

Lopik***MEerwaard***

Beleid inzake de gebiedsontwikkeling

1. Inleiding

In de raadsvergadering van 27 maart 2007 is de notitie LopikMEerwaard vastgesteld en is besloten dat uitwerking moet worden gegeven aan de uitgangspunten van deze notitie.

In deze notitie is vastgelegd dat we het instrument ontwikkelingsplanologie moeten gaan inzetten om de ruimtelijke kwaliteit van onze gemeente te versterken.

Vervolgens is een Adviescommissie Gebiedsontwikkeling Lopik ingesteld, die tot doel had als klankbord te fungeren. Deze commissie is 4 keer bijeengewees en daarin is uitvoerig gediscussieerd over het onderwerp.

De samenstelling van deze adviescommissie is in bijlage 1 opgenomen.

Er is een aanzet voor een beleidsnota inzake het beleid rond de gebiedsontwikkeling opgesteld.

Deze notitie is besproken in de adviescommissie en om commentaar voorgelegd aan provincie Utrecht.

De provincie heeft deze aanzet van commentaar voorzien. Dit commentaar is als bijlage 2 opgenomen.

Het commentaar van de provincie is waar nodig verwerkt in onderstaande beleidsnota.

2. Doel van de gebiedsontwikkeling.

Doel van de ontwikkelingsplanologie (hierna te noemen gebiedsontwikkeling) is zeer kort samen gevat het volgende:

Door op een bepaald perceel ontwikkelingen mogelijk te maken, de kwaliteit van de bebouwingslinten en/of het landschap van onze gemeente te verhogen.

De kwaliteiten van het buitengebied van onze gemeente zijn meer dan genoegzaam bekend. In deze notitie zullen wij deze niet nog eens uitvoerig beschrijven. Wij verwijzen slechts naar reeds eerder vastgestelde beleidsstukken als:

- a. Het bestemmingsplan Landelijk Gebied, waarin in de toelichting een beschrijving is gegeven van het gebied.
- b. De welstandsnota, waarin de karakteristiek van het buitengebied van onze gemeente is omschreven en waarin de welstandscriteria zijn opgenomen.
- c. Het Landschapsontwikkelingsplan Groene Driehoek en de uitwerking in het Handboek groene bebouwingslinten in de Utrechtse Waarden.

Op de omslag van deel 2 van het Rapport Linten in de Leegte, Handboek groene bebouwingslinten in de Utrechtse Waarden is het volgende opgenomen:

“Nu nog zien we die groene, oorspronkelijke structuren en met aandacht ingerichte erven. De linten zijn nog steeds de plekken waar buitenmensen wonen, werken, recreëren en waar natuur en landschap is. Met nieuwe buitenbewoners en een wereldeconomie, die schreeuwt om aandacht, veranderen de linten snel. Het is de kunst om deze dynamiek met nieuwbouw en snelle ontwikkelingen te realiseren met respect voor de streekeigenheid, die er al veel langer is. En zoals bomen het erf met bebouwing verbinden met het landschap, blijven wij verbonden met de streek.”

“Linten in de leegte is een inspiratiebron voor iedereen, die woont in het buitengebied van de Utrechtse Waarden. Het wil de oorsprong van de streek laten zien, het vroegere en het huidige gebruik ervan en de vaak prachtige groene inrichting. Het boek laat de lezer zien wat streekeigenheid is. Foto's en schetsen van bestaande bouwwerken en groene erven helpen om de erven in het lint te begrijpen. De meeste principes voor inrichting zijn namelijk logisch en eenvoudig. Door dit boek te bekijken en langzaam verder te lezen, zal het spreekwoordelijke boerenverstand zich vanzelf verder ontwikkelen”

Vooraf het “spreekwoordelijke boerenverstand” spreekt ons aan. Zonder dat zaken in allerlei regels zijn vast gesteld, kan je soms op “je klompen aanvoelen” dat een bepaalde ontwikkeling goed is voor de kwaliteit van de bebouwingslinten. Indien dat gevoel aanwezig

is, dient er wat ons betreft medewerking aan een dergelijke ontwikkeling te worden verleend en dan dienen we ons niet te laten weerhouden door regels, die dat onmogelijk maken. Goede initiatieven, die positieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het gebied, dienen mogelijk gemaakt te worden.

Op deze manier blijft er dynamiek in het buitengebied en die is nodig omdat de traditionele drager van de economie van het buitengebied, die agrarische sector, aan kracht inboet. Deze nota probeert “handen en voeten” te geven aan dit beleid, waarbij gewaakt moet worden dat door het stellen van allerlei regels een keurslijf ontstaat, die ontmoedigend werkt voor initiatieven.

De overgang van toelatingsplanologie naar gebiedsontwikkeling betekent vernieuwing. Deze ontwikkeling vergt veel van partijen en vraagt een rolverandering van alle betrokken partners. Voor alle betrokkenen geldt dat zij aan het leren zijn.

Dat betekent dat er ook geëvalueerd moet worden.

Vanaf nu willen wij ons richten op ontwikkelen en minder op het beheersen. Wel willen wij het behoud en de ontwikkeling van de aanwezige natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden waarborgen zonder een woud aan regels en voorwaarden op te nemen.

Dat vraagt een verandering in denken en vertrouwen in initiatiefnemers.

Teneinde te voorkomen dat er sprake is van willekeur, dienen er wel kaders te worden gesteld. Die kaders zijn ook bedoeld om met de andere overheden overleg te voeren over haalbaarheid van plannen.

Wij realiseren ons dat in een aantal gevallen afgeweken zal worden van het tot op heden vastgestelde beleid.

Wij vinden dat wij de ruimte moeten krijgen om te experimenteren met het nieuwe beleid, met als doel verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Ruimtelijke kwaliteit, is een subjectief begrip. Teneinde dit begrip te objectiveren, zijn er spelregels nodig. In deze nota worden de spelregels gegeven, zonder dat concrete uitkomsten worden geboden.

Wij hebben ons bij het opstellen van deze nota sterk laten leiden door het beleid dat is vastgesteld in de provincie Limburg en is aangeduid als:

Verhandelbare Ontwikkelings-Rechten-methode (VORM).

Bouwkavel op Maat plus (BOM+)

Contourenbeleid (VORM)

3. Beleidsregels.

3.a . Gemeentelijk beleid.

Bestemmingsplan Landelijk Gebied

In het bestemmingsplan Landelijk Gebied, vastgesteld op 12 juni 2007, 12 februari 2008 gedeeltelijk goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van Utrecht (m.u.v. enkele voorschriften en percelen) en met de uitspraak d.d. 24 juni 2009 van de Afdelingsbestuursrechtspraak van de Raad van State onherroepelijk geworden, liggen de regels vast voor de toetsing van plannen.

Met name zijn van belang artikel 26 (nevenfuncties ter plaatse van bouwvlakken) en artikel 27 (vervolgfuncties ter plaatse van bouwvlakken). Korthedshalve wordt verwezen naar de inhoud van deze artikelen, die als bijlage 3 zijn opgenomen. Dit beleid behoeft verder geen toelichting.

Welstandsnota.

In deze nota, vastgesteld op 1 juni 2004 wordt de karakteristiek van het buitengebied beschreven en zijn de welstandscriteria opgenomen. Volstaan wordt met een verwijzing naar deze nota.

Landschapsonwikkelingsplan Groene Driehoek.

In dit plan, vastgesteld 13 december 2005, wordt uitvoerig beschreven wat de mogelijkheden en keuzen zijn voor de landschapsonwikkeling in de komende ca 30 jaar. Er is een uitvoerig

uitvoeringsprogramma opgenomen, dat vervolgens is vertaald in het Gebiedsprogramma 2007-2013 Agenda Vitaal Platteland en haar jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de Gebiedscommissie De Utrechtse Waarden.

3.b. Provinciaal beleid in het streekplan en de provinciale handleiding.

Het beleid van de provincie ligt vast in het streekplan Utrecht, dat door middel van het besluit van Provinciale Staten van Utrecht van 23 juni 2008 (beleidsneutraal) is omgezet in de Beleidslijn nieuwe Wro .

Deze Beleidslijn is nader uitgewerkt in het besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d.11 november 2008 genaamd "Uitvoering Beleidslijn nieuwe Wro".

Op 21 september 2009 hebben provinciale staten van Utrecht de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Utrecht 2009 vastgesteld. Deze verordening is op 24 december 2009 in werking getreden. De relevante artikelen zijn in de bijlagen opgenomen (bijlage 3).

Enkele relevante artikelen willen wij hieronder aanhalen.

Artikel 4.2 Bebouwingsenclaves.

- 1 *Een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als "bebouwingsenclaves" kan bestemmingen en regels bevatten die toestaan dat in bebouwingsenclaves of bebouwingslinten verstedelijking plaatsvindt, mits voldaan wordt aan de navolgende voorwaarden:*
 - a. *verstedelijking resulteert in verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;*
 - b. *bebouwing vindt niet plaats buiten de bestaande bebouwingsenclaves of bebouwingslinten;*
 - c. *belangen van bestaande omringende functies worden niet onevenredig aangetast;*
- 2 *De toelichting op een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid bevat een ruimtelijke onderbouwing, mede in relatie tot zonering van het landelijk gebied. Een beeldkwaliteitsparagraaf maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing.*

Artikel 1 Algemene bepalingen.

- c. *bebouwingsenclave: geconcentreerde bebouwing kleiner dan 5 ha, waarvoor geen rode contour is opgenomen. Onder bebouwingsenclave wordt ook bebouwingslint verstaan, waarvoor, zoals omschreven in het eerste lid onder d;*
- d. *bebouwingslint; aaneengesloten bebouwing in een langgerekte vorm, waarvoor geen rode contour is opgenomen;*

Uit deze omschrijvingen blijkt dat er mogelijkheden zijn voor maatwerk.

Met de provincie is in de samenwerkingsagenda overeengekomen dat het opzetten van beleid rond de gebiedsontwikkeling een pilotproject is voor de gemeente Lopik.

3.c. Het Groene Hart, Icoon van Nederland, Voorloper 2009-2020.

De gemeente Lopik ligt in het Nationale Landschap Groene Hart. Dit nationale landschap ligt in drie provincies: Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht. De provincies zijn samen verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een landschappelijk mooi, ecologisch waardevol en economisch vitaal Groene Hart, waarin het voor inwoners en recreanten goed toeven is. De provincies willen eenduidig sturen in het Groene Hart met als doel de kernkwaliteiten van het Groene Hart te behouden en verder te ontwikkelen.

De provinciale structuurvisie is daarvoor een belangrijk sturingsinstrument. De Voorloper is een gezamenlijke bouwsteen voor de provinciale structuurvisies. De Voorloper bevat de gezamenlijke ruimtelijke spelregels voor de sturing van het Groene Hart. Net als de provinciale structuurvisies is het beleid in de Voorloper gericht op de periode tot 2020. Dit vanuit een visie op de periode tot 2040. De doelen en ambities van de Voorloper, die voortkomen uit de Nota Ruimte kunnen als volgt worden samengevat:

Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen dienen behouden te blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis toe moeten nemen. Binnen nationale landschappen is daarom “behoud en doorontwikkeling” het uitgangspunt voor het ruimtelijke beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn mede sturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt. In algemene zin geldt dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt (“ja mits”-regime). De belangrijkste kernkwaliteiten zijn: openheid en (veen-)weidekarakter (inclusief de strokenverkaveling, lintbebouwing, etc). De Voorloper zal zoals al is aangegeven, vertaald worden in een provinciale structuurvisie.

3.d. Visie van het Rijk.

In het concept Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Amvb Ruimte), versie 9 december 2008 is het volgende opgenomen.

Artikel 2.3.1 (algemene regels op provinciaal niveau gericht op bundeling /nieuwe bebouwing

1. Ter bevordering van de bundeling van nieuwe bebouwing stellen provinciale staten bij verordening regels ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen, die voorzien in de mogelijkheid van nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied.
2. De in het eerste lid bedoelde regels betreffen in ieder geval regels die ertoe strekken nieuwe stedelijke bebouwing en economische activiteiten zo veel mogelijk te verwezenlijken in bestaand bebouwd gebied, in aansluiting op het bestaand bebouwd gebied of in nieuwe clusters van bebouwing daarbuiten.
3. De in het eerste lid bedoelde regels betreffen tevens:
 - a. de mogelijkheden voor nieuwe bebouwing die bijdraagt aan een substantiële verbetering van in de directe omgeving daarvan aanwezige kwaliteiten van natuur, water, landschap of de recreatieve mogelijkheden van die omgeving waarbij de ontwerp kwaliteit en financiële koppelingen worden geborgd;
 - b. de randvoorwaarden voor landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing.
4. De in het eerste lid bedoelde regels maken geen onderscheid tussen recreatiewoningen en andere woningen.
5. Het tweede lid geldt niet ten aanzien van complexen van recreatiewoningen waarvan het recreatieve gebruik door middel van een bedrijfsmatige exploitatie is verzekerd.

Artikel 2.3.2 (provinciale regels m.b.t. bestaande bebouwing buiten bestaand bebouwd gebied)

1. Provinciale staten stellen bij verordening regels ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen, welke voorzien in bestaande bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied.
2. De in het eerste lid bedoelde regels betreffen in elk geval regels ten aanzien van:
 - a. de herbestemming van bestaande bebouwing, met uitzondering van de herbestemming van recreatiewoningen;
 - b. de sanering van bestaande bebouwing alsmede bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw en de vervanging daarvan door nieuwe bebouwing leidend tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak.

In de toelichting is het volgende opgenomen:

Artikel 2.3.1

Eerste lid

Dit artikel geeft aan provincies de opdracht bij verordening regels te stellen ten aanzien van nieuwe bebouwing in het buitengebied.

Object van regulering zijn bestemmingsplannen die voorzien in de mogelijkheid van nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied. Voor een uitleg van het begrip nieuwe bebouwing zie de toelichting bij artikel 2.1.1, onder b. Deze regels dienen of de inhoud van

het bestemmingsplan of de toelichting bij het bestemmingsplan of beide soorten regels te betreffen.

Tweede lid

Dit lid geeft aan dat de provinciale regels gericht dienen te zijn op bundeling van verstedelijking en economische activiteiten. Het is een vertaling van de beslissingen van wezenlijk belang uit paragraaf 2.3.2.1 uit de Nota Ruimte. Hoewel niet wordt aangegeven wat de precieze inhoud en vorm van deze regels dient te zijn, is wel aangegeven waartoe deze regels dienen te strekken / wat zij tot doel dienen te hebben. Deze doelen waren ook reeds opgenomen in genoemde paragraaf uit de Nota Ruimte. Met het 'zoveel mogelijk' wordt aangegeven dat het concentreren van stedelijke bebouwing op verschillende manieren kan worden ingevuld. De provinciale regels zullen er allereerst toe moeten strekken nieuwe stedelijke bebouwing en economische activiteiten zo veel mogelijk te concentreren binnen en buiten bestaand bebouwd gebied. Deze regels zullen vervolgens moeten strekken tot optimale benutting van het bestaand bebouwd gebied in onderlinge samenhang met geplande bebouwing aansluitend op het bestaand bebouwd gebied en/of in nieuwe clusters van bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied.

Derde lid

In het derde lid worden nog twee groepen regels gegeven welke de verordening tevens dient te bevatten. Onderdeel a bevat de opdracht zogenoemde rood-voor-groen-regels of rood-voor-blauw-regels op te stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor nieuwe bebouwing die dienstbaar is aan een substantiële verbetering van de directe leefomgeving en de daarin aanwezige kwaliteiten van natuur, water, landschap of de recreatieve mogelijkheden van die omgeving waarbij de ontwerp kwaliteit en financiële koppelingen worden geborgd. Onderdeel b bevat de opdracht om in de verordening de randvoorwaarden te geven over de landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing ten behoeve van agrarische bedrijven.

Vierde lid

De provinciale verordening kan bij het stellen van 'bundelingsregels' geen verschillende regels stellen voor recreatiewoningen en 'gewone' woonbebouwing. Deze bepaling stelt zeker dat de provincie geen regels stelt welke indruisen tegen het rijksbeleid inzake nieuwbouw van recreatiewoningen dat in dit besluit is vastgelegd in artikel 2.2.5.

Vijfde lid

Dit lid vormt een uitzondering van de hierboven genoemde regel voor complexen van recreatiewoningen waarvan het recreatieve gebruik van de recreatiewoningen op dat complex door middel van een bedrijfsmatige exploitatie zijn verzekerd. De provinciale 'bundelingsregels' mogen dus wel separate bepalingen ten aanzien van deze recreatieve complexen bevatten. Dit lid hangt direct samen met artikel 2.2.6.

Artikel 2.3.2

Een kenmerkend onderscheid tussen artikel 2.3.1 en dit artikel is dat artikel 2.3.1 aan provincies de opdracht geeft om regels te stellen ten aanzien van bestemmingsplannen welke voorzien in nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied, terwijl dit artikel de bestaande bebouwing betreft.

Deze verordening dient, op grond van het tweede artikellid, ten minste regels te stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor herbestemming van bebouwing.

De bevoegdheid om regels te stellen omtrent de herbestemming van recreatiewoningen wordt de provincies hierbij expliciet onthouden om strijd met het als uitputtend bedoelde rijksbeleid te voorkomen.

Ook dient de verordening regels in het kader van een zogenoemde rood-voor-groen (of blauw) regeling te bevatten. Deze regels betreffende de mogelijkheden tot de sanering van bebouwing en de vervanging daarvan door nieuwe bebouwing welke moet leiden tot een

substantiële vermindering van het bebouwd oppervlak. Deze nieuwe bebouwing hoeft daarbij niet op dezelfde locatie te worden gebouwd als waar de oude bebouwing is gesaneerd.

3.d. Standpunt van de provincie Utrecht.

De provincie heeft door middel van een brief van 26 november 2009 een reactie gegeven op de aanzet voor de beleidsnotitie. Deze reactie is als bijlage 2 opgenomen. Kort samengevat kan het standpunt van de provincie als volgt worden weergegeven.

Aangegeven wordt dat het doel van de gebiedsontwikkeling ten volle wordt onderschreven. De vraag om ruimte voor een experiment verdient dan ook ondersteuning. Verwezen wordt naar de ligging in het Groen Hart en dat vraagt om terughoudendheid bij nieuwe ontwikkelingen. Het is goed om in dit spanningsveld te experimenteren met nieuwe instrumenten. Maar vanwege de ligging in het nationaal landschap dient de ondergrens voor medewerking hoog te liggen. Anders gezegd, er zal van een initiatiefnemer een substantiële bijdrage verlangd moeten worden, om te kunnen instemmen met een ontwikkeling die op zich beschouwd niet mogelijk zou zijn.

Een belangrijk issue in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is het provinciaal belang. Een experiment zal in ieder geval in overeenstemming dienen te zijn met het provinciaal belang. Dit vraagt grote aandacht voor de motivering van een initiatief wat betreft prestatie en tegenprestatie. Overigens is het wel zo dat een belangrijk deel van het provinciaal belang zich richt op het landelijk gebied en de inspanningen van de provincie gericht zijn op tenminste handhaving maar eigenlijk op versterking (ook qua duurzaamheid) van de kwaliteiten van het landelijk gebied.

Tegen die achtergrond is de provincie dan ook zeer geïnteresseerd naar de uitkomsten van het experiment.

Conclusie:

Hetgeen we willen, kan passen in het vastgestelde beleid. Omdat er sprake is van provinciaal belang is het echter wel noodzakelijk om voor concrete aanvragen te overleggen met de provincie teneinde de haalbaarheid te bespreken.

4. Beleidsuitgangspunten voor de gebiedsontwikkeling.

4.a. Ruimtelijke kwaliteit

Het beleid van de gemeente Lopik zal zich sterker dan voorheen gaan richten op het benutten van de potenties van het landelijk gebied en op het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit en identiteit van dit gebied.

“Ruimtelijke kwaliteit” is daarbij een complex begrip. Er is geen dekkende omschrijving voor te geven. Het heeft betrekking op de betekenis die aan de kenmerken van de ruimte kunnen worden gegeven, zoals:

- Belevingswaarde (karakteristiek, historie en variatie van de inrichting van een gebied, maar ook stilte, beeldkwaliteit en imago);
- Gebruikswaarde (samenhang en beschikbare ruimte voor wonen, werken, recreëren, natuur, water en verkeer);
- Toekomstwaarde (duurzaam grondgebruik, milieukwaliteit, flexibiliteit, kwetsbaarheid);

4.b. Balans tussen ruimtelijke kwaliteit en nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden.

De ruimtelijke ontwikkeling van het platteland staat onder druk. De aandacht is gericht op behoud en versterking van de sociaal-economische vitaliteit van het platteland en de leefbaarheid van de dorpskernen. Dit uit zich bijvoorbeeld in de wens tot ruimere toelatingmogelijkheden voor nieuwe economische dragers in het buitengebied (recreatieve voorzieningen, nieuwe bedrijvigheid) of het mogelijk maken van verbrede landbouw. Anderzijds is het ook niet de bedoeling dat het platteland ongecontroleerd wordt volgebouwd. Meer bebouwing doet immers afbreuk aan het open karakter van het buitengebied en druist vaak ook in tegen de belangen van natuur, ecologie en

waterhuishouding. Voor de ruimtelijke inrichting van het platteland levert dat een spanningsrelatie op.

Een balans moet daarom worden gevonden tussen enerzijds het behouden en ontwikkelen van de kwaliteiten en potenties van het landelijk gebied en anderzijds de bebouwingmogelijkheden die daarbij horen. Sommige delen van het landelijk gebied zijn zo waardevol, dat het wenselijk is dat daar zware beperkingen blijven gelden voor bouwactiviteiten en/of functieverandering. Maar in andere minder waardevolle gebieden zou een versoepeling in de bebouwingsvoorschriften mogelijk moeten zijn.

Deze nota stelt daarvoor spelregels op, die in het vervolg worden vertaald in toetsingscriteria.

Uitgangspunt is: “geen tegenprestatie voor aantasting van de omgevingswaarden betekent geen ontwikkelingsruimte” (“voor wat hoort wat”).

5. Op welke zaken kan het instrument gebiedsontwikkeling van toepassing zijn?

Op voorhand willen wij geen enkel initiatief uitsluiten. Wij willen initiatiefnemers de ruimte geven met creatieve voorstellen te komen, waarbij de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit uitgangspunt is. Door op voorhand zaken uit te sluiten kan de creativiteit worden belemmerd. Een van uitgangspunten van het door ons voorgestane beleid is dat goede initiatieven, die positieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het gebied, mogelijk gemaakt dienen te worden.

In onze optiek zal aan het instrument veelal betrekking hebben op de navolgende situaties:

- De gebruiks- en bebouwingmogelijkheden van bestaande bedrijven te vergroten.
- Functieveranderingen van bestaande bebouwing.

Wij willen hier wel uitdrukkelijk stellen dat wij met verzoeken om uitbreiding van agrarische bedrijven op de traditionele manier om willen blijven gaan omdat deze bedrijven direct gelieerd zijn aan het landelijk gebied. Deze traditionele manier houdt in dat wanneer de noodzaak om uitbreiding is aangetoond, medewerking zal worden verleend zonder dat daar een compensatie tegenover staat.

Uitgangspunt en belangrijke randvoorwaarde bij het toestaan van de verruimde mogelijkheden is, dat deze ontwikkelingen gepaard dienen te gaan met een ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

Deze kwaliteitsverbetering hoeft niet op het perceel zelf gerealiseerd te worden maar kan ook elders in het buitengebied van onze gemeente (het bebouwingslint en/of het open gebied). Uiteraard moet op het perceel zelf sprake zijn van een aanvaardbare ruimtelijke kwaliteit.

Indien dit beleid ook in de gemeenten, die deel uitmaken van de Utrechtse Waarden, wordt ingevoerd, kan er voor gekozen worden om de compensatie ook in een andere gemeente te laten plaatsvinden. Om praktische redenen wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat de compensatie in onze gemeente wordt geboden. De ontwikkeling en de compensatie zullen immers in hetzelfde bestemmingsplan geregeld moeten worden.

Wellicht kan te zijner tijd ook worden aangesloten bij het initiatief in West Utrecht om te komen tot een certificatenregeling, die kort gezegd inhoudt dat er bouwrechten gespaard kunnen worden van te slopen bebouwing, ook met als doel om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen.

6. Hoe geven wij uitvoering aan het beleid?

Onderstaand noemen wij een aantal zaken, waaraan een concreet verzoek getoetst moet worden. Pas als aan alle genoemde zaken is getoetst en daaruit komen geen belemmeringen voort, komen wij toe aan de vraag of het instrument van gebiedsontwikkeling toegepast kan worden. Aan de navolgende zaken zal worden getoetst.

6.a. bestemmingsplan Landelijk Gebied (voldoet een verzoek al aan het bestemmingsplan?)

In het op 12 juni 2007 vastgestelde (en inmiddels onherroepelijke) bestemmingsplan Landelijk Gebied zijn in de artikelen 26 en 27 regelingen opgenomen voor nevenfuncties en vervolgfuncties ter plaatse van bouwvlakken. De desbetreffende voorschriften zijn als bijlage 3 opgenomen.

In de bij deze voorschriften behorende tabellen is aangegeven wat wel en niet is toegestaan. Als het gaat om de **nevenfuncties** (artikel 26) wordt onderscheid gemaakt in de 3 volgende mogelijkheden:

1. Toelaatbaar bij wijze van (mede)bestemming;
2. Toelaatbaar na vrijstelling;
3. Niet toelaatbaar.

De in categorie 1 opgenomen mogelijkheden houden dus een recht in.

In die situaties kan het instrument van gebiedsontwikkeling niet worden toegepast omdat er geen sprake is van een economische meerwaarde. Er is immers sprake van een recht.

Indien er sprake is van vrijstelling dan zijn de afwegingscriteria opgenomen in het bestemmingsplan. Ook dan kan wat ons betreft de gebiedsontwikkeling niet worden toegepast.

Als een functie op grond van de voorschriften niet toelaatbaar is, kan alsnog de afweging worden gemaakt om het instrument gebiedsontwikkeling wel of niet toe te passen.

Ten aanzien van de **vervolgfuncties** (artikel 27) zijn de volgende 3 mogelijkheden opgenomen:

1. toelaatbaar bij wijze van (mede)bestemming;
2. niet toelaatbaar;
3. toelaatbaar na planwijziging

Ook voor mogelijkheid 1 geldt dat dit een recht is en dat er dus geen mogelijkheden zijn om het instrument toe te passen.

Voor mogelijkheid 2 geldt onverkort wel de mogelijkheid om het instrument toe te passen.

Mogelijkheid 3 is twijfelachtig. De wijzigingscriteria zijn ook opgenomen in lid 1 van artikel 27. Daarin zijn ook duidelijk de afwegingscriteria opgenomen. Per situatie zal worden bezien of er sprake is van economische meerwaarde. Als daar sprake van is dan zal het instrument worden toegepast.

Conclusie:

Is er overeenstemming (eventueel met vrijstelling) met het bestemmingsplan Landelijk Gebied dan kan het instrument niet worden toegepast en wordt het initiatief op de traditionele manier afgedaan..

6.b. Verkeersaspecten als argument om het instrument gebiedsontwikkeling niet toe te passen indien er sprake is van verkeersaantrekkende werking.

In het op 12 juni 2007 vastgestelde bestemmingsplan Landelijk Gebied is een kaart (themakaart 1, ontsluitingsstructuur) opgenomen. Met uitzondering van enkele kleine gedeeltes van de Lopikerweg West en Oost, de Graafdijk en de weg ten zuiden van de Polsbroeker- en Benschopperwetering (brede kant) worden alle wegen aangeduid als matig ontsloten.

Voor de vervolg- en nevenfuncties is het volgende voorschrift opgenomen:

De hier bedoelde vervolg- en nevenfuncties zijn alleen toegestaan op bouwvlakken die blijkens themakaart 1 gelegen zijn binnen goed ontsloten lintbebouwing.

Burgemeester en wethouders kunnen van dit voorschrift vrijstelling verlenen ten behoeve van het toestaan van de betreffende neven- of vervolgfunctie op de bouwvlakken die blijkens de themakaart 1 gelegen zijn binnen matig ontsloten lintbebouwing, indien de ontsluiting – gelet op de aard en omvang van het gebruik, de gesteldheid van de weg en de verkeerssituatie – voldoende moet worden geacht.

De conclusie die wij hieruit trekken is dat per situatie bekeken zal moeten worden of vrijstelling kan worden verleend.

Op voorhand zijn echter al wegen aan te geven, die gelet op het karakter en het profiel zodanig zijn dat hierop de verkeersactiviteiten niet mogen toenemen. Bouwvlakken langs die wegen komen wat ons betreft niet in aanmerking voor toepassing van de gebiedsontwikkeling indien er sprake is van verkeersaantrekkende activiteiten.

Het betreft de volgende wegen:

De Wielsekade, Vogelzangsekade, Kortland, Batuwseweg, Kapelsepad, Oudeslootseweg, Veldensteinlaan, Tiendweg en Cabauwsekade.

Langs deze wegen zijn soms storende situaties aanwezig. Deze storende situaties kunnen uiteraard wel als compensatie dienen.

Conclusie:

Gelet op de verkeersaspecten kunnen langs de Wielsekade, Vogelzangsekade, Kortland, Batuwseweg, Kapelsepad, Oudeslootseweg, Veldensteinlaan, Tiendweg en Cabauwsekade geen ontwikkelingen worden toegestaan indien er sprake zal zijn van toename van het verkeer.

6.c. Milieu-aspecten op basis waarvan het instrument van gebiedsontwikkeling niet kan worden toegepast.

Getoetst zal moeten worden of een door een initiatiefnemer voorgestelde activiteit milieuvergunning- of meldingsplichtig is. Als dat zo is, zal nagegaan moeten worden of aan de milieuvoorschriften (vaak geluidseisen) kan worden voldaan. Is dat niet het geval dan kan ook geen medewerking worden verleend aan die initiatieven.

Conclusie:

Als op voorhand vaststaat dat niet kan worden voldaan aan milieuvoorschriften, kan het instrument van gebiedsontwikkeling niet worden toegepast.

6.d. Gebieden, waar het instrument van gebiedsontwikkeling niet kan worden toegepast.

Kernwoord in de gebiedsontwikkeling is, zoals hiervoor al is aangegeven, kwaliteit. Het instrument wordt ingezet om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren. Die kwaliteit kan heel divers zijn. Handhaving of verbetering van de kenmerkende openheid; versterking van het bebouwingslint; het geven van zinvolle bestemmingen aan vrijkomende (agrarische) bedrijfspanden; herstel of verbetering van natuurwaarden, etc.

Het kenmerkende open weidegebied dient in stand te blijven. Het vastgestelde bestemmingsplan Landelijk Gebied biedt daarvoor voldoende waarborgen.

Het gehele gebied van onze gemeente (inclusief de uiterwaarden) buiten de bebouwingslinten komt niet in aanmerking voor de gebiedsontwikkeling omdat de daar aanwezig kenmerkende openheid in stand moet blijven.

Het slopen van in dit gebied aanwezige bebouwing (b.v. veldschuren) is uiteraard mogelijk. Uiteraard kunnen ter compensatie van ontwikkelingen in het lint in het open landelijk gebied wel natuurprojecten worden gerealiseerd.

In de bebouwingslinten, die niet zijn genoemd onder 6b kan het instrument worden toegepast. In de bebouwingslinten genoemd onder 6b (zeg maar de (zeer) smalle wegen) worden geen andere activiteiten toegestaan. Wel is het mogelijk dat storende bebouwing in die linten wordt gebruikt als compensatie voor activiteiten, die in de andere linten worden ondernomen. Langs genoemde smalle wegen zijn nog voldoende storende situaties aanwezig, waarbij een forse kwaliteitslag kan worden gemaakt indien deze worden gesaneerd. Te denken valt aan herstel van doorzichten.

Conclusie.

In het open landschap kunnen initiatieven niet worden gehonoreerd.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven kan een verzoek om het instrument van de gebiedsontwikkeling toe te passen, in behandeling worden genomen als uit de onder a t/m d genoemde toetsen blijkt dat er geen belemmeringen zijn.

7. In behandeling nemen van het initiatief.

Als het initiatief na weging van de onder 6 genoemde zaken in behandeling kan worden genomen, zal aan de initiatiefnemer de volgende gegevens worden gevraagd:

1. een schetsplan;
2. de redenen, die hebben geleid tot het plan; maatschappelijk gewenste/vereiste ontwikkelingen;
3. een goede ruimtelijke onderbouwing;
4. de aard/omvang en locatie van de geplande kwaliteitsbevorderende maatregelen (de zgn tegenprestaties);
5. de wijze waarop de uitvoering en het beheer hiervan wordt gegarandeerd, in een vorm van een concept overeenkomst.

Belangrijk is dat de initiatiefnemer aangeeft welke de tegenprestatie is, waardoor de kwaliteit van het lint of het landschap wordt versterkt. Daarvan zal afhangen of aan het initiatief kan worden meegewerkt.

Het beschrijven van de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit vraagt grote aandacht.

Kortom van een initiatiefnemer wordt het nodige verwacht als het gaat om de motivering en onderbouwing van het project.

8. Hoe wordt bepaald of er sprake is van een kwaliteitsverbetering.

Kwaliteitscommissie.

Het daadwerkelijk behalen van een hogere kwaliteit, kan alleen indien het gaat om maatwerk dat het resultaat is van een adequate, onafhankelijk, transparante en deskundige afweging van de onderhavige belangen. Kwaliteit is immer een subjectief begrip. Wat de een verbetering vindt, hoeft door de ander niet zo te worden beoordeeld.

Teneinde dit te objectiveren en draagvlak te krijgen voor initiatieven is het naar onze mening noodzakelijk dat daarvoor een kwaliteitscommissie in het leven wordt geroepen.

Deze commissie dient inzicht te hebben in de door middel van ontwikkeling na te streven kwaliteit op basis van de tegenprestatie.

Door het instellen van een kwaliteitscommissie is het niet noodzakelijk dat vooraf allerlei regels worden vastgesteld. Dat willen we immers niet. Voorkomen moet worden dat er een woud aan regels en nadere voorwaarden ontstaat. Wij willen immers af van de ouderwetse benadering van voorafgaande kaders en regels. Natuurlijk zijn hiervoor onder paragraaf 6 kaders gegeven. Het heeft immers geen zin om initiatieven te laten uitwerken terwijl deze op voorhand kansloos zijn, vanwege de in paragraaf 6 genoemde factoren.

Naar onze mening past een kwaliteitscommissie binnen het streven naar "oplossingen" op maat. De kwaliteitscommissie zal in staat moeten zijn om het lastige begrip "ruimtelijke kwaliteit" te objectiveren waardoor willekeur wordt voorkomen en ook niet het idee ontstaat dat uitbreidingsrechten gekocht kunnen worden.

De kwaliteitscommissie zal moeten bestaan uit een aantal onafhankelijke deskundigen op het gebied van ecologie, natuur en landschap, cultuurhistorie, archeologie, stedenbouw en economie-financiën.

In de provincie Limburg is een dergelijke commissie werkzaam en bestaat deze uit 5 personen, bijgestaan door een ambtelijk secretaris. De rol en functie van de kwaliteitscommissie is vastgelegd in een reglement.

De commissie kijkt zowel naar de kwaliteit van de aan de orde zijnde ontwikkeling (de kwaliteit ter plekke) als naar de kwaliteit van de tegenprestatie (de kwaliteit in groter verband). Een belangrijke taak van de commissie is de weging tussen de prestatie en tegenprestatie

De commissie treedt niet in de reguliere planologische afweging, maar adviseert op basis van de aanwezige natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden en de kwaliteit die met de ontwikkeling wordt beoogd (de 'tegenprestatie').

Wij pleiten voor een provinciale commissie naar het voorbeeld van de provincie Limburg. Een provinciale commissie, vergroot de afstand en daarmee ook de objectiviteit. Bovendien kunnen dan ervaringen in andere gemeenten worden uitgewisseld.

Wij hebben gevraagd of de provincie bereid is een provinciale kwaliteitscommissie in te stellen. In haar reactie geeft de provincie ons in overweging het op 20 november 2009 ingestelde Kwaliteitsteam Groene Hart te raadplegen.

Dit team brengt gevraagd en ongevraagd advies uit op ruimtelijke plannen en projecten in het Groene Hart.

Over de samenstelling van dit Kwaliteitsteam verwijzen wij u naar bijlage 5.

Wij zijn van mening dat dit kwaliteitsteam een prima alternatief is voor een provinciale kwaliteitscommissie.

Inmiddels zijn wij in overleg met het kwaliteitsteam over de vraag of dit team de rol van kwaliteitscommissie op zich wil nemen. Wij gaan er van uit dat dit het geval is. Een definitief stand is nog niet ingenomen door het team.

Indien het Kwaliteitsteam de rol van kwaliteitsteam niet op zich wil nemen, zullen wij met de provincie gaan overleggen en zullen op dit punt nadere voorstellen worden gedaan.

9. Indien er geen tegenprestatie wordt geboden en er is reden om toch mee te werken aan het initiatief, wat zijn dan de mogelijkheden?

Zoals hiervoor is aangegeven wordt van initiatiefnemers verlangd dat er een tegenprestatie wordt geleverd. Dat kan b.v. zijn in de aanleg van nieuwe natuur, het saneren van storende bebouwing in het lint.

Er kunnen zich situaties voordoen dat deze tegenprestatie niet geboden of onvoldoende kan worden geboden, terwijl er toch redenen zijn (b.v. economische motieven) om door te gaan met het initiatief. Is daar sprake van dan kan het niet zo zijn dat een initiatiefnemer in een economisch voordeliger situatie terecht komt dan iemand, die zich op het bedrijventerrein (binnen de contour) vestigt.

Door de provincie Limburg zijn daarvoor rekenmodellen opgesteld, die wij integraal willen overnemen.

Zoals aangegeven zal er eerst altijd een positieve planologische beoordeling moeten hebben plaatsgevonden.

Ter ondersteuning van deze beoordeling is een drietal rekenmodellen ontwikkeld welke bruikbaar zijn om waardeinstijgingen c.q. waardedalingen als gevolg van bestemmingswijzigingen op objectieve (meetbare) en marktconforme (vergelijkbare) wijze te kunnen beoordelen.

De uitgangspunten bij het gebruik van de rekenmodellen zijn:

1. Het rekenmodel is een meetinstrument om op geobjectiverde wijze de hoogte van de tegenprestatie te bepalen.
2. Bouwen buiten de contour mag nooit voordeliger zijn dan bouwen binnen de contour.
3. Voor de inbrengwaarde van gronden dient de grondwaarde van de huidige bestemming als uitgangspunt.
4. De opbrengsten worden beoordeeld aan de hand van actuele marktgegevens.
5. De beoordeling van bouwkosten geschiedt aan de hand van normkosten.
6. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de kleinschalige (woning)ontwikkeling en de projectmatige ontwikkeling.
7. Er is sprake van een gedifferentieerde hoogte van de tegenprestatie tussen de modellen.
8. Maatwerk en uitzonderingen zijn mogelijk.

De door de provincie Limburg ontwikkelde modellen zijn als bijlage 6 aan deze nota gehecht. Het betreft de navolgende modellen:

- Model voor kleinschalige particuliere initiatief.
- Model voor projectmatige ontwikkeling.
- Model uitbreiding particulier bedrijfsterrein.

10. Vastleggen van de afspraken.

Een initiatief, waarmee ingestemd kan worden, zal in een (postzegel) bestemmingsplan vastgelegd moeten worden. Dit geldt zowel voor het perceel waarop het initiatief zal worden gerealiseerd als het perceel waarop de tegenprestatie wordt geleverd. Daarnaast dient een en ander te worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Daarvoor zal een voorbeeld overeenkomst worden opgesteld.

11. De stappen nog eens op een rij.

Ik heb een initiatief, wat nu?

Wanneer men buiten de contouren wenst te bouwen is er een aantal stappen die doorlopen moet worden.

Allereerst zal nagegaan moeten worden of de plannen de reguliere planologische toets halen (toetsen genoemd in paragraaf 6). Wanneer dit zo is dan zal in overleg de tegenprestatie bepaald dienen te worden.

De gemeente zal het plan voorleggen aan de in paragraaf 8 genoemde kwaliteitscommissie. Deze geeft aan de gemeente een advies over de kwaliteitsaspecten van het plan. De gemeente zal dit advies aan de initiatiefnemer doorgeven. Dit advies kan positief of negatief zijn. Een negatief advies kan aanleiding zijn om het plan en de tegenprestatie te herzien (b.v. de omvang van de uitbreiding verkleinen of de compensatie vergroten) en opnieuw via de gemeente aan de kwaliteitscommissie voor te leggen. Uiteindelijk zal de gemeente een definitief standpunt over het plan innemen. Waarna, bij een negatief standpunt, de procedure wordt stopgezet of, bij een positief standpunt, een ruimtelijke ordeningsprocedure wordt gestart.

Bij dit ruimtelijke ordeningsproces hoort ook het vastleggen van de afspraken over prestatie en tegenprestatie in een privaatrechtelijke overeenkomst. Wanneer het ruimtelijk proces met goed gevolg is doorlopen, dat wil zeggen wanneer het bestemmingsplan of het bouwplan rechtskracht hebben, kan het initiatief worden gerealiseerd.

12. Bestemming van de financiële bijdragen, die als tegenprestatie worden betaald.

Uiteindelijk is het begonnen om de kwaliteitsverbetering van het gebied. De tegenprestatie zal meestal gevonden worden in sanering van bestaande bebouwing of aanleg van nieuwe natuur. Als die tegenprestatie niet kan worden geboden en het initiatief dient om een aantal redenen toch gehonoreerd te worden dan dient een financiële bijdrage te worden betaald. De bijdragen, die door initiatiefnemers betaald worden, zullen in een daarvoor in te stellen groenfonds worden gestort.

Wij hechten er aan te stellen dat er voor gewaakt moet worden dat het vullen van het groenfonds een doel op zich is.

Vanuit dat groenfonds zullen projecten, die gericht zijn op aanleg en versterking van natuur en landschap worden gerealiseerd. De projecten dienen te passen binnen de doelstellingen van het op 13 december 2005 vastgestelde Landschapsontwikkelingsplan Groene Driehoek en de daarop geënte uitvoeringsprogramma's, waaronder het AVP-Gebiedsprogramma De Utrechtse Waarden 2001-2013.

De bebouwingslinten vormen een belangrijk deel van het landschappelijk raamwerk. Daarom komen ook kwaliteitsverbeterende maatregelen (saneren en herinrichting) in de linten in beeld.

Uitgangspunt blijft echter wel dat de zelfrealisatie van de compensatie de voorkeur heeft en dat slechts in uiterste gevallen er sprake zal zijn van het storten van een bijdrage in het groenfonds.

13. Juridische haalbaarheid.

Met het inwerking treden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008 hebben gemeenten en particulieren contractsvrijheid bij het aangaan van overeenkomsten over grondexploitatie. Artikel 6.24 van de Wro, het Burgerlijk Wetboek met de daarin

neergelegde beginselen van verbintenissenrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid, en afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht met de voor de gemeenten geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen daarvoor het wettelijk kader. Een gemeente moet, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij het aangaan van een overeenkomst zorgvuldig de betrokken belangen afwegen en mag de bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze is toegekend.

De gemeente en een particulier sluiten een overeenkomst voorafgaand aan de vaststelling van een planologische maatregel (bestemmingsplan). Er is daarmee sprake van een zekere mate van afhankelijkheid van een particuliere eigenaar van de gemeente; zonder de vaststelling van de planologische maatregel krijgt de particuliere eigenaar niet de mogelijkheid de grond te bebouwen of anders te gebruiken. De gemeente mag van deze situatie geen misbruik maken door een particuliere eigenaar min of meer te dwingen onredelijk hoge financiële bijdragen te betalen of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Ook onder de nieuwe Wro blijft gelden dat planologische maatregelen niet "te koop" mogen zijn. Het misbruik maken van bevoegdheden kan leiden tot vernietiging van de overeenkomst.

De wetgever is ervan uitgegaan dat de gemeente en particulieren privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten en dat slechts in het geval een privaatrechtelijke overeenkomst niet kan worden afgesloten, de gemeente door middel van het vaststellen van een exploitatieplan kostenverhaal kan toepassen (de publiekrechtelijke weg).

In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt het primaat bij het privaatrecht gelegd.

Het sluiten van een anterieure overeenkomst (de privaatrechtelijke overeenkomst voordat een planologische maatregel wordt genomen) heeft voor zowel de gemeente als voor de particulier een aantal voordelen. De gemeente en particuliere eigenaar krijgen in een vroeg stadium in het proces helderheid en zekerheid over de ontwikkeling. Met zo'n overeenkomst kunnen de gemeente en de particuliere eigenaar maatwerkafspraken maken.

In deze nota is een duidelijk beleid geformuleerd en door dat toe te passen wordt ingeschat dat de gemeente geen onzorgvuldig handelen of misbruik maken van bevoegdheden kan worden verweten en dat af te sluiten overeenkomsten bij een rechtelijke toets in stand zullen blijven.

14. Communicatie.

Er is sprake van een nieuwe regeling, die het karakter van een experiment heeft.

Wij zullen de regeling via de gebruikelijke kanalen bekend maken. Voorts zal een folder worden uitgegeven.

Daarnaast zal binnen de gemeentelijke organisatie een contactpersoon worden aangewezen, die initiatiefnemers zal begeleiden met hun aanvraag.

15. Evaluatie.

Zoals hiervoor al is aangegeven is er sprake van een experiment.

Er zal ervaring mee opgedaan moeten worden

Dat houdt in dat wij vinger aan de pols moeten houden of de regeling werkt en periodiek moeten beoordelen of er eventueel aanpassingen of andere werkwijzen nodig zijn.

We zijn dan ook voornemens om jaarlijks een evaluatie aan u voor te leggen en over 4 jaar te bezien of de regeling in stand dient te blijven.

Lopik, 26 januari 2010

Het college van burgemeester en wethouders van Lopik;
de secretaris, de burgemeester,

H. CAPEL

MW. MR. R.G. WESTERLAKEN-LOOS