 als het groen wordt ontwikkeld binnen de Groene Contour. Deze eis geldt niet voor het voormalig agrarisch bouwperceel waar het rood wordt ontwikkeld (zie verder bij de volgende vraag).



Landgoed De Emelaar, Emelaarseweg Leusden.

Hier is een combinatie van een landgoed (twee bouw kavels) en een ruimte-voor-ruimtetwoning achter een bestaande boerderij gecreëerd, met natuurontwikkeling langs de Barnveldsebeek. Deze ontwikkeling is nog onder het regime van de oude PRS/PRV tot stand gekomen, toen er nog een regeling was voor nieuwe landgoederen. Hoewel deze regeling niet meer bestaat, kunnen onder het regime van de Groene Contour soortgelijke resultaten worden geboekt.

- *Wordt het rood en het groen in samenhang ontwikkeld?*

'Ontwikkeling in samenhang' is de eis die de PRV stelt. Hoe dat moet gebeuren, schrijft de PRV niet voor. De PRV eist weliswaar dat rood en groen zich kwantitatief redelijk tot elkaar moeten verhouden, en dat realisering van beide zoveel mogelijk gelijk moet opgaan, zodat het groen er zeker komt. Maar moeten beide ook fysiek op elkaar aansluiten? In ieder geval biedt de PRV expliciet de ruimte om het rood buiten de Groene Contour, in een kernrandzone, te realiseren. De reden hiervoor is dat het rood dan aansluit bij bestaand rood, zodat de zichtbare verstedelijking van het landelijk gebied minimaal blijft. Daarnaast kan een fysieke loskoppeling van het rood en het groen leiden tot een hogere ecologische kwaliteit van het groen. Om dezelfde reden is er ook veel voor te zeggen om, als die kans zich voordoet, het rood te ontwikkelen op de plek van een bestaand agrarisch erf, ook al ligt dit niet in, maar in de nabijheid van de Groene Contour. Dan is nog steeds een 'ontwikkeling in samenhang' mogelijk: rood en groen worden gelijktijdig ontwikkeld, in één bestemmingsplan vastgelegd, en in de ruimtelijke onderbouwing is er oog voor de plaats van het rood en het groen in de ruimere omgeving.

- *Past de groene ontwikkeling in het natuurdoeltype dat voor het Groene-Contourgebied is vastgesteld in het natuurbeheerplan?*

Artikel 4.12 eist niet letterlijk dat de te realiseren natuur binnen de Groene Contour past binnen de natuurdoelstellingen in het provinciaal Natuurbeheerplan 2013. Maar de toelichting verwijst wel naar dit document: rode ontwikkelingen zijn mogelijk als daarmee natuurdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd. En die doelstellingen (gebaseerd op de daar aanwezige potenties) zijn terug te vinden in het Natuurbeheerplan. Hoe beter u dus aansluit op dat plan, hoe gemakkelijker u kunt onderbouwen dat de te ontwikkelen natuur kwalitatief van betekenis is en in verhouding staat tot de rode ontwikkelingen.

- *Staat de rode ontwikkeling in redelijke verhouding tot de groene ontwikkeling?*

In de eerste plaats: zorg dat de 'goede' natuur ontwikkeld wordt, in de zin dat het groen bijdraagt aan erkende natuurdoelstellingen (zie de vorige vraag). Bouwstenen om te beoordelen of de natuur ook kwantitatief in verhouding staat tot het te ontwikkelen rood, zijn te vinden in hoofdstuk 5.

Vuistregels en tips

- Er zijn nog weinig ervaringen met natuurontwikkeling in de groene contour. Wel zijn er, op basis van het oude provinciale beleid, nieuwe landgoederen gerealiseerd. Deze initiatieven leren ons dat de kansen toenemen als (mede-uitvoerende) partners worden gevonden. Het waterschap kan zo'n partner zijn. Dat heeft immers niet alleen doelstellingen voor kwantitatief waterbeheer, maar ook voor ecologisch verantwoord waterbeheer.

Informatie

In opdracht van drie provinciale adviseurs Ruimtelijke Kwaliteit (waaronder die van Utrecht, Ingeborg Thorald) doet LINT Landscape Architecture een ontwerpend onderzoek naar de mogelijkheden van het bouwen aan natuur in de Groene Contour (looptijd maart 2014 tot begin 2016).

4.3 HERSTEL VAN DE CULTUUR- HISTORISCHE HOOFDSTRUCTUUR**Provinciaal belang**

Behouden en versterken van de kwaliteit van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur.

Regel

Artikel 2.10 van de PRV stelt voor vier zones met bijzondere waarden regels om bestaande waarden te behouden en versterken:

- Historische buitenplaatszone;
- Militair erfgoed;
- Agrarisch cultuurlandschap;
- Archeologie.

Deze zones vormen samen de CHS. In de bijlage van de PRV zijn de waarden van deze zones beschreven. In deze zones geldt dus de verplichting tot bescherming, maar de CHS kan in combinatie met de maatwerkregeling voor voormalige agrarische bedrijfspercelen (artikel 4.7) ook de basis zijn voor een recht: daar waar een bijzondere bijdrage wordt geleverd aan herstel van de CHS, mag daar op het erf ook iets extra's tegenover staan.

Overigens stelt artikel 4.7 niet dat herstel van cultuurhistorische waarden alleen binnen de CHS van betekenis is. Als op basis van gemeentelijke informatie aantoonbaar is dat buiten deze zones een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan herstel van

cultuurhistorie, kan ook dat een plus vormen die recht geeft op extra rood.

Vragen

- *Welk aspect van de CHS is van toepassing op deze locatie, of is aan te sluiten bij gemeentelijke cultuurhistorische waarden? Welke mogelijkheden voor herstel biedt dit?*

Het ligt voor de hand dat voor herstel van de CHS op en rond voormalige agrarische bedrijfspercelen vooral de CHS-zone Agrarisch cultuurlandschap relevant is. Zo kunnen bijvoorbeeld oude slotenpatronen of verkavelingen worden hersteld. Ook herstel van oude verbindingen kan een kwaliteitsverbetering zijn. Herstel van cultuurhistorische waarden is in het agrarisch landschap vaak goed te combineren met herstel van het landschap, verbetering van de recreatieve mogelijkheden (zie 4.5) en maatregelen die voorzien in een wateropgave (4.4).

Maar het loont om verder te kijken dan het agrarisch cultuurlandschap. Ligt een erf bijvoorbeeld vlakbij één van de beschermde waterlinies en biedt dit aanknopingspunten voor herstel? Ook de zone voor archeologie kan een aanknopingspunt bieden: kan het initiatief ertoe bijdragen dat waarden die in de grond verborgen zijn, 'beleefbaar' worden?

Is er geen sprake van een zone die deel uitmaakt van de CHS, dan is ook aansluiting mogelijk bij gemeentelijke cultuurhistorische doelstellingen. Het agrarisch cultuurlandschap dat we als provincie hebben aangegeven, wordt gevormd door de meest gave, unieke gebieden én de gebieden waar de samenhang tussen verkaveling en bebouwing nog het beste zichtbaar is. Maar buiten die gebieden liggen er vaak net zoveel kansen om de samenhang te herstellen.

- *Welke concrete bijdrage levert het project aan dit herstel?*

Zorg dat de geleverde bijdrage goed is onderbouwd en dat deze ook voor de langere termijn verzekerd is.

- *Staat de rode ontwikkeling in verhouding tot de kwaliteitswinst?*

Zie hoofdstuk 5.

Vuistregels, tips

- We adviseren zoveel mogelijk aan te sluiten bij de kennis die plaatselijk aanwezig is en hoe de cultuurhistorie daar beleefd wordt. Maak gebruik van de kennis bij historische verenigingen, monumen-

tencommissies en vergelijkbare organisaties.

Informatiebronnen

- De cultuurhistorische atlas Tastbare tijd bevat een schat aan informatie over cultuurhistorie in de provincie Utrecht. De informatie in dit document strekt veel verder dan de CHS. Een nieuwe editie verschijnt naar verwachting in februari 2015.

4.4 OPLOSSINGEN VOOR DE WATEROPGAVE RONDOM DE LOCATIE**Provinciaal belang**

Als provinciale belangen onderscheidt de PRS:

- Ontwikkelen van een robuust bodem- en watersysteem en een waterveilige provincie.
- Behoud van strategische watervoorraden.

Vragen:

- *Welke wateropgave is van toepassing in de omgeving van de locatie en welke bijdrage kan het project daaraan leveren?*

Bij ruimtelijke ontwikkelingen op en rond voormalige agrarische erven kunnen geen grote bijdragen aan de wateropgave worden verwacht. Maar het loont om vroegtijdig met het waterschap in overleg te treden. Vaak zijn extra mogelijkheden voor de opvang van water welkom, bijvoorbeeld extra waterpartijen. Om ook andere provinciale belangen recht te doen is het wel zaak die goed in te passen in het landschap. Soms is aan te sluiten bij ecologische doelstellingen van de waterbeheerder.

In uitzonderlijke gevallen bevindt het voormalige agrarische erf zich vlakbij of binnen een waterkering. Dat is bijvoorbeeld het geval langs de Eem en de Hollandse IJssel. De veiligheid van die kering moet altijd verzekerd zijn. Een nieuwe ontwikkeling biedt mogelijk ook kansen om de bestaande situatie te verbeteren. De belangrijkste regionale waterkeringen zijn indicatief aangegeven in artikel 2.5 van de PRV. De exacte ligging is te vinden in de leggers van de waterbeheerders. Daarin zijn ook de keringen van lokaal belang te vinden. Om te kunnen beoordelen wat mag en of de bestaande situatie te verbeteren is, adviseren wij u om contact op te nemen met de waterbeheerder.

- *Welke afspraken zijn gemaakt met de waterbeheerder?*

Als de nieuwe inrichting inderdaad plussen voor het

waterbeheer kan opleveren, is het zaak met de waterbeheerder afspraken te maken over het duurzaam beheer daarvan.

- *Staat de rode ontwikkeling in verhouding tot de kwaliteitswinst?*

Zie hoofdstuk 5.

Vuistregels en tips

- Diverse Ruimte-voor-ruimteprojecten in het kampen- en bekenlandschap (in het oosten van de provincie) hebben een extra bijdrage geleverd aan beekherstel. Met dat herstel verbetert de wateropvang, de waterkwaliteit en de ecologische waarde van de beek plus aanliggende gronden. Deze projecten sloten aan op lopende projecten van de waterbeheerder. Soms bleef het project niet beperkt tot Ruimte voor ruimte, maar werd er ook een nieuw landgoed ontwikkeld. Hiervoor biedt de huidige PRV minder mogelijkheden. Op kleine schaal kunnen er echter nog steeds kansen liggen.

Informatie

- Voor informatie over het beheer van oppervlaktewater kunt u contact opnemen met de waterschappen.
- De provincie Utrecht werkt aan een Bodemwijzer, met daarin ook bruikbare informatie over het grondwater. De Bodemwijzer bevat straks per homogeen gebied (op basis van grondsoort en grondwatertrap) informatie over mogelijkheden, kansen en belemmeringen die het natuurlijk bodem- en watersysteem biedt. Als de wijzer klaar is, is deze ook als webkaart te vinden op onze website.

4.5 REALISERING VAN WANDEL- EN RECREATIEMOGELIJKHEDEN**Provinciaal belang**

Twee provinciale belangen kunnen hier een rol spelen:

- Het belang om uitnodigende zones te hebben die stad en land verbinden en bijdragen aan de kwaliteit van het binnenstedelijk leefmilieu.
- Het belang om de mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding te behouden en ontwikkelen.

Bij het eerstgenoemde belang mag voor 'stad' ook 'dorp' gelezen worden. Als in de nabijheid van een

voormalig agrarisch erf een bijdrage te leveren is aan de toegankelijkheid van het landelijk gebied, draagt dat bij aan de kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan een 'ommetje' dat aangelegd wordt. Daarnaast kan of nabij het erf ruimte worden gecreëerd voor recreatieve activiteiten of accommodatie. Als die nadrukkelijk in een behoefte voorzien, kunnen ze ook bijdragen aan de kwaliteit van het landelijk gebied.

Vragen

- *Aan welke wandelmogelijkheden is vanuit de aangrenzende kern of vanuit een regionaal netwerk behoefte? In hoeverre kan daarin worden voorzien?*

Bij het creëren van wandelmogelijkheden (of eventueel fietsmogelijkheden) is het zaak om in te spelen op een behoefte. Als nabij de kern met een nieuw pad een nieuw ommetje ontstaat, dan lukt het nieuwe aanbod al snel de vraag uit. Verder kan wellicht een kleine, maar wel cruciale bijdrage worden geleverd aan grotere wandelnetwerken, door schakels te creëren waar deze ontbreken. Kansrijk zijn niet zo zeer lange stukken nieuw wandelpad, maar verbindingen, 'kortsluitingen'.

- *Kan worden voorzien in de behoefte aan kleinschalige verblijfsrecreatie, horecavoorzieningen en kleinschalige recreatieve attracties?*

De toegankelijkheid van het landelijk gebied voor recreanten wordt niet alleen bepaald door de aanwezigheid van routestructuren. Er is ook behoefte aan nachtverblijf, aan rustpunten waar mensen wat kunnen drinken en aan plekken waar wat te doen is. Nieuwe voorzieningen op voormalige agrarische erven kunnen in die behoefte voorzien. Zie ook paragraaf 3.2.



Boerderij de Haan, zorgboerderij van Abrona bij Bens chop. Opname van locatie in recreatieve routestructuur.

- *Staat de rode ontwikkeling in verhouding tot de kwaliteitswinst?*

Zie hoofdstuk 5.

Vuistregels en tips

- Het 'knooperf' is een concept dat bij uitstek een bijdrage kan leveren aan de hier omschreven provinciale belangen. De provincie Overijssel ontwikkelde dit concept, waarbij verruimde ontwikkelmogelijkheden op het voormalige agrarische erf gecombineerd zijn met herstelde of nieuw ontwikkelde wandelpaden en landschapselementen. De intentie is om het erf weer toegankelijk te maken en een plek te geven als verbindend element in het landschap, zoals dat vroeger vaak ook het geval was. De mogelijkheden voor rode ontwikkelingen op het erf zijn in dit concept weliswaar ruimer dan gebruikelijk, maar er worden wel hoge eisen gesteld aan de ruimtelijke inpassing. Zo ontstaat er weer een aantrekkelijk, maar ook toegankelijk erf dat ook op zichzelf te zien is als een aanwinst voor het landschap. Naast woningen kan er op het nieuwe erf ook plaats zijn voor 'beroep aan huis' en kleinschalige zorgvoorzieningen.

In de provincie Utrecht is een knooperf in voorbereiding bij Achterveld. Dit doet gebiedscorporatie O-gen in overleg met gemeente en provincie.

- Bij de aanleg van nieuwe paden is het belangrijk nadrukkelijk rekening te houden met de belangen van agrariërs. In de nabijheid van agrarische percelen, zeker waar vee graast, zijn loslopende honden meestal uit den boze.

4.6 VERBETERING VAN HET WOONMILIEU IN DE AANGRENZENDE KERN

Provinciaal belang

Een goed woon- en leefklimaat in de kernen is niet als afzonderlijk provinciaal belang gedefinieerd, omdat het hier gaat om een reguliere taak van gemeenten. Dat neemt niet weg dat het hier wel gaat om een ruimtelijk relevant belang: door voldoende afstand te houden tussen hinderlijke en gevoelige functies, kan hinder worden voorkomen. De provincie bieden hiervoor wat extra speelruimte.



Renswoude:

Eén van de nieuwbouwlocaties op de plek van een gesaneerd agrarisch bedrijf, tot stand gekomen tijdens de realisering van de nieuwbouwwijk Beekweide (Barnveldseweg). Voor de vormgeving is niet gekozen om aan te sluiten bij de uitstraling van een agrarisch erf, maar voor een ensemble dat meer refereert aan een landgoedensemble of buurtschapje. Het voorbeeld laat duidelijk zien, dat in dergelijke situaties een stevige landschappelijke inpassing wel gewenst is. Die heeft natuurlijk wel wat tijd nodig om te groeien.

Vragen

- *Kan door opheffing van het agrarische bedrijf een bestaand (planologisch) knelpunt worden opgelost, bijvoorbeeld stankhinder of gebruik van bestrijdingsmiddelen?*

In de provincie hebben zich regelmatig knelpunten voorgedaan, doordat bestaande agrarische bedrijven hinder opleverden voor woningen in het dorp of de

stad. Of doordat de aanwezigheid van de bedrijven nieuwbouw van woningen aan de rand van het dorp onmogelijk maakten. Andersom kan ook: door oprukkende woningbouw wordt de boer beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn bedrijf. Het kan dan soms een oplossing zijn om het agrarisch bedrijf op te heffen en te vervangen door een nieuwe functie. De algemene randvoorwaarden die de PRV stelt voor nieuwe functies (Ruimte voor ruimte of vestiging van een niet-agrarisch bedrijf) kunnen dan soms een te grote beperking zijn. Oplossing van een milieuknelpunt mag dan als een extra kwaliteit meetellen. Het is wel zaak de nieuwe functie optimaal in de kernrandzone in te passen.

- *Kan door verplaatsing van het bedrijf uit de kern een nieuwe woningbouwlocatie in stedelijk gebied mogelijk worden gemaakt?*

Zie paragraaf 3.3.

Vuistregels en tips

- De realisatie van de wijk Beekweide in Renswoude was bijzonder complex, omdat deze omringd was door diverse veehouderijen met een vaak intensief karakter. Hier is met alle boeren in de nabijheid van de nieuwe wijk intensief overlegd over hun toekomstplannen. Daarbij werd gekeken deze plannen mogelijk waren op een wijze die te combineren was met de bouw van de wijk. Dat heeft geleid tot een reeks van oplossingen. Sommige bedrijven zijn (vroegtijdig) gestopt en vervangen door enkele Ruimte-voor-ruimte woningen. Andere bedrijven hebben alleen hun grondgebonden veehouderijtak voortgezet. Weer andere hebben hun niet-agrarische neventak tot hoofdactiviteit gemaakt en een enkel bedrijf is zelfs verplaatst. Ten slotte is één erf de basis geworden voor een rood-voor-groenontwikkeling in combinatie met beekherstel. Alle situaties tezamen waren, mét de nieuwe woonwijk, onderdeel van een beeldkwaliteitsplan voor het geheel. Hoewel bij zo'n benadering op sommige plaatsen compromissen niet zijn te vermijden, levert de benadering wel een resultaat op dat meer is dan de som der delen: een leefbare woonwijk, economisch duurzame agrarische bedrijven en een versterkt landschap. Dit voorbeeld leert ook, dat met een gecoördineerde, gebiedsgerichte aanpak voor verschillende kavels de kosten voor planologische procedures per locatie aanzienlijk kunnen worden verlaagd en de proceduretijd wordt bekort.

4.7 SANERING VAN NIET-GROND- GEBONDEN VEEHOUDERIJ UIT DE NABIJHEID VAN (BEOOGDE) NATUURGEBIEDEN

Provinciaal belang

Behouden en ontwikkelen van een samenhangend stelsel van natuurgebieden.

Vragen

- Kan door opheffing van het bedrijf een bestaand knelpunt worden opgelost dat te maken heeft met een te kleine afstand tussen een veehouderij en een kwetsbaar natuurgebied?

In het verleden bestond er voor een deel van de provincie voor deze situaties een specifieke regel: als in een 'extensiveringsgebied' een agrarisch bedrijf werd opgeheven, dan volstond een kleinere oppervlakte aan sloop (minder dan 1.000 m²) om toch een Ruimte-voor-ruimtwoning te kunnen toestaan. Deze regeling was uitdrukkelijk bedoeld om de drempel voor de sanering van (intensieve) veehouderijen uit de nabijheid van natuurgebieden te verlagen. Deze regeling is in de huidige PRS/PRV verbreed, door in de toelichting bij artikel 4.7 aan te geven dat de sanering van een niet-grondgebonden veehouderij in de nabijheid van een natuurgebied aangemerkt kan worden als een extra kwaliteit. Deze extra kwaliteit

kan aanleiding zijn om van de gebruikelijke maatvoering af te wijken.

De huidige formulering van de regel betekent wel dat elk afzonderlijk geval een goede onderbouwing nodig heeft: hoe draagt de sanering van het bedrijf bij aan de kwaliteitsverbetering van het nabijgelegen natuurgebied?

- Kan door opheffing van het bedrijf een knelpunt worden opgelost bij beoogde ontwikkeling van nieuwe natuur?

Een agrarisch bedrijf kan een bedreiging zijn voor een bestaand natuurgebied, maar kan ook beoogde nieuwe natuur in de weg zitten. Inhoudelijk maakt dat de afweging niet anders: aangetoond moet worden dat de opheffing van het bedrijf bijdraagt aan (of een noodzakelijke voorwaarde is voor) de realisering van een natuurgebied van voldoende kwaliteit.

Vuistregels en tips

De provincie lanceert begin 2015 een nieuwe digitale tool die helpt bij de beoordeling van de effecten van ingrepen binnen de Ecologische Hoofdstructuur op natuurwaarden: de EHS-wijzer. Dezelfde EHS-wijzer kan ook worden gebruikt voor het onderbouwen van positieve effecten op natuurwaarden binnen de EHS, als gevolg van sanering van agrarische bedrijven in de omgeving.

HOOFDSTUK 5

WEGING VAN EXTRA KWALITEIT TEN OPZICHTE VAN EXTRA ROOD

5.0 INLEIDING

De PRV biedt ruimte aan vestiging of uitbreiding van enige stedelijke functies, als deze bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit in de omgeving. We spreken over Rood voor kwaliteit als we de optelsom van deze mogelijkheden bedoelen. Een van die mogelijkheden is extra rood op vrijgekomen agrarische bedrijfspercelen in ruil voor extra kwaliteit, zoals

beschreven in hoofdstuk 4. Verder biedt de PRV mogelijkheden voor Rood voor kwaliteit in bijvoorbeeld kernrandzones, in de Groene Contour en op buitenplaatsen binnen de Cultuurhistorische Hoofdstructuur. In de PRV staan geen concrete regels hoe die weging moet plaatsvinden. We zijn ons ervan bewust dat de weging voor gemeenten lastig kan zijn. Daarom hebben we in het kader van het Ruimtelijk Actieprogramma handreikingen voor een aantal beleidsvelden

ontwikkeld. Deze handreikingen bieden nadrukkelijk geen aanvullende regels, maar geven gemeenten handvatten voor een goede weging. We maken daarbij gebruik van methodieken die elders in het land, veelal door of in samenwerking met provincies zijn ontwikkeld. Daarnaast hebben we in pilots op Utrechtse schaal ervaring opgedaan met het wegen van Rood voor kwaliteit.

Het rapport Rood voor kwaliteit

Het rapport Rood voor kwaliteit beschrijft landelijke ervaringen op alle provinciale beleidsvelden waarin deze weging speelt. Drie aspecten zijn nader onderzocht:

- De planeconomische haalbaarheid van het instrument Rood voor kwaliteit.
- De planologische afweging tussen extra rood en nieuwe kwaliteit.
- De juridische borging van de te realiseren/gerealiseerde kwaliteit.

Wat het eerste punt betreft, concludeert het rapport dat het redelijkerwijs niet mogelijk is algemene uitspraken te doen over de toepasbaarheid van het instrument Rood voor kwaliteit, maar dat de planeconomische haalbaarheid wel steeds bepalend is voor het succes. Daarom moet die haalbaarheid in elke situatie goed worden onderzocht. Het rapport biedt daarvoor als hulpmiddel een overzicht van factoren die de economische haalbaarheid bepalen. Het geeft kengetallen voor te maken kosten, bijvoorbeeld voor investering en beheer van groen en natuur. Verder bevat het kengetallen voor opbrengsten van rood (met een flinke bandbreedte).

Ook over de andere twee onderwerpen biedt het rapport een schat aan informatie. In dit hoofdstuk en hoofdstuk 6 spitsen we deze informatie toe op vrijkomende agrarische bedrijfspercelen.

De volledige naam van het rapport is Onderzoek Rood voor kwaliteit; ontwikkelingsinstrumenten Ruimtelijk Actieprogramma.

Opzet van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk kent een iets andere opzet dan het vorige. Omdat er voor de weging van rood en kwaliteit geen provinciale regels zijn, kunnen we geen checklist met concrete vragen geven. In plaats daarvan bieden we een aantal algemene

overwegingen en een overzicht van wegingsmethoden, met daarbij hun voordelen en hun beperkingen. De methoden hebben een duidelijke relatie met de planeconomische haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

5.1 APPELS EN PEREN: HOE VERGELIJK JE DIE? KWALITEITSWEGING VERSUS ECONOMISCHE TOETS

Hoeveel extra ruimtelijke kwaliteit moet iemand leveren om recht te krijgen op bijvoorbeeld een extra Ruimte-voor-ruimtwoning? Hoeveel kwaliteit is nodig om een bedrijf op een agrarisch perceel te kunnen vestigen zonder te hoeven slopen? Helaas bestaan hiervoor geen standaardrekenometjes. De rekenmethoden die in den lande wel zijn ontwikkeld, moeten met de nodige scepsis worden beoordeeld: ze zijn niet overal toepasbaar en zijn nooit voldoende voor een complete ruimtelijke afweging.

Bij elke vorm van Rood voor kwaliteit spelen twee algemene criteria in de afweging:

- De inbreuk die het extra rood veroorzaakt op bestaande kwaliteiten moet in evenwicht zijn met de kwaliteitswinst die wordt gerealiseerd;
- De kosten die een initiatiefnemer maakt voor extra kwaliteit moeten in redelijke verhouding staan tot de opbrengsten en de meerwaarde van de rode ontwikkeling. Dit is nodig om de totale ontwikkeling economisch uitvoerbaar te maken.

Beide afwegingen hebben weliswaar met elkaar te maken, maar zijn niet uitwisselbaar. De ruimtelijke aanvaardbaarheid van een initiatief is iets anders dan de economische haalbaarheid daarvan. Om dit onderscheid nog wat scherper te maken: de ene vorm van rood is (per vierkante meter) rendabeler dan de andere. Maar de meest rendabele gebruiksvorm is niet vanzelfsprekend die met de grootste ruimtelijke impact. Zo zal een bedrijf dat zich in het buitengebied wil vestigen, alleen omdat dit goedkoper is dan de vestiging op een bedrijventerrein, weinig geld overhouden om in kwaliteit te investeren. De ruimtelijke impact kan echter behoorlijk groot zijn. Een burger die een woningbouwmogelijkheid zoekt in het buitengebied, zal met een woning een grotere meerwaarde creëren. Ook zal hij die meerwaarde sneller kunnen en willen investeren, zeker als die aanvullende kwaliteit bijdraagt aan de waarde van zijn woonperceel.

Beide criteria zijn dus niet inwisselbaar. Toch worden in de praktijk voor het bepalen van de vereiste kwalitatieve compensatie vaak methodes gebruikt die zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat een vast deel van de gecreëerde economische meerwaarde moet worden geïnvesteerd in aanvullende kwaliteit. Dat heeft te maken met het onmiskenbare voordeel dat een dergelijke methode biedt: bij kwalitatief en kwantitatief verschillende ruimtelijke initiatieven is eenzelfde methode te gebruiken om een eerlijke, voor iedereen op dezelfde wijze berekende, mate van compensatie te vragen. Dat garandeert dat van de initiatiefnemer steeds een eerlijke bijdrage in kwaliteit wordt gevraagd. Dat is goed uit te leggen aan initiatiefnemers en biedt hen duidelijkheid vooraf. Maar is die bijdrage vanuit ruimtelijk perspectief ook voldoende? In dit hoofdstuk zetten we een aantal methoden op een rijtje. We benoemen hun voordelen en tekortkomingen, bezien vanuit hun geschiktheid om zowel de economische haalbaarheid als de ruimtelijke aanvaardbaarheid van initiatieven te beoordelen.

5.2. MOGELIJKE WEGINGSMETHODIEKEN

In het rapport Rood voor kwaliteit worden vier wegingmethoden beschreven, die zijn gebaseerd op de ervaringen in andere provincies:

1. de procesaanpak;
2. impactbepaling;
3. normgetallen of -bedragen (per oppervlakte-eenheid);
4. bestemmingsplanwinstbepaling.

De eerste methode is uitsluitend gebaseerd op de weging van de ruimtelijke impact van enerzijds rood en anderzijds de kwalitatieve tegenprestatie. Bij de tweede is die weging ook uitgangspunt, maar vervolgens worden aan de positieve en negatieve effecten wel een waarde toegekend om ze vergelijkbaar te maken. De ruimtelijke impact blijft de basis voor het bepalen van de kwalitatieve tegenprestatie. Bij de laatste methode is de mate van compensatie vooral gebaseerd op vergelijking tussen de kosten van de kwaliteitsverbetering en het economisch voordeel van de rode ontwikkeling. Bij deze methodiek is altijd een aanvullende toets nodig of rood en kwaliteit ook vanuit ruimtelijk perspectief in evenwicht zijn. De derde methodiek, met normgetallen, zit ertussenin

en probeert elementen van de tweede en vierde methode in gemakkelijk toepasbare getallen te vangen. De methoden sluiten elkaar niet uit, maar kunnen elkaar aanvullen.

5.2.1. DE PROCESAANPAK

Hoe werkt de methodiek?

Bij deze methodiek staat de ruimtelijke afweging voorop: er wordt bekeken wat de impact van het initiatief is op de omgeving en welke maatregelen mogelijk zijn om het effect van de ontwikkeling op de omgeving te verminderen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Via overleg wordt bepaald welke tegenprestatie geleverd gaat worden, rekening houdend met het kwalitatieve beleidskader. Dit beleidskader kan bijvoorbeeld een beschrijving zijn van de landschappelijke kwaliteiten van het gebied, gecombineerd met een prioriteitsstelling voor vormen van behoud en herstel van die waarden. Een zonering van het gebied, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen gebieden die wat grotere draagkracht hebben voor nieuwe rode ontwikkelingen en gebieden die vanwege hun gaafheid juist moeten worden ontzien, kan daarbij behulpzaam zijn. Voor elke zone kan ook een specifieke kwaliteitsopgave worden omschreven. De omvang van een tegenprestatie is onder andere te bepalen door een deskundige gemeenteambtenaar of een externe kwaliteitscommissie. Vergeleken met de andere methoden is bij deze methode is veel maatwerk mogelijk (Bron: provincie Noord-Brabant, 2011).

Waar en hoe wordt de methodiek toegepast?

De provincies Noord-Holland en Overijssel gebruiken de procesaanpak om de balans te bepalen tussen ontwikkelingsruimte en kwaliteitsinvestering. In de provincies Limburg en Zeeland wordt de methode gebruikt in een vervolgstap: nadat een bedrag voor kwaliteitsinvestering is vastgesteld. In de provincie Utrecht heeft de gemeente Lopik al veel ervaring opgedaan met het bieden (extra) planologische speelruimte onder de voorwaarde van voldoende ruimtelijke kwaliteit. Het motto hiervoor is: 'LopikMEerwaard'. De procesaanpak wordt daarbij gebruikt om de ruimtelijke ontwikkelingen te benaderen. De gemeente Lopik benadrukt terecht dat een dergelijk aanpak alleen succesvol kan zijn als je de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied ook vooraf

goed beschreven hebt en ook goed kunt inschatten welke gevolgen een ruimtelijke ontwikkeling voor die kwaliteiten heeft. Ook benadrukt Lopik het belang van deskundigen die een initiatief niet alleen kunnen beoordelen, maar zo nodig ook tijdig kunnen bijsturen. Voor ontwikkelingen op erven kan de ervenconsulent die deskundigheid bieden. Lopik heeft ook samenwerking gezocht met de instantie die verantwoordelijk is voor het welstandstoezicht. Ook die moet dan wel in een vroeg stadium van planvorming betrokken zijn, zodat de initiatiefnemer zijn plannen kan aanpassen voordat deze al ver zijn uitgewerkt. De belangrijkste ervaring uit Lopik: je kunt aan de slag, zonder dat er eerst ingewikkelde methodieken zijn opgesteld. En je kunt zo ook resultaten bereiken. Dat geldt voor de gemeente, maar ook voor initiatiefnemers.

Voordelen:

- De tegenprestatie wordt vastgesteld op basis van de impact op de omgeving.
- Economische winst is (in theorie) niet het uitgangspunt voor de beoordeling en de mate van compensatie.
- Er is veel ruimte en aandacht voor maatwerk, mede door tijdig overleg met de initiatiefnemers.
- De methode biedt mogelijkheden voor creatieve oplossingen.
- Vindt er goede communicatie plaats over de nieuwe toepassing, dan worden nieuwe initiatiefnemers gestimuleerd zelf op zoek te gaan naar kwaliteit.
- De methode is geschikt als aanvulling op andere methodieken of juist als basis hiervoor.

Nadelen:

- Er is geen objectieve norm aanwezig, waardoor het risico op rechtsongelijkheid ontstaat.
- De procedure kost veel tijd door de nadruk op overleg en het streven naar overeenstemming.
- Er is geen duidelijkheid vooraf voor initiatiefnemer over verplichtingen en kosten.

5.2.2 IMPACTBEPALING

Hoe werkt de methodiek?

Bij impactbepaling wordt gekeken naar de negatieve en positieve effecten van een ontwikkeling en wordt de waarde van deze effecten bepaald. Dat betekent dat bij hoogrenderende ontwikkelingen met een kleine impact absoluut gezien minder investering in de kwaliteit wordt gevraagd dan bij laagrenderende ontwikkelingen met een grote impact op de omgeving. Bij deze methode is dus de beoordeling van de ruimtelijke impact ook, net als bij de procesaanpak, het uitgangspunt om de kwalitatieve tegenprestatie te bepalen. Het verschil met de procesaanpak is dat dit gebeurt aan de hand van een gestandaardiseerde methode, die ook een vertaling naar kosten en opbrengsten vergemakkelijkt. Op het moment dat zo'n methode beschikbaar is, verloopt de beoordeling in theorie sneller, gemakkelijker en doorzichtiger.

Waar en hoe wordt de methodiek toegepast?

Impactbepaling wordt in de ruimtelijke ordening slechts op een aantal plekken toegepast. In de gemeente Haaksbergen is het Overijssels beleid voor de stimulering van kwaliteit uitgewerkt op basis



LopikMEerwaard heeft zelfs een eigen twitteraccount.

van de impactbepaling. Daarbij wordt de impact op de omgeving deels bepaald door de huidige en toekomstige milieucategorie. De omvang van de ontwikkeling in combinatie met de stijging van de milieucategorie zorgt voor een compensatieverhouding in vierkante meters te investeren groen. Dit is vervolgens teruggerekend naar euro's zodat de investeringen in de ruimtelijke kwaliteit ook in andere aspecten dan groen kunnen plaatsvinden. Deze methode probeert de ruimtelijke impact en de te realiseren kwaliteit meetbaar te maken, zodat deze objectief met elkaar te vergelijken zijn. Wat de methode complex maakt, is dat een volledige impactanalyse, met veel relevante ruimtelijke aspecten, een even lange lijst aan omrekenfactoren vraagt.

Voordelen:

- Er ontstaat geen discussie over economische waarde.
- De impact van het initiatief en de wenselijkheid voor de omgeving van de kwalitatieve tegenprestatie worden meegewogen.
- Vooraf bestaat enige mate van duidelijkheid over de omvang van de investering.
- De gevraagde bijdrage of investering in kwaliteit is goed te relateren aan de ruimtelijke impact van het initiatief op de omgeving.
- Het proces verloopt vlotter dan bij procesbenadering.

Nadelen:

- De methode is complex en bewerkelijk.
- De impact van verschillende initiatieven is niet gemakkelijk te objectiveren.
- Om impact naar bedragen om te rekenen, is toch weer een economische basis nodig.
- Initiatieven met hoge impact en lage economische draagkracht komen niet van de grond (dit kan ook als een voordeel worden gezien: de uitkomst van de rekensom kan een goede reden zijn om kansloze initiatieven met veel impact en weinig meerwaarde gewoon niet toe te staan).

5.2.3 NORMGETALLEN OF -BEDRAGEN

Hoe werkt de methodiek?

Met normgetallen of -bedragen wordt rood vertaald naar een eenheid, zoals vierkante meters. Daarna kan dit worden omgerekend naar euro's of kwaliteitscompensatie in vierkante meters of procenten. Zo is de investering in ruimtelijke kwaliteit te bepalen.



Leusden

Dagopvang Dandelion (kinderopvang, buitenschoolse opvang, dagopvang volwassenen); Horsterweg. Een mooi voorbeeld van een bedrijfsmatige functie in een boerderij met alleen maar ruimtelijke winst: de relatief jonge, maar karakteristieke boerderij blijft behouden; het erf is aantrekkelijk ingericht, met behoud van de monumentale bomen en met een nieuwe hooiberg. Voor de functie is de plek, in de buurt van de kern en tegen het recreatiegebied De Schammer, ideaal. Het bedrijf voorziet in een maatschappelijke gewenste functie. In een dergelijk geval hoeft de weging, zelfs al wordt er minder dan 50 % van de bedrijfsbebouwing gesloopt, niet te veel moeite te kosten.

Waar en hoe wordt de methodiek toegepast?

In principe zijn de regels zoals die nu in de PRV zijn opgenomen (en die doorgaans een vertaling krijgen naar bestemmingsplannen) ook te beschouwen als normgetallen. Bijvoorbeeld bij Ruimte voor ruimte: als alle agrarische bedrijfsbebouwing op een perceel wordt gesloopt, met een minimum van 1.000 m², dan mag de initiatiefnemer één extra bouwen. De sloop is te beschouwen als de investering in kwaliteit, als tegenprestatie voor het recht op de bouw van de extra burgerwoning.

Deze normgetallen worden algemeen geaccepteerd, omdat er een grote mate van overeenstemming in Nederland is over recht en tegenprestatie. Iedereen begrijpt dat met de sloop van agrarische bebouwing kwaliteitswinst wordt bereikt, dat de bouw van een extra burgerwoning in het buitengebied een inbreuk vormt op die kwaliteit en dat recht en prestatie in zekere mate in evenwicht zijn. Dat laatste is dan nog het lastigst: want waar is die 1.000 m², een maat die al heel lang wordt toegepast, eigenlijk op gebaseerd? Oorspronkelijk komt het concept van Ruimte voor ruimte voort uit de Reconstructiewet, althans uit het beleid dat uit deze wet voortkwam. De regeling werd bedacht om de vrijwillige sanering van intensieve veehouderijen te stimuleren, dus om de actieve sanering en sloop van bedrijven te financieren. De norm van 1.000 m² sloop als minimumoppervlakte om één extra woning toe te staan, was ook toen al gebaseerd op de verhouding tussen sloopkosten en opbrengst van de woning én op een redelijke verhouding tussen kwaliteitswinst en ruimtelijke impact.

Op normbedragen kan worden voortgebouwd, op basis van een (vorm van) evenredigheid. Een voorbeeld daarvan is de regeling die in de PRV is opgenomen voor situaties veel meer dan 1.000 m² aan bedrijfsoppervlakte wordt gesloopt. Bewust is echter niet gekozen voor één woning per 1.000 m² sloop. De totale kosten voor initiatiefnemer lopen namelijk niet recht evenredig op bij grotere sloopoppervlakten, terwijl de kwaliteitsimpact bij de bouw van meer dan één extra huis vaak wel meer dan evenredig toeneemt. Ook bestemmingsplannen zitten vaak vol met dit soort normgetallen, al of niet gebaseerd op die uit de PRV. Bij plannen die afwijken van de norm die het bestemmingsplan aangeeft, kan de mate van afwijking ook als een (voorzichtige) indicatie dienen voor de omvang van de te eisen kwalitatieve tegenprestatie. De vraag is of het werken met normgetallen wel als

een afzonderlijke methode moet worden gedefinieerd. De normgetallen moeten namelijk altijd in zekere mate gebaseerd zijn op de methode van impactbepaling (de ruimtelijke afweging), en tegelijkertijd op de methode van meerwaardeberekening (de economische haalbaarheid, zie hieronder). Met de bijbehorende voordelen en beperkingen. Het verschil tussen de methode met normgetallen enerzijds en de impactbepaling en de bestemmingsplanwinstberekening anderzijds is vooral dat bij die normgetallen veelal een langjarige ervaring een rol speelt. Dat geldt zeker voor de normen voor Ruimte voor ruimte.

Het rapport Rood voor kwaliteit noemt voorbeelden van hoe diverse provincies de normgetallen hebben berekend. Die leggen steeds óf het accent meer op de ruimtelijke afweging, óf op de financiële.

5.2.4 BESTEMMINGSPLANWINST-BEREKENING

Het uitgangspunt bij een bestemmingsplanwinstberekening is dat de waardeverhoging van de grond na ontwikkeling de basis vormt voor de mate waarin geïnvesteerd moet worden in de ruimtelijke kwaliteit. Deze methodiek wordt veel gebruikt bij klassieke grondexploitaties waarbij bovenplanse vereveningsbijdragen worden gevraagd. Voor ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn er twee varianten om tot een bestemmingsplanwinstberekening te komen: via vaste grondprijzen (nota Grondbeleid) of via taxatiewaarden.

VARIANT 1: VASTE PRIJZEN PER FUNCTIE EN OPPERVLAKTE-EENHEID

Hoe werkt de methodiek?

De gemeente bepaalt in overleg met een taxateur de gemeentebrede grondprijzen. Dit zijn vaste waarden per vierkante meter voor diverse functies in het buitengebied. Dit gebeurt voor de diverse functies op basis van de feitelijke marktwaarde. Deze waarden worden vastgelegd in een nota Grondbeleid. Bij ontwikkelingen wordt bekeken of er sprake is van waardeverhoging als gevolg van de functiewijziging. Is hier sprake van, dan moet een van te voren vastgesteld percentage van deze waardeverhoging worden ingezet voor Rood voor kwaliteit. Om dit percentage vast te stellen, kan onderscheid worden gemaakt tussen functies met een

lage impact (een laag percentage aan afdracht) en functies met een hoge impact (een hoog percentage aan afdracht), zodat de ruimtelijke afweging toch in de methodiek is verwerkt. De tegenprestatie wordt bepaald volgens het kwalitatieve beleidskader of in overleg met de initiatiefnemer.

Waar en hoe wordt de methodiek toegepast?

Het uitgangspunt van de regeling voor functieverandering in het buitengebied is dat de initiatiefnemer een netto financiële meerwaarde creëert, mede dankzij planologische medewerking van de gemeente. Een deel van die meerwaarde wordt besteed aan een kwaliteitsimpuls voor de omgeving. Daardoor heeft de functieverandering ook een meerwaarde voor de gemeenschap. Uitgangspunt hierbij is dat iedere initiatiefnemer op dezelfde manier kan berekenen welk bedrag aan verevening besteed moet worden. Een aantal gemeenten werkt met een dergelijke methodiek (gemeente Tubbergen, gemeente Dinkelland, gemeente Brummen). De bedragen zijn in overleg met plaatselijke taxateurs en belangengroepen bepaald, terwijl het investeringspercentage (25%) door de politiek is bepaald. In de kernrandzones ligt dit percentage lager (10%).

Voordelen:

- De uniforme en kwantitatieve norm is vooraf vastgesteld.
- De gemeente houdt bij het vaststellen van grondprijzen rekening met lokale en regionale omstandigheden.
- De tegenprestatie is gerelateerd aan economisch voordeel en houdt dus rekening met draagvlak van het initiatief.

Nadelen:

- Vaststelling op intergemeentelijk niveau, bijvoorbeeld door provincie (zoals bij andere provincies gebeurt) biedt weinig gemeentelijke vrijheid.
- Bij vaststelling door individuele gemeenten ontbreekt een uniforme norm voor de hele provincie.
- De waardeontwikkeling van de grond alleen vormt onvoldoende grondslag voor de gevraagde omvang van de kwaliteitsinvestering. Dit kan leiden tot gefundeerde klachten van de initiatiefnemer over de vereiste investering.
- De methodiek is niet toepasbaar voor functies

waarbij feitelijk geen waardestijging plaatsvindt.

- De methodiek is niet toepasbaar voor functies die een grote differentiatie kennen of waarvan de waarde sterk bepaald wordt door de specifieke locatie. (Bron: provincie Noord-Brabant, 2011).

VARIANT 2: BEREKENING OP BASIS VAN SPECIFIEKE TAXATIE

Hoe werkt de methodiek?

De tweede variant van de bestemmingsplanwinstberekening maakt gebruik van taxatiewaarden. Een onafhankelijke makelaar of taxateur maakt in overleg met de initiatiefnemer een waarde van een object voor en na het initiatief inzichtelijk. Is er discussie over taxatiewaarden, dan vindt vaak een driemans-taxatie plaats. Naast het taxeren van de waarde wordt een percentage vastgesteld dat aangeeft welk deel van de winststijging moet worden ingezet als kwalitatieve tegenprestatie.

Waar en hoe wordt de methodiek toegepast?

Een aantal gemeenten werkt met een dergelijke methodiek (gemeente Voorst, gemeente Castricum). De gedachte erachter is dezelfde als bij variant 1, alleen is hier de getaxeerde grondwaarde van een concreet (woning)bouwperceel het vertrekpunt. De waarde van een woningbouwperceel is hoger dan hetzelfde stuk grond in agrarisch gebruik. De initiatiefnemer maakt ook kosten, zoals advieskosten en kosten om de kavel bouwrijp te maken. Deze kosten worden in mindering gebracht op de totale meerwaarde. De gemeenteraad bepaalt welk percentage van de berekende meerwaarde geïnvesteerd moet worden in omgevingskwaliteit. In het geval van de gemeente Voorst is dit 25%. De gemeenteraad van Voorst heeft voor dit percentage gekozen, omdat de raad de drempel voor nieuwe initiatieven vanuit het gebied niet te hoog wilde maken en omdat de waardetoevoeging van de investering pas te gelde gemaakt wordt als het eigendom ooit weer wordt doorverkocht.

Voordelen:

- De methodiek sluit aan bij bestaande praktijk.
- Er is sprake van maatwerk voor in principe alle functies.
- De tegenprestatie is gerelateerd aan economisch

voordeel en houdt dus rekening met de draagkracht van het initiatief.

- De methode is nuttig om planeconomische haalbaarheid in beeld te krijgen.

Nadelen:

- De waardeontwikkeling van de grond alleen vormt onvoldoende grondslag voor de gevraagde omvang van de kwaliteitsinvestering. Dit kan leiden tot gefundeerde klachten van de initiatiefnemer over de vereiste investering;
- Het kost extra werk om de waarde vast te stellen.
- De methode is gevoelig voor manipulatie door creatief met opbrengsten en kosten om te gaan.

5.3 CONCLUSIE

Uit het overzicht van benaderingswijzen blijkt dat de ideale werkwijze niet bestaat. Er is niet één gemakkelijk te ontwikkelen afwegingsmechanisme voorhanden dat alle situaties dekt en altijd een verantwoorde afweging garandeert. Dit is geen reden om ruimtelijke ontwikkelingen die nieuw rood koppelen aan meer kwaliteit, dan maar uit de weg te gaan. Belangrijk is om te realiseren, dat de kwaliteitsweging en de economische toets niet uitwisselbaar zijn, maar wel complementair. Het is goed mogelijk om (elementen) uit verschillende methoden te combineren als daarbij steeds maar het doel en de beperking van de methode helder is.

Een procesbenadering leidt een goed beeld van de kwaliteiten van de omgeving en tot een goede beschrijving van de beoogde kwaliteitsontwikkeling. Hiermee is snel resultaat te boeken. Het is een kwestie van ervaring opdoen en leren van resultaten om een evenwicht te vinden tussen het rood, de optimale inpas-sing daarvan en toevoeging van nieuwe kwaliteiten. Uiteindelijk zijn deze ervaringen vast te leggen in een methode voor impactbepaling. Die draagt zeker bij aan een afweging die voor initiatiefnemers doorzichtiger en voor de gemeente gemakkelijker toepasbaar is. Maar het hoeft niet. De ervaring leert immers ook, dat elk nieuwe situatie toch weer uniek is. Met een goede beschrijving van de processtappen en de hulpmiddelen voor de impactbepaling is al veel te bereiken. Te denken valt daarbij aan:

- documenten waarin de gebiedskwaliteiten zijn vastgelegd;
 - beleidsdocumenten waarin gewenste ontwikkelingen zijn beschreven;
 - deskundige instanties die advies geven.
- Om de haalbaarheid en de redelijkheid van een initiatief te beoordelen, is het ook zinvol de verhouding tussen kosten en opbrengsten te bekijken. De provinciale notitie Rood voor kwaliteit biedt kengetallen om kosten en opbrengsten indicatief in te schatten. Als je deze weging als gemeente een zwaardere status wil geven en beleidsuitgangspunten wil vastleggen over het deel van de meerwaarde dat in kwaliteit moet worden geïnvesteerd, kunnen alle genoemde methoden de basis bieden.

HOOFDSTUK 6

HET WAARBORGEN VAN (AANVULLENDE) KWALITEIT

6.0 INLEIDING

Een rode ontwikkeling is alleen mogelijk als daar ook een vorm van kwaliteitsverbetering tegenover staat. Dus is het zaak deze kwaliteitsverbetering ook goed te borgen. De PRV stelt wel dát de kwaliteitsverbe-

tering moet worden geborgd, maar schrijft niet voor hóé dit juridisch moet worden geregeld. Bepalend bij de borging zijn dus de algemene juridische noties die in Nederland gelden op basis van de wet, de jurisprudentie en praktische ervaringen. In dit hoofdstuk lichten we deze noties nader toe.

6.1 ALGEMENE VOORWAARDEN VOOR BORGING

Een goede borging is mogelijk als aan drie voorwaarden is voldaan:

1. De rode ontwikkeling en de kwaliteitsverbetering zijn beide planologisch mogelijk gemaakt, bij voorkeur tegelijkertijd.
2. Bij het ruimtelijk plan dat de rode ontwikkeling en de kwaliteitsverbetering mogelijk maakt, is de samenhang tussen beide onderbouwd.
3. De realisering van de kwaliteitsverbetering is (blijvend) verzekerd.

Verder moet het bestemmingsplan of de Wabo-vergunning aan drie eisen voldoen:

1. eenheid in procedure;
2. eenheid in ruimtelijke onderbouwing.
3. voorwaardelijkheid in de regelstelling: het rood mag alleen worden gerealiseerd als de kwaliteitsverbetering is gegarandeerd.

6.1.1 EENHEID IN PROCEDURE

Die eerste voorwaarde ligt voor de hand: de rode ontwikkeling past meestal niet in het vigerende bestemmingsplan en de kwaliteitsverbetering past vaak niet in de vigerende planregels. Die belemmeringen moeten dan wel worden weggenomen. Hierbij is het belangrijk dat de belemmering voor de kwaliteitsverbetering voorafgaand of tegelijkertijd met die voor de rode ontwikkeling verdwijnt. Als de planologische belemmering voor de kwaliteitsverbetering wordt weggenomen op het moment dat de rode ontwikkeling al mogelijk is gemaakt, wordt het praktisch onmogelijk om aan beide andere voorwaarden te voldoen.

6.1.2. EENHEID IN RUIMTELIJKE ONDERBOUWING

Maakt de eerste voorwaarde het verstandig rood en kwaliteit in één keer in een bestemmingsplan te regelen, beide andere voorwaarden maken dat zo goed als onvermijdelijk.

Als een rode ontwikkeling op een voormalig agrarisch bedrijfsp perceel in een bepaalde omvang alleen toegestaan is in ruil voor extra kwaliteit, moet die

samenhang uit de toelichting van het bestemmingsplan blijken. Alleen dan is het mogelijk goed aan bovenstaande voorwaarden te voldoen.

Dit wil niet zeggen dat het rood en de kwaliteitsverbetering altijd ruimtelijk volledig op elkaar moeten sluiten. Eén bestemmingsplan kan twee, niet-aansluitende percelen omvatten. Bij een rode ontwikkeling op een vrijgekomen agrarisch erf in combinatie met kwaliteitsverbetering, is dit vaak het geval. Het is nu eenmaal niet altijd mogelijk de beoogde kwaliteitsverbetering direct aansluitend aan het erf te realiseren.

Aan de andere kant: hoe verder beide uit elkaar liggen, hoe lastiger het is om de ruimtelijke samenhang goed te onderbouwen. Onmogelijk is het niet: als de inbreuk die de rode ontwikkeling met zich meebrengt voor het landschap, op een andere locatie wordt gecompenseerd met een duidelijke verbetering voor het landschap, kan de samenhang voldoende worden onderbouwd. Dit is zeker zo als beide locaties deel uitmaken van hetzelfde landschap. De gemeente Lopik heeft hier goede ervaringen mee opgedaan.

Als de locaties niet op elkaar aansluiten en het kwaliteitsverlies ook niet onmiddellijk vergelijkbaar is met de voorgenomen kwaliteitswinst, wordt het nog iets lastiger. Dit is bijvoorbeeld het geval als een aantasting van het landschap wordt gecompenseerd door de recreatiemogelijkheden of de waterhuishouding te verbeteren. In deze gevallen is het gemakkelijker de individuele ruimtelijke ontwikkelingen te onderbouwen als er een gemeentelijk beleidsdocument bestaat waarin op gebiedsniveau alle gewenste kwaliteitsverbeteringen worden omschreven en in samenhang worden geplaatst. Een initiatiefnemer kan dan zelf beoordelen welke vorm van kwaliteitsverbetering hem het beste past, zonder dat de indruk hoeft te ontstaan van een soort 'prijslijst' voor ongewenste rode ontwikkelingen.

6.1.3 VOORWAARDELIJKHEID IN REGELSTELLING: DE VOORWAARDELIJKE VERPLICHTING

Om de vereiste kwaliteitsverbetering te garanderen, is een vorm van juridische zekerstelling nodig. Traditioneel gebeurde dat via het privaatrechtelijke spoor: door de verplichting vast te leggen in een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer die ook de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsverbetering. Bij zo'n overeenkomst konden eventueel ook derden betrokken worden, bijvoorbeeld

de eigenaar van de grond waarop de kwaliteitsverbetering plaatsvindt.

Aan zo'n overeenkomst kunnen derde belanghebbenden echter geen rechten ontnemen. Die kunnen de gemeente niet vragen om handhavend op te treden als de initiatiefnemer de overeenkomst niet nakomt. Als de betrokkenen bij de overeenkomst die gezamenlijk opzeggen, staat die derde ook met lege handen. Uit diverse uitspraken van de Raad van State blijkt dat hij het noodzakelijk vindt om verplichtingen die voor een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk zijn, ook in het publiekrechtelijk spoor vast te leggen: in het bestemmingsplan dus, of eventueel als voorwaarde bij een Wabo-vergunning waarmee van het vigerende bestemmingsplan wordt afgeweken. De manier waarop dat moet gebeuren, wordt steeds duidelijker, maar de jurisprudentie is nog in ontwikkeling.

Het bestemmingsplan kan een zogenaamde voorwaardelijke verplichting bevatten. Hierbij is de rode ontwikkeling en het gebruik daarvan alleen mogelijk als maatregelen of een voorziening worden getroffen en in stand gehouden. Als een vorm van kwaliteitsverbetering noodzakelijk is voor de ruimtelijke afweging, dan is het dus ook nodig deze via een voorwaardelijke verplichting te regelen. Dit is geen provinciale eis of een specifieke wettelijke verplichting, maar uit jurisprudentie blijkt dat opname in het bestemmingsplan noodzakelijk is in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

De voorwaardelijke verplichting is in feite een gebod dat is vormgegeven als een verbod en is gekoppeld aan gebruiksregels. Het is een plicht om bij (de wijziging van) een bepaald gebruik, bepaalde voorzieningen te treffen en in stand te houden.

Omdat zo'n gebodsbepaling in strijd leek met het principe dat een bestemmingsplan eigenlijk alleen verboden kent en geen geboden, hebben de uitspraken van de Raad van State in het begin nog wel de nodige wenkbrauwen doen fronsen. De term, of zelfs het principe, is ook (nog) nergens in de wet terug te vinden.

Maar er is niet voor niets sprake van een voorwaardelijk gebod of verplichting. Het gebod geldt alleen als van het bouw- of gebruiksrecht daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt. Van een gebod in absolute zin is dus geen sprake en in die zin is de verplichting ook geen inbreuk op de wettelijke systematiek van het bestemmingsplan. Toegespitst op het onderwerp

van deze handreiking: zolang niet gebruik gemaakt wordt van het recht om bijvoorbeeld een extra Ruimtevoor-ruimtwoning te bouwen, is de vereiste kwaliteitscompensatie ook niet nodig.

En het feit dat het instrument nog niet in de wet staat, gaat veranderen. Aan artikel 3.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt een passage toegevoegd, waarin de mogelijkheid van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan wordt vastgelegd.

Uit recentere jurisprudentie blijkt dat de verplichte voorziening niet per se moet zijn gerealiseerd, voordat van het bouw- en gebruiksrecht gebruik kan worden gemaakt. Aan de verplichting kan namelijk ook een termijn worden gebonden. Dat is vooral zinvol in situaties waarbij het onontkoombaar is dat met de realisering van de kwaliteitsverbetering de nodige tijd is gemoeid. Ook de economische uitvoerbaarheid kan bij het bepalen van een termijn een rol spelen. Het stellen van zo'n termijn maakt de handhaving van de bepaling natuurlijk wel lastiger.

Een verplichting om maatregelen te nemen, kan natuurlijk alleen in het bestemmingsplan staan als de te nemen maatregelen in hetzelfde bestemmingsplangebied liggen. Ook dit is een reden om de rode ontwikkeling en de kwalitatieve compensatie in één bestemmingsplan te regelen, ook al sluiten beide niet direct op elkaar aan.

Een voorwaardelijke verplichting kan eigenlijk alleen achterwege blijven, als via een andere publiekrechtelijke weg dan die van de ruimtelijke ordening al gegarandeerd is dat aan de voorwaarde wordt voldaan. Dat is maar in een beperkt aantal situaties het geval. Bijvoorbeeld als een vergunning nodig is in het kader van de Natuurbeschermingswet waarin de voorwaarden worden geregeld.

Ten slotte kunnen in een voorwaardelijke verplichting alleen ruimtelijk relevante zaken worden geregeld. Als aanvullende afspraken te maken over uitvoeringsaspecten nodig blijken, kan dat in een overeenkomst worden vastgelegd.

6.2. DE OVEREENKOMST ALS AANVULLEND INSTRUMENT VOOR BORGING

Een overeenkomst over de te realiseren kwaliteitsverbetering dient dus vooral als aanvulling op de voorwaardelijke verplichting. Namelijk voor aspecten op

uitvoeringsniveau die niet zodanig ruimtelijk relevant zijn, dat ze in het bestemmingsplan kunnen worden vastgelegd.

Wat nu als een gemeente ervoor kiest om toch de privaatrechtelijke weg te kiezen om een kwaliteitsverbetering te borgen en een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan achterwege te laten? Komt de provincie dan altijd juridisch tegen het plan in het geweer, omdat de vereiste kwaliteit onvoldoende verzekerd is? Dat ligt niet onmiddellijk voor de hand. De juridische vorm waarmee bouwrecht en kwaliteitsverplichting worden gekoppeld, is immers niet dwingend in de PRV voorgeschreven. Maar de provincie zal in het vooroverleg wel op de publiekrechtelijke vorm blijven aandringen, omdat deze de meeste zekerheid biedt. Naarmate de risico's en de provinciale belangen groter zijn, is de kans groter dat de provincie zwaardere middelen zal inzetten.

6.3 IS KWALITEITSVERBETERING OOK MOGELIJK VIA EEN BIJDRAGE AAN EEN FONDS?

Een andere situatie ontstaat als de initiatiefnemer niet zelf verantwoordelijk is voor de kwalitatieve compensatie, maar die overlaat aan de gemeente. Dit kan een aantrekkelijke optie zijn als het instrument Rood voor kwaliteit vaak en bij veel verschillende initiatiefnemers in een gebied wordt toegepast. De vereiste kwaliteitsinvesteringen zijn dan te bundelen door één gecombineerde gebiedsopgave te realiseren, door of onder regie van de gemeente. De initiatiefnemers moeten dan naar evenredigheid een bijdrage leveren in een fonds.

Bij deze werkwijze ligt het wel voor de hand een anterieure overeenkomst te sluiten. Omdat de initiatiefnemer de realisering niet zelf in de hand heeft, kan de toestemming voor zijn initiatief ook moeilijk afhankelijk worden gemaakt van de realisering van het rood. Voor de initiatiefnemer lijkt dit een gemakkelijke weg: hij koopt zijn verplichting als het ware af. Voor de gemeente is het echter een bijzonder complexe situatie, omdat de wetgever aan een dergelijke oplossing strenge voorwaarden stelt, waaraan niet gemakkelijk is te voldoen.

Die gecombineerde voorziening krijgt dan het karakter van een collectieve voorziening, die de gemeente bij de initiatiefnemers moet verhalen.

Dat kan niet zomaar. Er worden hoge eisen gesteld aan het onderbouwen van de redelijkheid en de billijkheid van een financiële bijdrage. Om de schijn te voorkomen dat de initiatiefnemer zijn planologische toestemming koopt, worden ook hoge eisen gesteld aan het onderbouwen van de ruimtelijke samenhang tussen de rode ontwikkeling en de 'collectieve' kwaliteitsverbetering. Feitelijk zijn de eisen nog strenger dan bij de hiervoor beschreven situatie waarbij het ging om een enkele rode ontwikkeling en een enkele kwaliteitsverbetering, te realiseren door één initiatiefnemer.

In de praktijk is voor een dergelijke situatie een structuurvisie voor een heel gebied nodig. Verder is een exploitatieplan in veel gevallen verplicht. Omdat deze werkwijze complex is, verwijzen we hier naar het rapport Rood voor Kwaliteit. In de praktijk zal deze werkwijze niet vaak gekozen worden als het er alleen om gaat ruimere ontwikkelingen op vrijkomende agrarische bouwpercelen mogelijk te maken. Voor dit ruimtelijk doel is het aantal ruimtelijke initiatieven doorgaans te klein, te onvoorspelbaar, te verspreid en te divers. Dat kan anders zijn als het gaat om samenhangende gebieden van een grotere omvang met daarin een grote ruimtelijke dynamiek, zoals kernrandzones. Dergelijke gebieden lenen zich meer voor een sterk geregisseerde aanpak op gebiedsniveau.

6.4 EEN TUSSENWEG TUSSEN KWALITEITSVERBETERING IN NATURA EN TOEPASSING VAN EEN FONDS?

Bij een gecoördineerde aanpak op gebiedsniveau is ook nog een tussenvorm denkbaar tussen verplichte kwaliteitsverbetering in natura door de initiatiefnemer zelf en een verplichte bijdrage aan een fonds. Als er bijvoorbeeld een natuurorganisatie in het gebied is die wel de grond, maar niet de middelen heeft om een nieuw natuurgebied in te richten en te beheren, zouden initiatiefnemers elders in het gebied hun bouwrecht kunnen 'verdienen' door met de natuurorganisatie een afspraak te maken over een (evenredige) bijdrage in de ontwikkeling van het natuurgebied. Voor de initiatiefnemer van het rood is er dan sprake van een bijdrage in geld. Voor de planologische afweging van de gemeente is er echter sprake van een, verzekerde, kwaliteitsverbetering in natura en hoeft zij geen fonds op te zetten en te beheren. De gemeente moet dan wel bepalen wat een evenredige bijdrage inhoudt. En waterdichte afspraken tussen gemeente en

natuurorganisatie zijn nodig om de groene ontwikkeling daadwerkelijk te realiseren en beheren. Van een dergelijke werkwijze hebben wij in den lande nog geen uitgewerkte voorbeelden kunnen vinden. Over de juridische haken en ogen valt daarom ook nog niet veel te zeggen.

6.5 CONCLUSIE

In principe zijn er twee manieren om aanvullende kwaliteit te realiseren als die aanvullende kwaliteit vereist is om medewerking te kunnen verlenen aan een functiewijziging op een voormalig agrarisch bedrijfspersceel:

- De initiatiefnemer verzorgt de aanvullende kwaliteit zelf.
- De initiatiefnemer levert een financiële bijdrage aan een collectieve kwaliteitsverbetering op gebiedsniveau.

De eerste vorm is het gemakkelijkst te borgen, namelijk door de rode en de groene ontwikkeling in één bestemmingsplan op te nemen en de rode ontwikkeling te koppelen aan een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan. Eén privaatrechtelijke overeenkomst is nodig om in deze situaties aanvullend zaken te regelen op uitvoeringsniveau.

De tweede vorm is aanmerkelijk complexer, mede omdat het verhalen van een financiële bijdrage met veel wettelijke waarborgen omgeven is. Voor incidentele functiewijzigingen in het buitengebied is dit geen geschikt middel. Dat kan anders zijn, als het gaat om samenhangende gebieden met veel dynamiek, waar onder regie van de gemeente de kwaliteitsverbetering geconcentreerd wordt gerealiseerd.

COLOFON

Deze handreiking is een initiatief van de provincie Utrecht en is één van de projecten uit het Ruimtelijke Actieprogramma (RAP) 2012-2015.

De leidraad is digitaal te vinden op www.provincie-utrecht.nl.

TEKST:

Maarten Buruma, provincie Utrecht

FOTO'S:

Johan Hanco i.o. provincie Utrecht en Maarten Buruma

VORMGEVING:

Brand New id, www.brandnewid.com

DRUKWERKBEGELEIDING:

MultiMediaCentrum provincie Utrecht

© provincie Utrecht, december 2014

Provincie Utrecht

Postbus 80300, 3508 TH Utrecht

T 030 25 89 111

