

Toepassingsbereik artikel 2.2 Verordening Ruimte

Kwaliteitsverbetering van het landschap in de gemeente Grave

Aanleiding

In de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening van de provincie Noord-Brabant wordt grote waarde gehecht aan de kwaliteit van het landschap. Gezocht is naar mogelijkheden om de kwaliteit van het landschap te behouden en waar mogelijk te versterken. Met name bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied moet er een balans zijn tussen de ruimtelijke ontwikkeling enerzijds en de kwaliteit van het landschap anderzijds. In lijn met de eerdere rood-met-groen koppeling wordt voorgesteld dat ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied gepaard moeten gaan met een kwaliteitsverbetering van het landschap. Concreet betekent dit dat passende functies zich kunnen ontwikkelen als er ook een prestatie voor het landschap tegenover staat. Deze investering gaat verder dan de landschappelijke inpassing.

Het principe omvat kort samengevat dat er ontwikkelingsruimte wordt geboden mits deze gepaard gaat met maatregelen die het landschap, in brede zin, versterken. Dit kan onder andere door landschapselementen aan te leggen maar ook door specifieke aandacht te schenken aan de kwaliteit van de op te richten bebouwing of door behoud van waardevolle cultuurhistorische elementen.

Probleemsignalering

De zorg voor de kwaliteit van landschap wordt door de gemeente Grave breed gedragen en zij wil actief invulling geven aan de zorgplicht.

In de Verordening ruimte is de zorgplicht in artikel 2.2 op generiek wijze vastgelegd. De provinciale eis dat elke ruimtelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied¹ gepaard moet gaan met een kwaliteitsverbetering van het landschap (hetgeen verder reikt dan een goede inpassing) gaat naar de mening van de regio gemeenten te ver. Het staat op gespannen voet met de roep om deregulering en minder bureaucratie.

Doelstelling

Deze notitie biedt een pragmatisch en doelgericht toepassingsbereik voor artikel 2.2 van de Verordening ruimte, de regeling Kwaliteitsverbetering van het landschap. Een toepassingsbereik dat recht doet aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het landschap enerzijds, maar anderzijds ook recht doet aan een werkbare reële praktijk waarin initiatiefnemers en gemeenten niet nodeloos, of onevenredig, geconfronteerd worden met extra werk en extra kosten. De kwaliteitsverbetering van het landschap zal immers mede gedragen moeten worden door ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom moet voorkomen worden dat een regeling wordt opgetuigd die passende ruimtelijke ontwikkelingen verlamd of onnodig belast.

Balans tussen impact en tegenprestatie

Er is een balans gevonden tussen de impact van de ruimtelijke ontwikkeling en de prestatie die geleverd moet worden voor de kwaliteit van het landschap.

De impact van de ruimtelijke ontwikkeling wordt onder meer bepaald door:

- de omvang van de ontwikkeling;
- betreft het nieuw ruimtebeslag of wordt er gebruik gemaakt van bestaande bebouwing;
- de aard van de locatie en de omgeving;
- de aard van de ontwikkeling en mogelijke hinder voor de omgeving (verkeersaantrekkende werking, geluid, milieucategorie);

¹ waarvoor planologische besluitvorming nodig is en buiten de EHS.

- de 'gewenstheid' van een ontwikkeling, geeft deze bijvoorbeeld concreet en direct invulling aan een (sectorale) beleidswens.

Op basis van de impact ontstaat een glijdende schaal waarop ruimtelijke ontwikkelingen binnen marges in te delen zijn:

1. Ontwikkelingen met geen, een verwaarloosbare of zeer geringe impact. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:
 - o Het toestaan van een beperkte extra oppervlakte aan bijgebouwen;
 - o Wijzigingen van gebruik binnen bestaande bebouwing zonder aanzienlijke verkeersaantrekkende werking of andere noemenswaardige (omgevingsmilieu)gevolgen voor de omgeving.
2. Ontwikkelingen met een beperkte impact: bijvoorbeeld met beperkte omvang of die direct en concreet invulling geven aan andere beleidswensen met een ruimtelijke component.
3. De buitencategorie, ontwikkelingen met een grote impact.

Analoog aan deze inschaling van de impact wordt de gewenste tegenprestatie in bandbreedtes ingedeeld.

Een indeling in marges, of klassen, verdient de voorkeur boven een echte glijdende schaal waarbij per geval de exacte impact moet worden bepaald. Dit laatste zou een te bewerkelijke methode zijn. Bovendien zijn de aspecten die de impact bepalen vrijwel nooit zwart - wit en vaak mede afhankelijk van de interpretatie. Daar staat tegenover dat een generieke regel ook ongewenst is, zoals hiervoor al is aangegeven. Een indeling in klassen biedt dan een praktisch alternatief met onderstaande indeling:

1. Ontwikkelingen waarbij geen landschappelijke inpassing of tegenprestatie wordt geëist; de kruimelgevallen. Hier zal bijvoorbeeld de generieke verhoging van m² bijgebouwen onder vallen of een kleine B&B binnen de bestaande woning.
2. Ontwikkelingen waarbij een goede landschappelijke inpassing voldoende is. Bijvoorbeeld bij het toestaan van een minicamping in een gebied waar ontwikkeling van verblijfsrecreatie gewenst is.
3. Ontwikkelingen waarbij een forse kwaliteitsverbetering van het landschap vereist is.

Bij categorie 3 gaat de kwaliteitsverbetering van het landschap in beginsel verder dan een goede landschappelijke inpassing. Deze inpassing maakt er wel deel van uit. Bij deze categorie zal vooraf de omvang van de vereiste inspanning kunnen worden bepaald. Dat is een belangrijk verschil met categorie 2. Bij categorie 2 gevallen volstaat een goede landschappelijke inpassing, wat per definitie maatwerk is.

De notitie maakt ook al een start voor de discussie over de basisinspanning. Voor de gevallen waar in de notitie een tegenprestatie wordt geëist, worden immers twee (oplopende) inspanningen gesteld: landschappelijke inpassing voor categorie 2, of landschappelijke inpassing + voor categorie 3.

Deze voorgestane aanpak sluit ook aan bij de gedachte achter de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en de Verordening Ruimte. Deze bieden extra ruimtelijke mogelijkheden met als voorwaarde een extra inspanning voor het landschap. Die extra inspanning zou dan ook metname moeten gelden voor die extra ruimtelijke mogelijkheden.

Verdere verfijning van de methodiek

Op basis van de hiervoor beschreven eerste indeling in bandbreedtes worden meer concrete afbakeningsgrenzen benoemd. Dit omdat in de praktijk beoordeeld zal moeten worden of, en zo ja, welke inspanning voor de kwaliteit van het landschap geleverd moet worden. Onderkend wordt dat de opsomming hieronder nooit volledig kan zijn en dat er altijd een beoordeling nodig zal zijn of sprake is van inpassing en/of extra tegenprestatie. Hieronder wordt een aantal ruimtelijke ontwikkelingen benoemd en onderverdeeld in één van de hiervoor genoemde categorieën.

Deze lijst bepaalt nadrukkelijk alleen de toepassing van artikel 2.2 van de Verordening ruimte. Het is beslist geen ruimtelijk beleidskader op zich. De lijst stelt het bestemmingsplan of ander gemeentelijk ruimtelijk beleid niet buiten werking. De planologische aanvaardbaarheid dient altijd voorop te staan. Indien een initiatief ruimtelijk niet aanvaardbaar is dient geen medewerking te worden verleend, ongeacht de landschappelijke tegenprestatie. Het bestemmingsplan kan ook extra inrichtingseisen stellen.

De lijst is samengesteld op basis een regionale afspraak en uitkomst van een uitgebreide en brede discussie. Deze lijst vormt de basis van waaruit gehandeld wordt. Bij categorie drie is de basisinspanning voor kwaliteitsverbetering genormeerd in euro's, waarbij de hoogte (€) is getoetst aan de situatie in de gemeente Grave.

Categorie 1; geen inpassing of tegenprestatie

Tot deze categorie behoren in ieder geval de volgende concreet benoemde ontwikkelingen:

- vergroten aantal m² bijbouwen bij woning tot 100 m² in totaal;
- realisatie Ruimte voor ruimte woning(en);
- ontwikkeling ter realisatie van EHS compensatie;
- wijzigen bestemming naar Bos/Natuur en treffen bestemmingsregeling/aanleg voorzieningen die een fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap of cultuurhistorie of van extensieve recreatieve mogelijkheden tot gevolg hebben;
- vestiging van of de splitsing in meerdere wooneenheden in monumentale/ karakteristieke/cultuurhistorisch waardevolle bebouwing;
- uitbreiding bestemmingsvlak wonen tot 1000 m²;
- herbouw woning binnen geldend bestemmingsvlak;
- bed & breakfast en kleinschalige recreatieve nevenactiviteiten in/bij (bedrijfs)woning binnen vigerende bouwregeling (oppervlakte bijgebouwen) en binnen geldend bestemmingsvlak wonen of niet agrarisch bedrijf tot een maximum van 200 m²;
- nevenactiviteiten en verbrede landbouwactiviteiten bij een agrarisch bedrijf of Wonen-VAB binnen bestaande bebouwingsmogelijkheden tot een maximum van 200 m²;
- vergroten inhoud van een (bedrijfs)woning tot 600 m³ ²;
- aan huis gebonden beroep/bedrijf in/bij woning binnen geldende bouwregeling (oppervlakte bijgebouwen);
- ontheffing mantelzorg in/bij woning binnen geldende bouwregeling (oppervlakte bijgebouwen);
- ontheffing tijdelijke huisvesting seizoenarbeiders binnen geldende, bestaande bebouwing (dit mag niet leiden tot het ontstaan van een zelfstandige woonruimte);
- huisvesting reclasseringsjongeren op (agrarisch) bedrijf binnen geldende, bestaande bebouwing;
- toestaan tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen;
- verkoop van op het eigen (agrarisch) bedrijf vervaardigde producten (inclusief de verkoop van streekeigen producten) tot een maximum van 200 m² binnen geldende bouwregeling bedrijfsbebouwing;
- bouw van ooevaarsnesten;
- toestaan Bosman-molens tot 5 m.

² Indeling betreffende ruimtelijke ontwikkeling in strijd met provinciaal beleidskader

Voor het overige behoren tot deze categorie:

- ontwikkelingen onder toepassing van de directe bouwmogelijkheden/bouwregels en gebruiksregels van een geldend bestemmingsplan;
- de gevallen genoemd onder artikel 4 van Bijlage II BOR;
- de gevallen genoemd onder artikel 3 van Bijlage II BOR; voor zover er sprake is van een strijdige situatie met bestemmingsplan of beheersverordening wordt deze opgeheven met een ontheffing;
- binnenplanse 10%-afwijking: kleine afwijkingen ten behoeve van hoogte en situering.

Tenzij de ontwikkeling concreet benoemd wordt in een andere categorie.

In het voormalige provinciale ruimtelijke beleid (Streekplan, Paraplunota ruimtelijke ordening) waren de hiervoor genoemde oppervlakte- en inhoudsmaten opgenomen als gangbare bovenmaten tot waar gemeenten de mogelijkheid kregen deze ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Het zou niet juist zijn voor deze mogelijkheden nu opeens een extra inspanning te eisen.

Categorie 2; alleen inpassing nodig

Tot deze categorie behoren in ieder geval de volgende concreet benoemde ontwikkelingen:

- minicampings met kleinschalige kampeergelegenheden tot een maximum van 25 mobiele kampeermiddelen;
- bed & breakfast en kleinschalige recreatieve nevenactiviteiten in/bij (bedrijfs)woning binnen vigerende bouwregeling (oppervlakte bijgebouwen) en binnen geldend bestemmingsvlak wonen of niet agrarisch bedrijf vanaf een oppervlakte van 200 m²;
- nevenactiviteiten en verbrede landbouwactiviteiten bij een agrarisch bedrijf binnen bestaande bebouwingmogelijkheden vanaf 200 m²;
- vormverandering van een agrarisch bouwvlak of een bestemmingsvlak;
- paardenbakken aansluitend aan het bouwvlak;
- omschakeling van agrarische bedrijfsvoering (grondgebonden, intensief, overig niet-grondgebonden) zonder vergroting van het bouwvlak.
- Bestemmingswijziging van een niet-agrarische bedrijfsbestemming of van een bestemming "wonen-met aanduiding voormalig agrarisch bedrijf (vab)" naar een agrarisch bedrijf (agrarisch bouwvlak niet groter dan niet-agrarisch bestemmingsvlak);
- omschakeling agrarisch bedrijf van de ene agrarische bedrijfsvorm naar een andere agrarische bedrijfsvorm (omvang bouwvlak onveranderd);

Voor het overige behoren tot deze categorie alle ontwikkelingen welke mogelijk worden gemaakt via de (binnenplanse) afwijkingsbevoegdheid, tenzij de ontwikkeling concreet benoemd wordt in een andere categorie. Tevens kan in het bestemmingsplan bepaald worden dat een specifieke afwijking wel als categorie 3 behandeld moet worden.

Categorie 3; berekende kwaliteitsverbetering van het landschap nodig, basisinspanning voor kwaliteitsverbetering wordt genormeerd naar euro's

Tot deze categorie behoren in ieder geval de volgende concreet benoemde ontwikkelingen:

- uitbreiding vigerend agrarisch bouwvlak met mogelijkheden bouw bedrijfsgebouwen, kassen, hoge permanente teeltondersteunende voorzieningen e.d.: €5,- per m² uitbreiding bouwvlak;
- uitbreiding vigerend agrarisch bouwvlak met specifiek differentiatievlak voor aanleg lage permanente teeltondersteunende voorzieningen (containervelden), paardenbakken, sleufsilos, kuilvloerplaten, mestzakken, waterbassins en andere voorzieningen geen gebouwen zijnde: €2,- per m² uitbreiding differentiatievlak;

- uitbreiding vigerend bestemmingsvlak/bouwwak van een agrarisch verwant of agrarisch-technisch hulpbedrijf: €5,- per m2 uitbreiding bestemmingsvlak/bouwwak;
- vergroten inhoud van een burgerwoning tot meer dan 600 m3, respect. van een bedrijfswoning tot meer dan 750 m3: €50,- per m3 uitbreiding boven 600 m3, respect. 750 m3;
- vergroten aantal m2 bijgebouwen bij (bedrijfs)woning tot oppervlakte groter dan 100 m2: €50,- per m2 uitbreiding boven 100 m2;
- uitbreiding van bestemmingsvlak wonen tot een bestemmingsvlak groter dan 1000 m2: €20,- per m2 uitbreiding boven 1000m2;
- nieuwbouw (eerste) bedrijfswoning en nieuwbouw overige woningen: €10.000,- ;
- bestemmingswijziging van agrarisch bouwwak of van agrarisch-technische en agrarisch verwante bedrijfsbestemming naar bestemmingsvlak wonen: €20,- per m2 woonbestemming;
- bestemmingswijziging van (overige) niet-agrarische bedrijfsbestemming naar bestemmingsvlak wonen: €20,- per m2 woonbestemming;
- bestemmingswijziging van agrarisch bouwwak of van een bestemming “wonen- met aanduiding voormalig agrarisch bedrijf (vab)” naar bestemmingvlak, inclusief bouwwakken/bebouwingsoppervlakte, voor (overig) niet-agrarisch bedrijf, horecabedrijf, maatschappelijke voorziening, sport- en leisurevoorziening/bedrijf, dagrecreatieve en verblijfsrecreatieve voorziening/bedrijf (vab-vestigingen conform Verordening Ruimte): €20,- per m2 bouwwak/toegestane bebouwingsoppervlakte en €2,- per m2 overig bestemmingsvlak (onbebouwd).
- uitbreiding van vigerend bouwwak/bebouwingsoppervlakte voor (overig) niet-agrarisch bedrijf, horecabedrijf, maatschappelijke voorziening, sport- en leisurevoorziening/bedrijf, dagrecreatieve en verblijfsrecreatieve voorziening/bedrijf: €20,- per m2 uitbreiding bouwwak/ uitbreiding bouwmogelijkheden;
- uitbreiding van vigerend bestemmingsvlak (onbebouwd) voor (overig) niet-agrarisch bedrijf, horecabedrijf, maatschappelijke voorziening, sport- en leisurevoorziening/bedrijf, dagrecreatieve en verblijfsrecreatieve voorziening/bedrijf: €3,- per m2 uitbreiding bestemmingsvlak (onbebouwd);
- bestemmingswijziging agrarisch bouwwak of van een bestemming “wonen met aanduiding voormalig agrarischbedrijf (vab) of (overig)niet-agrarische bedrijfsbestemming naar agrarisch-technische of agrarisch verwante bedrijfsbestemming (zonder bestemmingsvlakvergroting): €10,- per m2;
- alle andere niet eerder genoemde ontwikkelingen en/of complexe ontwikkelingen met grootschalig ruimtebeslag en/of grote impact op de omgeving, bijv. aanleg infrastructuur, oprichten windturbines (basisinspanning €10.000,- per megawatt geïnstalleerd vermogen), oprichten zend- en telecommunicatiemasten, realisatie bestemmingsvlak voor (bio)woning (conform artikel 11.4 Verordening Ruimte; voor basisinspanning bestaan wel normen!), vab-vestiging en uitbreiding van een complex recreatiewoningen, ontwikkeling grootschalige voorziening, integrale gebiedsontwikkeling, e.d.: maatwerk of nog nader te normeren;

Voor het overige behoren tot deze categorie alle ontwikkelingen welke mogelijk worden gemaakt via een wijzigingsplan of een bestemmingsplanherziening, tenzij de ontwikkeling concreet benoemd wordt in een andere categorie.

Opmerking met betrekking tot inpassing

Rood- met- groen beoogt een brede ‘groene’ doelstelling, waarbij de kwaliteitsverbetering van het landschap in brede zin voorop staat; een mooier Brabant. Deze brede toepassing heeft betrekking op zowel de ‘groene’ component als op de locatie. Kwaliteitsverbetering wordt niet alleen bereikt met een traditionele groene inpassing van het initiatief het ‘inkleden’ of omzoomen met groen. Ook de aanleg van gebiedseigen landschapselementen in of nabij de projectlocatie, de realisering van nieuwe natuur- of landschapsversterkende maatregelen van waterstructuren worden hieronder gerekend.

Maar ook sloop/ verwijdering van (niet cultuurhistorisch waardevolle) overbodige landschappelijk storende bebouwing (gebouwen, stallen, kassen) en verharding in het buitengebied is een kwaliteitsverbetering van het landschap. Daarnaast leveren het verbeteren van de recreatieve ontsluiting van een gebied en het behoud of herstel van cultuurhistorische bebouwing of het kiezen voor een meer hoogwaardige architectuur (bovenop de reguliere regelgeving voor kwaliteit van de bebouwing, zoals welstandseisen) een bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van het landschap.

In het ideale geval gaat het erom dat er bij deze landschappelijke inpassing niet vooraf berekend wordt. Maar dat het gaat om maatwerk, waarbij de plaatselijke kwaliteiten en lelijkheden centraal staan. De term is hierbij niet leidend, maar het doel: een fraai landschap.

Wel is het van belang dat uitgegaan wordt van een goedgekeurd landschapsplan waarbij aanleg, beheer en instandhouding juridisch geborgd zijn door het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst.