

Verordening ruimte Noord-Brabant 2011

Toelichting

Provincie Noord-Brabant



Inhoud

1.	Toelichting op hoofdstuk 1 Algemene bepalingen	5
2.	Toelichting op hoofdstuk 2 Bevordering van ruimtelijke kwaliteit	9
2.1	Ruimtelijke kwaliteit: behouden en ontwikkelen	9
2.2	Zorgvuldig ruimtegebruik	10
2.3	Kwaliteitsverbetering van het landschap	11
3.	Toelichting op hoofdstuk 3 Stedelijke ontwikkeling	21
3.1	Bundeling van de verstedelijking	21
3.2	Bestaand stedelijk gebied	21
3.3	Verantwoording van stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied	22
3.4	Bundeling van stedelijke ontwikkeling in zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling	23
3.5	Regels voor nieuwbouw van woningen	23
3.6	Regels voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties	24
4.	Toelichting op hoofdstuk 4 Ecologische hoofdstructuur	33
4.1	Algemeen	33
4.2	Het natuurbeheerplan: begrenzing en doelen van de ecologische hoofdstructuur	33
4.3	Bescherming van de ecologische hoofdstructuur in het ruimtelijke spoor	34
4.4	Kansen door ontwikkeling	35
4.5	Compensatie	35
4.6	Natte natuurparels en attentiegebieden	35
4.7	Relatie met andere beschermingsregimes	36
5.	Toelichting op hoofdstuk 5. Water	47
6.	Toelichting op hoofdstuk 6. Groenblauwe mantel	57
7.	Toelichting op hoofdstuk 7. Aardkunde en cultuurhistorie	63
8.	Toelichting op hoofdstuk 8. Agrarisch gebied	69
9.	Toelichting op hoofdstuk 9. Intensieve veehouderij	73
10.	Toelichting op hoofdstuk 10. Glastuinbouw	81
11.	Toelichting op hoofdstuk 11. Niet-agrarische activiteiten buiten bestaand stedelijk gebied	83
12.	Toelichting op hoofdstuk 12. Regionaal ruimtelijk overleg	95
13.	Toelichting op hoofdstuk 13. Algemene bepalingen inzake bevoegdheden van Gedeputeerde Staten	101
14.	Toelichting op hoofdstuk 14. Slotbepalingen	105

1. Toelichting op hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat een gealfabetiseerde lijst van begrippen die in de Verordening ruimte voorkomen en die hier een omschrijving krijgen.

Agrarisch bouwblok en andere begrippen inzake land- en tuinbouw

De inhoud van deze begripsbepalingen komt grotendeels overeen met die opgenomen in de Interimstructuurvisie en de Paraplunota ruimtelijke ordening. Het voordeel hiervan is dat de praktijk met deze begrippen al bekend is.

Bestaand stedelijk gebied

Het begrip bestaand stedelijk gebied is zodanig geformuleerd dat alle op het moment van aanwijzing bestaande stedelijke voorzieningen – bebouwd en onbebouwd – daaronder vallen, uiteraard inclusief de in het planologisch besluitproces reeds aanvaarde voorzieningen. Onder de hier genoemde stedelijke functies kan in ieder geval begrepen worden: wonen, industriële, logistieke, ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven, groothandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen, leisurevoorzieningen, stedelijke groenvoorzieningen en stedelijke infrastructuur. Bestaand stedelijk gebied is daarmee uitdrukkelijk bedoeld als het feitelijke uitgangspunt voor de regels betreffende de stedelijke voorzieningen zoals opgenomen in dit hoofdstuk. In de bijlage Onderbouwing van de begrenzing van het bestaand stedelijk gebied is een en ander uitgebreid toegelicht.

Ecologische hoofdstructuur en wezenlijke waarden en kenmerken

Wat betreft de begrippen ecologische hoofdstructuur en wezenlijke waarden en kenmerken is aangesloten bij het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Wel is de omschrijving van wezenlijke waarden en kenmerken verruimd door daarin ook een relatie te leggen met cultuurhistorische waarden en kenmerken.

Geometrische plaatsbepaling

Op verschillende plaatsen in dit besluit komt het begrip geometrische plaatsbepaling voor. Dit is altijd in relatie tot de aanwijzing van gebieden en de begrenzing daarvan. De Wro gaat uit van digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten, die een belangrijk hulpmiddel is om de efficiency en effectiviteit in de communicatie tussen overheden onderling en tussen overheden en burgers te verbeteren. Ook de planologische verordening valt onder de digitaliseringsverplichtingen voor ruimtelijke besluiten. In het kader van deze digitaliseringsverplichting is een geometrische plaatsbepaling overeenkomstig artikel 1.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening en zoals nader geregeld in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening noodzakelijk. In het IMRO 2008 dat in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening van toepassing wordt verklaard op dit besluit is bepaald dat voor de geometrische plaatsbepaling van de objecten waarvoor dit besluit de regels geeft, de coördinaten van het Rijksdriehoekstelsel (RD-stelsel) worden gebruikt. Dit stelsel maakt onderdeel uit van een wereldwijd systeem. Het is mogelijk iedere locatie in Nederland op basis van het stelsel exact te bepalen. De ligging van een gebied of bestemming volgt dan niet uit het gebruikte kaartmateriaal en de ondergrond waarop een kaart is getekend, maar uit de geogra-

fische coördinaten volgens het Rijksdriehoekstelsel. Met gebruikmaking van de coördinaten kan de plaats van een object in een gebied worden bepaald. Een plaatsbepaling van een object in een gebied in coördinaten moet wel op kaart worden verbeeld om deze voor mensen hanteerbaar te maken. Bij gebruik van coördinaten alleen is voor mensen immers niet duidelijk waar het object zich bevindt.

Horeca

Dit begrip heeft een ruime omschrijving. Hieronder wordt begrepen:

- het bedrijfsmatig verstrekken van dranken of etenswaren voor gebruik ter plaatse;
- het bedrijfsmatig bieden van hotel- of groepsaccommodatie;
- het bedrijfsmatig bieden van vermaaks- of wellnessfaciliteiten of
- het bedrijfsmatig bieden van congres- of vergaderfaciliteiten, één en ander al dan niet in combinatie met elkaar.

Overigens zij opgemerkt dat het niet mag gaan om met wonen te vergelijken vormen van permanent bieden van nachtverblijf.

Intensieve veehouderij

De begripsbepaling intensieve veehouderij sluit in deze verordening aan bij de landelijke standaardaanbevelingen die bekend staan onder de naam “Op de digitale leest”, 2003. Deze door het NIROV gedane aanbevelingen die ondersteund worden door het ministerie van VROM zijn zoals de titel aangeeft ontworpen in verband met het digitaliseren van de bestemmingsplannen en worden intussen veelvuldig in den lande toegepast.

De standaardbegripsbepalingen kennen de begrippen grondgebonden, niet-grondgebonden en intensieve veehouderij. Daarbij is doorslaggevend of de bedrijfsvoering in overwegende mate niet of juist wel in gebouwen plaatsvindt. Het criterium of het agrarische bedrijf afhankelijk is van het voortbrengend vermogen van onbebouwde grond in de directe omgeving van het bedrijf kennen deze standaardbepalingen niet.

Hoofdstuk 9 behelst enkel bepalingen voor de intensieve veehouderij en kent geen bepalingen voor andere vormen van agrarische grondgebonden bedrijvigheid. In de standaarddefinitie wordt een aantal vormen van intensieve veehouderij opgesomd. Deze zijn in de verordeningstekst overgenomen waarbij de geiten- en schapenhouderij eraan is toegevoegd. Indien geiten of schapen niet in overwegende mate op stal worden gehouden, vallen ze niet onder de definitie. In de praktijk zullen daarom van de schapenhouderijen alleen de melkschapenbedrijven tot de intensieve veehouderij gerekend worden.

In de definitie is expliciet bepaald dat grondgebonden melkrundveehouderijen niet onder de definitie intensieve veehouderij vallen. Dit zijn in ieder geval melkrundveehouderijen die op de huiskavel en de directe omgeving voldoende areaal grond ter beschikking hebben voor ruwvoederproductie en/of weidegang. Een indicatie voor de aard van de bedrijfsvoering wordt gegeven door het gebruikte stalsysteem en de feitelijke inrichting van de stal. Voor de vraag of er voldoende areaal grond voor ruwvoederproductie aanwezig is, wordt nagegaan hoe de ligging van de stallen ten opzichte van aangrenzende gronden en de omvang van de aangrenzende gronden is. Het raadplegen van de vereiste milieuvergunning of melding en de metingen zijn tevens een hulpmiddel.

Bij een aanvraag voor uitbreiding van het bedrijf moet de ondernemer het al dan niet grondgebonden zijn onderbouwen.

Met betrekking tot de intensieve veehouderij zij tot slot nog opgemerkt dat deze vaak onderdeel uitmaakt van een gemengd bedrijf. Op grond van het bestemmingsplan is dan op het bouwblok

de intensieve veehouderij veelal rechtstreeks toegestaan. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de intensieve veehouderijtak en de overige agrarische bedrijfstakken. In dergelijke gevallen is er dus sprake van een intensieve veehouderij en zal deze moeten voldoen aan de bepalingen van hoofdstuk 9.

Kernrandzone

Onder kernrandzone wordt begrepen het overgangsgebied, gelegen langs het bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en binnen agrarisch gebied, als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid. In een dergelijk gebied is relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar en met een ondergeschikte of afnemende agrarische functie. Daarnaast is er het bebouwingslint: een lijnvormige verzameling van gebouwen langs een weg buiten bestaand stedelijk gebied. Doorgaans is deze bebouwing dubbelzijdig aanwezig, met geringe afstanden tussen de bouwkeuzen, veelal met een historisch gegroeide menging van kleinschalige functies, al dan niet gebonden aan agrarische functies. Ten slotte is er het bebouwingscluster: een vlakvormige verzameling van gebouwen buiten bestaand stedelijk gebied.

Middelzwaar en zwaar bedrijventerrein

Het begrip middelzwaar en zwaar bedrijventerrein heeft voor wat betreft hoofdstuk 2 en hoofdstuk 12 een specifieke betekenis: de contramalen zijn de in artikel 2.6, vierde lid, beschreven vormen van oneigenlijk gebruik.

De inhoudelijke begripsbepalingen sluiten aan op de begripsbepalingen, opgenomen in artikel 2.1 en komen grotendeels overeen met definities zoals opgenomen in het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (art. 2.1). Wel is omwille van de leesbaarheid onderscheid gemaakt tussen bedrijventerrein en kantorenlocatie. De begrippen uitbreidingsvraag en vervangingsvraag zijn ontleend aan artikel 2.7 van het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ontwikkeling

Het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt bij artikel 2.1 in algemene termen toegelicht, evenals het begrip ruimtelijke ontwikkeling. Wat dit laatste betreft wordt aangesloten bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) waar gesproken wordt over bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten.

Stedelijke ontwikkeling

Het begrip stedelijke ontwikkeling is in de meest ruime zin omschreven en daarmee te onderscheiden van de term verstedelijking die vooral in strategische beleidsnota's wordt gehanteerd. Voorts is aangegeven dat het gaat om een ruimtelijk samenhangende ontwikkeling. In die zin bestaat er een onderscheid ten opzichte van diverse mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen voor wonen of werken in het buitengebied, bijvoorbeeld de ontwikkeling van ruimte-voor-ruimtekeuzen voor wonen.

De andere opgenomen begripsomschrijvingen die in hoofdzaak betrekking hebben op stedelijke ontwikkeling zijn deels gebaseerd op de praktijk van bestemmingsplannen en deels op de (thans vervallen) uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's, zoals deze zijn vastgesteld in 2004/2005.

VAB-vestiging

Dit begrip is in het bijzonder geïntroduceerd in verband met de toepassing van hoofdstuk 11 Niet-agrarische ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied. De omschrijving sluit aan op het in artikel 2.1, tweede lid, onder a, beschreven aspect van principe van zuinig ruimtegebruik. In verband met de praktische werking van dit principe is het begrip VAB-vestiging aangescherpt door uit te gaan van een minimumoppervlakte van 100 m² voor gebouwen en bijbehorende bouwwerken. Onder bijbehorend bouwwerk wordt verstaan hetgeen omschreven is in het Besluit omgevingsrecht (Bijlage II, art. 1, eerste lid). Met deze maatvoering wordt onder meer voorkomen dat een op grond van deze verordening toegelaten VAB-vestiging plaatsvindt op een locatie waar zich slechts een solitaire veestal of een solitaire nutsvoorziening bevindt.

Artikel 1.2 Werking van deze verordening

Eerste lid

In dit artikellid wordt geregeld dat waar in de Verordening ruimte en de daarop berustende bepalingen regels worden gesteld ten aanzien van een bestemmingsplan, deze regels op overeenkomstige wijze ook gelden voor een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, Wro, een omgevingsvergunning waarbij afgeweken wordt van het geldende bestemmingsplan of beheersverordening als bedoeld in de artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), tenzij de aard van de bepaling zich daartegen verzet of in de verordening uitdrukkelijk anders is bepaald. Hiermee wordt voorkomen dat deze opsomming steeds herhaald moet worden.

Tweede lid

Waar in de Verordening ruimte en de daarop berustende bepalingen eisen worden gesteld aan de toelichting bij een bestemmingsplan, worden die eisen eveneens gesteld aan de onderbouwing bij een omgevingsvergunning waarbij afgeweken wordt van het geldende bestemmingsplan of beheersverordening als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, (Wabo), tenzij de aard van de bepaling zich daartegen verzet of in de verordening anders is bepaald. Voorkomen wordt hiermee dat elders in de verordening steeds opnieuw deze opsomming moet worden opgenomen.

Derde lid

Deze bepaling is opgenomen om ieder mogelijk misverstand over de in deze verordening gebruikte term 'bestaand' uit de weg te nemen.

Vierde lid

Het vierde lid strekt ertoe duidelijk te maken wat in deze verordening verstaan wordt onder uitbreiding van een agrarisch bedrijf: daaronder wordt verstaan de vergroting van het bestaande agrarisch bouwblok.

Vijfde lid

Het vijfde lid voorziet in een vorm van zelfbinding van Provinciale Staten. Bij de voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan of provinciale omgevingsvergunning waarbij afgeweken wordt van een geldend bestemmingsplan worden de bepalingen van hoofdstuk 2 van deze verordening (Bevordering van ruimtelijke kwaliteit) op overeenkomstige wijze toegepast, uiteraard tenzij de aard van de bepaling zich daartegen verzet of in de verordening uitdrukkelijk anders is bepaald.

2. Toelichting op hoofdstuk 2 Bevordering van ruimtelijke kwaliteit

2.1 Ruimtelijke kwaliteit: behouden en ontwikkelen

De provincie wil de ruimtelijke kwaliteit van Brabant bevorderen. Dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen een bijdrage leveren aan de kernkwaliteiten van Brabant. Deze kernkwaliteiten zijn in hoofdlijnen beschreven in hoofdstuk 2 van de Structuurvisie ruimtelijke ordening. Gebiedskenmerken zijn de spil van ruimtelijke kwaliteit; het gaat daarbij om het verbinden van de opgave met de plek. Ruimtelijke kwaliteit wordt niet door iedereen op dezelfde manier beschreven en beleefd. Met de Structuurvisie ruimtelijke ordening geeft de provincie duidelijkheid over het provinciale belang met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit op het provinciale en regionale schaalniveau. Het is aan gemeenten om dit te vertalen in ruimtelijke plannen op lokaal schaalniveau.

Onderstaande matrix (vrij naar: Hooimeijer, Pieter, Henk Kroon en Joke Luttik, Kwaliteit in meervoud; Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, Habiforum, Gouda, 2001, te vinden op www.ruimteexmilieu.nl) is een hulpmiddel om ruimtelijke kwaliteit grijpbaar en bespreekbaar te maken. Door combinatie van 'waarden' en 'belangen' in de matrix ontstaan aandachtsvelden voor ruimtelijke kwaliteit. Kwalitatieve waardering en maatschappelijke weging worden aan elkaar gekoppeld. Ruimtelijke kwaliteit wordt daarmee ook herkenbaar voor politieke discussie en besluitvorming.

Daarnaast heeft de provincie een uitwerking van de Structuurvisie ruimtelijke ordening opgesteld als hulpmiddel om ruimtelijke kwaliteit grijpbaar en bespreekbaar te maken. In deze uitwerking Gebiedspaspoorten geeft de provincie aan welke landschapskenmerken zij op regionaal schaalniveau van belang vindt voor de kwaliteit van een gebied of landschapstype.

	Economisch Belang	Sociaal belang	Ecologisch belang	Cultureel belang
Gebruikswaarde	Allocatie efficiëntie Bereikbaarheid Stimulerende effecten Gecombineerd ruimtegebruik	Toegang Eerlijke verdeling Inbreng Keuzemogelijkheden	Externe veiligheid Schoon milieu Water in balans Natuur voor plant, dier en mens	Keuzevrijheid Culturele verscheidenheid
Belevingswaarde	Imago/uitstraling Aantrekkelijkheid	Gelijkwaardigheid Verbondenheid Sociale veiligheid	Rust en ruimte Schoonheid van de natuur Gezonde leefomgeving	Eigenheid Schoonheid van de cultuur Leesbaarheid van tijd en ruimte Contrastrijke omgeving
Toekomstwaarde	Stabiliteit en flexibiliteit Agglomeratie Gebundelde aantrekkelijkheid	Iedereen aan boord Sociaal draagvlak Betekenisvol	Ecologische voorraden bodem, water en natuur Duurzame ecosystemen	Erfgoed Integratie Culturele vernieuwing

Iedere gemeente is in beginsel vrij om haar eigen invulling te geven aan de verschillende elementen van ruimtelijke kwaliteit. Vooral in de voorbereidingsfase van ruimtelijke plannen zijn de matrix en de uitwerking Gebiedspaspoorten goed bruikbaar. Maar ook bij het uitwerken van projecten en het omgaan met ruimtelijke kwaliteit in bestaande situaties kunnen de matrix en de uitwerking Gebiedspaspoorten dienst doen. Beide zijn toepasbaar in verschillende praktijksituaties als denkkader voor het brainstormen over ruimtelijke kwaliteit en voor het bepalen van wat behouden en ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit kan inhouden. De matrix kan gebruikt worden om:

- kwaliteitsaspecten te inventariseren en te ordenen;
- prioriteiten aan te geven;
- 'witte vlekken' in het kwaliteitsbesef te signaleren;
- spanningen tussen kwaliteiten te benoemen;
- risico's en kansen van plannen aan te geven.

Van oudsher heeft de provincie een rol in de bescherming van ruimtelijke waarden en kenmerken. Deze rol blijft de provincie vervullen. Naast bescherming wil de provincie ook ontwikkelingsruimte bieden in het buitengebied mits een ontwikkeling bijdraagt aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Nieuwe ontwikkelingen bieden een kans voor behoud en ontwikkeling van het landschap. Het ontwikkelen van landschap reikt verder dan het behouden wat er is, ontwikkelen van het landschap gaat ook om het toevoegen van nieuwe ruimtelijke kwaliteiten. Voortdurend past de gebruiker het landschap aan zijn wensen aan. Deze continue ontwikkeling is inherent aan een levend landschap. Dat geldt zowel voor het stedelijke landschap als voor het agrarische cultuurlandschap alsook voor het natuurlijke landschap. Gebiedskenmerken en bijbehorende waarden, gebaseerd op de lagenbenadering, zijn leidend bij de vraag 'waar' en 'hoe' de nieuwe ruimte wordt aangesneden. Ruimtelijke kwaliteit houdt in dat ruimtevragers rekening houden met de gebiedskenmerken en waarden. Een ruimtelijke ontwikkeling moet ook passen bij de aard, schaal en functie van haar omgeving.

2.2 Zorgvuldig ruimtegebruik

De provincie vraagt gemeenten om bij ruimtelijke afwegingen het principe van zorgvuldig ruimtegebruik toe te passen. Dat betekent dat eerst gekeken wordt naar mogelijkheden voor intensivering of hergebruik op of binnen bestaand bebouwd gebied. Nieuw ruimtebeslag moet zo veel mogelijk voorkomen worden. Dat betekent dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het leggen van nieuwe bestemmingen met bouw mogelijkheden (nieuwvestiging), niet gewenst zijn. Er is voldoende ruimte voor hergebruik op bestaande, vrijkomende locaties, bijvoorbeeld door herstructurering van stedelijk gebied. Maar ook in het buitengebied is ruimte voor hergebruik, als gevolg van de verwachting dat een aanzienlijk deel van de agrarische bedrijven in de nabije toekomst hun bedrijfsvoering beëindigen. Het gaat hier dan om de invulling van wat al vele jaren het beleid inzake vrijkomende agrarische bedrijven (VAB-beleid) wordt genoemd. Bij ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied wil de provincie voorts dat de initiatiefnemer zorgt voor een investering in het landschap om daarmee het verlies aan omgevingskwaliteit te beperken.

Zorgvuldig omgaan met de ruimte in Noord-Brabant heeft als doel de mogelijkheden in bestaand bebouwd gebied zo goed mogelijk te benutten. Dat betekent dat initiatieven in eerste instantie een plek krijgen binnen bestaand bebouwd gebied. Pas als hiervoor geen mogelijkheden zijn of de geplande ontwikkeling hier niet inpasbaar is, wordt gezocht naar de best mogelijke plek in het buitengebied om nieuwe ruimte aan te snijden. Dit is het principe van de zogenaamde SER-ladder die de provincie hanteert bij ontwikkelingen in het stedelijk gebied zoals die is opgenomen in

hoofdstuk 2 van de Verordening ruimte. Voor ontwikkelingen in het landelijk gebied wordt dit principe uitgewerkt in de overige hoofdstukken.

Naast de afweging van zorgvuldig ruimtegebruik zet de provincie ook in op herstructurering en hergebruik van verouderde locaties in het stedelijk gebied en op sanering van ongewenste functies in het buitengebied, bijvoorbeeld glastuinbouwbedrijven in kwetsbare gebieden of intensieve veehouderijen rondom de natuur en stedelijke gebieden. De provincie ondersteunt dit onder andere door de inzet van financiële middelen via de Brabantse Herstructurerings Bedrijf (BHB), de regeling Ruimte voor Ruimte(-verbreed) en het verdelen van rijkssubsidies voor verouderde woonwijken.

2.3 Kwaliteitsverbetering van het landschap

Nieuwe benadering van kwaliteitsverbetering van het landschap

Sinds 1 juli 2005 kent het provinciaal ruimtelijk beleid de rood-met-groen-koppeling. Dit houdt in dat wanneer uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag ten koste van het buitengebied onontkoombaar is, die uitbreiding gepaard gaat met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit elders in het buitengebied. De achterliggende gedachte was dat de realisering van stedelijke functies in het buitengebied, zoals woongebieden en bedrijventerreinen, altijd ten koste gaat van de groene ruimte in het buitengebied. In ruil voor die aantasting van het buitengebied wordt een investering in de kwaliteit van het buitengebied elders geëist, bijvoorbeeld door landschapsontwikkeling en groenaanleg. Bij elk plan voor een stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied geldt als uitgangspunt de voorwaarde dat gelijktijdig wordt aangegeven waar en hoe deze rood-met-groenkoppeling inhoud krijgt en op welke wijze wordt zeker gesteld. De rood-met-groenkoppeling was in algemene termen in de Verordening ruimte, fase 1, opgenomen. In fase 2 van de Verordening ruimte is de rood-met-groenkoppeling verruimd naar alle ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

In de Structuurvisie ruimtelijke ordening, deel A, hoofdstuk 4.4.2, wordt over de vereiste kwaliteitsverbetering van het landschap het volgende gesteld.

Kwaliteitsverbetering van het landschap

Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wil de provincie dat de initiatiefnemer zorgt voor een kwaliteitsverbetering van het landschap om daarmee het verlies aan omgevingskwaliteit te beperken. Dit uitgangspunt geldt voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied én buiten de ecologische hoofdstructuur en maakt de principes van ontwikkelingsplanologie toepasbaar. Voor (planmatige) stedelijke ontwikkelingen bestaat deze zogenaamde rood-met-groenregeling al langer. De provincie wil dit beleid verbreden naar overige ontwikkelingen in het buitengebied. Concreet betekent dit dat passende functies zich kunnen ontwikkelen als er ook een prestatie voor het landschap tegenover staat. Daardoor wordt aantasting van de basiskwaliteit (bodem, water) en verlies aan ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden voorkomen. Ontwikkelingen die passen bij de aard, schaal en functie van het landelijk gebied, zoals agrarische en recreatieve ontwikkelingen en kleinschalige dienstverlening zijn mogelijk. Ook de ontwikkeling van andere (rode) functies is onder voorwaarden mogelijk. De ruimtelijke onderbouwing van een besluit geeft aan welke bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteitsverbetering van het landschap en hoe dit is geborgd. In principe gaat de provincie uit van de realisering van een fysieke prestatie op de projectlocatie en/of de directe projectomgeving. Indien dat niet mogelijk is, is de vorming van gemeentelijk of regionaal landschapsfonds een optie.

De provincie werkt in de Verordening ruimte een regeling uit. Hierbij wordt uitgegaan van een compacte regeling die ruimte biedt aan gemeenten voor maatwerk. Daarnaast ondersteunt de provincie gemeenten in het op gemeentelijk niveau toepassen van dit principe. Daarvoor worden aan het regionaal ruimtelijk overleg werkgroepen landschap verbonden. Deze hebben als doel ervaringen uit te wisselen, de kwaliteitsverhogende maatregelen in het landschap op elkaar af te stemmen en om desgewenst te komen tot gezamenlijke investeringsprogramma's in het landschap. Ook worden er landschapsateliers gehouden om samen met de regio en belanghebbenden de uitvoering van de regeling verder uit te werken. De provincie ziet de inzet van de landschapsateliers als een tijdelijke impuls. Dit wordt over twee jaar geëvalueerd, waarna beoordeeld wordt of deze vorm van samenwerking blijft bestaan, dient te wijzigen of kan vervallen.

De provincie zal de effecten van het principe van zorgvuldig ruimtegebruik en de kwaliteitsverbetering van het landschap op de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van Noord-Brabant monitoren. Daarvoor wordt een monitor 'ruimtelijke kwaliteit' opgesteld.

Wat is de kwaliteitsverbetering van het landschap?

Onder een kwaliteitsverbetering worden begrepen alle projecten die zijn gericht op een aantoonbare en uitvoerbare verbetering van structuren of waarden op het vlak van natuur, water, landschap of cultuurhistorie. Ook verbeteringen van de extensieve recreatieve mogelijkheden van die omgeving behoren hiertoe. De regeling is niet van toepassing voor de ontwikkeling van groene projecten binnen bestaand stedelijk gebied of binnen nieuw stedelijk gebied.

Bij kwaliteitsverbetering van het landschap kan in het bijzonder worden gedacht aan concrete tegenprestaties gericht op de verbetering van de volgende landschapaspecten: bodem (aardkunde) en water, natuur- en landschapselementen, cultuurhistorische elementen inclusief archeologie, recreatieve toegankelijkheid van het landschap, sloop en ontstening. Investerings in het landschap betreffen nieuw te ontwikkelen structuren en elementen en/of het herstel van bestaande structuren en elementen. Ook kan een koppeling worden gelegd met de realisering van de ecologische hoofdstructuur en ecologische verbindingzones. Bij hergebruik van voormalige agrarische bedrijfslocaties is sloop van overbodige bebouwing uitgangspunt.

Wij benadrukken dat een daadwerkelijke landschapsverbetering doel van de regeling is, en niet storting van een financiële bijdrage. Dit neemt niet weg dat de gemeente ervoor kan kiezen om een (al dan niet regionaal) landschapsfonds op te zetten om een robuuste kwaliteitsverbetering – zoals bij voorkeur aangegeven in de gemeentelijke structuurvisie – te kunnen realiseren.

Overigens moet uitdrukkelijk onderscheid gemaakt worden met de zogenaamde rood-voorgroenregeling in de vorm van nieuwe landgoederen. Bij dit laatste gaat (naar verhouding beperkte nieuwe) versterking gepaard met aanzienlijke natuurontwikkeling; zie daartoe verder de toelichting bij artikel 11.5 Regels voor landgoederen.

Borging van de kwaliteitsverbetering van het landschap

De kwaliteitsverbetering van het landschap moet op het moment van vaststelling van het planologische besluit (bestemmingsplan, wijzigingsplan of omgevingsvergunning) van de gemeente zijn zeker gesteld. Ook moet duidelijk zijn dat er inderdaad sprake is van versterking van de landschapskwaliteiten. Dit kan bijvoorbeeld ook blijken uit een verwijzing naar afspraken op regionaal niveau, een door de gemeente vastgesteld of erkend landschapsplan of uit een advies van onafhankelijke landschapsdeskundigen over de voorgestelde ingreep. In principe gaat de provincie er daarbij van uit dat de investering fysiek gerealiseerd wordt in het landschap van de betrokken projectlocatie en/of de projectomgeving. Als het niet mogelijk is een fysieke kwaliteitsverbetering

te realiseren, is fondsvorming in een landschapsfonds (op lokaal of regionaal niveau) een optie. De gemeente kan daartoe een zogenaamd landschapsfonds instellen. De door de gemeente vereiste financiële bijdrage wordt dan gestort in het (gemeentelijk) fonds dat vervolgens ingezet wordt voor een project ten behoeve van kwaliteitsverbetering in het buitengebied. Ook kan de gemeente bezien of het wenselijk is om te komen tot een regionaal landschapsfonds. Gemeenten zijn daarmee vrij om al dan niet te kiezen voor lokale of regionale fondsvorming. De mogelijkheid van storting van een financiële bijdrage in een landschapsfonds heeft uitdrukkelijk niet onze voorkeur. Bij het doel van de kwaliteitsverbetering in het landschap staat de daadwerkelijke fysieke kwaliteitswinst voorop. Daarmee is ook de juridische grondslag van deze ruimtelijke kwaliteitswinst aangegeven (zie uitspraak Raad van State, bestemmingsplan Buitengebied, gemeente Deurne, 200807042/1/R1, overweging 2.18).

Onderbouwing van de kwaliteitsverbetering

Het is noodzakelijk dat de gemeenten hun beleid inzake de gewenste kwaliteitsverbetering van het buitengebied vastleggen in de gemeentelijke structuurvisies. Dit geeft hen dan op grond van artikel 6.24, eerste lid, onder a, Wro de mogelijkheid om de kosten van de toepassing van de regel te verhalen op uit de grondexploitatie van het bestemmingsplan, dat de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt. In de structuurvisie geeft de gemeente aan welke ruimtelijke ontwikkelingen een bijdrage (kunnen) leveren aan een kwaliteitsverbetering van het buitengebied en welke kwaliteitsverbetering van het buitengebied de gemeente nastreeft. De visie bevat bij voorkeur ook een programma van concrete projecten en er wordt ingegaan op de (financiële) middelen om dit programma te realiseren. De gemeente stemt – daar waar nodig – haar visie in regionaal verband af in het kader van het regionaal ruimtelijk overleg.

Wij benadrukken dat de regeling zoals opgenomen in de Verordening ruimte openlaat op welke wijze een gemeente de toepassing financiert: uit de algemene middelen of op andere wijze. Deze situatie kan zich voordoen als in een concrete situatie mogelijkheden ontbreken om de kosten te verhalen. Zie voor meer informatie over de wettelijke regeling de uitgave **Handreiking Grondexploitatiewet**, Den Haag 2008, blz. 46-49.

Inhoudelijk kan de kwaliteitsverbetering van het landschap worden gebaseerd op een lokaal of regionaal landschaps(beleids) plan, beeldkwaliteitsplan of gebiedscontract of uitvoeringsprogramma op dit vlak. De regio beschikt over voldoende visie en plannen op (de ontwikkeling van) het landschap. Daar waar nodig kan hieraan via de genoemde landschapsateliers nadere invulling of uitwerking worden gegeven. Het regionaal ruimtelijk overleg is hierbij van belang. Afstemming over en uitwerking van concrete investeringen in het landschap kan ook plaatsvinden in andere kaders zoals de uitvoering van het Programma Landelijk Gebied of de uitvoering van het stimuleringskader groenblauwe diensten. Beide kaders hebben inmiddels Brabantbreed geleid tot een regionale, gebiedsgerichte aanpak.

In de praktijk blijken er verschillende mogelijkheden te zijn om 'rood' met 'groen' te koppelen. Zo zijn er integrale rood-met-groenprojecten: bij sommige, vaak grotere stedelijke uitbreidingsplannen, wordt de aanleg van substantieel openbaar groen/natuur meegenomen in de planontwikkeling. De waardevermeerdering van stedelijke functies (bijvoorbeeld woningen) ten gevolge van de ontwikkelde waardevolle groene omgeving wordt ingezet voor de financiering van groene omgevingskwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn Landgoed Driessen (Waalwijk) en het project Haverleij ('s-Hertogenbosch). Bij een dergelijke integrale gebiedsontwikkeling ligt het voor de hand om de kwaliteitsverbetering (rood-met-groenkoppeling) in het ruimtelijk plan zelf vast te leggen. In het geval van kleinere groenprojecten kan gekozen worden voor storting van een financiële bijdrage in een groenfonds.

De provincie wil daar waar nodig de invulling van de kwaliteitsverbetering samen met de gemeenten en andere regiopartners regionaal uitwerken en de doorwerking bespreken. Daarvoor worden door de provincie regionale landschapsateliers opgezet, gekoppeld aan de regionale ruimtelijke overleggen. De ateliers hebben als doel ervaringen uit te wisselen, investeringen in het landschap af te stemmen en mogelijk te komen tot gezamenlijke investeringsprogramma's in het landschap. De provincie ziet deze inzet als een tijdelijke impuls. Dit wordt na enige tijd geëvalueerd, waarna beoordeeld wordt of deze vorm van samenwerking blijft bestaan, dient te wijzigen of kan vervallen.

Gezamenlijke uitwerking van de kwaliteitsverbetering

De regeling zoals opgenomen biedt ruimte aan gemeenten om een eigen regeling te hanteren voor ontwikkelingen in het buitengebied. Hier is bewust voor gekozen mede naar aanleiding van de inspraak op het ontwerp Verordening ruimte. Als handreiking naar gemeenten voor de toepassing van de regeling biedt de provincie aan om samen met gemeenten een uitwerking op te stellen, gebaseerd op 'best practices' van gemeenten en ervaringen elders in het land. Het opstellen van de handreiking wordt in het regionaal ruimtelijk overleg besproken.

Monitoring van de kwaliteitsverbetering

Door in te zetten op kwaliteitsverbetering van het landschap wil de provincie het buitengebied van Noord-Brabant vitaal en mooi houden. Nieuwe ontwikkelingen dragen bij aan ruimtelijke kwaliteit. De regeling is zo opgezet dat de gemeente zelf vorm kan geven aan de kwaliteitsverbetering en deze op de door haar gewenste wijze vormgeeft. Hoe de uitwerking aldus uitpakt is in eerste instantie zaak voor de gemeente. De provincie agendeert de werking en de concrete resultaten van de kwaliteitsverbetering in de regionale ruimtelijke overleggen. De provincie vraagt de gemeenten periodiek verslag uit te brengen over de uitvoering van de kwaliteitsverbetering door middel van een inhoudelijk, procesmatig en financieel overzicht van projecten. De provincie zal de effecten van het principe van zorgvuldig ruimtegebruik en het investeren in het landschap op de ruimtelijke ontwikkeling van Noord-Brabant monitoren. Daarvoor wordt een monitor 'ruimtelijke kwaliteit' opgesteld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2.1 Zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit

Eerste lid: de invulling van de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit buiten bestaand stedelijk gebied

In het eerste lid is in algemene termen de zorgplicht van gemeenten voor ruimtelijke kwaliteit bij de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplannen opgenomen. Het gaat er daarbij om hoe zij in het kader van het voorliggende bestemmingsplan omgaan met het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied en de naaste omgeving. De gemeente dient telkens in de bij het plan behorende toelichting daaromtrent een verantwoording op te nemen. Een bijzonder aspect van ruimtelijke kwaliteit is het principe van zorgvuldig ruimtegebruik zoals uitgewerkt in het tweede lid. Verder is er de omgevings- en mobiliteitstoets zoals uitgewerkt in het derde lid.

Plaats van de zorgplichtbepaling in de Verordening ruimte

Zorgplichtbepalingen zoals hier opgenomen hebben een zekere plaats gekregen in het milieurecht, vooral als vangnetbepaling: om de gaten te dichten. Per 1 april 2007 is ook in de Woningwet een zorgplicht opgenomen. Het gaat hier om de zorgplicht van de eigenaar voor de staat van het bouwwerk en de zorgplicht van degene die bouwt, gebruikt of sloopt. Beoogd wordt om met behulp van zorgplichtbepalingen als vervangers van de gedetailleerde regels ruimte te scheppen voor maatwerk, zodat gemakkelijk kan worden ingespeeld op verschillen in omstandigheden. Een zorgplichtbepaling is een vrij algemeen geformuleerde gedragsnorm die een bepaalde verantwoordelijkheid van de normadressaat (in het geval van de Verordening ruimte: de gemeente) markeert en die hem niet dwingend en gedetailleerd voorschrijft hoe hij precies moet handelen omdat er verschillende manieren zijn waarop het door de zorgplicht beschermde belang kan worden bereikt. De bepaling laat de normadressaat dus gedragsalternatieven.

Zorgplichtbepalingen kunnen een nuttige rol vervullen (ontleend aan de brief van de Minister van Justitie, d.d. 21 april 2004, TK 29 279, nr. 9, Rechtsstaat en Rechtsorde):

- bij het bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente voor de behartiging of het ontzien van bepaalde ruimtelijke belangen. Het door de zorgplicht beschermd belang van ruimtelijke kwaliteit kan vaak op verschillende manieren worden behartigd, zonder dat kan worden gezegd dat een bepaalde manier beter is. Door gemeenten de vrijheid te geven zelf te bepalen op welke wijze zij dat belang behartigen, wordt hun verantwoordelijkheid en zeggenschap versterkt;
- bij de vermindering van regeldruk. Gedetailleerdheid van regelgeving wordt ondermeer veroorzaakt door de wens om met allerlei verschillende situaties rekening te houden en rechtsgelijkheid te garanderen. Door de zorgplichtbepaling te gebruiken kan worden voorkomen dat een (deel van een) regeling te gedetailleerd wordt;
- met het oog op de bestendigheid van regels. Wetgeving behoort bestendig te zijn en continuïteit te verzekeren. De maatschappelijke werkelijkheid is echter divers en dynamisch, waardoor regels in sommige gevallen sneller achterhaald zijn dan voorzien. Zorgplichtbepalingen kunnen voorkomen dat het nodig wordt om regelingen telkens te wijzigen;
- Aldus is om de volgende redenen gekozen voor het gebruik van een zorgplichtbepaling:
- de provincie wil de gemeente ruimte laten voor gedragsalternatieven;
- de invloed van de maatschappelijke ontwikkeling op de provinciale ruimtelijke regelgeving is zo groot dat gedetailleerde regels steeds aan de stand van de maatschappelijke ontwikkeling zouden moeten worden aangepast;
- er is sprake van een zekere maatschappelijke en bestuurlijke overeenstemming en onderling begrip over de gewenste ruimtelijke kwaliteit en het daarop afgestemde gedrag van gemeenten;
- de zorgplichtbepaling heeft betrekking op de kernactiviteiten van een homogene groep van normadressaten: de gemeenten van Noord-Brabant.

Nu als algemene basisbepaling wordt gekozen voor een zorgplichtbepaling, stelt de zorgplichtbepaling specifieke eisen aan toezicht en handhaving, omdat de doelgroep (de gemeenten) immers beschikt over gedragsalternatieven. De provincie neemt dan een meer terughoudende opstelling in. Vereist blijft overigens wel dat van de kant van de provincie met het oog op de rechtszekerheid van de gemeenten een duidelijk en eenduidig toepassingsbeleid wordt gehanteerd.

Omvang van de zorgplichtbepaling

De zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit richt zich uitdrukkelijk op ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied. Niet omdat er binnenstedelijk geen zorgplicht zou zijn, maar omdat het provinciaal belang hier niet zodanig aanwezig is dat dit onderwerp van provinciale regelgeving zou moeten zijn. De provinciale verantwoordelijkheid komt in het stedelijk gebied door andere instrumenten tot uitdrukking zoals door middel van communicatie of financiële ondersteuning bij bepaalde binnenstedelijke projecten.

Ruimtelijke kwaliteit is slechts in algemene termen aangegeven en betreft uiteraard alle ruimtelijke ontwikkelingen. Het is aan de gemeenten om daaraan in concrete gevallen vorm en uitwerking te geven, met afweging van de diverse aspecten van ruimtelijke kwaliteit zoals hiervoor aangegeven: de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde. Dit betekent dat een bestemmingsplan de nodige ruimtelijke voorwaarden dient te bevatten ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit van de verschillende op grond van de Verordening ruimte toegelaten ruimtelijke ontwikkelingen. Aldus dienen ruimtelijke ontwikkelingen ten behoeve van land- en tuinbouw en diverse niet-agrarische zaken te voldoen aan de ruimtelijke kwaliteitseisen.

Daarbij is de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit gekoppeld aan een ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bestemmingsplan herzien moet worden of waarvoor een omgevingsvergunning in afwijking van het geldende plan verleend moet worden.

De zorgplichtbepaling heeft geen betrekking op ruimtelijke ontwikkelingen welke zich voltrekken binnen het kader van een geldend bestemmingsplan, met inbegrip van de uitwerking daarvan en van de binnenplanse en buitenplanse afwijkmogelijkheden zoals geregeld in en op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, nader uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht.

Daarmee is al aangegeven hoe de zorgplichtbepaling zich verhoudt tot geldende ontwikkelrechten. Als deze geldende ontwikkelrechten worden geëffectueerd, dan is er sprake van een ruimtelijke ontwikkeling waarvan aangenomen mag worden dat de ruimtelijke kwaliteit daarvan al is afgewogen in het geldende bestemmingsplan. Dit ligt anders als geldende ontwikkelrechten – al dan niet gewijzigd – worden overgenomen in een nieuw bestemmingsplan, bijvoorbeeld in het kader van de wettelijk verplichte actualisering. Een van de afweegaspecten bij deze actualisering is uiteraard of het alsdan geldende bestemmingsplan voldoet aan recente inzichten omtrent ruimtelijke kwaliteit.

Van gemeentezijde is ons er nog op gewezen dat het systeem niet geheel sluitend is, omdat niet altijd op voorhand is aan te geven of voor het bouwen van gebouwen een omgevingsvergunning nodig is. In een bestemmingsplan wordt in het algemeen vaak een aantal vierkante meters genoemd waarbij de situering meestal minder nauwkeurig wordt voorgeschreven (bijvoorbeeld in een bouwvlak). Ingeval van bouwen zonder omgevingsvergunning is de situering van belang, namelijk alleen in het achtererfgebied. Dit is dus bepalend voor het wel of niet nodig hebben van een omgevingsvergunning. Het is dus ook niet op voorhand bij vaststelling van het bestemmingsplan aan te geven voor welk gebouw een omgevingsvergunning is vereist. In technische zin is er inderdaad sprake van een niet geheel sluitend systeem. Dit is vanuit de gedachte van de zorgplicht geen bezwaar, omdat het hier – gezien vanuit provinciaal niveau – gaat om een ruimtelijke ontwikkeling van betrekkelijk kleine schaal waarvoor op grond van het Besluit omgevingsrecht geen vergunning nodig is. Voor dergelijke gevallen gaat het Besluit omgevingsrecht boven de Verordening ruimte.

Tweede lid: invulling van het principe van zorgvuldig ruimtegebruik

Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik is op een tweetal aspecten uitgewerkt. Uiteraard is voor het toepassen van het principe van zorgvuldig ruimtegebruik inzicht nodig welke ontwikkelingen het nieuwe plan mogelijk maakt ten opzichte van de geldende planologische regeling(en), de zogenaamde retrospectieve toets.

Het eerste aspect richt zich op een voornemen voor een nieuwe bouwactiviteit. Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik strekt ertoe dat in en op grond van het nieuwe bestemmingsplan is verzekerd dat gebruik wordt gemaakt van een locatie waar op grond van de geldende planologische regeling het bouwen van gebouwen is toegestaan (het toegestane ruimtebeslag), aldus in veel gevallen waar feitelijk al bebouwing staat. De achtergrond van dit aspect (de invulling van het zogenaamde VAB-beleid) is hiervoor toegelicht. In een aantal specifieke gevallen welke in de Verordening ruimte uitdrukkelijk zijn aangegeven is dit aspect niet van toepassing.

Het tweede aspect van zorgvuldig ruimtegebruik betreft de uitbreiding van het toegestane ruimtebeslag ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom wordt in de toelichting bij het bestemmingsplan een verantwoording gevraagd die inzicht biedt in de beantwoording van de vraag welke mogelijkheden er zijn om de beoogde ruimtelijke ontwikkeling binnen het toegestane ruimtebeslag te doen plaatsvinden. Hiertoe behoort naast hergebruik uiteraard de vraag of intensivering of herschikking van bestaand gebruik binnen het toegestane gebruikbeslag mogelijk is. In het artikel is uitdrukkelijk aangegeven dat het moet gaan om hetgeen in financiële, juridische of feitelijke zin tot de mogelijkheden behoort. Daarmee wordt mede bedoeld hetgeen in praktische zin volgens de gemeente redelijkerwijs haalbaar en mogelijk is. Dit alles moet echter wel in concrete termen worden verantwoord.

Derde lid: omgevings- en mobiliteitstoets

Het derde lid betreft een voor de provincie wezenlijke aanvulling op hetgeen geregeld is in het Besluit ruimtelijke ordening ten aanzien van de inhoud van de plantoelichting (art. 3.1.6 Bro). Ten behoeve van het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit wordt een verantwoording vereist waaruit blijkt dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan onderzocht is welke de effecten zijn van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling op de in het plan begrepen gronden en die in de naaste omgeving daarvan en in hoeverre met deze effecten rekening is gehouden. In zijn algemeenheid gaat het daarbij uiteraard om een ruimtelijke beoordeling gelet op de passendheid wat betreft de aard, schaal en functie van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling ten opzichte van die omgeving. Meer in het bijzonder geeft het bepaalde onder a aan dat er inzicht nodig is in de gevolgen voor de onderliggende waarden, zoals de waterhuishouding, de bodemkwaliteit, de archeologische en andere cultuurhistorische waarden, de ecologische waarden, de aardkundige waarden en de landschappelijke waarden. Deels gaat het hier om waarden die zijn beschreven en beschermd in en op grond van de Verordening ruimte, zoals de ecologische hoofdstructuur, het watersysteem, de groenblauwe mantel, de cultuurhistorische en aardkundige waarden of nationale landschappen. Daarnaast stelt de provincie de nodige informatie beschikbaar die betrokken kan worden bij de ruimtelijke afweging, zoals de bij de Structuurvisie ruimtelijke ordening behorende gebiedspaspoorten, diverse natuurgegevens, de Cultuurhistorische waardenkaart, de bodemwijzer of de wateratlas. Voorts heeft de omgevingstoets ook betrekking op de beoordeling van de gevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling voor andere ontwikkelingsmogelijkheden die op grond van de Verordening ruimte zijn toegelaten. Deze laatste toets is onder andere van belang bij een niet-agrarische ontwikkeling in het agrarisch gebied.

In het bepaalde onder b wordt een verantwoording gevraagd, namelijk dat de omvang van de ontwikkeling, en in het bijzonder de bebouwing, past in de omgeving. Het is aan gemeenten om een bij de omgeving passende maximale maatvoering in het bestemmingsplan op te nemen.

Het bepaalde onder c behelst een mobiliteitstoets. Het gaat hier om een ruimtelijke beoordeling op alle aspecten van mobiliteit: personen- en goederenvervoer en infrastructuur van weg, water of spoor. Hiertoe behoort ook de voorwaarde dat een goede aansluiting op openbaar vervoer is verzekerd. Het gaat er in het bijzonder om dat bezoekersintensieve voorzieningen met openbaar vervoer (in veel gevallen busvervoer) bereikbaar zijn.

Ten slotte zij opgemerkt dat de op grond van dit artikellid vereiste afweging minder speelt bij intensivering van gebruik binnen een bestaande bestemming. Intensievere gebruiks- of bebouwingmogelijkheden kunnen echter wel effecten hebben op de onderliggende waarden in de omgeving, bijvoorbeeld door effecten op het watersysteem of doordat de vernieuwde/nieuwe bebouwing niet past in de omgeving. Uiteraard is bij intensivering een mogelijke toename van verkeer een belangrijk afweegaspect.

Vierde lid: uitzondering voor uitwerkingsplannen

In het systeem van de Wet ruimtelijke ordening dient bij de voorbereiding en vaststelling van een bestemmingsplan een volledige afweging gedaan te worden ten aanzien van planonderdelen welke te gelegener tijd uitgewerkt dienen te worden. In verband daarmee maakt dit artikellid een uitzondering voor uitwerkingsplannen wat betreft de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit zoals deze in dit artikel is uitgewerkt, uiteraard tenzij in het bestemmingsplan anders is bepaald.

Artikel 2.2 Kwaliteitsverbetering van het landschap

Eerste lid: vereiste van kwaliteitsverbetering van het landschap

Dit artikellid biedt de grondslag voor de toepassing van de kwaliteitsregeling. Het artikellid is zodanig geformuleerd dat de gemeente in de toelichting bij het bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied, dient te verantwoorden op welke wijze de beoogde landschapsverbetering is verzekerd. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om zelf vorm te geven aan de kwaliteitsregeling bij de ontwikkeling van een ruimtelijk project waarvoor een herziening van een bestemmingsplan is vereist. Zoals gezegd heeft kwaliteitsverbetering geen betrekking op de ontwikkeling van groene projecten binnen bestaand stedelijk gebied en binnen nieuw te ontwikkelen stedelijk gebied.

Tweede lid: kwaliteitsverbetering als onderdeel van gemeentelijke structuurvisie

Uiteraard dient de kwaliteitsverbetering te passen binnen de hoofdlijnen van de door de gemeente voorgenomen ontwikkeling van het gebied waarop de ontwikkeling haar werking heeft. Hierbij kan gedacht worden aan beleid zoals neergelegd in een (inter)gemeentelijke structuurvisie of aan (meer) concrete uitgangspunten voor landschapsontwikkeling neergelegd in een landschapsbeleidsplan of een landschapsvisie. Dit kan ook de ontwikkeling van een robuuste gemeentegrensoverschrijdende landschapsstructuur betreffen. Om regionale afstemming te bevorderen is de strategische visie op de kwaliteitsverbetering onderwerp van bespreking in regionaal ruimtelijk overleg.

Derde lid: mogelijke aspecten van kwaliteitsverbetering van het landschap

Dit artikellid geeft aan welke activiteiten in ieder geval begrepen kunnen worden onder de vereiste kwaliteitsverbetering van het landschap. Dit betreft landschappelijke inpassing van bebouwing ten behoeve van intensieve veehouderij, voor zover vereist op grond van deze verordening. Daarnaast gaat het over diverse activiteiten in verband met landschapselementen, activiteiten gericht op behoud of herstel van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing of terreinen, het wegnemen van verharding en de sloop van overvloedige bebouwing. Ook kan een fysieke bijdrage aan de realisering van de ecologische hoofdstructuur en ecologische verbindingzones worden geleverd.

Vierde lid: gemeentelijk landschapsfonds

Het vierde lid maakt het mogelijk om een zogenaamd landschapsfonds in te stellen dat gevoed wordt uit ruimtelijke ontwikkelingen die niet rechtstreeks gekoppeld zijn aan een concrete verbeteringsmaatregel. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor de opzet en invulling van zo'n landschapsfonds. Wel vereist de regeling dat gemeenten die beschikken over zo'n landschapsfonds periodiek verslag doen in het regionaal ruimtelijk overleg, dit in het bijzonder om investeringen ter realisering van robuuste nieuwe landschapsstructuren regionaal af te stemmen.

Vijfde lid: toepasbaarheid op ruimtelijke plannen

Tenslotte regelt het vijfde lid dat de vereiste kwaliteitsverbetering niet van toepassing is op uitwerkingsplannen omdat bij de vaststelling van het 'moederplan' al rekening is gehouden met de daarin voorziene ruimtelijke ontwikkeling.

3. Toelichting op hoofdstuk 3 Stedelijke ontwikkeling

3.1 Bundeling van de verstedelijking

Het provinciale beleid is al jaren gericht op het bundelen van de verstedelijking. Enerzijds om de steden voldoende draagvlak te geven voor hun functie als economische en culturele motor, anderzijds om het dichtslippen van het landelijk gebied tegen te gaan. Op provinciale schaal betekent het uitgangspunt van bundeling van verstedelijking dat het leeuwendeel van de woningbouw, de bedrijventerreinen, voorzieningen en bijbehorende infrastructuur moet plaatsvinden in de stedelijke concentratiegebieden. Deze zijn tezamen met de daarbij behorende zoekgebieden voor verstedelijking zodanig ruim aangeduid, dat zij voor langere tijd – met het perspectief van 20 à 25 jaar – kunnen voorzien in de ruimtebehoefte voor wonen, werken en andere verstedelijkingsopgaven. De kern van het provinciaal bundelingsbeleid is neergelegd in dit hoofdstuk.

De stedelijke concentratiegebieden en de daarbij behorende zoekgebieden voor verstedelijking zien wij als ruimtelijk samenhangende, verstedelijkte gebieden. Daarbinnen liggen mogelijkheden voor verdere verstedelijking. Bij de begrenzing ervan is aangesloten op bestaande, veelal historisch gegroeide, grote stedelijke concentraties. Ook hebben natuur- en landschapswaarden een rol gespeeld. De ligging aan belangrijke wegen, spoorwegen en vaarwater is eveneens van belang, omdat dit mogelijkheden biedt voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op goed ontsloten, multimodale knooppunten. Dit sluit aan op het denken in netwerken.

Stedelijke concentratiegebieden ontwikkelen zich tot complete stedelijke gebieden. Dit betekent dat ze een aantrekkelijk, in verschillende dichtheden vormgegeven woon-, werk- en leefmilieu bieden. Bijzondere aandacht is er voor bereikbaarheid, groen, milieu, recreatiemogelijkheden dicht bij huis en een verbrede landbouw die inspeelt op de vraag vanuit de steden. Er wordt gestreefd naar verscheidenheid van woonmilieus, met een menging van woningtypen, bevolkingsgroepen en functies. Er liggen tal van mogelijkheden het bestaand stedelijk gebied beter te benutten door inbreiden en herstructureren en intensief en meervoudig ruimtegebruik. Tegelijkertijd zal het echter in een aantal gevallen onontkoombaar zijn het landelijke, niet verstedelijkte gebied te benutten om te voorzien in de ruimtebehoefte voor verstedelijking.

Het uitgangspunt om de verstedelijking te bundelen in stedelijke concentratiegebieden en de daarbij behorende zoekgebieden voor verstedelijking heeft directe gevolgen voor de groeimogelijkheden in de kernen in landelijk gebied. Voor deze kernen geldt in het algemeen de regel dat zoveel woningen gebouwd mogen worden als nodig is voor de natuurlijke bevolkingsgroei, dat wil zeggen de groei die optreedt als het saldo van alle verhuisc Bewegingen op nul wordt gesteld (migratiesaldo-nul). Ook kunnen deze kernen plaats bieden aan kleinschalige en middelgrote bedrijvigheid. Bij doorgroei tot een groot bedrijf horen deze bedrijven thuis in een stedelijk concentratiegebied.

In op enige afstand van een stedelijk concentratiegebied gelegen delen van het landelijk gebied kunnen ook grote bedrijven terecht op een regionaal bedrijventerrein. In en rondom de kernen in het landelijk gebied staat het voorkomen van verdere aantasting van het buitengebied centraal. Dit betekent dat het accent op inbreiden, herstructureren en intensief en meervoudig ruimtegebruik ligt.

3.2 Bestaand stedelijk gebied

Om duidelijk te kunnen bepalen waar de bundelingsregels en de daarvan afgeleide regels gelden, dient de Verordening ruimte het bestaand stedelijk gebied van alle Brabantse kernen vast te stellen. Om uniformiteit in deze begrenzing te bewerkstelligen is bij de voorbereiding van de Verordening ruimte aan de hand van de omschrijving, zoals opgenomen in artikel 1.1, onder 16, het bestaand

stedelijk gebied verbeeld op kaart. Een eenduidige begrenzing van het bestaand stedelijk gebied is essentieel voor de effectiviteit van het bundelingsbeleid. Hoe beter namelijk deze begrenzing samenvalt met de feitelijke buitengrenzen van het bestaand stedelijk gebied, des te doeltreffender kan gestuurd worden op de bundeling van nieuwe bebouwing.

Binnen het als zodanig aangewezen stedelijk gebied is de gemeente in het algemeen vrij – binnen de grenzen van andere wetgeving – om te voorzien in stedelijke ontwikkeling. Wel bevat de Verordening ruimte specifieke regels voor nieuwbouw van woningen (artikel 3.5) en aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen en kantorenlocaties (artikel 3.6), regels voor bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties (artikel 3.7) en regels voor bestaande en nieuw te vestigen bedrijven in kernen in landelijk gebied (artikel 3.8).

3.3 Verantwoording van stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied

Het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik is een belangrijk onderdeel van de Verordening ruimte. Daarmee wil de provincie de groei en de spreiding van het stedelijk ruimtebeslag afremmen en daarmee de huidige omvang van het bestaand stedelijk gebied zo veel mogelijk behouden. Het benutten van nieuwe ruimte voor stedelijke ontwikkeling is pas aan de orde, als gebleken is dat deze niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, ook niet in andere kernen binnen de desbetreffende gemeente. In feite gaat het hier om toepassing van de zogenaamde SER-ladder.

De SER-ladder houdt het volgende in:

“De SER introduceerde de ladder in 1999 in zijn Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid. Voor het inpassen van de ruimtebehoeften voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur stelde de SER voor de volgende ladder als denkmodel te hanteren:

- gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden;
- maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen;
- indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van ‘rode’ functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.”

(bron: SER 2008)

De Verordening ruimte vereist dat in de gemeentelijke planvorming – zowel in de stedelijke concentratiegebieden als in de kernen in landelijk gebied – wordt verantwoord dat de ruimtelijke mogelijkheden binnen het bestaand stedelijk gebied zo goed mogelijk worden benut. Deze verantwoording dient gebaseerd te zijn op onderzoek dan wel op concreet beleid vastgelegd in een gemeentelijke structuurvisie. Het accent ligt op inbreiden en herstructureren. Daarnaast moet aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die compacte bouwwijzen – zoals het bouwen in de hoogte en steeds vaker ook in de diepte (de ondergrondse ruimte) – bieden om het ruimtegebruik te intensiveren. Ook moet bestaande, nieuwe of te herontwikkelen ruimte intensiever worden benut. Door verschillende functies op een locatie te combineren kan extra ruimtebeslag

worden voorkomen of beperkt. In de stedelijke gebieden kan men denken aan het combineren van functies als wonen, werk en zorg. Door dezelfde ruimte op verschillende tijdstippen van de dag te gebruiken en bij de bouw al rekening te houden met eventuele toekomstige functieveranderingen wordt eveneens ruimte bespaard. De provincie realiseert zich dat zorgvuldig omgaan met de ruimte betekent, dat de mate waarin en de wijze waarop aan aspecten van zorgvuldig ruimtegebruik vorm en inhoud wordt gegeven moet aansluiten op de specifieke ruimtelijke karakteristieken en kwaliteiten ter plaatse.

In de stedelijke concentratiegebieden en vooral in de grote steden ligt er bovendien een opgave om te bezien welke belangrijke infrastructurele knooppunten zich kunnen en moeten ontwikkelen tot echte stedelijke knooppunten met een intensief en multifunctioneel ruimtegebruik. Verwacht wordt dat bij het maken van afspraken in regionaal verband over programma's en locaties voor wonen, werken en voorzieningen daarmee rekening wordt gehouden.

Voor wat betreft de aanleg van nieuwe of de uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties in de kernen in landelijk gebied geldt er vanuit zorgvuldig ruimtegebruik nog een specifieke eis: er dient gezocht te worden naar vestigingsmogelijkheden in het bestaand stedelijk gebied van de kernen van de gemeente zelf en van de aangrenzende gemeenten alsmede naar vestigingsmogelijkheden op de regionale bedrijventerreinen zoals deze zijn aangewezen in de Verordening ruimte.

3.4 Bundeling van stedelijke ontwikkeling in zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling

Als toch nieuw ruimtebeslag nodig is, kan dit alleen daar waar er gelet op de ruimtelijke kwaliteiten verantwoorde uitbreidingsmogelijkheden liggen. Dit zijn de in de Verordening ruimte aangewezen zoekgebieden voor verstedelijking. Ruimtelijke karakteristieken en kwaliteiten worden dus meer bepalend voor de wijze waarop de (economische) dynamiek in de kernen in landelijk gebied haar plek krijgt. Dit heeft tot gevolg dat de bouw mogelijkheden per kern verschillen en dat niet iedere gemeente een nieuwe woonwijk of een nieuw bedrijventerrein of kantorenlocatie kan ontwikkelen.

Onder specifieke voorwaarden is stedelijke ontwikkeling ook mogelijk in gebieden met bijzondere landschappelijke kwaliteiten, de zogenaamde gebieden integratie stad-land. In deze gebieden kan stedelijke ontwikkeling plaatsvinden in samenhang met een groene en blauwe landschapsonwikkeling.

Het sluitstuk van het bundelingsbeleid wordt gevormd door de voorheen genoemde rood-met-groenkoppeling zoals deze thans is opgenomen in de bepaling over de kwaliteitsverbetering van het landschap (art. 2.2).

3.5 Regels voor nieuwbouw van woningen

De provincie verwacht van gemeenten dat zij bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties en de opstelling van gemeentelijke ruimtelijke plannen daarvoor rekening houden met de afspraken zoals die zijn gemaakt in het regionaal ruimtelijk overleg. In artikel 3.5 van de Verordening ruimte is deze ambitie geconcretiseerd in regels over de verantwoording bij bestemmingsplannen en andere planologische besluiten.

Het vereiste van regionale afstemming is gebaseerd op de constatering dat wezenlijke processen met betrekking tot het wonen zich meer en meer afspelen op het regionale schaalniveau. Het wonen moet dan ook steeds meer als een regionale opgave worden gezien en de noodzaak om met betrekking tot de woningbouw tot (meer en betere) regionale afstemming te komen en ook regionale afspraken te maken wordt alleen maar groter. In lijn hiermee voorziet de Verordening

ruimte erin dat, op basis van de door de provincie opgestelde bevolkings- en woningbehoefte-prognose, in regionaal verband bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de gemeentelijke woningbouwprogramma's in samenhang met de gemeentelijke plancapaciteit voor woningbouw.

3.6 Regels voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties

De provincie vindt het van belang dat in de ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen en kantorenlocaties zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin wordt voorzien en dat een substantieel deel hiervan gerealiseerd wordt door verouderde bedrijventerreinen en kantorenlocaties te herstructureren en door het ruimtegebruik op bestaande en nieuw aan te leggen bedrijventerreinen en kantorenlocaties te intensiveren en meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken. In artikel 3.6 van de Verordening ruimte is deze ambitie verder geconcretiseerd in regels. In het bijzonder wordt de door de provincie opgestelde prognose van de ruimtebehoefte van bedrijventerreinen en kantorenlocaties in het kader van het regionaal ruimtelijk overleg omgezet in afspraken ter voorbereiding van de gemeentelijke planologische besluitvorming. Aldus wordt aangegeven welke bestaande bedrijventerreinen of kantorenlocaties kunnen worden uitgebreid of op welke locaties nieuwe bedrijventerreinen en kantorenlocaties kunnen worden ontwikkeld. Voorts bevat de Verordening ruimte voor wat betreft bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties (artikel 3.7) een bijzondere verantwoordingsverplichting. Deze zal in de artikelsgewijze toelichting worden toegelicht.

Ten slotte werkt de Verordening ruimte voor wat betreft de kernen in de landelijk gebied het beleidsuitgangspunt uit dat daar alleen bedrijven worden gevestigd of uitgebreid die qua aard, schaal en functie als passend kunnen worden beschouwd. De uitbreiding en nieuwvestiging van niet passende bedrijven in deze kernen vindt de provincie in het algemeen niet gewenst. De Verordening ruimte bevat daartoe een aantal bijzondere verantwoordingsverplichtingen. Deze zullen in de artikelsgewijze toelichting worden toegelicht.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3.1 Aanwijzing en begrenzing van gebieden voor stedelijke ontwikkeling

Eerste lid: aanwijzing van bestaand stedelijk gebied, stedelijk concentratiegebied en kern in landelijk gebied

In dit artikel worden de aanwijzing en begrenzing van de verschillende gebieden die voor de stedelijke ontwikkeling relevant zijn, geregeld. Allereerst is er het bestaand stedelijk gebied, aangewezen met een vergelijkbaar schaalniveau van 1:25.000. In een afzonderlijke bijlage vindt men meer informatie over de uitgangspunten van de wijze waarop inhoud en uitvoering is gegeven aan het begrip bestaand stedelijk gebied. Daartoe behoort ook het bestaand stedelijk gebied voor zover dit specifiek is aangewezen alsmede twee bedrijventerreinen in West-Brabant. Voor wat betreft het Haven- en Industrieschap Moerdijk is de gemeente Moerdijk bestemmingsplanbevoegd. Voor wat betreft het Agro Foodcluster West-Brabant heeft de provincie een inpassingsplan vastgesteld (d.d. 9 juli 2010). Omdat de provincie voor dit bedrijventerrein vooralsnog bevoegd gezag is, is strikt genomen opname in deze verordening niet nodig. Om het provinciaal beleid op langere termijn veilig te stellen zijn desbetreffende gebieden toch opgenomen als bestaand stedelijk gebied/stedelijk concentratiegebied.

Tweede lid: aanwijzing van zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling

Er zijn drie typen gebieden voor nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied:

- zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling: gebieden waarop eventuele uitbreidingsplannen voor stedelijke ontwikkeling zich bij uitstek dienen te richten, zoals opgenomen in artikel 3.3;
- gebied integratie stad-land: gebieden waarop onder voorwaarden stedelijke ontwikkeling mogelijk is in samenhang met landschapsontwikkeling, en wel na ontheffing van Gedeputeerde Staten, zoals geregeld in artikel 3.4;
- de regionale bedrijventerreinen waarvan de werking in artikel 3.8 nader is bepaald.

De aangegeven mate van nauwkeurigheid, vergelijkbaar met een schaalniveau van 1:50.000, is voor deze context voldoende.

De zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling vloeien voort uit het provinciaal beleid zoals opgenomen in de Interimstructuurvisie en de uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's, zoals vastgesteld op 21 december 2004 en voor Zuidoost-Brabant op 8 maart 2005.

Deze zoekgebieden komen overeen met de gebieden die op de kaarten van de uitwerkingsplannen de aanduiding Transformatie afweegbaar hebben. Daaronder zijn mede begrepen de gebieden waarbinnen op grond van de Interimstructuurvisie een provinciaal inpassingsplan voor een stedelijke ontwikkeling in voorbereiding is genomen, zijnde het Logistiek Park Moerdijk. Overigens zijn bij de voorbereiding van de Verordening ruimte deze gebieden in overleg met desbetreffende gemeenten – veelal in het kader van de toenmalige regionale planningsoverleggen – geactualiseerd.

De gebieden integratie stad-land komen overeen met de gebieden met de aanduiding 'integratie stad-land' en in een enkel geval met de aanduiding 'stedelijk groene drager', zoals aangewezen in de uitwerkingsplannen. In het algemeen gaat het om gebieden die om landschappelijke, recreatieve of cultuurhistorische redenen bepalend zijn voor de regionale landschappelijke structuur. Het provinciaal belang van een specifieke afweging in relatie tot mogelijke stedelijke ontwikkeling is gelegen in de bescherming van deze landschappelijke structuur, maar soms ook van een bijzondere cultuurhistorische 'site' (bijvoorbeeld een kloostertuin) of in het behoud van een omvangrijk open en groen gebied, eventueel in de vorm van een sportpark.

Derde en vierde lid: wijziging van de begrenzing

Het derde lid maakt het mogelijk dat Gedeputeerde Staten de begrenzing van de aangewezen zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling wijzigen, dit in het bijzonder als dit leidt tot een stedenbouwkundige of landschappelijk logische afronding van een stedelijke ontwikkeling of indien uit een milieueffectrapport, opgesteld ter voorbereiding van een gemeentelijke of provinciale structuurvisie of bestemmingsplan, blijkt dat een afwijkende begrenzing tot een voor het milieu gunstiger resultaat kan leiden. Tenslotte bepaalt het vierde lid dat er een formele inspraakmogelijkheid is voor wat betreft een voorgenomen wijziging.

Artikel 3.2 Stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied

In dit artikel is het algemene uitgangspunt van de situering van bestemmingsplannen en dergelijke voor stedelijke ontwikkeling opgenomen: deze dient plaats te vinden in het als zodanig aangewezen bestaand stedelijk gebied.

Artikel 3.3 Stedelijke ontwikkeling in zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling

In afwijking van artikel 3.2 maakt het eerste lid mogelijk dat bestemmingsplannen voor stedelijke ontwikkeling gesitueerd zijn buiten het bestaand stedelijk gebied, maar wel binnen het zoekgebied

voor stedelijke ontwikkeling. Het tweede, derde en vierde lid regelen de voorwaarden waaronder dit mogelijk is, dit uiteraard in aanvulling op en onverlet andere wet- en regelgeving.

Het tweede lid bevat in de kern de verplichting om onderzoek te doen of beleid te formuleren in de gemeentelijke structuurvisie naar mogelijkheden om de beoogde vorm van stedelijke ontwikkeling te situeren binnen het als zodanig aangewezen bestaand stedelijk gebied. Deze mogelijkheden zijn geobjectiveerd naar de verschillende stedenbouwkundige strategieën: inbreiden, herstructureren, intensiveren of meervoudig ruimtegebruik of enige andere vorm van zorgvuldig ruimtegebruik. Uiteraard zijn daarbij ook de nodige kosten gemoeid. De regeling gaat ervan uit dat in geval van binnenstedelijke ontwikkeling er reële mogelijkheden tot kostenverhaal op grond van de grondexploitatieregeling zoals opgenomen in afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening dienen te zijn. Ontbreken er financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden dan is als regel een uitleg buiten bestaand stedelijk gebied verantwoord.

Het derde lid bevat een specifieke regeling voor wat betreft de stedelijke ontwikkeling in kernen gelegen buiten de stedelijke concentratiegebieden. Het gaat hier om onderzoek naar potentiële locaties voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties dat zich dient uit te strekken naar alle kernen van de omliggende gemeenten alsmede naar mogelijkheden op de aangewezen regionale bedrijventerreinen.

Het vierde lid heeft betrekking op de situatie dat er gekozen wordt voor een uitleg voor de beoogde stedelijke ontwikkeling. Het bevat daartoe enkele regels betreffende de situering en inrichting van zo'n stedelijke ontwikkeling.

Artikel 3.4 Stedelijke ontwikkeling in gebieden integratie stad-land

Op grond van het eerste lid is stedelijke ontwikkeling in het als zodanig aangewezen gebied integratie stad-land mogelijk mits deze geschiedt in samenhang en in evenredigheid met een groene en blauwe landschapontwikkeling en mits deze geen betrekking heeft op een te ontwikkelen of uit te breiden bedrijventerrein of kantorenlocatie. Een groene landschapontwikkeling betreft bijvoorbeeld een robuuste duurzame groene geleding of een landschappelijke verbinding, bij een blauwe landschapontwikkeling kan het gaan om een nieuw of aangepast watersysteem. Het tweede lid bevat enkele vereisten inzake de toelichting bij een bestemmingsplan. Vooreerst gelden uiteraard onverkort alle regels die gelden ingeval van een reguliere uitleg voor stedelijke ontwikkeling (onder a). Daarnaast wordt gemeenten gevraagd om op basis van een integrale visie weer te geven hoe zij in deze gebieden nieuwe stedelijke en landschapontwikkelingen gelijktijdig en in samenhang met elkaar willen ontwikkelen (onder b). Het doel hierbij is dat er in het landschap nieuwe kwaliteiten ontstaan of bestaande landschapskwaliteiten worden versterkt. De in de regeling gestelde voorwaarden maken het mogelijk dat per gebied maatwerk wordt geleverd ten aanzien van de vorm waarin zo'n samenhangende gebiedsontwikkeling gestalte kan krijgen. Het derde lid bevat enkele specifieke voorwaarden ten aanzien van de inrichting van een bestemmingsplan voor een stedelijke ontwikkeling in de gebieden integratie stad-land.

Artikel 3.5 Regels voor nieuwbouw van woningen

In dit artikel worden algemene regels gegeven waaraan de toelichting bij een gemeentelijk planologisch besluit dat nieuwbouw van woningen mogelijk maakt, moet voldoen. Uiteraard dient gekeken te worden naar de bestaande harde plancapaciteit. Tevens moet uitdrukkelijk een relatie gelegd worden met de afspraken die in het regionaal planningsoverleg zijn gemaakt over de nieuwbouw van woningen. Deze afspraken worden jaarlijks gemaakt en zo nodig herzien. Zij worden gebaseerd op de provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose, zoals bepaald in artikel 12.7 van de Verordening ruimte. De afspraken hebben in ieder geval betrekking op

de aantallen te bouwen woningen. Zij kunnen daarnaast betrekking hebben op de aard van de woningen. Daaronder worden onder meer begrepen woningen voor bijzondere doelgroepen zoals ouderen, personen met een zorgvraag, arbeidsmigranten, jongeren en starters op de woningmarkt, in het bijzonder voor zover deze groepen behoren tot de lagere inkomensgroepen. Ook kan de aard van de woningen betrekking hebben op de woningbouwcategorieën zoals geregeld in artikel 3.1.2, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap. Ten slotte kunnen de RRO-afspraken betrekking hebben op een of meer locaties waaraan in regionaal verband de voorkeur wordt gegeven.

Artikel 3.6 Regels voor aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen en kantorenlocaties

In dit artikel worden algemene regels gegeven waaraan de toelichting bij een gemeentelijk planologisch besluit dat de aanleg of uitbreiding van bedrijventerreinen en kantorenlocaties mogelijk maakt, moet voldoen. Uiteraard dient gekeken te worden naar de bestaande plancapaciteit. Tevens moet in het belang van zuinig ruimtegebruik gekeken worden naar reële mogelijkheden van intensief of meervoudig ruimtegebruik van het te ontwikkelen terrein en naar de wijze waarop oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. Vergelijkbaar als bij woningbouw wordt in dit artikel uitdrukkelijk een relatie gelegd met de afspraken die in het regionaal ruimtelijk overleg zijn gemaakt over nieuw aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Deze afspraken worden jaarlijks gemaakt en zo nodig herzien, zoals geregeld in artikel 12.8. De afspraken hebben in ieder geval betrekking op de aard en omvang van de te ontwikkelen bedrijventerreinen en kantorenlocaties en de daarbij betrokken locaties waaraan vanuit regionaal verband de voorkeur wordt gegeven. Tevens worden deze afspraken gemaakt in samenhang met concrete opgaven voor herstructurering, intensivering en meervoudig ruimtegebruik van bestaande en te ontwikkelen bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

Het artikel bevat voorts een omschrijving van wat verstaan moet worden onder harde plancapaciteit van bedrijventerreinen en kantorenlocaties (tweede lid), zorgvuldig ruimtegebruik (derde lid) en oneigenlijk ruimtegebruik van zware bedrijventerreinen (vierde lid).

Zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder intensief en meervoudig ruimtegebruik

Verhoging van de ruimteproductiviteit is onder meer mogelijk door ondergrondse of inpandige parkeervoorzieningen aan te leggen, meer in de hoogte te bouwen en restruimte terug te dringen of te voorkomen. Invoering van parkmanagement biedt eveneens interessante mogelijkheden om het ruimtebeslag te beperken. Parkmanagement richt zich onder andere op een beter beheer en een intensievere benutting van bedrijventerreinen en kantorenlocaties én op de aanleg en het gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen en gebouwen.

Het derde lid van het artikel geeft in algemene bewoordingen aan op welke wijze zorgvuldig ruimtegebruik aan de orde dient te komen in een gemeentelijk planologisch besluit. Het gaat daarbij om:

- een gunstige verhouding tussen bruto en netto ruimtebeslag;
- een minimale omvang van uit te geven bedrijfskavels;
- een op de aard van de bedrijvigheid aangepast bebouwingspercentage en bouwhoogte; en
- regels omtrent het tegengaan van oneigenlijk ruimtegebruik.

Oneigenlijk ruimtegebruik

De uitteefbare ruimte op bedrijventerreinen en kantorenlocaties dient in het algemeen beschikbaar te zijn voor bedrijfsactiviteiten die vanwege hun milieuhinder, hun omvang en/of hun verkeersaantrekkende werking niet in een (gemengde) woonomgeving of op een woon-werklocatie passen. Uit oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik moet oneigenlijk gebruik van bedrijventerreinen worden voorkomen. De volgende activiteiten zijn goed inpasbaar in een (gemengde) woonomgeving of op een woon-werklocatie en dienen in het algemeen te worden geweerd op een zwaar bedrijventerrein:

- in stedelijk concentratiegebied, bedrijven behorend tot milieucategorie 1 en 2, met uitzondering van milieucategorie 2: bedrijven in een bedrijfsverzamelgebouw of een bedrijf met een kavelgrootte van meer dan 5000 m²;
- in kernen in landelijk gebied, bedrijven behorend tot de milieucategorie 1;
- bedrijfswoningen;
- kantooractiviteiten, detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen en leisurevoorzieningen, voor zover niet direct verband houdend met een of meer op het desbetreffende terrein gelegen bedrijven zoals een zogenaamd Facility Point op een bedrijventerrein.

Met de hiervoor genoemde milieucategorieën worden bedoeld die zoals beschreven in de VNG-brochure *Bedrijven en Milieuzonering*, Den Haag 2009.

Herstructurering

Het is gebruikelijk de volgende vormen van herstructurering van bedrijventerreinen te onderscheiden (*bron: TK 31253, nr. 8, blz. 5*):

Facelift: hierbij is sprake van een grote opknapbeurt en wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van openbare ruimte en gebouwen: bij revitalisering blijft de bestaande economische functie (bedrijventerrein) gehandhaafd. Er is sprake van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn nodig om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren: aanpak van de infrastructuur, openbare en private ruimte.

Herprofilering: bij herprofilering is sprake van een zware vorm van revitalisering die leidt tot functiewijziging waarbij echter wel sprake is van behoud van de werkfunctie. Een alternatieve invulling met hogere grondprijzen is mogelijk. De locatie krijgt een nieuwe werkfunctie bijvoorbeeld kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.

Transformatie: in tegenstelling tot herprofilering wordt het terrein aan de voorraad onttrokken en worden nieuwe, nieteconomische functies op de locatie gevestigd. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen.

Artikel 3.7 Regels voor bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties

In ons ruimtelijk beleid leggen we een sterk accent op een meer duurzame inrichting van bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Duurzaam ingerichte bedrijventerreinen en kantorenlocaties zijn een onlosmakelijk onderdeel van het provinciaal beleid dat zorgvuldig ruimtegebruik centraal stelt. In overeenstemming met de Telosbenadering verstaat de provincie in dit verband onder duurzaamheid dat zuinig met de ruimte wordt omgegaan, dat de inrichting van het bedrijventerrein bijdraagt aan onze milieudoelstellingen, dat er bijzondere aandacht wordt besteed aan het aanzien (beeldkwaliteit) en dat de economische kwaliteit van het terrein optimaal is. Zuinig ruimtegebruik betekent ruimtelijk gezien dat de ruimte op bestaande bedrijventerreinen en kanto-

renlocaties beter wordt benut, in het bijzonder door intensief en meervoudig ruimtegebruik. Mede daarom zet de provincie sterk in op de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

In dit artikel zijn daarom regels opgenomen die bewerkstelligen dat genoemde aspecten van zuinig ruimtegebruik uitdrukkelijk aan bod komen in de herziening van het bestemmingsplan ten behoeve van te herontwikkelen bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Daarnaast dient bij de herziening van het bestemmingsplan verantwoord te worden in hoeverre het in stand houden van de geldende bestemming met inbegrip van het tegengaan van oneigenlijk ruimtegebruik – als hiervoor bedoeld – noodzakelijk is mede gelet op de afspraken die gemaakt zijn in het regionaal planningsoverleg over de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en kantorenlocaties of de uitbreiding van bestaande terreinen en locaties.

Artikel 3.8 Regels voor bestaande en nieuw te vestigen bedrijven in kernen in landelijk gebied of hun zoekgebied

De provincie streeft ernaar dat bestaande bedrijven in kernen in landelijk gebied die zodanig groeien dat zij vanwege hun aard, schaal of functie daar niet langer passen, worden verplaatst naar een stedelijk concentratiegebied, het bovenregionale bedrijventerrein Moerdijk, het toekomstige bovenregionale Logistiek Park Moerdijk of naar een daartoe aangewezen regionaal bedrijventerrein. Waar mogelijk zal de provincie deze ontwikkeling stimuleren dan wel ongewenste ontwikkelingen zo veel mogelijk tegengaan. Dit neemt niet weg dat de provincie gemeenten met kernen in landelijk gebied een zekere mate van vrijheid geeft om bestaande, grote bedrijven te laten groeien. Het voorzien in de ruimtebehoefte van grote bedrijven heeft echter tot gevolg dat er in de kernen in landelijk gebied minder ruimte overblijft voor kleine en middelgrote bedrijven. Tevens kan door uitbreidingen van bestaande bedrijven de aanvaardbare verhouding tussen de schaal van het bedrijf en die van zijn omgeving verstoord worden. Hierdoor kan een planologisch ongewenste situatie ontstaan.

De provincie vindt daarom in het algemeen dat bedrijven met een kavel van meer dan 5000 m² vanwege hun schaal niet passen in de kernen in het landelijk gebied. Maatwerk is echter mogelijk. Bij een voorgenomen uitbreiding of vestiging van een bedrijf dat groter is of wordt dan 5000 m² kavelgrootte is een specifieke afweging noodzakelijk. Van de ondernemer wordt verwacht dat hij de ruimtelijke aspecten van zijn bedrijfsbelangen motiveert en een keuze maakt ten aanzien van de huisvesting van zijn bedrijf op langere termijn. Daarbij dient hij ook aan te geven dat financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden van intensief of meervoudig ruimtegebruik van het in gebruik zijnde perceel ontbreken. De gemeente brengt de ruimtelijke (uitbreidings)mogelijkheden in haar afweging in beeld. Tevens is een afstemming met buurgemeenten noodzakelijk waaruit dient te blijken dat aldaar geen ruimte voor verplaatsing of vestiging is. Tenslotte dient de gemeente ook verplaatsingsmogelijkheden naar een daartoe aangewezen regionaal bedrijventerrein te onderzoeken.

Artikel 3.9 Regels voor windturbines in bestaand stedelijk gebied

Algemene informatie over windturbines

Windturbines zijn stalen masten met bovenin twee of drie wieken op een as, bijna altijd draaiend, met – indien grote windturbines – een knipperlicht voor de veiligheid van de luchtvaart. Het werkingsprincipe is als volgt: de draaiende wieken wekken via een dynamo elektriciteit op. De opgewekte elektriciteit gaat vervolgens rechtstreeks via kabels naar het elektriciteitsnet en naar de

verbruikers. Het is gebruikelijk windturbines in te delen naar de hoogte van hun mast, de wiekdiameter en hun maximale opwekkingsvermogen:

- kleine windturbines: mast tot 15 m hoog;
- middelgrote windturbines: mast van 15 m tot 60 m hoog, wiekdiameter van 10 m tot 50 m en een maximaal opwekkingsvermogen van 50 kW tot 1000 kW;
- grote windturbines: mast hoger dan 60 m, wiekdiameter groter dan 50m en een maximaal opwekkingsvermogen van meer dan 1000 kW. Grote windturbines leveren meestal rechtstreeks energie aan het openbaar stroomnet.

Van belang is voorts dat windturbines op drie wijzen opgesteld kunnen worden: solitair, in een clusteropstelling of in een lijnopstelling. Zowel bij een clusteropstelling als bij een lijnopstelling maken de geplaatste windturbines door samenhang in onderlinge afstand en verschijningsvorm deel uit van een visuele eenheid. Bij een lijnopstelling is deze visuele eenheid een rechte lijn.

Provinciaal beleid

De provincie wil ruimte bieden voor het opwekken van duurzame energie. Vanwege de ruimtelijke impact die windturbines hebben op de ruimtelijke kwaliteit is het nodig dat er algemene regels voor de bouw van windturbines worden gesteld. In dit artikel betreft deze regeling het bestaand stedelijk gebied. In artikel 11.13 is de regeling voor wat betreft het buitengebied opgenomen. Het in de Structuurvisie ruimtelijke ordening geformuleerde beleid voor de bouw van windturbines is gebaseerd op de overweging dat grote windturbines een impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit van Noord-Brabant en dat ontwikkeling van windturbines zo veel mogelijk dient aan te sluiten bij de karakteristiek van het landschap. De bouw van windturbines met een hoogte van minder dan 25 meter is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Doel is het tegengaan van meerdere verspreide, versnipperde of kleinschalige initiatieven van grote windturbines. De keuze is gemaakt om geen windturbines toe te laten in kleinschalige landschappen maar wel in geclusterde vorm in grootschalige landschappen (clusters van minimaal 8 turbines) en op en aansluitend aan de bedrijventerreinen binnen de stedelijke concentratiegebieden (clusters van minimaal 3 turbines). Het grootschalig zeekeleigebied in West-Brabant is, vanwege de schaal van het landschap en vanwege de, qua omvang, grote ruimtelijke ingrepen, een gebied waarin clusters van windturbines goed passen.

Regeling voor bestaand stedelijk gebied

In het bestaand stedelijk gebied binnen een stedelijk concentratiegebied liggen er met name kansen op of aansluitend op een middelzwaar en zwaar bedrijventerrein van enige omvang. Artikel 3.9, onder a, sluit daar ook op aan. Tevens is er in verband met het rijksbeleid daaromtrent geregeld dat windturbines niet mogelijk zijn binnen de in deze verordening aangewezen nationale landschappen.

Gelet op het provinciale beleid om tot een bundeling van windturbines te komen, moet er sprake zijn van een opstelling van minimaal drie windturbines in lijn- of clusteropstelling. Uitbreiding in het stedelijk gebied van bestaande opstellingen naar opstellingen van minimaal 3 turbines, is eveneens mogelijk. Een dergelijk aantal is tot op heden een gebruikelijke en goed inpasbare maatvoering gebleken. De daadwerkelijke realisering kan geschieden door een of meer exploitanten, en ook gefaseerd.

In artikel 3.9, onder c, is bepaald dat verzekerd moet zijn dat de windturbines na afloop van het daadwerkelijke gebruik worden gesloopt. Op welke wijze de gemeente deze zekerstelling van de initiatiefnemer krijgt, wordt aan de verantwoordelijkheid van de gemeente overgelaten. Hierbij ligt aansluiting bij de systematiek die ook wordt gehanteerd bij natuurcompensatie in de rede. Gedacht

kan worden aan een overeenkomst op grond waarvan verzekerd is dat na afloop van het daadwerkelijke gebruik de windmolen gesloopt wordt. In de overeenkomst kan een boeteclausule worden opgenomen die van toepassing is bij het niet, niet tijdig of onvolledig uitvoeren van de sanering. Overigens zijn ook andere wijzen van zekerstelling denkbaar. Langs welke weg de gemeente een en ander regelt, bepaalt de Verordening ruimte niet.

Omdat het hier gaat om grootschalige bedrijventerreinen, achten wij een verdere beperking vanuit provinciale optiek ongewenst. Wel achten wij een verduidelijking in de regeling gewenst in die zin dat het gaat om middelzwaar en zware bedrijventerreinen, ook al omdat dit beter past in de systematiek van de regeling. Overigens dient de gemeente in voorkomende gevallen uiteraard wel een concrete afweging te maken.

Artikel 14.4, vierde lid, van deze verordening bevat een overgangsregeling; onderhavige regeling is niet van toepassing voor bestemmingsplannen die voor 1 juli 2011 zijn vastgesteld. Daarmee wordt een horizon gesteld ten aanzien van pijplijngevallen.

Artikel 3.10 Regels voor bovenregionale detailhandels- en leisurevoorzieningen

In de regionale ruimtelijke overleggen kan regionale afstemming over detailhandels- en leisureontwikkelingen die het lokale niveau overstijgen, plaatsvinden. In de Structuurvisie ruimtelijke ordening is aangegeven dat de ontwikkeling van detailhandels- en leisurevoorzieningen van bovenregionaal schaalniveau een provinciaal belang betreft. Wanneer daarvan sprake is, is geobjectiveerd in het tweede en derde lid: een economisch effectenonderzoek dient de ruimtelijke uitstraling aan te geven in termen van afstand (ten minste 35 kilometer) en te verwachten bezoekersaantallen (ten minste 2.500.000 voor winkelconcentratiegebieden en 750.000 voor leisurevoorzieningen).

De hier gebruikte omschrijving van een bovenregionaal winkelconcentratiegebied of een bovenregionale leisurevoorziening aan de hand van een economisch effectenonderzoek hebben wij gebaseerd op onderzoek in het kader van de voorbereiding van de Structuurvisie ruimtelijke ordening (Strategienota detailhandel en leisure, april 2009). Ook in dat rapport wordt onderscheid gemaakt tussen een leisurevoorziening – die een overwegend stedelijk karakter heeft – en een voorziening voor dagrecreatie (in de Verordening ruimte een dagrecreatief terrein genoemd) die een overwegend landelijk karakter heeft (zie daaromtrent art. 11.10). Omdat dit in de praktijk een nuttig onderscheid is gebleken, gaat de structuurvisie ook van dit onderscheid uit. Wij menen dat dit onderscheid ook voor de regelgeving in de Verordening ruimte voldoende duidelijk is.

De term ‘leisure’ is een containerbegrip waar vrijwel alle vormen van (stedelijke) vrijetijdsbesteding onder geschaard worden. In het kader van de Verordening ruimte gebruiken wij de volgende definitie: grootschalige en publieksaantrekkende voorzieningen ten behoeve van entertainment, cultuur, recreatie of sport. Voorbeelden van leisurevoorzieningen zijn: een megabioscoop, een grootschalige speelhal, een grootschalige binnensportvoorziening (zoals een ijsbaan, zwembad, en dergelijke).

Provinciale sturing is noodzakelijk voor zover het gaat om grootschalige voorzieningen die een bovenregionale functie vervullen in de zin zoals hiervoor aangegeven. Daarom wordt in het eerste en tweede lid aangegeven dat er een objectieve grens bestaat ten aanzien van de ontwikkeling van een nieuw winkelconcentratiegebied of leisurevoorziening of een uitbreiding van een dergelijke voorziening. Het vierde en vijfde lid introduceert een ontheffingsmogelijkheid voor de B5-gemeenten. Bij amendement hebben Provinciale Staten de ontheffingsmogelijkheid voor een bovenregionaal winkelconcentratiegebied geschrapt.

In het zesde lid worden enkele algemene criteria genoemd waaraan zo'n ontheffingsaanvraag dient te voldoen. Wat betreft de locatiekeuze is aansluiting gezocht bij de voorkeurslocatie als aangegeven in de Structuurvisie ruimtelijke ordening. Voorts hebben de ontheffingscriteria betrekking op de resultaten van een ruimtelijk-economisch effectenonderzoek, regionale afstemming daarover en diverse gebruikelijke ruimtelijke inrichtingscriteria.

4. Toelichting op hoofdstuk 4 Ecologische hoofdstructuur

4.1 Algemeen

De ecologische hoofdstructuur (EHS) is een samenhangend netwerk van natuurgebieden en landbouwgebieden met natuurwaarden van (inter)nationaal belang. Voorbeelden hiervan in Brabant zijn de bossen, de heide en vennen, de stuifduinen, de schraalgraslanden en wateren zoals rivieren en beken. Het nationaal en provinciaal beleid is erop gericht dit stelsel in 2018 gereed te hebben. Het doel van het EHS-beleid is het veiligstellen van ecosystemen en het realiseren van leefgebieden met goede condities voor de biodiversiteit. Deze leefgebieden zijn belangrijk voor dier- en plantensoorten. Om de populaties gezond te houden en de genetische uitwisseling te bevorderen, is het noodzakelijk dat deze gebieden zowel van voldoende omvang zijn als de mogelijkheid bieden om te migreren tussen deze gebieden. Om de ecologische hoofdstructuur als zo'n netwerk te laten functioneren werkt de provincie ook aan het aanleggen van ecologische verbindingzones en het oplossen van faunaknelpunten in de wegenstructuur. Als de omstandigheden in een bepaald gebied tijdelijk verslechteren, kan een soort uitwijken naar een ander geschikt gebied. In het licht van de klimaatveranderingen is dit van toenemend belang. De ecologische hoofdstructuur in Noord-Brabant hangt samen met de ecologische hoofdstructuur in de andere delen van Nederland en met het Europese net van natuurgebieden, bekend onder de naam Natura 2000.

De ecologische hoofdstructuur bestaat uit:

- bestaande natuur- en bosgebieden;
- gerealiseerde nieuwe natuur: dit zijn gronden die met subsidie op grond van het Natuurbeheerplan zijn gerealiseerd als nieuwe natuur en waar de landbouwfunctie of een andere niet-natuurbestemming is verdwenen;
- nog niet gerealiseerde nieuwe natuur: dit zijn meestal agrarische gronden, die in het Natuurbeheerplan zijn aangewezen als nieuwe natuur maar waar de landbouwfunctie of een andere niet-natuurbestemming nog aanwezig is.

Daarnaast zijn er de ecologische verbindingzones. Dit zijn langgerekte landschapselementen die als groene schakels de Brabantse natuurgebieden met elkaar verbinden. De ecologische hoofdstructuur wordt in het algemeen gerealiseerd door:

- het concreet aanwijzen van de gebieden die tot de ecologische hoofdstructuur behoren en het vastleggen van de natuurdoelen (bepalen);
- voor zover nodig functiewijziging van landbouwgrond en ander niet-natuurgebruik naar natuurgebied door aankoop of particulier natuurbeheer (deelname);
- inrichten van deze gebieden zodat de natuurkwaliteit (omschreven in natuurdoelen) ontwikkeld kan worden (inrichting);
- realiseren van de natuurkwaliteit door een duurzaam beheer en eventueel aanvullend omgevingsbeleid (uitvoering).

4.2 Het natuurbeheerplan: begrenzing en doelen van de ecologische hoofdstructuur

Naast de planologische bescherming van de ecologische hoofdstructuur in het ruimtelijke spoor, wordt er binnen het sectorale spoor gewerkt aan de realisatie van de ecologische hoofdstructuur. Sinds 2000 bestaat hiervoor de Subsidieregeling natuurbeheer als onderdeel van Programma beheer. Deze voorheen rijksregeling is met ingang van 1 januari 2007 een provinciale regeling geworden. Onder deze subsidieregeling zijn natuurgebiedsplannen opgesteld, in welke plannen per gebied binnen de ecologische hoofdstructuur is aangegeven welke natuur op welke locatie moet

komen. Op basis daarvan kan worden bepaald voor welke inrichtings- en beheersmaatregelen subsidie kan worden verleend.

Naast het natuurbeheer maakt ook het agrarisch natuurbeheer onderdeel uit van Programma beheer. Met ingang van 1 januari 2010 is Programma beheer vervangen door een nieuw en eenvoudiger systeem: het subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer. Met dit nieuwe systeem zijn de natuurgebiedsplannen vervangen door één natuurbeheerplan, waarmee de subsidie voor het natuurbeheer en het agrarisch natuurbeheer wordt geregeld.

Het natuurbeheerplan is een instrument waarmee tot op gebiedsniveau uitwerking wordt gegeven aan de doelen uit de provinciale beleidskaders. Per gebied wordt concreet aangegeven welk natuurbeheertype er wordt beoogd en welke subsidie kan worden verkregen voor de realisatie en instandhouding van dit natuurbeheertype. Kern van het natuurbeheerplan zijn de beheertypenkaart en de ambitiekaart. De beheertypenkaart brengt in beeld wat de actuele situatie is waarvoor beheersubsidies voor de instandhouding daarvan kunnen worden aangevraagd. Deze subsidie heeft een structureel karakter. De ambitiekaart geeft de gewenste eindsituatie (ambitie) aan. Het verschil tussen ambitiekaart (eindsituatie) en beheertypenkaart (actuele situatie) is een maat voor de investeringsopgave en daarmee een toetsingskader voor subsidies voor eenmalige kwaliteitsimpulsen. De natuurbeelden zoals die in het natuurbeheerplan verbeeld zijn, geven de aanwezige en potentiële natuurwaarden aan. Het natuurbeheerplan wordt in het kader van deze verordening gebruikt om te bepalen wat de wezenlijke waarden en kenmerken van een onderdeel van de ecologische hoofdstructuur zijn.

4.3 Bescherming van de ecologische hoofdstructuur in het ruimtelijke spoor

Voor de ecologische hoofdstructuur geldt op basis van het rijksbeleid (Nota Ruimte en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) de verplichting tot instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied. Hiertoe geldt het zogenaamde 'nec, tenzij'-regime. Dit betekent dat (nieuwe) plannen, projecten of handelingen niet zijn toegestaan indien zij de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten. Zolang een dergelijke aantasting niet plaatsheeft, is er vanwege de ecologische hoofdstructuur geen grond om de activiteit geen doorgang te laten vinden. Wel vindt er dan (nog) uiteraard een afweging plaats op ander (ruimtelijk) beleid of regelgeving. Wanneer de wezenlijke kenmerken worden aangetast, hangt af van de actuele en potentiële waarden van het gebied. Dat kunnen zijn: de natuurdoelen en -kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte, openheid of juist geslotenheid en de landschapsstructuur. Is er sprake van een significant effect op de wezenlijke kenmerken dan kan een ingreep in beginsel alleen nog plaatsvinden als er sprake is van een groot openbaar belang en er geen alternatieven beschikbaar zijn (bij individuele ingrepen) of als een combinatie van plannen, projecten of handelingen per saldo tot een (kwantitatieve en kwalitatieve) versterking van de EHS leidt.

Deze verordening respecteert in haar ruimtelijke bescherming de bestaande niet-natuurbestemmingen en de daarmee verbonden ontwikkelmogelijkheden (bouw en gebruik) op grond van het geldende bestemmingsplan. Slechts indien op grond van een verplichting van Gedeputeerde Staten of het bestuur van een waterschap de inrichting en beheer voor natuurdoeleinden verzekerd zijn, verplicht deze verordening tot een omzetting van de niet-natuurbestemming naar een adequate natuurbestemming.

Een voorbeeld van een dergelijke verplichting is het vaststellen van een inrichtingsplan op grond van de Wet inrichting landelijk gebied. De toewijzing van percelen in een dergelijk plan overeen-

komstig de bestaande begrenzing van de ecologische hoofdstructuur, betekent dat inrichting en beheer verzekerd zijn en dat de gemeente op grond daarvan het bestemmingsplan moet aanpassen. Voor percelen die onder toedeling vallen, is inrichting en beheer pas verzekerd als er naast het inrichtingsplan ook een akte van toedeling gereed is. Op dat moment is duidelijk om welke percelen het gaat en kan van de gemeente worden gevraagd het bestemmingsplan overeenkomstig aan te passen.

4.4 Kansen door ontwikkeling

Niet alleen het behouden, herstellen en beschermen van bestaande waarden in de ecologische hoofdstructuur is belangrijk: er moet ook ruimte zijn voor ontwikkelingen, omdat juist daarmee ook kansen ontstaan voor realisering en versterking van de ecologische hoofdstructuur. Hiertoe zijn in het rijksbeleid (Nota ruimte en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) instrumenten ontwikkeld, die vastgelegd zijn in het door het Rijk en de provincies opgestelde document 'Spelregels EHS Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS', 20 augustus 2007. Deze spelregels zijn in de Verordening ruimte uitgewerkt. Zij omvatten de uitwerking van het 'nec, tenzij' principe, de saldobenadering en herbegrenzing bij kleinschalige ingrepen.

4.5 Compensatie

Bij toepassing van een van de spelregels EHS wordt ervan uitgegaan dat er zo veel mogelijk mitigerende maatregelen worden genomen om de inbreuk op de kenmerken en waarden van de EHS te beperken. Overblijvende effecten moeten worden gecompenseerd.

4.6 Natte natuurparels en attentiegebieden

In deze verordening worden de natte natuurparels niet apart onderscheiden, omdat de natte natuurparels onderdeel uitmaken van de EHS en in die zin al een bepaalde mate van bescherming genieten. De in deze verordening opgenomen attentiegebieden ehs omvatten zowel de EHS (natte natuurparels) als een zone daaromheen. Natte natuurparels zijn, volgens de definitie in het Provinciaal Waterplan 2010-2015 waterafhankelijke delen van de Groene Hoofdstructuur die behoren tot een samenhangend complex van natuurgebieden en sterk afhankelijk zijn van hoge grondwaterstanden of kwel. Deze gebieden worden sterk beïnvloed door de inrichting en het beheer van de omgeving en daarom is het beleid erop gericht om de waterhuishouding, waterkwaliteit en inrichting af te stemmen op de ecologische doelstellingen.

Om te voorkomen dat de huidige hydrologische situatie van natte natuurparels verslechtert wordt een beschermingsbeleid gevoerd, waarbij wordt uitgegaan van een hydrologische standstill. In de Waterverordening Noord-Brabant (en de voorganger daarvan, de Verordening Waterhuishouding Noord-Brabant 2005) wordt het hydrologisch standstill-beginsel geëffectueerd voor wat betreft de grondwateronttrekkingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De waterschappen effectueren via de keuren het standstill-beginsel met betrekking tot het oppervlaktewaterbeheer en de grondwateronttrekkingen waarvoor de waterschappen bevoegd gezag zijn. Keuren bevatten daartoe bepalingen ten aanzien van het onttrekken en lozen van water en ten aanzien van grondwateronttrekkingen.

Activiteiten die geen directe link hebben met het peil van oppervlakte- of grondwater of met het onderhoud van oppervlaktewateren kunnen echter niet in de Waterverordening Noord-Brabant of keur van het waterschap gereguleerd worden. Hiervoor is aanvullende regelgeving in het ruimtelijke spoor noodzakelijk. Daarom zijn in de Verordening ruimte instructieregels opgenomen. Deze

bepalingen zijn een ongewijzigde voortzetting van hetgeen was opgenomen in (de correctieve herziening van) de reconstructieplannen.

De bescherming in het ruimtelijke spoor dient plaats te vinden door middel van het opnemen van een omgevingsvergunningenstelsel voor het uitvoeren van werken of werkzaamheden in de gemeentelijke bestemmingsplannen (voorheen: aanlegvergunningenstelsel). Dit vergunningstelsel is gekoppeld aan de legenda-eenheid 'attentiegebieden ehs'. Er gelden in deze gebieden, behalve de beperkingen die voortvloeien uit de bepalingen over de ecologische hoofdstructuur, geen beperkingen ten aanzien van normaal landbouwkundig gebruik en ten aanzien van bouwen/bouwwerken.

4.7 Relatie met andere beschermingsregimes

In gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied of die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang, geldt het beschermingsregime uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 onverkort, ook als de gebieden tevens in de ecologische hoofdstructuur zijn gelegen. Voor de Natura 2000-gebieden geldt een aanvullende afweging. De Natuurbeschermingswet 1998 heeft tot doel specifieke soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Daartoe zijn per Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen bepaald. Geplande ingrepen in Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld op mogelijk negatieve effecten op deze instandhoudingsdoelstellingen, waarbij effecten van andere plannen en projecten ook betrokken dienen te worden.

Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt op welke wijze de gevolgen van een bestemmingsplan voor een Natura 2000-gebied moeten worden getoetst. Een bestuursorgaan moet bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied. Voor een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied, moet het bestuurorgaan een passende beoordeling maken van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied, alvorens het plan vast te stellen. Een plan kan alleen worden vastgesteld als de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Een uitzondering geldt alleen als sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en compenserende maatregelen worden getroffen. Voor bestemmingsplannen die betrekking hebben op Natura 2000-gebieden geldt dus een aanvullende 'nee, tenzij'-afweging.

Dit afwegingskader verschilt op de volgende punten van dat voor de ecologische hoofdstructuur:

- de passende beoordeling vormt een strengere beoordeling van schadelijke effecten dan het geval is in het afwegingskader voor de ecologische hoofdstructuur;
- voor Natura 2000-gebieden geldt externe werking, dat wil zeggen dat ook van activiteiten die buiten zo'n gebied plaatsvinden de gevolgen voor het Natura 2000-gebied moeten worden beoordeeld. Het 'nee, tenzij'-regime voor de ecologische hoofdstructuur geldt alleen voor activiteiten die ook daadwerkelijk in de aangewezen gebieden plaatsvinden;
- voor activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan alleen een uitzondering worden gemaakt wegens 'dwingende redenen van groot openbaar belang', terwijl het afwegingskader voor de ecologische hoofdstructuur spreekt over 'redenen van groot openbaar belang';
- compenserende maatregelen voor Natura 2000-gebieden moeten tijdig en vooraf worden genomen;
- voor Natura 2000-gebieden is een financiële compensatie niet mogelijk.

Waar Natura 2000-gebieden samenvallen met de ecologische hoofdstructuur, blijft het regime uit deze verordening gelden. Immers, ook indien een ingreep geen significant negatief effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen voor een specifieke soort in het kader van Natura 2000, kan deze ingreep nog wel effecten hebben op de breder geformuleerde wezenlijke waarden en kenmerken van de ecologische hoofdstructuur.

Naast de Natuurbeschermingswet 1998 worden soorten in de ecologische hoofdstructuur ook beschermd op grond van de Flora- en faunawet. Handelingen die schadelijk zijn voor beschermde soorten zijn in beginsel verboden, tenzij daarvoor een ontheffing is verleend.

Tot slot is de Wet ammoniak en veehouderij van belang voor de ecologische hoofdstructuur. Op grond van deze wet hebben Provinciale Staten op 3 oktober 2008 de voor verzuring gevoelige gebieden die binnen de ecologische hoofdstructuur liggen, aangewezen als zeer kwetsbaar gebied.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 4.1 Aanwijzing en begrenzing van gebieden

Aanwijzing, begrenzing en waardebepalings van de ecologische hoofdstructuur

Bij de aanwijzing en begrenzing van de ecologische hoofdstructuur wordt aangesloten bij de gebiedsaanwijzing op grond van het vastgestelde provinciale Natuurbeheerplan. Dit plan vervangt het Natuurgebiedsplan waarbij aangesloten wordt bij een landelijk uniforme indeling. Tevens is de ecologische begrenzing in het kader van deze verordening geactualiseerd op basis van nieuwe beleidsinzichten. Daarin wordt ook de reguliere jaarlijkse aanpassing van het Natuurplan 2009 en 2010 meegenomen. In het natuurbeheerplan worden per gebied de ecologische waarden en kenmerken beschreven welke ook voldoende aanknopingspunten bieden om deze om te zetten in een juridisch-planologische regeling van een bestemmingsplan.

Aanwijzing en begrenzing van de ecologische verbindingzone

De natte ecologische verbindingzones zijn in 2008 en 2009 in overleg met de waterschappen geactualiseerd. Voor de droge ecologische verbindingzones heeft in 2009 eenzelfde actie plaatsgevonden aan de hand van de reconstructieplannen en ingekomen reacties op de vaststelling van de Verordening ruimte. De gebieden zoals die na de uitgevoerde actualisatie overbleven, zijn in de verordening overgenomen.

Aanwijzing en begrenzing van attentiegebieden ehs

De begrenzing van de attentiegebieden ehs is overgenomen uit de reconstructieplannen (correctieve herziening) en loopt tot aan de grens van de bebouwde kom. Hiervoor is gekozen omdat er geen noodzaak bestaat om dit aanlegvergunningstelsel van toepassing te verklaren in de bebouwde kom. De begrenzingen zijn op enkele punten aangepast aan de geactualiseerde grenzen van de ecologische hoofdstructuur.

Attentiegebieden ehs zijn zones die de hydrologisch afhankelijke delen van de EHS (natte natuurparels) bedekken en tevens een zone van gemiddeld 500 meter breed rondom een natte natuurparel omvatten. Deze zone is handmatig begrensd om zo veel mogelijk rekening te houden met in het veld voorkomende 'harde' en 'logische' grenzen, zoals perceelsgrenzen en wegen. Rond het natuurgebied de Groote Peel geldt de bijzondere situatie dat een beschermingszone van twee kilometer is opgenomen op basis van de Natuurbeschermingswet. Er is gekozen voor een zone van gemiddeld 500 meter, omdat uit eerder in opdracht van de provincie Noord-Brabant uitgevoerde berekeningen is gebleken dat de gezamenlijke effecten van kleine ingrepen in de waterhuishouding

zich in de meeste gevallen uitstrekken over ten minste deze afstand en in veel gevallen zelfs over een grotere afstand. Afzonderlijk is het effect van dergelijke ingrepen vaak klein, maar gezamenlijk (cumulatief) kunnen grote effecten worden veroorzaakt. Het individueel bepalen van de effecten van elk van deze kleine ingrepen is technisch niet uitvoerbaar.

Noord-Brabant kent een zeer gevarieerde bodemopbouw. Uiteraard zullen verschillen in de ondergrond kunnen leiden tot verschillen in effecten en daarmee zou op de ene plaats de beschermingszone kleiner dan 500 meter kunnen zijn en op de andere plaats groter moeten zijn. Het is echter onmogelijk om dergelijke verschillen in algemene regelgeving neer te leggen. Zo hebben ingrepen in hogere delen van een gebied soms geen, maar veel vaker wel degelijk een effect op de lagere delen en vormen breuken slechts in uitzonderlijke gevallen een werkelijke hydrologische barrière tegen de effecten van ingrepen. Gezien het vaak zeer lokale karakter van de verschillen en het feit dat vrijwel nooit in algemene zin uitspraken over effecten kunnen worden gedaan is gekozen voor een zonering. Dat de zones van in beginsel 500 meter in de praktijk in breedte toch variëren, is het gevolg van het feit dat bij de begrenzing zo veel mogelijk herkenbare grenzen zijn gevolgd (bijvoorbeeld wegen of waterlopen) óf, wanneer dat niet mogelijk bleek, de grenzen van percelen zijn gevolgd. Op die manier is voorkomen dat de zone van 500 meter dwars door percelen zou lopen waardoor het beschermingsbeleid niet of zeer lastig kan worden gehandhaafd. Omdat in sommige gevallen zeer grote percelen grenzen aan de natte natuurgebieden, kon niet altijd worden voorkomen dat in die gevallen de zone groter is dan 500 meter. Anderzijds is in veel gevallen de zone kleiner dan 500 meter, juist om te voorkomen dat als gevolg van de parcelering een veel bredere zone zou moeten worden aangewezen.

Artikel 4.2 Bescherming van de ecologische hoofdstructuur

Eerste lid: basisbescherming van de ecologische hoofdstructuur

Het eerste lid van dit artikel bevat de kern van de planologische bescherming van de ecologische hoofdstructuur. Op grond hiervan dient de gemeente bij de opstelling van bestemmingsplannen aan te sluiten bij de in het natuurbeheerplan beschreven ecologische waarden en kenmerken. De instandhouding en ontwikkeling van natuurwaarden in de ecologische hoofdstructuur kunnen strijdig zijn met de instandhouding en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden. Onder cultuurhistorische waarden worden verstaan: cultureel erfgoed, structuren en landschappelijke elementen met betrekking tot bouwkundig erfgoed, historische groenwaarden, historisch-geografisch erfgoed en de bekende en verwachte archeologische waarden. Op provinciaal niveau zijn deze vastgelegd op de Cultuurhistorische Waardenkaart van Noord-Brabant.

In dit artikel wordt invulling gegeven aan artikel 3.12, lid 6, van het ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, door regels te stellen die bewerkstelligen dat rekening gehouden wordt met de aanwezige cultuurhistorische waarden. Het respecteren van bestaande cultuurhistorische waarden is neergelegd in eerste lid, onder b, waar is bepaald dat in de EHS bij de vaststelling van een bestemmingsplan en bij werken en werkzaamheden in de EHS rekening gehouden moet worden met de aanwezige cultuurhistorische waarden.

Tweede lid: bescherming van gevestigde belangen en rechten

Het tweede lid bevat een generieke bepaling ter bescherming van gevestigde belangen en rechten: hetgeen is geregeld in op het moment van inwerkingtreding van de Verordening ruimte geldende bestemmingsplannen, wordt onverkort eerbiedigd. Dit betekent dat de ontwikkelmogelijkheden van een agrarisch bedrijf, een recreatiewoning, een niet-agrarisch bedrijf die zijn opgenomen in een geldend bestemmingsplan in stand blijven, doch tegelijk dat er geen nieuwe ontwikkelmogelijk-

lijkheden geschapen mogen worden door middel van een herziening van zo'n plan of door middel van een omgevingsvergunning.

Derde lid: verplichte omzetting naar natuurbestemming na verzekerde uitvoering

Het derde lid bepaalt dat indien er op grond van een (juridische) verplichting van Gedeputeerde Staten of van een bestuur van een waterschap de inrichting en het beheer voor natuurdoeleinden verzekerd zijn, de gemeente de geldende niet-natuurbestemming dient om te zetten naar een adequate natuurbestemming. Met andere woorden: op grond van de genoemde verplichting is de uitvoerbaarheid van de nieuwe natuurbestemming verzekerd. De gemeente heeft negen maanden de tijd om het geldende bestemmingsplan te herzien. Uiteraard geldt bij een dergelijke herziening van het bestemmingsplan niet meer de afwijking die in het tweede lid is bepaald.

Vierde lid: externe bescherming van de ecologische hoofdstructuur

Indien een activiteit of ontwikkeling plaatsvindt buiten de ecologische hoofdstructuur, kan er er nog steeds sprake zijn van een aantasting van de waarden en kenmerken hiervan. Denk aan aantasting door geluid, stank of vervuiling. Het vierde lid bepaalt dat in zo'n geval de activiteit of ontwikkeling wel doorgang kan vinden, zolang maar compensatie plaatsvindt. In de situatie dat een initiatiefnemer moet compenseren en daarnaast tevens moet voldoen aan het bepaalde in artikel 2.2 (kwaliteitsverbetering van het landschap), zal moeten worden beoordeeld of de compensatie die plaatsvindt wegens aantasting van de EHS tevens voldoende is om als kwaliteitsverbetering aan te merken. In deze beoordeling wordt in ieder geval de wijze van compensatie en de locatie waar gecompenseerd wordt, meegenomen. Afhankelijk van de omstandigheden van het voorliggende initiatief kan het zijn dat kwaliteitsverbetering niet meer aan de orde is of dat de compensatieverplichting leidt tot een aftrek op de te leveren kwaliteitsverbetering. Het kan echter ook voorkomen dat naast de compensatieverplichting, ook de volledige verplichting tot kwaliteitsverbetering blijft bestaan. Voorop staat dat compensatie van de EHS altijd moet plaatsvinden.

Artikel 4.3 Bescherming van het zoekgebied voor ecologische verbinding zones

Voor de ecologische verbinding zones geldt een beperkt beschermingsregime. Een ecologische verbinding zone wordt aangeduid met een concreet aangeduid zoekgebied. Inrichting, beheer en bescherming op perceelsniveau worden nader in het bestemmingsplan uitgewerkt. Hiervoor geldt in bestaand stedelijk gebied en zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling, dat het bestemmingsplan een ecologische verbinding zone met een breedte van 50 meter moet beschermen. In overige gebieden is de breedte vastgesteld op 25 meter.

De verordening maakt geen onderscheid tussen gerealiseerde en niet gerealiseerde ecologische verbinding zones. De bescherming is in beide gevallen hetzelfde, hetgeen mogelijk is, nu dit slechts een beperkte bescherming is. Een gerealiseerde ecologische verbinding zone zal in de praktijk niet altijd over de volle lengte een breedte van 25 meter hebben. Sommige onderdelen kunnen smaller zijn, zeker als met stapstenen wordt gewerkt. Daar bemocit de verordening zich niet mee, die regelt enkel dat de bescherming 25 c.q. 50 meter blijft. Bij een ecologische verbinding zone gaat het namelijk niet enkel om de aanleg, maar ook om het behoud en beheer. Het is belangrijk dat er ook na aanleg een bepaalde mate van bescherming is.

In geval er een breedte van bijvoorbeeld 15 meter is aangelegd, geeft de verordening de ruimte om deze strook een ander beschermingsregime toe te kennen dan de resterende 10 meter van het zoekgebied ecologische verbinding zone, zolang die bescherming voor de resterende 10 meter maar gericht is op het behoud en beheer van de ecologische verbinding zone.

Artikel 4.4 Bescherming van de attentiegebieden ehs

Activiteiten, die een negatief effect op de (grond)waterstand in een natte natuurschap kunnen hebben, dienen aan een vergunningstelsel te worden onderworpen. Ten aanzien van grondverzet of diepploegen geldt dat door het veranderen van de bodemopbouw of het doorboren van lagen stromingen in het grondwatersysteem kunnen veranderen. In het derde lid is opgenomen dat het waterschap betrokken wordt bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Artikel 4.5 Wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur om ecologische redenen

De mogelijkheid bestaat om de vastgelegde begrenzing van de ecologische hoofdstructuur aan te passen indien hiervoor een duidelijk ecologische reden aanwezig is. Dit betreft de eerste vertaling in de Verordening ruimte van de 'Spelregels EHS'. Bijvoorbeeld het aanpassen van de begrenzing om de milieu- en watercondities in het gebied te verbeteren of het verzoeken van particulieren om te kunnen starten met particulier of agrarisch natuurbeheer in ecologisch kansrijke, maar niet begrensde gebieden. Het initiatief hiervoor ligt bij de provincie. Uit de herbegrenzing van de ecologische hoofdstructuur kan ook een herbegrenzing van het attentiegebied ehs voortvloeien. De begrenzing van een zoekgebied ecologische verbindingszone kan ook worden gewijzigd op initiatief van de provincie, indien Gedeputeerde Staten van mening zijn dat dit leidt tot een beter resultaat voor de verwezenlijking het behoud en herstel van de ecologische verbindingszone. Ingeval Gedeputeerde Staten tot een herbegrenzing van de ecologische hoofdstructuur, attentiegebied ehs of zoekgebied ecologische verbindingszone overgaan, bepaalt het zesde lid de procedure die zij daarvoor volgen. Het zevende lid regelt de opvolgende aanpassing van het bestemmingsplan, waarvoor een gemeente negen maanden de tijd heeft.

Artikel 4.6 Wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur op verzoek om niet-ecologische redenen (procedure)

In de artikelen 4.7, 4.8 en 4.9 worden de 'Spelregels EHS' in de Verordening ruimte uitgewerkt. De bevoegdheid tot toepassing van deze spelregels en de daaraan gekoppelde wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur ligt bij Gedeputeerde Staten. Het initiatief om tot een dergelijke herbegrenzing te komen, ligt echter bij de gemeenten. Op het moment dat er binnen de gemeentegrenzen aanleiding is om een van de spelregels toe te passen, kan een gemeente een verzoek tot herbegrenzing bij Gedeputeerde Staten indienen. Daarbij dient zij aan te tonen dat is voldaan aan de voorwaarden voor wijziging van de EHS zoals die zijn genoemd bij 'nee, tenzij', de saldobenadering, danwel bij een kleinschalige ingreep. Indien Gedeputeerde Staten van mening zijn dat inderdaad aan de voorwaarden is voldaan en zij besluiten tot een daadwerkelijke wijziging van de begrenzing van de EHS, dient de gemeente aansluitend het beschermingsregime van de ecologische hoofdstructuur door vaststelling van het bestemmingsplan veilig te stellen.

Artikel 4.7 Wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur op verzoek met toepassing van het 'nee, tenzij' principe

Dit artikel beschrijft een eerste uitzondering op het principe dat geen inbreuk is toegestaan op de ecologische waarden en kenmerken van de ecologische hoofdstructuur en richt zich op een aangetoond groot openbaar belang en het aantoonbaar ontbreken van alternatieven. Het ontbreken van alternatieven mag niet zomaar worden aangenomen, vandaar dat het tweede lid de

uitgangspunten beschrijft voor het onderzoek dat op dit punt uitgevoerd moet worden. Als eenmaal blijkt dat de ingreep aan de vereisten voldoet, kan deze slechts doorgang vinden als de effecten van de inbreuk op de ecologische waarden en kenmerken afdoende worden gemitigeerd en gecompenseerd. Dit artikel is een voortzetting van het voormalige provinciale beleid voor het 'nec, tenzij' principe voor de EHS. Dit beleid is in de 'Spelregels EHS' terug te vinden onder Uitwerking compensatiebeginsel.

Artikel 4.8 Wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur op verzoek met toepassing van de saldobenadering

Dit artikel beschrijft een tweede uitzondering op het principe dat geen inbreuk is toegestaan op de wezenlijke waarden en kenmerken van de ecologische hoofdstructuur en richt zich op een combinatie van activiteiten. Bij een afzonderlijke beoordeling van deze activiteiten ontstaat geen meerwaarde voor of juist een inbreuk op de ecologische hoofdstructuur. Door de activiteiten echter in onderlinge samenhang te beoordelen wordt de kwaliteit en/of kwantiteit van de ecologische hoofdstructuur per saldo verbeterd, de zogeheten saldobenadering. Hiermee wordt een ontwikkelingsgerichte aanpak bevorderd.

Een van de voorwaarden om de saldobenadering te kunnen toepassen, is dat de activiteiten onderdeel uitmaken van een gebiedsvisie. Dit kan een provinciale of gemeentelijke structuurvisie zijn. Hiermee wordt geborgd dat de combinatie van activiteiten binnen één ruimtelijke gebiedsvisie wordt gepresenteerd en daarmee de onderlinge samenhang van de desbetreffende activiteiten wordt geborgd. Tevens is zo verzekerd dat toepassing van de saldobenadering leidt tot een daadwerkelijke kwaliteitsslag van de ecologische hoofdstructuur.

Artikel 4.9 Wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur op verzoek voor kleinschalige ingrepen

Dit artikel beschrijft een derde en laatste uitzondering op het principe dat geen inbreuk is toegestaan op de wezenlijke waarden en kenmerken van de ecologische hoofdstructuur en richt zich op kleinschalige uitzonderingsgevallen. Deze uitzondering is zeer zeker niet bedoeld om het beschermingsregime van de ecologische hoofdstructuur te omzeilen. Vandaar dat ook de voorwaarde is geformuleerd dat enkel sprake kan zijn van herbegrenzing indien een versterking van ecologische hoofdstructuur ontstaat. Dit kan bijvoorbeeld zijn doordat er knelpunten worden opgelost of een kwaliteitsverbetering ontstaat, naast de verplichte compensatie.

Artikel 4.10 Wijziging van de begrenzing van de zoekgebieden voor ecologische verbindingzone en de attentiegebieden ehs op verzoek

In dit artikel wordt de bevoegdheid toegekend de begrenzing van de zoekgebieden ecologische verbindingzones en attentiegebieden ehs te wijzigen.

Voor wat betreft attentiegebieden is in de correctieve herziening van de reconstructieplannen nog beschreven dat de gemeenten van de begrenzing zoals die indicatief in de reconstructieplannen is opgenomen, gemotiveerd kunnen afwijken. In de systematiek van de verordening waarbij de begrenzing van de attentiegebieden tot op perceelsniveau wordt vastgelegd past geen afwijkmogelijkheid voor gemeenten. Daarom is ervoor gekozen dat Gedeputeerde Staten op verzoek van de gemeente tot een gewijzigde begrenzing kunnen komen. Reden voor een gewijzigde vaststelling van de begrenzingen kan bijvoorbeeld zijn het tegengaan van versnippering van gebieden of uit oogpunt van consistentie. Bij een eventueel verzoek om een wijziging van de begrenzing moet wel onderbouwd zijn dat dit geen invloed heeft op de hydrologische situatie. Mede om die reden is

voorgeschreven dat de gemeente voorafgaand aan een verzoek tot herbegrenzing het waterschapsbestuur hoort.

De gemeente dient in het kader van de voorbereidingsprocedure die voor aanpassing van het bestemmingsplan ter plaatse wordt gevolgd aan te tonen dat voldaan wordt aan gestelde voorwaarden voor wijziging.

Indien Gedeputeerde Staten van mening zijn dat inderdaad aan de voorwaarden is voldaan en zij besluiten tot een daadwerkelijke wijziging, dient de gemeente aansluitend het beschermingsregime van respectievelijk de zoekgebieden ecologische verbindingszone of attentiegebied ehs door vaststelling van het bestemmingsplan definitief veilig te stellen.

Artikel 4.11 Regels inzake compensatieplan

Compensatie speelt een rol bij toepassing van de herbegrenzing met toepassing van het ‘nee, tenzij’ principe (op grond van art. 4.7), met toepassing van de saldobenadering (art. 4.8) en in geval van een kleinschalige ingreep (art. 4.9). Daarnaast is compensatie aan de orde bij aantasting van de ecologische hoofdstructuur door activiteiten die buiten de begrenzing plaatsvinden (art. 4.2, vierde lid).

In deze situaties is de initiatiefnemer van het plan, project of de handeling verantwoordelijk voor realisatie van mitigerende en/of compenserende maatregelen. Dit moet blijken uit een compensatieplan dat tezamen met de bestemmingsplanwijziging bij het verzoek om herbegrenzing bij Gedeputeerde Staten wordt ingediend.

Inhoud van het compensatieplan

Het compensatieplan moet minimaal aan de volgende voorwaarden voldoen.

a. en b. Het nettoverlies aan ecologische waarden en kenmerken dat optreedt en de wijze waarop het nettoverlies wordt gecompenseerd

Het compensatieplan gaat in op de aantasting van de ecologische waarden en kenmerken, waarbij exact bepaald wordt welke natuursysteem aangetast wordt en welke oppervlakte en natuurkwaliteiten hierbij verloren gaan, inclusief de gevolgen van versnippering en verstoring. Het plan geeft aan waar de compensatie plaatsvindt, welke natuurbeheersysteem wordt gerealiseerd en hoe het ontwikkelingsbeheer plaatsvindt.

c. Ruimtelijke begrenzing van het te compenseren gebied en de compensatie

Het betreft de concrete oppervlakte natuurwaarden welke tenietgaat als gevolg van de aantasting en het compensatiegebied.

d. De kwaliteit en kwantiteit van de compensatie

De kwaliteit omvat zowel de tijd welke een natuursysteem nodig heeft om tot optimale kwaliteit te komen als de functie welke het natuursysteem heeft binnen het lokale ecosysteem. In de natuur is sprake van complexe natuurlijke processen en verbanden. De bijdrage die een gebied levert aan instandhouding van natuurlijke processen en verbanden noemen we de functionaliteit. Het gaat dan over (landschaps)structuren, biotische- en abiotische omstandigheden.

De kwantiteit betreft zowel de oppervlakte van het aangetaste gebied, de toeslag, als de oppervlakte die als gevolg van de invloed en uitstraling van de aantasting niet meer optimaal kan functioneren. Dit laatste is onder andere aantasting van oppervlakte door geluidsoverlast, verlichting, versnippering en verstoring. Bepaling van deze oppervlakte is maatwerk.

e. De realisatietermijn

In een tijdschema dat deel uitmaakt van de uitvoeringsovereenkomst leggen partijen vast wanneer met de uitvoering van de compensatie wordt begonnen en wanneer deze dient te zijn afgerond. In artikel 4.12, zevende en achtste lid, wordt nader ingegaan op de voorwaarden met betrekking tot deze termijn.

f. De inhoud en realisatie van de voorgenomen mitigerende en compenserende maatregelen;

Mitigeren houdt in dat nadelige effecten op de locatie van de aantasting worden beperkt. Dit kan gebeuren door een natuurvriendelijke inrichting, landschappelijke inpassing, planning van de werkzaamheden in het juiste seizoen en dergelijke. Voorbeelden van mitigerende maatregelen zijn onder andere geluidschermen, wildviaducten, dassentunnels, de aanleg van beplanting, wijzigingen van grondwaterstand en aanleg van verbindingzones.

g. Een beschrijving van het regulier- en het ontwikkelingsbeheer

Hiermee worden bedoeld het beheer in de eindfase, dus als de compensatiedoelen zijn gerealiseerd, en het beheer in de overgangsfase, waarin de compenserende maatregelen uitgevoerd worden.

Verder moet worden gegarandeerd dat het beheer op een kwalitatief juiste wijze zal worden uitgevoerd. Dit kan zowel gebeuren door een instantie als door een particuliere terreinbeheerder.

Compensatieplan als onlosmakelijk onderdeel van het bestemmingsplan

De compenserende maatregelen dienen planologisch verankerd te worden in een bestemmingsplan. Gezien de grote samenhang tussen het aantastende en het compenserende bestemmingsplan kan een optimale afstemming worden bereikt als deze plannen worden gebundeld in één bestemmingsplan. Als bundeling niet mogelijk is moet het bestemmingsplan waarin de compenserende bestemming wordt geregeld tegelijkertijd met het bestemmingsplan van de aantasting in procedure worden gebracht.

Uitvoering in een privaatrechtelijke overeenkomst

Om de feitelijke uitvoering van de compensatie te garanderen wordt een juridisch bindende privaatrechtelijke overeenkomst gesloten tussen de gemeente en de initiatiefnemer. Hierin wordt vastgelegd dat de initiatiefnemer zorgdraagt voor de uitvoering van de compensatie conform de afspraken die zijn gemaakt in het compensatieplan, onder andere over de realisatietermijn, de financiële zekerheid in de vorm van een bankgarantie. Voor de uitvoering kan geen gebruikgemaakt worden van een subsidieregeling. Overigens kan voor het beheer onder omstandigheden wel beroep worden gedaan op een subsidieregeling.

Boeteclausule in uitvoeringsovereenkomst

In de overeenkomst wordt een boeteclausule opgenomen om een tijdige en volledige compensatie te waarborgen. De clausule legt het bedrag vast dat de initiatiefnemer moet betalen als de realisatietermijn die is vastgelegd in de compensatieovereenkomst is verlopen en de compensatie niet of niet volledig heeft plaatsgevonden. De boeteclausule treedt automatisch in werking na verstrijken van deze termijn.

Boetebedrag

Het boetebedrag is minimaal 150% van alle met de compensatie samenhangende directe en indirecte kosten. Het boetebedrag bestaat zowel uit een dekking van alle kosten (100%) als uit een

boete om correcte nakoming te stimuleren (50%). Onder directe en indirecte kosten worden in ieder geval verstaan: grondverwervingskosten, inrichtingskosten, kosten van beheer van de gerealiseerde nieuwe natuur-, bos- en/of landschapswaarden gedurende de eerste vijf jaar na voltooiing van de aanleg en alle overheadkosten (onder andere planvormings-, voorbereidings-, directie-, toezichts-, administratie-, communicatie- en voorlichtingskosten en kosten van vergunningen). Het bedrag wordt berekend op het moment dat de realisatietermijn is verstreken, om te waarborgen dat het bedrag voldoende is om in de compensatie te voorzien.

Artikel 4.12 Voorwaarden voor compensatie

Nettoverlies aan ecologische waarden en kenmerken (eerste lid)

Doel van de compensatie is het terugbrengen van verloren gegane natuurwaarden en potenties tot ontwikkeling van natuurwaarden, zodanig dat per saldo geen nettoverlies aan waarden voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang resteert. Voordat compensatie aan de orde is dienen eerst mitigerende maatregelen te worden uitgevoerd. Alleen het verlies aan waarden dat resteert na genomen mitigerende maatregelen dient te worden gecompenseerd. Indien mitigerende maatregelen mogelijk zijn, maar ernstig botsen met ander beleid kan worden overwogen of compensatie de voorkeur verdient boven mitigatie.

Het realiseren van een basisinrichting betreft onder andere het uitvoeren van grondwerkzaamheden, aanpassing van de waterhuishouding en aanplant van jonge bomen. Indien de verloren gegane kwaliteiten niet weer kunnen worden ontwikkeld, dienen kwalitatief gelijkwaardige waarden te worden gerealiseerd.

Fysieke compensatie (tweede lid, onder a en b)

Compensatie is gericht op een duurzame instandhouding en ontwikkeling van de kwaliteit van natuur binnen de EHS. De compensatie dient bij voorkeur plaats te vinden in de nabijheid van de aantasting. Eventueel mag ook op afstand van de aantasting worden gecompenseerd indien dit leidt tot robuustere structuren. Het compensatiegebied grenst dan vaak aan te ontwikkelen natuurgebieden of aan bestaande natuurgebieden. Daadwerkelijke natuurontwikkeling in deze compensatiegebieden past daardoor goed in het streven om te komen tot robuustheid in groene structuren. Bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn.

Voor gebieden in en buiten de EHS die zijn aangemeld c.q. aangewezen als gebieden in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, gelden enkele scherpere eisen conform de bepalingen uit de richtlijnen.

Indien volledige fysieke compensatie binnen de gestelde termijn onmogelijk is, wordt onderzocht of een deel van de benodigde fysieke compensatie wel gerealiseerd kan worden. Voor het overblijvende deel wordt dan financiële compensatie verlangd.

Voor watergebieden zal, indien fysieke compensatie niet mogelijk is, compensatie bij voorkeur gezocht worden in het opwaarderen van de natuurkwaliteit of de ecologische samenhang van de rest van het watergebied.

Compensatie in de EHS (tweede lid, onder c)

Het is ecologisch van groot belang dat de EHS zo snel mogelijk robuust wordt gerealiseerd.

Omdat de financiële middelen voor de EHS ontoereikend kunnen zijn is compensatie in de EHS mogelijk. Daarom is onder c bepaald dat compensatie ook kan plaatsvinden in de nog niet gerealiseerde delen van de EHS.

Toeslag in verband met kwaliteitsverlies (derde lid en vierde lid)

Om in geval van compensatie de samenhang in de EHS te waarborgen en dezelfde ecologische kwaliteit te realiseren kan het nodig zijn om het areaal dat verloren gaat te compenseren met een groter areaal. Hierbij is de tijd van belang welke een natuurstype nodig heeft om tot optimale kwaliteit te komen en de functie welke het natuurstype heeft binnen het lokale ecosysteem. De compensatie van dit kwaliteitsverlies houdt er dan rekening mee dat er een periode moet worden overbrugd waarin de waarden van het compenserende gebied zich kunnen ontwikkelen tot het kwaliteitsniveau dat verloren is gegaan. De bepaling van de toeslag wordt uitgedrukt in extra te compenseren oppervlakte natuur en een budget. Het budget komt ten laste van de initiatiefnemer en bestaat uit de extra beheerskosten tijdens de periode van het ontwikkelingsbeheer. De vaststelling van het budget is maatwerk. Als algemene vuistregel kan worden uitgegaan van extra beheerskosten van minimaal 1 à 2 keer de normkosten voor het betreffende natuurdoeltype. De initiatiefnemer zorgt er tevens voor dat vergoeding van de reguliere beheerskosten voor een periode van 25 jaar gewaarborgd is, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat het compensatiegebied in aanmerking komt voor beheersubsidie.

Uiteraard is in geval van compensatie het vereiste van kwaliteitsverbetering van het landschap zoals geregeld in artikel 2.2 niet van toepassing.

Realisatietermijn (vijfde en zesde lid)

De uitvoering van het compensatieplan dient uiterlijk op het moment van voltooiing van de aantasting gestart te zijn en wordt op zo kort mogelijke termijn daarna, doch uiterlijk binnen vijf jaar afgerond. In de hiervoor bedoelde overeenkomst kan hiervan, afhankelijk van de zwaarte van het compensatieplan, gemotiveerd worden afgeweken met een uitloop van ten hoogste tien jaar. In afwijking hiervan dient in geval de aantasting direct het leefgebied van een bedreigde soort ernstig en onomkeerbaar aantast, er eerst voor te worden gezorgd dat een vervangende en door de soort in gebruik genomen biotoop beschikbaar is, voordat met de aantastende ingreep mag worden gestart.

Financiële compensatie (zevende lid)

Uitgangspunt van compensatie is dat fysieke compensatie plaatsvindt. De natuur is niet gebaat bij een financiële afkoop, maar bij de realisatie van nieuwe (compenserende) natuur. Financiële compensatie is mogelijk, maar hiervoor geldt een zware bewijslast. De initiatiefnemer moet in het compensatieplan duidelijk aantonen waarom fysieke compensatie onmogelijk is. De financiële compensatie bestaat uit grondverwervingskosten, inrichtingskosten, kosten van beheer van de gerealiseerde nieuwe natuur-, bos-, en/of landschapswaarden gedurende de eerste vijf jaar na voltooiing van de aanleg en alle overheadkosten.

Voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is financiële compensatie niet mogelijk. Als een ingreep significant effect heeft op deze gebieden is men verplicht vooraf en tijdig vervangende natuur aan te leggen op een zodanige wijze dat de samenhang van Natura 2000 niet in gevaar komt.

Compensatievoorziening (achtste lid)

De financiële compensatie wordt in de vorm van een bankgarantie of gelabeld fonds in de provinciale compensatievoorziening vastgezet. Bij de uitvoering van de compensatietaakstelling dient tevens de vergoeding van reguliere beheerskosten gewaarborgd te zijn, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat het compensatiegebied in aanmerking komt voor beheersubsidie.

Artikel 4.13 Monitoring

Voortgangsrapportage over uitvoering compensatie

Om een helder inzicht te hebben in de compensatietaakstellingen en de voortgang van deze taakstellingen is rapportage verplicht. Jaarlijks rapporteren betreffende gemeenten aan de provincie, als verantwoordelijke voor de uitvoering van het EHS-beleid, over de voortgang van compensatietaakstellingen.

Veldcontroles

Naast de schriftelijke monitoring zal de provincie ook in het veld onderzoek doen naar de voortgang en de afronding van de uitvoering van de compensatietaakstellingen.

5. Toelichting op hoofdstuk 5. Water

Algemeen

De Verordening ruimte strekt ertoe dat een aantal wateronderwerpen in gemeentelijke bestemmingsplannen worden opgenomen. Het Provinciaal Waterplan (PWP) 2010-2015 is op 20 november 2009 vastgesteld door Provinciale Staten en heeft de status van (thematische) structuurvisie onder de Wro. In het PWP zijn een aantal wateronderwerpen genoemd die in deze verordening worden uitgewerkt.

Dit betreft:

- natte natuurparels inclusief beschermingszones (attentiegebieden ehs): zie hoofdstuk 4;
- regionale waterberging en reserveringsgebieden voor waterberging. Waterbergingsgebieden worden ingezet om wateroverlast uit regionale watersystemen (beken, waterlopen) tegen te gaan. Voor de planologische regeling van de regionale waterbergingsgebieden en reserveringsgebieden waterberging en de begrenzing van deze gebieden is aangesloten bij de reconstructieplannen (correctieve herziening). In het kader van het (ontwerp-)Provinciaal Waterplan 2010-2015 is de begrenzing van de gebieden op enkele onderdelen geactualiseerd;
- hoogwaterbescherming (winterbed en primaire waterkeringen), waarbij het provinciale doel uit het PWP is zorgen voor adequate beveiliging tegen overstromingen vanuit de grote rivieren en het provinciale belang voor inzet van het Wro-instrumentarium is gelegen in onze toezichthoudende taak op alle primaire waterkeringen en de provinciale rol bij veiligheid en rampenbestrijding;
- ruimte voor behoud en herstel van watersystemen. Er is ruimte nodig voor maatregelen op het gebied van morfologie, onder meer om de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) te behalen op het gebied van de ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren. Het provinciale belang is gelegen in het behalen van deze doelstellingen. Bovendien zijn watersystemen gemeentegrensoverschrijdend;
- Beschermingszones voor grondwaterwinningen voor de openbare watervoorziening, waarbij het provinciale doel uit het PWP zekerstelling van grondwater voor de openbare drinkwatervoorziening is. Openbare watervoorziening is van groot openbaar belang en de rol van de provincie bestaat uit de afstemming van het milieuspoor met het ruimtelijke spoor. De regeling in deze verordening is afgestemd op de regeling in de Provinciale Milieuverordening (PMV).

Daarnaast is in het PWP de (ruimtelijke) bescherming van wijstgebieden opgenomen als onderwerp waarvoor het instrument algemene regels zal worden ingezet. In deze verordening is dit onder het thema aardkundige waarden meegenomen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5.1 Aanwijzing en begrenzing van waterbergingsgebieden en reserveringsgebieden voor waterberging

Regionale waterbergingsgebieden bestaan uit drie soorten gebieden: gebieden die van oudsher al regelmatig inunderen (natuurlijke overstromingsgebieden), gebieden die de afgelopen periode door de waterschappen concreet zijn ingericht voor waterberging en gebieden die gedurende de planperiode van de waterbeheerplannen van de waterschappen (2010-2015) concreet ingericht zullen worden. Naast de regionale waterbergingsgebieden zijn er reserveringsgebieden voor waterberging opgenomen. Met de reserveringsgebieden waterberging wordt bedoeld op gebieden die, op basis van een inventarisatie door de waterschappen tijdens de totstandkoming van de

reconstructieplannen, zijn vastgelegd omdat deze in de toekomst noodzakelijk kunnen zijn voor waterberging. Naar verwachting zullen in de periode 2011-2012 deze reserveringsgebieden worden geactualiseerd en dan zal worden bezien in hoeverre deze gebieden daadwerkelijk noodzakelijk zijn. De consequentie hiervan is dat de reserveringsgebieden dan óf zullen opgaan in de categorie 'regionaal waterbergingsgebied' (dat binnen een bepaalde periode concreet ingericht zal worden voor waterberging) of niet meer aangewezen hoeven te blijven. Op grond van artikel 5.12, derde lid, kunnen Gedeputeerde Staten de begrenzing van de reserveringsgebieden voor waterberging wijzigen. Uit deze actualisering kan ook voortvloeien dat de gebieden gehandhaafd blijven als reserveringsgebied of dat er, vanwege bijvoorbeeld klimaatontwikkelingen, nieuwe gebieden aangewezen moeten worden.

Artikel 5.12, eerste lid, heeft betrekking op aanpassingen van beperkte strekking die voortvloeien uit concrete inrichtingsplannen die door een waterschap worden opgesteld. Te denken valt aan de situatie dat een bepaald hooggelegen perceel aan de rand van een gebied niet wordt ingericht, terwijl een laaggelegen perceel elders, dat oorspronkelijk net buiten de begrenzing van het regionaal waterbergingsgebied viel, wel wordt opgenomen. Op grond van artikel 5.12, vierde lid, kan een aanpassing van de gebiedsaanwijzing door Gedeputeerde Staten plaatsvinden onder voorwaarde dat er een concreet en uitvoerbaar plan voor de inrichting van het gebied voorhanden is.

Artikelen 5.2 en 5.3 Bescherming regionale waterbergingsgebieden en reserveringsgebieden waterberging

1. De regelgeving voor de regionale waterbergingsgebieden en reserveringsgebieden waterberging is gericht op het tegengaan van activiteiten die ten koste kunnen gaan van het waterbergend vermogen van het gebied. Met de zinsnede 'het bestemmingsplan bepaalt dat' is bedoeld dat het bestemmingsplan in ieder geval of ten minste regels stelt ten aanzien van de in artikel 5.2 en 5.3 genoemde ingrepen en activiteiten. Uiteraard kan een gemeente ervoor kiezen om nog meer regels (die strekken tot behoud van het waterbergend vermogen van het gebied en het tegengaan van ingrepen die een negatief effect kunnen hebben op het waterbergend vermogen) op te nemen.
2. In de regionale waterbergingsgebieden gelden meer beperkingen dan in de reserveringsgebieden waterberging, omdat deze gebieden concreet nodig zijn om wateroverlast tegen te gaan. De beperkingen hebben betrekking op bouwen en voorzien in een vergunningstelsel voor het ophogen van gronden en het aanbrengen of wijzigen van kaden. Ten aanzien van bouwen is opgenomen dat nieuwvestiging van agrarische bedrijven niet is toegestaan, bebouwing ten dienste van waterberging tot een hoogte van maximaal 2 meter is toegestaan en overige bebouwing en uitbreiding is toegestaan mits blijkt dat dit niet ten koste gaat van het waterbergend vermogen van het gebied. In waterbergingsgebieden die tevens zijn aangewezen als landbouwon ontwikkelingsgebied zijn de regels van toepassing die gelden voor landbouwon ontwikkelingsgebieden. Dit betekent dat met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 9 nieuwvestiging van een intensieve veelhouderij ook niet meer is toegestaan tenzij ontheffing is verleend voor nieuwvestiging van een verplaatser die is aangemerkt als een lopende zaak.

In artikel 5.2, derde lid, is opgenomen dat B&W, alvorens te beslissen op een vergunningaanvraag voor aanlegactiviteiten, het betrokken waterschapsbestuur moet raadplegen. De beoordeling door het waterschap is gericht op het effect van de ingreep op het waterbergend vermogen van het gebied. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan, of bij de wijziging

of uitwerking daarvan, is het waterschap in het kader van de watertoets betrokken zodat is geborgd dat het waterbergend vermogen van het gebied niet wordt aangetast.

3. Ten aanzien van reserveringsgebieden waterberging wordt door middel van de bepaling in artikel 5.3, tweede lid, een afweging mogelijk gemaakt. De toelichting bij het bestemmingsplan vormt de verantwoording voor de gemaakte afweging. Bepaalde activiteiten zijn in dergelijke gebieden niet toegestaan, omdat deze ten koste kunnen gaan van het waterbergend vermogen van een reserveringsgebied. Er is echter geen sprake van een absoluut verbod; als uit de voor het bestemmingsplan uitgevoerde watertoets is gebleken dat de geschiktheid van het gebied voor waterberging niet verloren gaat, of dat bij de inrichting voldoende rekening is gehouden met hogere inundatiekansen, zijn er toch mogelijkheden. Het gaat om activiteiten met over het algemeen een groot ruimtebeslag die, indien eenmaal gevestigd, moeilijk verplaatsbaar zijn, schadegevoelig zijn en een effect hebben op de (potentiële) ruimte voor waterberging.
4. Op het ontwerp-Provinciaal Waterplan 2010-2015 zijn gedurende de inspraakperiode een aantal zienswijzen ingebracht op het beleid in waterbergingsgebieden. Sommige insprekers stellen een verdergaande, anderen een minder vergaande vorm van bescherming voor. Onze opvatting kan als volgt worden samengevat:
 - in regionale waterbergingsgebieden worden géén beperkingen aan kapitaalintensieve teelten opgenomen. De enige beperkingen die van toepassing zijn, zijn de beperkingen die voortvloeien uit artikel 5.2 met betrekking tot bouwen en het ophogen van gronden. Kapitaalintensieve teelten zijn niet (permanent) van invloed op het waterbergend vermogen van een gebied. Dit wil echter niet zeggen dat kapitaalintensieve teelten zonder meer mogelijk zijn in de regionale waterbergingsgebieden: in het kader van het flankerend beleid rondom de reconstructieplannen zijn onder andere afspraken gemaakt over schadevergoeding en 'eigen risico' van de ondernemer. Er gelden in dit verband dus geen planologische beperkingen voor kapitaalintensieve teelten, maar wel mogelijk financiële beperkingen: een wijziging in het grondgebruik gaat niet gepaard met de verplichting om bij inundatie een hogere schadevergoeding uit te keren;
 - in reserveringsgebieden waterberging worden géén verdergaande beperkingen dan het tegengaan van grootschalige kapitaalintensieve functies opgenomen. Dit betekent dat er in de reserveringsgebieden waterberging geen beperkingen gelden aan 'bouwen'. Een normale bedrijfsvoering (inclusief de mogelijkheid van uitbreiding) en normaal landbouwkundig gebruik is dus vanuit oogpunt van waterberging mogelijk, er geldt geen beperking voor in het buitengebied aanwezig en gebruikelijk grondgebruik en/of bebouwing.Omdat het nog niet zeker is of de reserveringsgebieden waterberging ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of ingezet zullen worden is het niet gewenst om dergelijke gebieden 'op slot' te zetten. Nieuwe grootschalige kapitaalintensieve ontwikkelingen dienen echter wel te worden tegengegaan, om te voorkomen dat dergelijke gebieden in de toekomst –mede vanwege de financiële claims die dan op een gebied rusten– ongeschikt blijken te zijn voor waterberging. Aldus zijn er geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de reconstructieplannen doorgevoerd.

Artikel 5.4 en 5.5 Aanwijzing en bescherming van grondwaterbeschermingszones voor grondwaterwinningen voor de openbare drinkwatervoorziening

1. In de artikelen 5.4 en 5.5 worden de gebieden aangewezen en beschermd die in het Provinciaal Waterplan 2010-2015 zijn benoemd als 'beschermingszone voor grondwaterwinningen voor de openbare drinkwatervoorziening', in de volksmond beter bekend als 'grondwaterbeschermingsgebieden'. Deze gebieden zijn in het Provinciaal Waterplan 2010-2015 globaal begrensd en in de Provinciale Milieuverordening (PMV) Noord-Brabant 2010 begrensd op schaal 1:25.000. In deze verordening is de begrenzing uit de PMV overgenomen. Een nadere toelichting op de begrenzing en een uitgebreidere omschrijving van de gebieden, waaronder het onderscheid tussen 'kwetsbaar' en 'zeer kwetsbaar' is te vinden in de toelichting op de PMV. De in deze verordening opgenomen nauwkeurigheid van 12,5 meter komt overeen met de nauwkeurigheid in de PMV. De begrenzing gaat echter uit van 'harde' en duidelijk in het veld herkenbare grenzen zoals wegen, waterlopen en perceelsgrenzen, dus in de praktijk zal er nauwelijks ruimte zijn voor gemeenten om in hun bestemmingsplan af te wijken van de begrenzing.
2. De regeling in deze verordening is aanvullend op de regeling in de PMV en richt zich specifiek op de regulering van ruimtelijke ontwikkelingen. Via de PMV wordt met name het milieuspoor (kwalitatieve aspecten van grondwaterbescherming) gereguleerd. Tot de beschermingszone voor grondwaterwinningen voor de openbare watervoorziening behoren de volgende categorieën: waterwingebied, 25-jaarszone (kwetsbaar), 25- en 100-jaarszone (zeer kwetsbaar) en boringvrije zone. Aangesloten kan worden bij de Standaard Vergeleijkbare Bestemmingsplannen, bijvoorbeeld door de zones op te nemen op de verbeelding als gebiedsaanduidingen (Milieuzone – waterwingebied en Milieuzone – grondwaterbeschermingsgebied).
3. In het waterwingebied geldt de meest strikte vorm van bescherming. Dit gebied is voorbehouden aan functies die ten dienste staan van de openbare watervoorziening, zoals (drink)waterproductiebedrijven (pompstations). Ook een natuur- of bosbestemming is mogelijk. In de boringvrije zone geldt de minst strikte vorm van bescherming, namelijk behoud van de beschermende kleilaag in de bodem. Hieraan kan bijvoorbeeld invulling gegeven worden door middel van een aanlegvergunningstelsel voor activiteiten in de bodem die de beschermende kleilaag kunnen doorboren, maar veelal is het niet noodzakelijk om inhoudelijke bescherming via het ruimtelijke spoor op te nemen nu in de PMV al is voorzien in een systeem van melding van dergelijke activiteiten. Van opname in het bestemmingsplan van de boringvrije zone gaat dan vooral een signalerende functie uit.
4. De 25- en 100-jaarszone ligt als een 'schil' om het waterwingebied heen. Voor de 25- en 100-jaarszone is de bescherming afhankelijk van de kwetsbaarheid (kwetsbaar of zeer kwetsbaar) van de winning. In de zeer kwetsbare 25-jaarszones en in de zeer kwetsbare 100-jaarszones geldt dat stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied, zoals nieuwe woonwijken of bedrijventerreinen, is uitgesloten. Dit is ook het geval voor die gebieden waar deze verordening een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling of een gebied integratie stad-land aanwijst. Vooralsnog wordt het aan de gemeente overgelaten op welke wijze zij vorm geeft aan het vereiste van voorrang voor de grondwaterbescherming. Daarnaast zijn er diverse ruimtelijke ontwikkelingen uitgesloten zoals die ten behoeve van intensieve

veehouderij, glastuinbouw, nieuwvestiging van een grondgebonden agrarisch bedrijf en recreatiecomplexen.

Tenslotte geldt als vangnetbepaling voor alle 25- en 100-jaarszones een verantwoordingsplicht: uit de verantwoording bij het bestemmingsplan moet blijken dat er een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden en dat de risico's voor de kwaliteit van het grondwater niet toenemen.

5. Deze vorm van bescherming was al opgenomen in de Interimstructuurvisie Noord-Brabant en de Paraplunota ruimtelijke ordening (en daarvoor in het Streekplan). In het Provinciaal Waterplan 2010-2015 is aangegeven dat de provincie zal zorgen voor een adequate ruimtelijke bescherming. Er is dus geen sprake van nieuw beleid. Ook op basis van ander provinciaal ruimtelijk beleid en regelgeving (dat is opgenomen in de Structuurvisie RO en deze Verordening ruimte) zijn in de betreffende gebieden, met name de 25- en 100-jaarszones, bepaalde activiteiten zoals bijvoorbeeld nieuwvestiging van agrarische bedrijven en de aanleg van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen vaak al niet toegestaan. In de praktijk zullen de bepalingen van dit hoofdstuk daarom nauwelijks leiden tot een extra verzwaring.
6. Het wordt aanbevolen om bij bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 5.5, naast de provincie als belanghebbende voor de grondwaterkwaliteit, ook het waterwinbedrijf te verzoeken om in het kader van de watertoets een advies uit te brengen. De verantwoording als bedoeld in artikel 5.5, derde lid, zal mede gebaseerd (moeten) worden op deze vroegtijdige betrokkenheid in het kader van de watertoets.

Artikelen 5.6 en 5.7 Aanwijzing en bescherming van zoekgebieden voor behoud en herstel van watersystemen

1. In deze verordening is de legenda-eenheid 'zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen' opgenomen. De gebiedsaanduiding is gebaseerd op het Provinciaal Waterplan 2010-2015 en heeft een schaalniveau van 1:50.000.
2. De in het Provinciaal Waterplan 2010-2015 opgenomen gebieden voor ruimte voor behoud en herstel van watersystemen zijn samengesteld uit verschillende typen gebieden. Het betreft de waterlopen met de functie waternatuur, de (natte) ecologische verbindingszones en de gebieden die in de reconstructie- en gebiedsplannen zijn aangeduid als 'ruimte voor beek- en kreekherstel'. Gemeenschappelijk aan deze gebieden is dat in deze gebieden het beleid gericht is op verbetering en herstel van het natuurlijke watersysteem van bovenregionaal belang en dat daarvoor ruimte nodig is. Er is geen onderscheid gemaakt naar gebieden waar al maatregelen zijn uitgevoerd, het is immers blijvend van belang om deze gebieden te beschermen en de ruimte beschikbaar te houden. Maatregelen worden uitgevoerd op het gebied van de morfologie, zoals het laten hermeanderen van beken, het aanleggen van plas-draszones en het herstel van kwel. Er is ruimte naast de waterloop nodig om de maatregelen die de waterschappen en gemeenten daar nemen goed te kunnen uitvoeren. Veel van deze maatregelen zijn een verplichting die voortvloeit uit de Europese Kaderrichtlijn Water. Het is van belang om de uitvoering van dergelijke maatregelen, ook in de toekomst, niet onmogelijk te maken en daarvoor ruimte te reserveren. In de aangegeven gebieden gelden ruimtelijke beperkingen aan activiteiten die het realiseren van watersysteemherstel belemmeren of onnodig kostbaar maken. De beperking, opgenomen in artikel 5.7, tweede lid, onder a, heeft tot

doel het tegengaan van (nieuw) ruimtebeslag en bebouwing. De beperkingen, opgenomen in artikel 5.7, tweede lid, onder b en c, hebben tot doel het reguleren (in de vorm van een vergunningstelsel) van (nieuwe) verhardingen van een bepaalde omvang en van het ophogen van gronden. De exacte invulling van deze regeling is ter invulling aan de gemeente, waarbij een aandachtspunt is het voorkomen van cumulatieve effecten. In het overleg tussen gemeente en waterschap in het kader van de watertoets kan dit aan de orde komen. In artikel 5.7, derde lid, is opgenomen dat het waterschap betrokken wordt bij de beoordeling van de aanvraag voor de aanlegvergunning (vergelijkbaar met de bepaling voor regionale waterbergingengebieden in artikel 5.2, derde lid).

3. In het zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen wordt geen planologische beperking aan kapitaalintensieve teelten opgelegd. Kapitaalintensieve teelten zijn niet (permanent) van invloed op de mogelijkheden om maatregelen te nemen voor behoud en herstel van watersystemen. Dit wil echter niet zeggen dat kapitaalintensieve teelten zonder meer mogelijk zijn in de gebieden voor behoud en herstel van watersystemen: vaak is er in deze gebieden op grond van de Verordening water een lage norm voor bescherming tegen wateroverlast vanuit regionale watersystemen van toepassing. Een wijziging in het grondgebruik gaat niet gepaard met de verplichting voor het waterschap om bij inundatie een hogere schadevergoeding uit te keren. Bij de wijziging in grondgebruik dient men immers rekening te houden met de gebruiksmogelijkheden van de grond die mede bepaald worden door de geldende normering.
4. Omdat er sprake is van verschillende typen gebieden kan de weergave op de kaart verschillen. In zijn algemeenheid is er sprake van een bufferzone van 25 meter rondom een waterloop; gebieden die van oorsprong afkomstig zijn uit de reconstructieplannen zijn echter vaak breder of als vlak ingevuld. Uitgangspunt voor de begrenzing door de gemeente in het bestemmingsplan is een breedte van ten minste 25 meter aan weerszijden van de waterloop. In de gevallen waarbij er op de kaart bij deze verordening sprake is van een bredere buffer dan 25 meter of een vlakvorm (dus bij die gebieden die hun herkomst vinden in de reconstructieplannen) is het gewenst om het volledige gebied te begrenzen als ruimte voor behoud en herstel van watersystemen. De benodigde ruimte voor behoud en herstel van watersystemen is ook afhankelijk van de vraag of er sprake is van een boven-, midden- of benedenloop, of dat er sprake is van een ecologische verbindingszone. Met name benedenstrooms is er vaak veel meer ruimte nodig (tot enkele honderden meters) om inrichtingsmaatregelen te kunnen uitvoeren dan in deze verordening is aangewezen als zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen. Een groot deel van deze ruimte maakt onderdeel uit van de groenblauwe mantel of de ecologische hoofdstructuur, zodat er al enige vorm van ruimtelijke bescherming van toepassing is. In het overleg tussen gemeente en waterschap in het kader van de wettelijk verplichte watertoets – en ook in het kader van de in deze verordening voorgeschreven ‘omgevingstoets’ (artikel 2.1) – kan de nadere begrenzing van het zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen aan de orde komen. Ook wordt via de watertoets inzichtelijk wat de exacte reikwijdte van de bescherming is. In sommige gevallen zijn inrichtingsmaatregelen bijvoorbeeld al voorzien aan één zijde van de waterloop en is bescherming aan de andere zijde niet meer over de volle breedte noodzakelijk. Dit komt tot uiting door de zinsnede in deze verordening ‘voor zover zulks nodig is om te voorkomen dat dit gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking, het behoud, het beheer en het herstel van watersystemen’.

5. Het zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen overlapt voor een deel met de gebieden die in deze verordening zijn aangewezen als zoekgebied voor ecologische verbindingszone. Het geldende beschermingsregime komt inhoudelijk overeen met het beschermingsregime voor zoekgebied voor ecologische verbindingszone. Voor het zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen is aanvullend hierop voorzien in regels voor het ophogen van gronden en het raadplegen van het waterschap over de aanlegvergunning. Het zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen overlapt voor een deel de in deze verordening aangewezen groenblauwe mantel. Het beschermingsregime voor het zoekgebied voor behoud en herstel van watersystemen is echter specifiek en toegespitst op het doel, namelijk behoud, verbetering en herstel van het natuurlijke watersysteem van bovenregionaal belang waarvoor ruimte nodig is.

Artikel 5.8 en 5.9 Aanwijzing en bescherming van primaire waterkering en beschermingszone en van aansluiting primaire waterkering

1. In deze Verordening zijn de legenda-eenheden 'primaire waterkering en beschermingszone' en 'aansluiting primaire waterkering' opgenomen. De gebiedsaanduiding 'primaire waterkering en beschermingszone' is afkomstig uit het Provinciaal Waterplan 2010-2015 en heeft een schaalniveau van 1:100.000; dit komt overeen met de in deze verordening opgenomen nauwkeurigheid van 50 meter. De gebiedsaanduiding 'aansluiting primaire waterkering' is nieuw opgenomen en is indicatief begrensd, gebaseerd op de x- en y-coördinaten van het aansluitpunt met een buffer van 50 meter.
Ook de (ontwerp-)AMvB Ruimte bevat bepalingen voor primaire waterkeringen, echter alleen in het kustgebied. Naar verwachting zal in de tweede tranche van de AMvB Ruimte dit onderwerp verbreed worden tot alle primaire waterkeringen in Nederland. In afwachting daarvan wordt dit onderwerp opgenomen in deze provinciale verordening.
2. Zoals aangegeven in artikel 5.9 moet het gemeentelijk bestemmingsplan strekken tot onbelemmerde werking, instandhouding en onderhoud van de primaire waterkering en beschermingszone. Het ligt voor de hand dat daartoe de globale aanduiding uit deze verordening in het bestemmingsplan nauwkeuriger wordt begrensd. Deze nauwkeurige begrenzing komt tot stand in overleg tussen gemeente en waterschap, onder meer in het kader van de watertoets. Waterschappen hebben immers de begrenzing en afmetingen van de primaire waterkering opgenomen in hun legger. De exacte begrenzing van de beschermingszone is nog niet in alle gevallen opgenomen in de legger van het waterschap. Waar dit nog niet het geval is, dient uitgegaan te worden van een zone van 30 meter ten opzichte van de teen van de dijk. De legenda-eenheid 'primaire waterkering en beschermingszone' bestaat uit twee elementen: de primaire waterkering (het dijklichaam) en een daaromheen liggende beschermingszone. Ook het zogenaamde 'profiel van vrije ruimte', een zo veel mogelijk vrij te houden zone om toekomstige dijkverbeteringen mogelijk te maken, valt binnen de begrenzing van deze legenda-eenheid.
Het is niet op voorhand aan te geven of er ten behoeve van de invulling van artikel 5.9 nog specifieke beschermingsregels, bijvoorbeeld met betrekking tot bouwwerken in de waterkeringszone, in het bestemmingsplan opgenomen moeten worden. Veelal is de inhoudelijke bescherming al verankerd in de keur van het waterschap. In het overleg tussen gemeente en waterschap in het kader van de watertoets kan dit aan de orde komen. In de keur van het waterschap kan ook een onderscheid gemaakt zijn in de bescherming die van toepassing is op de primaire waterkering en de bescherming in de beschermingszone; de bescherming

van de primaire waterkering is in het algemeen strikter dan de bescherming van de beschermingszone.

3. De aansluiting primaire waterkering betreft die gebieden (als onderdeel van de primaire waterkering) waar de primaire waterkering overgaat in de hoge gronden. Het gaat om enkele gebieden bij Bergen op Zoom, Oosterhout, Waalwijk en ten zuiden van Boxmeer. De gebieden zijn indicatief begrensd op de kaart en kunnen een zone van 50 tot 300 meter omvatten. In deze gebieden moet het bestemmingsplan regels bevatten (in de vorm van een aanlegvergunningstelsel) ten aanzien van activiteiten in de bodem die kunnen leiden tot het ondermijnen van de waterkerende functie, zoals afgravingen. Uit het overleg met het waterschap in het kader van de watertoets blijkt de omvang van de zone en de noodzakelijke bescherming.

Artikel 5.10 en 5.11 Aanwijzing en bescherming van winterbed

1. In deze verordening zijn de legenda-eenheden 'winterbed' en 'lange termijn reservering winterbed' opgenomen. De gebiedsaanduiding is afkomstig uit het Provinciaal Waterplan 2010-2015 en heeft een schaalniveau van 1:100.000.

De legenda-eenheid 'winterbed' in deze verordening is samengesteld uit de in het Provinciaal Waterplan 2010-2015 opgenomen legenda-eenheden 'winterbed' en 'toekomstig winterbed (omstreeks 2015)'. Het winterbed is het gebied vanaf de buitenkruinlijn van een primaire waterkering in de richting van de rivier. Het gaat dus om gebieden (veelal uiterwaarden) langs de grote rivieren. Het toekomstig winterbed bestaat uit gebieden die zijn opgenomen in de PKB Ruimte voor de Rivier waar tot 2015 rivierverruimingsprojecten worden uitgevoerd (Overdiepse Polder, Noordwaard, Krammer-Volkerak-Zoommeer). De langetermijnreservering winterbed betreft twee binnendijkse gebieden (omgeving Keent en westelijk deel Kraaijenbergse Plassen) die zijn opgenomen in de Integrale Verkenning Maas 2 waar op de lange termijn naar verwachting inzet als winterbed aan de orde is. Daarnaast zijn in de PKB Ruimte voor de Rivier nog twee gebieden (tussen Hank en Dussen en bij Drongelen) aangemerkt als langetermijnreservering winterbed. Deze gebieden zullen worden opgenomen in de AMvB Ruimte. In afwachting daarvan worden deze gebieden opgenomen in deze provinciale verordening.

Gebieden langs de regionale wateren (zoals de Mark en Dintel) behoren niet tot het winterbed in de zin van deze verordening. Deze gebieden zijn vaak aangewezen als regionaal waterbergingsgebied of reserveringsgebied waterberging zodat ook daar een beschermingsregime van toepassing is (artikel 5.1 tot en met 5.3 van de Verordening ruimte).

2. In het winterbed moeten ingrepen die leiden tot vermindering van de bergings- en/of afvoercapaciteit van de rivieren of die toekomstige vergroting van de bergings- en/of afvoercapaciteit in de weg staan, in beginsel worden voorkomen. Voor veel ontwikkelingen in het winterbed is een vergunning van de rivierbeheerder (Rijkswaterstaat) vereist. Aan deze vergunning kunnen compensatieverplichtingen worden verbonden. Uit oogpunt van rivierbelang (rekening houdend met het stroomvoerend en bergend vermogen) is in sommige situaties bebouwing niet bezwaarlijk. Wij vinden het echter aanvullend hierop van belang om rekening te houden met de bijzondere situatie dat er in het winterbed van overheidswege geen bescherming tegen overstroming wordt geboden. In

het Provinciaal Waterplan 2010-2015 is daarom opgenomen dat in het winterbed nieuwe kapitaalintensieve bedrijvigheid en permanente verblijfsfuncties niet zijn toegestaan. Ontwikkelingen in het kader van stimulering van natuur en recreatie (geen verblijfsrecreatie) zijn wel toegestaan. Overigens is een groot gedeelte van het winterbed tevens aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur, zodat ook op grond daarvan al beperkingen gelden ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen.

In deze verordening is aan dit beleid uit het Provinciaal Waterplan 2010-2015 invulling gegeven doordat (artikel 5.11, lid 1) een bestemmingsplan (mede) moet strekken tot behoud van het stroomvoerend en bergend vermogen van de rivier. Bovendien dient nieuw ruimtebeslag of uitbreiding van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies, intensieve veehouderij, glastuinbouw en recreatiewoningen te worden tegengegaan. Uitsluitend indien is voldaan aan een aantal voorwaarden zijn dergelijke ontwikkelingen wél mogelijk. Door te voldoen aan deze voorwaarden wordt rekening gehouden met de ligging in het winterbed en worden risico's voor veiligheid en kans op schade tegengegaan. De voorwaarden zijn:

- a. er is sprake van voortzetting van een bestaande functie. Hiermee wordt bereikt dat bestaande activiteiten en functies die thans zijn toegestaan, zoals bestaande industrie- en haventerreinen, mogelijk blijven. Voor deze bestaande buitendijkse bedrijventerreinen gaat een dergelijke beperking te ver: er is ruimte voor watergerelateerde bedrijvigheid nodig en het is niet de bedoeling om met deze verordening bestaande ontwikkelmogelijkheden teniet te doen. In beginsel moeten hier de ontwikkelingen (bedrijfsgebouwen) kunnen plaatsvinden waarvoor deze terreinen bedoeld zijn. De voorwaarde is bedoeld om voortzetting van de bestaande functie ('bedrijvigheid') mogelijk te maken. Er kan geen omvorming naar woon- of recreatiegebied plaatsvinden;
 - b. de activiteiten zijn niet kwetsbaar ten aanzien van de waterdiepte en de frequentie van overstromen. Hiertoe zal het bestemmingsplan een functiegerelateerde beschouwing moeten bevatten van activiteiten op hun kwetsbaarheid voor waterdiepte en frequentie van overstromen. Hierbij kunnen seizoensontwikkelingen (bijvoorbeeld een camping) en mate van aanwezigheid van personen (bijvoorbeeld een clubhuis) een rol spelen;
 - c. de evacueerbaarheid is gewaarborgd;
 - d. de permanente aanwezigheid van mensen kan hoogwatervrij plaatsvinden. Onder hoogwatervrij wordt verstaan het bouwen op dijkhoogte, rekening houdend met klimaatveranderingen.
3. In gebieden die zijn aangewezen als langetermijnreservering winterbed geldt een beperking ten aanzien van nieuw ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies en ten aanzien van recreatiewoningen. Hiermee wordt voorkomen dat een toekomstige inzet voor rivierverruiming onmogelijk en/of bijzonder kostbaar wordt gemaakt. De beperkingen in de gebieden die zijn aangewezen als langetermijnreservering winterbed hebben uitsluitend betrekking op nieuwe stedelijke uitbreiding en uitbreiding van recreatiecomplexen. Voor overige functies gelden er geen ruimtelijke beperkingen, het is echter wel gewenst dat een gemeente zich – door middel van een verantwoording in de toelichting van het bestemmingsplan – bewust is van de ligging in een langetermijnreservering winterbed.
 4. Ook de ontwerp-AMvB Ruimte bevat bepalingen met betrekking tot een deel van het winterbed (rivierbed), echter niet met betrekking tot toekomstig winterbed en niet met

betrekking tot lange-termijnreservering winterbed voor de gebieden bij Keent en Kraaij- en bergse Plassen. Naar verwachting zal in de tweede tranche van de AmvB Ruimte dit onderwerp verbreed worden tot al het winterbed en langetermijnreservering winterbed. In afwachting daarvan wordt dit onderwerp opgenomen in deze provinciale verordening. Verder bevat de ontwerp-AMvB Ruimte uitsluitend voorwaarden wanneer bebouwing is toegestaan, maar stelt geen voorwaarden aan de wijze van bebouwing zoals hoogwatervrij en evacueerbaar. Deze voorwaarden zijn wel opgenomen in deze provinciale verordening. Overigens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een recente uitspraak inzake het inpassingsplan Overdiepse Polder (uitspraak van 21 april 2010, zaaknummers 200905509/1/R3, 200906840/1/R1 en 200906847/1/R2) overwogen dat ook de provincie geacht wordt terzake van het realiseren van een adequate hoogwaterbescherming een eigen belang en taak te hebben, complementair aan die van de rijksoverheid.

Artikel 5.12 Wijziging van de begrenzing

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen voor Gedeputeerde Staten om de begrenzing van de gebieden uit dit hoofdstuk (de waterthema's waterberging, grondwaterbescherming, watersysteemherstel en hoogwaterbescherming) aan te passen. Door de mogelijkheid om de begrenzing te wijzigen kan maatwerk worden geleverd en wordt het opleggen van onnodige beperkingen voorkomen. Gedeputeerde Staten kunnen de begrenzing wijzigen indien dit voortvloeit uit concrete inrichtings- of projectplannen of (uitsluitend voor de reserveringsgebieden voor waterberging) indien er geen behoefte meer aan is. Gedeputeerde Staten wijzigen de begrenzing van de reserveringsgebieden voor waterberging indien inrichting en het beheer als waterbergingsgebied zijn verzekerd. Ook is er een verplichting voor Gedeputeerde Staten om de begrenzing van de in artikel 5.4 aangewezen gebieden te wijzigen indien de begrenzing van deze gebieden op grond van de Provinciale Milieuverordening wijzigt. Het milieuspoor is in deze leidend voor de begrenzing; de begrenzing is immers ook gebaseerd op onder meer de kwetsbaarheid van het gebied en de bodemgesteldheid.

Voorafgaand aan de wijziging van de begrenzing raadplegen Gedeputeerde Staten het betreffende waterschapsbestuur.

Voor de procedure van de wijziging van de begrenzing is aangesloten bij de procedure van de wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur (artikel 4.5).

6. Toelichting op hoofdstuk 6. Groenblauwe mantel

Robuust natuur- en watersysteem

De provincie kiest in de Structuurvisie ruimtelijke ordening voor een vitaal en mooi landelijk gebied in Brabant. Deze inzet wordt uitgewerkt in twee robuuste structuren; de structuur 'landelijk gebied' en de 'groenblauwe structuur'.

In het landelijk gebied is de ontwikkeling van de landbouw van belang en daarnaast de ontwikkeling van andere vormen van bedrijvigheid, en van natuur, landschap, recreatie en wonen. De provincie stimuleert hier een bepaalde menging van functies die leidt tot een sterke plattelandseconomie. Dit is in deze verordening vooral uitgewerkt in de hoofdstukken 8 tot en met 11.

Daarnaast zet de provincie in op een groenblauwe structuur, gekoppeld aan het water- en natuursysteem van Brabant. Hierbij wordt onder andere de ecologische hoofdstructuur versterkt door deze sterker te koppelen aan het watersysteem. Met een meer samenhangende aanpak in water en natuur wordt de landschappelijke en recreatieve kwaliteit van Brabant versterkt. Hiermee is ook beter mee te bewegen met de gevolgen van klimaatveranderingen voor de natuur en het watersysteem. Ook tussen grote stedelijke kernen streeft de provincie naar behoud en ontwikkeling van gebieden met waarden op het vlak van natuur en water. Ook hier is het recreatieve medegebruik en de landschappelijke kwaliteit van groot belang.

Het beleid in de groenblauwe structuur is gericht op behoud en ontwikkeling van natuurwaarden in en buiten natuurgebieden. Daarnaast is de ontwikkeling van een natuurlijk en robuust watersysteem van belang. Dit kan door ontwikkelingsmogelijkheden voor functies te bieden die daaraan bijdragen.

Hiermee wil de provincie een positieve ontwikkeling bereiken in het functioneren van het watersysteem en in de biodiversiteit en daarmee ook de landschappelijke contrasten in Brabant versterken.

De groenblauwe structuur bestaat uit drie perspectieven:

- het kerngebied groenblauw;
- de groenblauwe mantel;
- de gebieden voor waterberging.

Het kerngebied groenblauw bestaat uit de ecologische hoofdstructuur inclusief de ecologische verbindingzones (toegelicht in hoofdstuk 4) en de gebieden voor behoud en herstel van watersystemen en voor waterberging (toegelicht in hoofdstuk 5).

Wat is de groenblauwe mantel?

De groenblauwe mantel vormt het gebied tussen enerzijds het kerngebied groenblauw en het agrarisch gebied, alsook het stedelijk gebied. Het kerngebied groenblauw wordt ommanteld met gebieden om de kernen te versterken en te verbinden.

De groenblauwe mantel bestaat overwegend uit grondgebonden agrarisch gebied, met belangrijke nevenfuncties voor natuur, water en (niet-bezoekersintensieve) recreatie. Door in de groenblauwe mantel in te zetten op het behoud en ontwikkeling van natuur en water(beheer) wordt bijgedragen aan de bescherming van de waarden in het aanliggende kerngebied groenblauw. De groenblauwe mantel ondersteunt dus het beleid van het kerngebied groenblauw, maar heeft ook eigenstandige betekenis voor water, biodiversiteit en landschap.

Binnen de groenblauwe mantel zijn de zogenaamde beheersgebieden van de ecologische hoofdstructuur opgenomen. Dit zijn de door Gedeputeerde Staten begrensde gebieden in de ecologische hoofdstructuur gericht op agrarisch natuurbeheer. Conform de AMvB Ruimte worden deze gebieden ook begrensd en opgenomen in de Verordening ruimte. In het beheersgebied EHS wordt

op agrarische gronden gewerkt aan inrichting en beheer van natuur en landschap en de kwaliteitsverbetering daarvan. Hiervoor worden beheersovereenkomsten gesloten tussen de overheid en de grondgebruikers via de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 6.1 Aanwijzing en begrenzing van de groenblauwe mantel en beheergebied ecologische hoofdstructuur

1. Dit artikel regelt de begrenzing van de verschillende categorieën die samen het totaal van de groenblauwe mantel vormen als bedoeld in de Structuurvisie ruimtelijke ordening. De groenblauwe mantel is opgebouwd uit een aantal deelgebieden die:
 - vanuit het bodem- en watersysteem essentieel zijn voor het behoud en de ontwikkeling van de natuurwaarden van Noord-Brabant en/of;
 - van belang zijn voor het opvangen van omgevings- en klimaatinvloeden op het kerngebied groenblauw en/of;
 - zelf hoge actuele of potentiële natuurwaarden hebben en/of;
 - van belang zijn voor de geleding tussen steden, de groenblauwe verbinding en dooradering door het stedelijk netwerk en het agrarische cultuurlandschap.
2. Bij het bepalen van de begrenzing is gekeken naar de doelen van de groenblauwe mantel: robuust maken van natuur en water, natuur en water verbinden, klimaatbestendig maken van het natuur- en waterbeheer en het versterken van de landschappelijke en recreatieve kwaliteit. De groenblauwe mantel is begrensd op basis van bestaande informatie in het provinciale beleid. Hiervoor is vooral geput uit de voormalige beleidscategorieën groene hoofdstructuur en agrarische hoofdstructuur uit de Interimstructuurvisie. Daarnaast zijn ook gebieden met potenties voor versterken en verbinden van natuur en een aantal van toepassing zijnde beleids-categorieën uit de regionale RO-uitwerkingsplannen gebruikt. Als grens zijn de volgende al eerder concreet begrensde gebieden een op een overgenomen:
 - de regionale natuur- en landschapseenheden (RNLE) uit de ISV, zoals concreet begrensd in de reconstructieplannen;
 - de beheergebieden ecologische hoofdstructuur, zoals begrensd in het Natuurbeheerplan EHS.

Hieraan zijn gebieden toegevoegd die zijn gelegen nabij de groenblauwe kern (EHS, EVZ en gebieden voor behoud en herstel van watersystemen) en van belang zijn in het concept en doel van de groenblauwe mantel:

- onderdelen van de voormalige Groene Hoofdstructuur Landbouw en Agrarische Hoofdstructuur Landschap (ISV) zoals de categorieën leefgebied kwetsbare soorten, natuur-ontwikkelingsgebieden en waterpotentiegebied;
- categorieën uit de regionale RO-uitwerkingsplannen zoals beekdalsysteemontwikkeling, landschapontwikkeling en landschapsecologische zone;
- daarnaast is een aantal gebieden opgenomen uit de in opdracht van de provincie Noord-Brabant opgestelde klimaatstudie 'Ruimtelijke consequenties van de klimaatverandering in Noord-Brabant', april 2009.

3. Bij de begrenzing van de groenblauwe mantel is rekening gehouden met de samenhang met de grenzen van de volgende gebieden:

- de attentiegebieden EHS (hoofdstuk 4);
- de gebieden met aardkundige waarden (hoofdstuk 7).

Daar waar mogelijk vanuit de beoogde doelen zijn gelijke grenzen aangehouden, om eenvoud in begrenzingen te krijgen. Een groot aantal gebieden uit de groene en agrarische hoofdstructuur zoals opgenomen in de Interimstructuurvisie en uit de uitwerkingsplannen die niet in het concept en doel van de groenblauwe mantel passen, zijn niet opgenomen in de groenblauwe mantel. Dat zijn bijvoorbeeld de los van het kerngebied groenblauw gelegen weidevogel-, struweelvogel- en dassengebieden uit de ISV. Deze gebieden zijn veelal opgenomen in de gebiedspaspoorten bij de Structuurvisie, maar maken geen onderdeel uit van de groenblauwe mantel. In de groenblauwe mantel komen geen gebieden voor die los liggen van de ecologische hoofdstructuur, de ecologische verbindingzones en de gebieden voor behoud en herstel van watersystemen. De volgende kaartlagen uit de Verordening ruimte kunnen géén overlap hebben met de groenblauwe mantel: de ecologische hoofdstructuur (behoudens de beheergebieden EHS), het agrarisch gebied, de primaire landbouwontwikkelingsgebieden, de vestigingsgebieden glastuinbouw, het gebied teeltondersteunende kassen toegestaan, het bestaand stedelijk gebied en het zoekgebied verstedelijking. In een beperkt aantal gebieden is er wel een overlap tussen de zogenaamde ‘integratie gebieden stad-land’ en de groenblauwe mantel. De doelstellingen in deze beide gebieden sluiten immers goed bij elkaar aan.

De robuuste groenblauwe structuur uit de Structuurvisie ruimtelijk ordening is in de Verordening ruimte onder andere uitgewerkt als ecologische hoofdstructuur en ecologische verbindingzones. In samenhang daarmee zijn voor de robuuste delen van de groenblauwe structuur in de verordening de gebieden groenblauwe mantel opgenomen. Buiten die robuuste delen zijn in de verordening geen gebieden groenblauwe mantel opgenomen. Dat betreft bijvoorbeeld rond de los van de robuuste structuur liggende EHS gebieden. Gemeenten bepalen voor die delen in of rond de EHS of bescherming en ontwikkeling nodig zijn conform de aanpak van de groenblauwe mantel. Bij enclaves in die ‘losliggende’ EHS-gebieden is dat bijvoorbeeld aan de orde.

4. Voor de Beerze is een aparte structuurvisie (De Levende Beerze, PS april 2010) opgesteld. In dat kader wordt ook de robuuste verbinding De Beerze (1150 ha) uit de Nota Ruimte gerealiseerd. In de Levende Beerze is aangegeven hoe de realisatie van deze natuurverbinding zal plaatsvinden via het ‘achteraf begrenzen’. Particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer zijn daarbij belangrijke instrumenten.

De categorieën ‘beekdal’ en ‘beekdalknoop’ uit de robuuste verbinding zijn in de Verordening ruimte opgenomen als groenblauwe mantel. Hiermee is de basisbescherming en de ontwikkeling van de beoogde natuurdoelen geborgd. De categorieën ‘zoekgebied extensief gebruik’ en ‘flankknoop’ uit de robuuste verbinding zijn in de Verordening ruimte opgenomen als agrarisch gebied zonder specifiek planologisch regime voor natuur. Om andere redenen kan onderhavig gebied al wel tot de groenblauwe mantel behoren. Wanneer voor delen van de robuuste verbinding is besloten dat het EHS wordt (via grondverwerving of via particulier natuurbeheer), zullen die delen vervolgens via de reguliere wijzigingsprocedure in de Verordening ruimte als EHS worden opgenomen. Wanneer voor delen van de robuuste verbinding beheerovereenkomsten EHS worden afgesloten, zal vervolgens ook de verordening worden

aangepast en zullen de desbetreffende delen in de verordening de status groenblauwe mantel en beheergebied EHS krijgen.

5. Bij de inspraak op de ontwerp Verordening ruimte fase 2 hebben diverse insprekers gevraagd om informatie over de onderbouwing van de begrenzing van de groenblauwe mantel. De provincie zal op systeemniveau een kwalitatieve onderbouwing maken van de gebieden die tot de groenblauwe mantel behoren. De onderbouwing wordt – nadat die is vastgesteld – aan de toelichting van de verordening gevoegd. Deze onderbouwing ondersteunt gemeenten bij de uitwerking van de groenblauwe mantel.
Concretere uitwerkingen vragen namelijk om maatwerk, dat het beste in de regio kan plaatsvinden.

Artikel 6.2 Wijziging van de begrenzing van de groenblauwe mantel en beheergebied ecologische hoofdstructuur

Dit artikel regelt wijziging van de begrenzing van de groenblauwe mantel. Op verzoek van het gemeentebestuur kunnen Gedeputeerde Staten overgaan tot een wijziging van de begrenzing van de groenblauwe mantel als deze bijdraagt aan behoud, herstel en ontwikkeling van het watersysteem en de ecologische en landschappelijke kenmerken en waarden van de onderscheidene gebieden. Ook wanneer door een ruimtelijke ontwikkeling het nastreven van behoud et cetera niet zinvol meer is, kan tot wijziging worden overgegaan. Door wijzigingen mag het areaal groenblauwe mantel niet substantieel veranderen.

Indien de begrenzing is aangepast zal de gemeente op haar beurt binnen negen maanden het bestemmingsplan – voor zover noodzakelijk – met de gewijzigde begrenzing in overeenstemming moeten brengen.

Artikel 6.3 Bescherming en ontwikkeling van de groenblauwe mantel en beheergebied ecologische hoofdstructuur

1. Dit artikel regelt de bescherming en ontwikkeling van de groenblauwe mantel en regelt de ontwikkelingsmogelijkheden voor functies. De groenblauwe mantel is van belang voor de bescherming maar vooral ook de ontwikkeling van natuur- en waterfuncties. Dit zowel ten behoeve van de aanliggende kerngebieden groenblauw als in het mantel gebied zelf. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen de mantel zijn mogelijk, als ze een positief effect hebben op de bestaande en te ontwikkelen natuur- en landschapswaarden en/of op het bodem- en watersysteem in het gebied. De waarden in de groenblauwe mantel zijn vaak gekoppeld aan het bodem- watersysteem (zoals de aanwezigheid van kwel), aan landschapselementen (zoals houtwallen en heggen), en het voorkomen van bijzondere planten en dieren. Het beleid is er ook op gericht dat de belevingswaarde en de recreatieve waarde van het landschap toeneemt. Nieuwe ontwikkelingen passen qua aard en schaal bij dit ontwikkelingsperspectief voor de groenblauwe mantel en houden rekening met omliggende waarden. Dit betreft de omgevings- toets die de structuurvisie beschrijft. Deze omgevingstoets wordt betrokken bij de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit zoals dat geregeld is in hoofdstuk 2.
2. In de groenblauwe mantel biedt de provincie ruimte aan de groeiende vraag naar diensten die het landelijke gebied aan de samenleving kan bieden. De ontwikkeling van grondge- bonden melkveehouderijen, agrarisch natuurbeheer, groene en blauwe diensten, vormen van agrarische verbreding die zijn gericht op de beleving van rust en ruimte, energiewinning

gekoppeld aan de agrarische bedrijfsvoering, ontwikkeling van zorg- en streekproducten zijn gewenste economische dragers. De ontwikkelingsmogelijkheden voor de bestaande intensieve veehouderij en glastuinbouw, zoals eerder opgenomen in de reconstructieplannen en nu in deze verordening, worden gerespecteerd. Recreatieve en toeristische ontwikkelingen op bestaande locaties, zoals vrijkomende agrarische bedrijfslocaties, zijn mogelijk als hierdoor ook een bijdrage wordt geleverd aan de versterking van natuur, water en landschap. De gebieden van de groenblauwe mantel in de nabijheid van stedelijke omgeving zijn naast de natuur- en waterdoelen vooral gericht op het recreatieve gebruik en de beleving van natuur en landschap bij de stad. Het gaat hier bijvoorbeeld over het middengebied Eindhoven-Helmond, de Groene Mal 't Ilburg en de Groene Delta rondom 's-Hertogenbosch.

3. De gebieden in de groenblauwe mantel worden beschermd via de zogenaamde 'ja mits'-benadering. Dat betekent dat er nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn als ecologische en landschappelijke waarden en de natuur-, bodem- en waterfuncties worden behouden en er een kwaliteitsverbetering voor deze functies en het landschap optreedt. De versterking van de binnen de groenblauwe mantel aanwezige leefgebieden voor plant- en diersoorten vraagt specifieke aandacht.

De ontwikkeling van kapitaalintensieve functies, zoals verstedelijking, (bezoekers)intensieve recreatie en concentratiegebieden voor intensieve landbouwfuncties wordt met instructieregels in de verordening uitgesloten.

Qua bescherming staat voorop dat aanwezige landschap-, natuur-, bodem- en waterwaarden behouden blijven, maar ook dat deze ontwikkeld worden. Voor de beheergebieden EHS is op perceelsniveau bekend wat de aanwezige waarden zijn, omdat in het natuurbeheerplan van de EHS concreet is vastgelegd wat de natuurbeheertypen zijn. Voor de overige onderdelen van de groenblauwe mantel zijn begrenzing en doelen niet op perceelsniveau concreet vastgelegd. In de toelichting onder 6.1 is aangegeven hoe de begrenzing van de groenblauwe mantel als geheel is opgebouwd. Onder andere op basis van bestaande beleidscategorieën uit onder meer het Streekplan en ISV.

Uitwerking door gemeenten

De begrenzing in de verordening heeft zo veel mogelijk plaatsgevonden op topografische grenzen. De groenblauwe mantel – die in de Structuurvisie ruimtelijke ordening globaal op de structuurkaart is weergegeven – is op een schaal van 1:100.000 uitgewerkt in de Verordening ruimte. De feitelijke uitwerking en concretisering van de grenzen van de groenblauwe mantel vindt plaats in het bestemmingsplan van de gemeenten. Veel gebieden in de groenblauwe mantel hebben in eerder provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk beleid al een bepaalde 'groenblauwe status' gekregen. In een aantal gevallen zal nog inhoudelijke uitwerking of concretisering nodig zijn met betrekking tot doel, begrenzing en ruimtelijke bescherming en ontwikkeling. Dit wordt door de gemeente bepaald op basis van lokaal nader inzicht, de afspraken in de reconstructie- en uitwerkingsplannen en kijkend naar de gebiedspaspoorten uit de structuurvisie en het provinciaal waterplan. De kwalitatieve onderbouwing van de groenblauwe mantel die door de provincie wordt opgesteld (zie toelichting art 6.1) kan daarbij worden gebruikt.

Artikel 6.4 Grondgebonden agrarische bedrijven in de groenblauwe mantel

Eerste en tweede lid: ontwikkelingsmogelijkheden grondgebonden landbouw

In dit artikel zijn de ontwikkelingsmogelijkheden voor de grondgebonden bedrijven in de groenblauwe mantel opgenomen. De mogelijkheden verschillen niet met die voor grondgebonden bedrijven in het agrarisch gebied. Kortheidshalve wordt dan ook verwezen naar de toelichting op artikel 8.3 eerste en tweede lid. Ook in de groenblauwe mantel zijn permanente teeltondersteunende voorzieningen en een biovergistingsinstallatie op het bouwblok mogelijk.

Derde en vierde lid: afwijking verbod op nieuwvestiging

In voorkomend geval kan van het verbod op nieuwvestiging zoals dat is opgenomen in het eerste lid worden afgeweken. Afwijking is alleen mogelijk wanneer een grondgebonden veehouderij vanwege een groot openbaar belang verplaatst moet worden. Hier is er een duidelijk verschil met de afwijkmogelijkheid opgenomen in artikel 8.3 (grondgebonden bedrijven in agrarisch gebied) omdat daar onder afwijking van het verbod ook andere grondgebonden bedrijven niet zijnde een veehouderij zich zouden kunnen nieuwvestigen. De voorwaarden voor een nieuwvestiging zijn wel gelijk aan de voorwaarde in artikel 8.3. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen. Opgemerkt wordt nog dat met de afwijking geen nieuwvestiging mogelijk is in het grondwaterbeschermingsgebieden (behoudens de boringvrije zones) en het winterbed.

Artikel 6.5 Overige niet-grondgebonden agrarische bedrijven in de groenblauwe mantel

Deze regeling betreft diverse agrarische bedrijven. In de praktijk gaat het om bedrijven die zich geheel of in overwegende mate richten op een teelt van gewassen in gebouwen, niet zijnde een glastuinbouwbedrijf, bijvoorbeeld een champignonkwekerij of een witlofkwekerij. Omschakeling en hervestiging zijn niet toegestaan. De maximale omvang van de bouwblokken voor overige niet-grondgebonden agrarische bedrijven is 1,5 hectare. Hier is aangesloten bij de omvang van de bouwblokken voor de intensieve veehouderij die doorgaans ook maximaal 1,5 ha groot mogen zijn.

Een bestaand bedrijf dat al groter is dan de genoemde 1,5 hectare kan nog wel een redelijke uitbreiding krijgen. Hiervoor moet wel maatwerk verricht worden dat uit de toelichting moet blijken.

7. Toelichting op hoofdstuk 7. Aardkunde en cultuurhistorie

Artikel 7.1 en 7.2 Aanwijzing en bescherming van aardkundig waardevolle gebieden

De aardkundige waarden die binnen de provincie aanwezig zijn, verdienen specifieke aandacht vanwege de onvervangbaarheid van de aanwezige waarden. De provincie wil de onvervangbare waarden beschermen in de Verordening ruimte. Het gaat om 40 waardevolle aardkundige gebieden die zijn opgenomen op de Aardkundig Waardevolle Gebiedenkaart, zoals vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 30 november 2004. Ten opzichte van de kaart uit 2004 zijn er twee aardkundig waardevolle gebieden (Rivierlandschap Alm en Steilrand Mill) en een aantal wijstgronden in het bestaand gebied Peelrandbreuk/Maashorst toegevoegd.

De begrenzing van de aardkundig waardevolle gebieden is gemaakt op basis van een aantal criteria. Allereerst is een selectie gemaakt van de meest waardevolle verschijnselen. Vervolgens zijn deze begrensd, waarbij zo veel mogelijk is aangesloten bij andere waarden zoals de ecologische hoofdstructuur en cultuurhistorisch waardevolle gebieden. Veelal zijn bestaande bebouwing of bouwblokken en intensief gebruikte terreindelen, zoals golfterreinen, uitgesloten van de begrenzing. Op deze wijze zijn 42 robuuste aardkundige gebieden op de Aardkundig Waardevolle Gebiedenkaart ontstaan. Hierbij zijn de waarden en kenmerken die binnen de gebieden aanwezig zijn, beschreven. Overige, daarbuiten gelegen puntlocaties en -elementen zijn niet opgenomen. Daarnaast bevat de regeling aanwijzingen voor beschermregels in bestemmingsplannen.

Artikel 7.3 Aanwijzing, begrenzing en beschrijving van de cultuurhistorische vlakken

Eerste lid: aanwijzing en begrenzing van de cultuurhistorische vlakken.

De cultuurhistorische vlakken die binnen de provincie aanwezig zijn, verdienen specifieke aandacht vanwege de onvervangbaarheid van de aanwezige waarden. De provincie wil de onvervangbare waarden beschermen in de Verordening ruimte. Het gaat om de cultuurhistorische vlakken in de cultuurhistorische landschappen zoals aangegeven op de Cultuurhistorische Waardenkaart (CHW, versie 3.0).

De begrenzing van de cultuurhistorische vlakken is gebaseerd op basis van de selectie van de samenhangende cultuurhistorische vlakken binnen gebieden met Belvederestatus (Brabantse Wal, De Langstraat, het Dommeldal, Griendsveen en Helenaveen en de Maasterrassen), de landgoederengebieden (landgoederen en veenrelicten bij Zundert en Etten-Leur, landgoederen ten zuiden van Breda, landgoederen ten zuiden van Tilburg en landgoederen in de Peel), de overlaatgebieden in Brabant (Het gebied van de Maaskant met Beerse en Baardwijkse overlaat), de nationale Landschappen (Het Groene Woud en het gebied van De Nieuwe Hollandse Waterlinie), de Nationale Parken (Loonse en Drunense Duinen en de Biesbosch), de oude zandlandschappen (bij Castelle, bij Stiphout, Cartierheide en bij Oerle/Kneegsel) en de defensielandschappen (de Zuiderwaterlinie bij Steenberg, bij Terheijden en bij Willemstad/Klundert).

Tweede lid: beschrijving van de cultuurhistorische waarden en kenmerken

In de CHW is ook de onderbouwing van de gekozen gebieden aangegeven. Voorts voorziet de regeling erin dat de in de CHW beschreven waarden en kenmerken in zo concreet mogelijke termen worden beschermd. Aan de opdracht die in art. 7.3, lid 2, wordt gegeven om de waarden

en kenmerken van de gebieden te beschrijven is dan ook voldaan met de vastgestelde CHW inclusief de bijbehorende beschrijvingen.

Artikel 7.4 Bescherming van de cultuurhistorische vlakken

Plannen, projecten of handelingen zijn niet toegestaan indien zij de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied aantasten. Dit betekent dat het bestemmingsplan moet voorzien in een beschermende regeling zoals een vergunningenstelsel en waar nodig verbodsbepalingen. Alle verschillende waarden en kenmerken die in de cultuurhistorische vlakken aanwezig zijn, kunnen worden ondergebracht in een zevental hoofdcategorieën. Een overzicht hiervan is opgenomen in de CHW versie 3.

Onderstaand schema geeft per categorie voorbeelden van handelingen die de beschreven waarden en kenmerken kunnen aantasten. Om in een bestemmingsplan per (deel)gebied de juiste bescherming op te nemen zal het nodig zijn deze opzet verder toe te spitsen (variëren, verfijnen en/of aanvullen) aan de hand van de concrete beschrijving in de CHW.

Waarden, kenmerken → Werken en werkzaamheden ↓	Historische bebouwing	Historisch water	Historisch groen	Historisch reliëf	Historische infrastructuur	Historische openheid	Historisch verkavelingspatroon*
Sloop, gedeeltelijke sloop, ingrijpende aanpassingen	+						
Graven, verbreden, verdiepen, dempen, tracéverlegging (verlegging in combinatie met voorgaande) van waterpartijen of -lopen		+		+			+
Graven, verbreden, verdiepen, dempen, tracéverlegging (verlegging in combinatie met voorgaande) van waterpartijen of -lopen							+
Verwijderen of kappen van (opgaande) begroeiing			+				+
Ophogen, afgraven, egaliseren				+			+
Aanleggen, verharderen, verbreden, verwijderen, wijzigen van paden- en wegentracés (wijzigen in combinatie met voorgaande)					+		+
Aanplant van opgaande begroeiing of toevoegen nieuwe bebouwing						+	+

+ handelingen die de waarden kunnen aantasten

* Aantasting kan ontstaan door het aanbrengen of verwijderen van begroeiing, waterlopen, greppels, paden of reliëf die als begrenzing dienen van percelen.

Artikel 7.5, 7.6 en 7.7 Aanwijzing, beschrijving en bescherming van nationale landschappen

Het Rijk heeft in de nota Ruimte de nationale landschappen geïntroduceerd. Nationale landschappen zijn aangewezen door het Rijk als gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kernmerkende landschapswaliteiten en in samenhang daarmee bijzondere natuur-

lijke en recreatieve kwaliteiten. Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen.

Binnen nationale landschappen is daarom 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn medesturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt.

Van de nationale landschappen liggen er twee (deels) in Noord-Brabant: Het Groene Woud en De Nieuwe Hollandse Waterlinie. Een deel van het groene hart van Noord-Brabant is in de Nota Ruimte (2006) aangeduid als nationaal landschap Het Groene Woud. Van nationaal landschap De Nieuwe Hollandse Waterlinie ligt alleen het zuidelijke deel in Noord-Brabant.

De status van nationaal landschap heeft planologische consequenties. Binnen een nationaal landschap gelden er beperkingen voor stedelijke ontwikkelingen en de ontwikkeling van andere, nieuwe intensieve vormen van ruimtegebruik. Het in de structuurvisie RO weergegeven ruimtelijk beleid van de groenblauwe, agrarische en stedelijke structuur borgt de doelstellingen van de nationale landschappen. Naast een beschermingsbeleid heeft de provincie een coördinerende rol bij het uitvoeren van het stimuleringsbeleid van het Rijk in de nationale landschappen. Aan de aanduiding als nationaal landschap is een uitvoeringsprogramma gekoppeld dat met een stimulerende, gebiedsgerichte aanpak de doelen wil realiseren.

Op grond van de Nota ruimte verplicht de (ontwerp-)AMvB Ruimte de provincie ertoe dat de twee nationale landschappen in Noord-Brabant in deze verordening worden begrensd en dat het nationale beleid daarin wordt vertaald. Daarnaast moeten de kernkwaliteiten van de landschappen worden beschreven. Voor Noord-Brabant geldt dat het verstedelijkingsbeleid en het beleid voor grootschalige ontwikkelingen in de Structuurvisie ruimtelijke ordening en in de Verordening ruimte aansluit op het nationale kader voor de nationale landschappen. In de regeling worden de kernkwaliteiten op hoofdlijnen beschreven. Gedeputeerde Staten kunnen deze uitwerken zoals ook is gebeurd voor de groenblauwe structuur, de aardkundige waardevolle gebiedenkaart en de cultuurhistorische waardenkaart. Gemeenten dienen bij hun ruimtelijke planvorming de beschreven kernkwaliteiten in acht te nemen.

Toelichting bij het nationaal landschap Het Groene Woud

In de Nota ruimte zijn voor het nationaal landschap Het Groene Woud drie algemene kernkwaliteiten geformuleerd: het groene karakter, de kleinschalige openheid, het samenhangende complex van beken, essen, kampen, bossen en heides. De beschrijving van de fysieke kernkwaliteiten sluit aan bij de gebiedspaspoorten van de provinciale Structuurvisie ruimtelijke ordening. Ook in de Cultuurhistorische Waardenkaart zijn waarden en kenmerken die binnen dit nationaal landschap voorkomen, beschreven. De centrale ligging is een belangrijk aspect in het ruimtelijk beleid. In Het Groene Woud worden verbrede landbouw en recreatie in samenhang met natuur en landschap ontwikkeld. In de gebiedsontwikkeling Het Groene Woud richt de provincie zich samen met de regionale partners met name op de grensvlakken 'stad-land'. De kernkwaliteiten van Het Groene Woud zijn echter niet alleen gekoppeld aan de fysieke kenmerken van het landschap, maar ook aan de sociaal-culturele identiteit van het gebied en de economische activiteiten van de lokale ondernemers. Kernkwaliteiten moeten richting geven aan duurzame ontwikkeling en moeten een zekere balans bewerkstelligen tussen 'people, profit en planet'. Dit gaf aanleiding tot het formuleren van drie meer specifieke kernkwaliteiten:

- een goed leesbaar landschap;

- het groene hart van Midden-Brabant;
- een grote mate van organisatievermogen, eensgezindheid en gemeenschapszin in de streek.

Een goed leesbaar landschap

Het landschap is in hoge mate gevormd door de wijze waarop de mens het in gebruik heeft genomen. Het zichtbare resultaat daarvan zijn diverse ingrepen in het landschap en overblijfselen van bebouwing, infrastructuur, en dergelijke.

Het groene hart van Midden-Brabant

Het Groene Woud heeft een belangrijke functie voor de stedeling op het gebied van natuurbeleving en recreatie dicht bij huis. Op deze wijze vormt de nabijheid van de stad en de stedelingen voor de ondernemers in het landelijk gebied ook een belangrijke afzetmarkt voor hun producten en diensten.

Een grote mate van organisatievermogen, eensgezindheid en ondernemerszin

Deze kernkwaliteit toont zich in het kleinschalige en laagdrempelige netwerk van burgers, bestuurders, consumenten en producenten. Daarnaast is er een relatief grote mate van beschikbaarheid van kleinschalige voorzieningen, vrijwilligers, mantelzorgers, et cetera. Veel kleinere kernen hebben een rijk verenigingsleven, wat op zichzelf weer een cultuurhistorische waarde vertegenwoordigt.

Begrenzing van het nationaal landschap Het Groene Woud

In de keuzes voor de begrenzing van nationaal landschap Het Groene Woud is expliciet rekening gehouden met de volgende afgesproken en geplande ontwikkelingen:

- de beoogde ontwikkeling van het gebied de Kloosterstraat bij 's-Hertogenbosch conform het Duurzaam Ruimtelijk Structuurbeeld met de opgave 'integratie stad-land';
- de afspraken die gelden voor de landbouwontwikkelingsgebieden en mogelijke doorgroei glastuinbouw;
- de vastgelegde bestuurlijke afspraken met de gemeente Oisterwijk voor de kernen Oisterwijk en Moergestel ten aanzien van de mogelijkheid van extra woningbouw door middel van inbreiding in relatie tot de planologische regel 'migratiesaldo nul' voor nationale landschappen;
- de beoogde aanpassing/verbreding van de N279 en de omlegging/verbreding van de Zuid-Willemsvaart tussen Helmond en 's-Hertogenbosch;
- de mogelijke realisering van de woningbouwopgave van de gezamenlijke landelijke kernen van de gemeente Veghel bij de kern Eerde binnen de afspraken van het uitwerkingsplan;
- de vastgelegde afspraken ten behoeve van de realisering van de woningbouwopgave van Best en Son en Breugel ten noorden van de Nieuwe Heide ten noorden van Eindhoven boven het Wilhelminakanaal;
- voor de beoogde aanpassing van de spoorlijn tussen 's-Hertogenbosch en Tilburg geldt eveneens dat het geen nieuwe infrastructuur betreft, maar aanpassing van bestaande infrastructuur, zodat geen sprake is van juridische strijdigheid van het rijksbeleid voor nationale landschappen. Mutatis mutandis geldt dit eveneens voor de mogelijke aanpassingen van bestaande infrastructuur van de A2, de A58 en de N65.

Een belangrijk kenmerk voor Het Groene Woud is de relatie van de steden Tilburg, 's-Hertogenbosch en Eindhoven, in de verbinding stad-platteland, met het daarbinnen liggende cultuurlandschap. Vanwege deze verbinding tussen stad en platteland is de begrenzing van Het

Groene Woud zo dicht mogelijk tegen de steden aangelegd. Aan de westzijde tussen Tilburg en 's-Hertogenbosch sluit de begrenzing van nationaal landschap Het Groene Woud naadloos aan op de begrenzing van Nationaal Park Loonse en Drunense Duinen.

Toelichting bij het nationaal landschap De Nieuwe Hollandse Waterlinie

De kernkwaliteiten van De Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn de samenhang van forten, dijken, kaden en inundatiekommen, het groene en overwegend rustige karakter en de openheid. In de Cultuurhistorische Waardenkaart zijn waarden en kenmerken die binnen dit nationaal landschap voorkomen, beschreven. Verbrede landbouw en de recreatieve betekenis zijn in dit gebied van belang.

Begrenzing De Nieuwe Hollandse Waterlinie

De discussie over de grensafbakening van De Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) is beperkt. In het Linieperspectief Panorama Krayenhoff (in 2004 vastgesteld door Gedeputeerde Staten) is de begrenzing opgenomen van 'het gebied waarvoor een bijzondere planologische status op alle bestuursniveaus wenselijk is en waarop de Belvederebenadering van toepassing is'. Met de Belvederebenadering wordt het adagium 'behoud door ontwikkeling' bedoeld. Deze begrenzing in het linieperspectief wordt algemeen aangenomen als de conceptbegrenzing van het nationaal landschap, dat zich uitstrekt over vijf provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant).

In het Noord-Brabantse deel van de NHW zijn echter twee locaties die onderdeel uitmaken van het historische samenhangende systeem van de NHW maar niet zijn opgenomen binnen de begrenzing van het Linieperspectief. Het gaat om de directe omgeving ('schootsveld') van fort Steurgat in de gemeente Werkendam en fort Giessen en directe omgeving in de gemeente Woudrichem. Het ligt voor de hand om deze forten en directe omgeving bij de exacte begrenzing toch op te nemen.

Een tweede voorgestelde afwijking van de begrenzing uit het Linieperspectief betreft de kernen van Kille, Nieuwendijk, Almkerk, Rijswijk en Giessen. Deze kernen maken geen deel uit van het historische systeem van de NHW en hoeven dus niet opgenomen te worden binnen de exacte begrenzing.

Met betrekking tot De Nieuwe Hollandse Waterlinie geldt dat de uitgangspunten van het Linieperspectief Panorama Krayenhoff voldoende vertaling hebben gekregen in het gebiedsplan Wijde Biesbosch en in het uitwerkingsplan Land van Heusden en Altena. De begrenzing van het nationaal landschap leidt daarmee niet tot nieuwe beperkingen.

De begrenzing van het nationaal landschap De Nieuwe Hollandse Waterlinie kan als volgt nader beschreven worden. De begrenzing omsluit het samenhangende systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie in het Land van Heusden en Altena. Op de provinciegrens over de Boven Merwede en Afgedamde Maas sluit de begrenzing aan op de noordelijke voortzetting van het nationaal landschap in Zuid-Holland en Gelderland. Over land loop de grens van oost naar west als volgt:

- vanaf de Afgedamde Maas langs de noordzijde van de Rijswijksche Waard, richting Maasdijk. Dan langs de kernen Rijswijk en Giessen over De Rietdekker, De Geer, Veldweg en de Almweg naar de N322;
- over de N322 langs de noordzijde van Almkerk naar de A27;
- langs de noordzijde van de bebouwing van Nieuwendijk-Kille, over de Heijmansgatweg, langs de zuidzijde van de Verrezen Polder, vandaar recht over het Steurgat richting het fort;
- rond fort Steurgat langs de rand van het schootsveld (1 km. rond het fort);

- langs de provinciegrens op de Boven Merwede naar het noorden, ten zuiden langs de jachthaven richting de Den Dekkerweg te Werkendam;
- dan over de Borcharenweg en Werkensedijk tot vloedanker, ten noorden van de bebouwing van Werkendam langs richting provinciegrens.

Artikel 7.8 Aanwijzing, begrenzing en bescherming van complexen van cultuurhistorisch belang

Deze regeling richt zich op bestaande cultuurhistorisch waardevolle complexen in het buitengebied, voor zover niet gelegen in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling. Het gaat daarbij om ensembles bestaande uit één gebouw of een verzameling van gebouwen in samenhang met de directe omgeving, afzonderlijk indicatief aangewezen op een kaart. Het betreft oude kloostercomplexen, industriële complexen en landgoederen. Deze complexen zijn ook opgenomen en beschreven in de Cultuurhistorische Waardenkaart.

Uitgangspunt van de functietoedeling is de bestaande regeling van een bestemmingsplan. Een andere stedelijke functie, waaronder wonen, is in die complexen mogelijk na een specifieke afweging door de gemeente. Het provinciaal belang is gelegen in het behoud en de versterking van de aanwezige karakteristieke kwaliteiten. In de vereiste verantwoording dient daarom te worden gekeken naar de bijdrage van het plan aan het behouden en versterken van karakteristieke cultuurhistorische gebouwen, alsook naar andere zaken van cultuurhistorisch belang in de directe omgeving. Te denken valt aan historische landschaps- en groenwaarden op bijvoorbeeld een landgoed. In het bijzonder dient de gemeente bij haar planvorming rekening te houden met de volgende aspecten:

- of de cultuurhistorische waarden en de effecten daarop van de voorgenomen ontwikkeling voldoende in beeld gebracht zijn door een cultuurhistorisch onderzoek;
- of de bouwhistorische waarden behouden of hersteld worden;
- of de historische afleesbaarheid van de bebouwing en omgeving behouden of versterkt wordt;
- of de historisch landschappelijke en groenwaarden van de omgeving behouden en versterkt worden.

Voor alle duidelijkheid dient opgemerkt te worden, dat ook andere dan cultuurhistorische waarden van de locatie en directe omgeving mede bepalend zijn voor de aanvaardbaarheid van de ontwikkeling. Een ligging in de ecologische hoofdstructuur bijvoorbeeld kan zodanige beperkingen met zich meebrengen dat – ook met toepassing van de daarbij noodzakelijke herbegrenzingsregels voor de ehs – alleen kleinschalige, relatief extensieve nieuwe activiteiten aanvaardbaar zijn. Meer in zijn algemeenheid wordt daarom vereist dat de gemeente de voorgenomen functiewijziging afweegt in relatie tot haar algemene ruimtelijke visie en haar te voeren ruimtelijk beleid.

Ten slotte is van belang op te merken dat voor zover een complex van cultuurhistorisch belang aangemerkt kan worden als landgoed, de regels voor landgoederen als bedoeld in artikel 11.5 niet van toepassing zijn.

8. Toelichting op hoofdstuk 8. Agrarisch gebied

Algemeen

Voor wat betreft het agrarisch gebied vraagt de provincie aan gemeenten om aan te geven welke ontwikkelmogelijkheden er zijn voor een gevarieerde plattelandseconomie en in welke gebieden het agrarisch gebruik prevaleert. Functies die niet passen bij het gewenste ontwikkelingsperspectief worden in de bestemmingsplannen uitgesloten. In sommige gebieden bestaan er vanuit het agrarisch perspectief ruimere mogelijkheden voor teeltondersteunende voorzieningen, zoals teeltondersteunende kassen. Om de ruimte voor de agrarische sector ook naar de toekomst toe te bewaren, is het wenselijk strijdige functies te beperken. Het staat niet op voorhand vast welke functies strijdig zijn met de in het gebied aanwezige land- en tuinbouw. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om dat te bepalen, binnen de bepalingen welke zijn opgenomen in hoofdstuk 8.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 8.1 Aanwijzing en begrenzing van de agrarische gebieden

Tot deze gebieden behoort het gebied buiten bestaand stedelijk gebied bepaald op grond van artikel 3.1 met uitzondering van:

- ecologische hoofdstructuur als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid;
- ecologische verbindingszone als bedoeld in artikel 4.3;
- primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 5.8;
- winterbed als bedoeld in artikel 5.10;
- groenblauwe mantel als bedoeld in artikel 6.1.

Het gebied waar teeltondersteunende kassen zijn toegelaten, vloeit voort uit de Nota Glastuinbouw, 2006. De gebieden zijn afzonderlijk op kaart gezet. Waar er een overlap aanwezig is met de cultuurhistorisch waardevolle gebieden en aardkundig waardevolle gebieden, zoals aangegeven op de kaartlaag Cultuurhistorie, geldt de aanduiding 'gebied teeltondersteunende kassen toegestaan' niet.

Artikel 8.2 Ontwikkelingsperspectief voor de agrarische gebieden

Dit artikel vooronderstelt in formele zin dat gemeenten in hun (integraal) bestemmingsplan voor het agrarisch gebied een onderscheid maken naar twee ontwikkelingslijnen. Het artikel is in de Verordening ruimte opgenomen om de gemeenten de mogelijkheid te bieden binnen het agrarisch gebied op grond van lokale ruimtelijke afwegingen een eigen beleid te voeren. Juist deze lokale afweging staat er aan in de weg om vooraf aan te geven wat in een bepaald gebied verstaan moet worden onder plattelandseconomie of agrarische economie. Om die reden hebben wij de begrippen dan ook niet verder uitgewerkt. Uiteraard kan bij genoemde afweging rekening gehouden worden met de aard van de economieën zoals die in een bepaald gebied aanwezig zijn. Inhoudelijk vooronderstelt het artikel dat de gemeenten voor het agrarisch gebied beschikken over een, bij voorkeur op de gemeentelijke structuurvisie gebaseerde, ruimtelijke ontwikkelvisie. Daarin wordt aangegeven voor welke delen van het agrarisch gebied de ontwikkeling van een gemengde plattelandseconomie wordt nagestreefd en voor welke delen in hoofdzaak een agrarische ontwikkeling. Gekoppeld aan deze visie wordt in het plan tevens het gewenste ruimtelijk beleid aangegeven. Het wordt aan de gemeenten overgelaten om invulling te geven aan wat zij voorstaan met een gemengde plattelandseconomie. Uiteraard gaat het daarbij om het zoeken naar nieuwe

economische dragers in het buitengebied zoals omschreven in ons reconstructiebeleid. Concreet geeft een dergelijke gebiedsaanwijzing meer mogelijkheden voor niet-agrarische functies zoals uitgewerkt in hoofdstuk 8.

Bij het aanwijzen van gebieden waar in hoofdzaak agrarische economie wordt nagestreefd dienen de bepalingen van deze verordening inzake de landbouwonwikkelingsgebied, de vestigingsgebieden glastuinbouw en de gebieden waar teeltondersteunende voorzieningen zijn toegestaan, in acht te worden genomen.

Ten slotte zij opgemerkt dat het aanwijzen van diverse bestemmingen als hiervoor beschreven bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit zoals bedoeld in artikel 2.1.

Artikel 8.3 Grondgebonden agrarische bedrijven in de agrarische gebieden

Eerste lid: vestigingsregels voor agrarische bedrijven

In het eerste lid is het verbod op nieuwvestiging nog eens expliciet bepaald. Hervestiging en omschakeling op een bestaand bouwblok zijn wel mogelijk. Gebouwen en permanente voorzieningen moeten op het bouwblok geconcentreerd worden. Voorts is bepaald dat grondgebonden bedrijven in het agrarisch gebied kunnen uitbreiden. Als er sprake is van een gemengd bedrijf en de intensieve tak daarvan wil uitbreiden wordt dit gezien als een omschakeling. Binnen de kaders van de regels voor de intensieve veehouderij – bouwblokken mogen als uitgangspunt maximaal 1,5 ha groot zijn – is dit mogelijk behalve in extensiveringsgebieden. Uit het oogpunt van zuinig ruimtegebruik moet bij een uitbreiding de noodzaak daarvoor wel worden aangetoond. In de toelichting van het (wijzigings)plan moet dit worden verantwoord. Gemeenten kunnen hiervoor extern advies vragen zoals bijvoorbeeld bij de adviescommissie agrarische bouwaanvragen. Het derde, vierde en vijfde lid bevatten een regeling voor teeltondersteunende voorzieningen. Daarbij wordt aangesloten bij de nota Teeltondersteunende voorzieningen (2007) en de beleidsnota Glastuinbouw (2006). Het beleid maakt onderscheid tussen teeltondersteunende kassen en teeltondersteunende voorzieningen. De verschillende teeltondersteunende voorzieningen zijn beschreven in de nota Teeltondersteunende voorzieningen met voorbeeldfoto's in bijlagen 1 en 2.

Tweede lid: permanente teeltondersteunende voorzieningen

Permanente teeltondersteunende voorzieningen worden voor onbepaalde tijd gebruikt, zoals bakken op stellingen (aardbeien) en containervelden. Permanente voorzieningen mogen alleen binnen het bouwblok worden opgericht. De uitstraling (ruimtelijke impact) en (economische) duurzaamheid van dit soort voorzieningen zijn dusdanig dat dit alleen op het bouwblok thuis hoort. Verder hebben deze voorzieningen geen directe relatie met het grondgebruik, waardoor het logisch is om ze op het bouwblok te plaatsen. Als het bouwblok te klein is om de permanente teeltondersteunende voorzieningen te realiseren kan een vergroting van het bouwblok worden aangevraagd ten behoeve van de teeltondersteunende voorzieningen. In het bestemmingsplan kunnen differentiatievlakken worden aangegeven op het bouwblok, zodat de teeltondersteunende voorzieningen binnen een bepaald bestemmingsvlak komen te liggen. Hierdoor worden de voorzieningen ruimtelijk geconcentreerd.

Tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen

Naast permanente voorzieningen zijn er ook nog tijdelijke voorzieningen (onder andere folies, insectengaas,

acryldoek, wandelkappen, schaduwhallen, hagelnetten). Onder tijdelijk wordt verstaan dat deze teeltondersteunende voorzieningen op dezelfde locatie gebruikt kunnen worden zolang de teelt dit vereist, met een maximum van ongeveer 6 maanden. Deze tijdelijke voorzieningen hebben een directe relatie met het grondgebruik. De oprichting van deze voorzieningen kan buiten het bouwblok plaatsvinden. De impact van tijdelijke voorzieningen is namelijk minder dan van permanente voorzieningen. Het ligt aan het soort gebied of daar een omgevingsvergunning voor is vereist. Op lokaal niveau moet een afweging plaatsvinden of de aanwezige waarden niet in het gedrang komen bij een tijdelijke voorziening. Dit kan het beste afgewogen worden door de gemeente. In de Verordening ruimte is daaromtrent geen regeling opgenomen.

Tweede lid: biomassavergisting

Binnen het bouwblok mag een biomassavergistingsinstallatie worden gebouwd. Het gaat hierbij om installaties ten behoeve van een bestaand agrarisch bedrijf en niet om afzonderlijke installaties ten behoeve van meerdere bedrijven.

Tweede, derde en vierde lid: teeltondersteunende kassen

Teeltondersteunende kassen zijn ondersteunende voorzieningen, die een onderdeel zijn van de totale agrarische bedrijfsvoering van een vollegronds tuinbouwbedrijf of boomkwekerij. Ze worden gebruikt om de bedrijfsvoering te optimaliseren. In teeltondersteunende kassen vindt de productie onder meer gecontroleerde omstandigheden plaats, waardoor gezorgd kan worden voor een verbetering van de productkwaliteit en/of arbeidsomstandigheden, teeltvervroeging of -verlating en het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen en meststofgebruik. In de teeltondersteunende kassen is in veel gevallen sprake van niet-grondgebonden (teelt)processen. Een teeltondersteunende kas wordt omschreven als een teeltondersteunende voorziening, bestaande uit een agrarisch bedrijfsgebouw waarvan de wanden en het dek voornamelijk bestaan uit glas of een ander lichtdoorlatend materiaal en dienend voor de productie van gewassen onder geconditioneerde klimaatomstandigheden. Schuurkassen en permanente tunnel- of boogkassen (>1,5 meter) worden beschouwd als een kas.

In de tuinbouw is een tendens gaande, dat er op bedrijven met vollegrondsteelten (onder andere aardbei, sierteelt, boomteelt) steeds grotere oppervlakten teeltondersteunende kassen nodig zijn. Een oorzaak is dat de markt steeds strengere eisen stelt op het gebied van productkwaliteit en leveringszekerheid. Het gaat hier om bedrijven, die ook voor een substantieel deel van de totale bedrijfsvoering onbeschermde grondgebonden teelten toepassen. Voor deze bedrijven is het geen optie om naar een vestigingsgebied voor de glastuinbouw te gaan, omdat de grondprijs daar te hoog is. Vanwege de toename van eisen van marktpartijen en de sterke exportgerichtheid van de tuinbouwsector, willen we voor een aantal gebieden de tuinbouwsector tegemoetkomen.

De regels die hiervoor gelden zijn neergelegd in het derde, vierde en vijfde lid. In het algemeen zijn tot 5000 m² teeltondersteunende kassen toegestaan. In een aantal specifiek aangewezen gebieden is onder een aantal voorwaarden een verruiming tot 1,5 ha mogelijk. Omdat het om permanente voorzieningen gaat, die vaak niet grondgebonden zijn, zijn teeltondersteunende kassen alleen toegestaan op het bouwblok. Overigens dient de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit en de kwaliteitsverbetering van het landschap in acht genomen te worden. Het vierde lid is erop gericht om bestaande – op zichzelf strijdige situaties – in stand te houden.

Bij de bepaling van de gebieden waar verruimde mogelijkheden zijn voor teeltondersteunende voorzieningen hebben we onder meer gekeken naar de hydrologische geschiktheid. Dit houdt in dat er geen kassen ontwikkeld kunnen worden in de waterwingebieden en de bijbehorende beschermingszones en in kwel-, overstromings- en waterbergingsgebieden. Tevens dient het gebied

gelegen te zijn buiten de op grond van hoofdstuk 7 aangewezen gebieden met aardkundige en cultuurhistorische waarden en de nationale landschappen.

Vijfde en zesde lid: afwijking van het verbod op nieuwvestiging

In voorkomend geval kan van het verbod op nieuwvestiging zoals dat is opgenomen in het eerste lid worden afgeweken. Afwijking is alleen mogelijk wanneer een grondgebonden bedrijf vanwege een groot openbaar belang verplaatst moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan een noodzakelijke verplaatsing in verband met bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur. Ook zullen daarbij de eventuele hervestigingsmogelijkheden binnen de gemeente en directe omgeving onderzocht moeten worden en moet worden aangetoond dat als tot nieuwvestiging wordt overgegaan het gaat om een volwaardig bedrijf waarvan de continuïteit is verzekerd.

Het bovenstaande zal in de toelichting van het betreffende bestemmingsplan moeten worden verantwoord. In deze toelichting zal tevens moeten worden aangegeven hoe is verzekerd dat op de te verlaten locatie het bedrijf planologisch, juridisch en feitelijk wordt opgeheven.

Artikel 8.4 Overige niet-grondgebonden agrarische bedrijven in de agrarische gebieden

Deze regeling betreft diverse agrarische bedrijven. In de praktijk gaat het om bedrijven die zich geheel of in overwegende mate richten op een teelt van gewassen in gebouwen, niet zijnde een glastuinbouwbedrijf, bijvoorbeeld een champignonkwekerij of een witlofkwekerij.

De maximale omvang van de bouwblokken voor deze bedrijven is 1,5 hectare. Hier is aangesloten bij de omvang van de bouwblokken voor de intensieve veehouderij die doorgaans ook maximaal 1,5 ha groot mogen zijn. Een bestaand bedrijf dat al groter is dan de genoemde 1,5 hectare kan nog wel een redelijke uitbreiding krijgen. Hiervoor moet wel maatwerk verricht worden dat uit de toelichting moet blijken.

9. Toelichting op hoofdstuk 9. Intensieve veehouderij

Algemeen

Op 22 april 2005 hebben Provinciale Staten negen revitaliseringsplannen vastgesteld. Het ging daarbij om zeven reconstructieplannen en twee gebiedsplannen. De reconstructieplannen hebben hun basis in de Reconstructiewet concentratiegebieden. Op grond van deze wet vindt er in de aangewezen gebieden een reconstructie plaats ter bevordering van de ruimtelijke structuur in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur en het realiseren van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur. De gebiedsplannen kennen geen wettelijke basis, maar hanteren dezelfde doelstellingen. De wetgever heeft bepaald dat de reconstructie in ieder geval betrekking moet hebben op regulering van de intensieve veehouderij. Daartoe is in de reconstructieplannen een integrale zonering opgenomen. De plannen zijn gebiedsdekkend onderverdeeld in extensiveringsgebieden, verwevingsgebieden en landbouwwontwikkelingsgebieden. Ook in de gebiedsplannen zijn extensiveringsgebieden aangewezen.

Met de integrale zonering wordt beoogd de intensieve veehouderij zodanig te herstructureren dat de milieubelasting op natuurgebieden afneemt en het aantal stankgehinderden in en rond kernen wordt teruggebracht. Daartoe worden ontwikkelingsmogelijkheden in extensiveringsgebieden uitgesloten, in verwevingsgebieden onder voorwaarden toegelaten en in de landbouwwontwikkelingsgebieden gestimuleerd.

Teneinde de reconstructiedoelstellingen versneld te kunnen realiseren kent de Reconstructiewet concentratiegebieden het instrument van planologische doorwerking. Voor die onderdelen die in de reconstructieplannen als zodanig zijn aangewezen, werkt het beleid rechtstreeks door naar de bestemmingsplannen en bindt daardoor ook rechtstreeks de burger en agrarische ondernemer. In de Brabantse reconstructieplannen was niet alleen de begrenzing van de integrale zonering aangewezen voor planologische doorwerking, maar ook het binnen die begrenzing opgenomen beleid. De planologische doorwerking van het beleid heeft de Raad van State echter vernietigd, omdat de afweging op perceelsniveau onvoldoende had plaatsgevonden. Het beleid als zodanig kon wel de instemming van de Raad van State wegdragen.

De doelstellingen die zijn opgenomen in de revitaliseringsplannen gelden nog onverkort en er worden diverse initiatieven ondernomen om tot versnelde realisatie te komen. In dat licht bezien is het een logische stap het beleid dat eerder voor planologische doorwerking werd aangewezen thans op te nemen in de Verordening ruimte. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het beleid voor de intensieve veehouderij zoals dat in de reconstructieplannen is opgenomen op een aantal onderdelen is aangescherpt naar aanleiding van de behandeling van het Burgerinitiatief negatieve gevolgen en schaalvergroting intensieve veehouderij.

De integrale zonering heeft nog een wijziging ondergaan bij de correctieve herziening van de reconstructieplannen. Deze wijzigingen zijn in de kaartlagen van de verordening meegenomen. De in de beroepsprocedure vernietigde onderdelen van de correctieve herziening zijn op de kaarten niet zichtbaar omdat dit technisch niet haalbaar is. Deze wijzigingen worden in een aparte procedure tot herziening van de reconstructieplannen verwerkt en dan in de Verordening ruimte opgenomen. Dit laat uiteraard onverlet dat voor de vernietigde onderdelen de aangeduide integrale zonering geen gelding heeft.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 9.1 Integrale zonering en aanwijzing en begrenzing van overige extensiverings- en verwevingsgebieden

In de reconstructieplannen is de integrale zonering tot op schaal 1:50.000 begrensd en voor planologische doorwerking aangewezen. De Raad van State heeft deze planologische doorwerking in stand gelaten. De begrenzing van de integrale zonering werkt daardoor op dit moment al rechtstreeks door naar de bestemmingsplannen. Bij de Verordening ruimte hoeft de begrenzing dan ook niet opnieuw te worden vastgesteld. In het eerste lid wordt daarom enkel verwezen naar de al vastgestelde integrale zonering, maar wel conform de nieuwe regelgeving.

De gebiedsplannen in West-Brabant kennen geen integrale zonering. Wel zijn in deze plannen extensiveringsgebieden aangewezen waar beleidsmatig uitbreiding van de intensieve veehouderij eveneens uitgesloten is. De gebiedsplannen hebben geen wettelijke basis in de Reconstructiewet en kennen daarom geen rechtstreekse planologische doorwerking. De begrenzing van de extensiveringsgebieden uit deze plannen moet daarom in de Verordening ruimte wel worden vastgelegd. De kaarten uit de gebiedsplannen zijn hiervoor de basis en als zodanig overgenomen. Omdat in de gebiedsplannen buiten het extensiveringsgebied geen zones zijn aangewezen is in de verordening bepaald dat het resterende gebied wordt aangewezen als verwevingsgebied. Hiermee wordt voorkomen dat er in West-Brabant witte vlekken ontstaan waarvan het onduidelijk is welke regels er voor de intensieve veehouderij gelden.

Het bestaand stedelijk gebied maakt geen deel uit van de reconstructie- en gebiedsplannen. In het verstedelijkte gebied kan echter wel een intensieve veehouderij gevestigd zijn. Om deze bedrijven gelijk te kunnen behandelen als de bedrijven gelegen in extensiveringsgebieden, wordt in de Verordening ruimte voor de toepassing van de regels voor de intensieve veehouderij het stedelijk gebied als begrensd in artikel 3.1 eveneens aangeduid als extensiveringsgebied.

Artikel 9.2 Regels voor extensiveringsgebieden

Artikel 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden omschrijft het extensiveringsgebied als een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt.

In de reconstructieplannen is deze doelstelling ingevuld door te bepalen dat in extensiveringsgebieden geen nieuwvestiging, uitbreiding, hervestiging of omschakeling is toegestaan en deze bepaling is in eerste lid, onder a, van dit artikel overgenomen.

Uitbreiding ziet op het uitbreiden van het bouwblok om nieuwe bebouwing op te richten.

Uitbreiding is niet het vergroten van het aantal dieren dat wordt gehouden. Indien er binnen het bestaande bouwblok nog ruimte is om een nieuwe stal te bouwen en hiervoor wordt de vereiste milieuvergunning verleend, dan is dit ook in het kader van de Verordening ruimte mogelijk. Het benutten van de ruimte binnen een bestaand bouwblok is een gevolg van de afspraken die de reconstructiepartners in de zogenoemde Overeenkomst van Cork hebben gemaakt. Het zogenaamde respecteren van bestaande rechten is neergelegd in eerste lid, onder c, waar is bepaald dat de bouwblokken de (maximale) omvang hebben van eerder goedgekeurde bouwblokken. Mocht aan bouwblokken goedkeuring onthouden zijn of betreft het bouwblokken uit plannen van vóór 1992 dan is ten opzichte van de bestaande bebouwing nog een uitbreidingsruimte van maximaal 15% toegestaan. Deze in het eerste lid, onder d, opgenomen regeling staat ook wel bekend als het 'bouwblok op maat'-principe.

In het eerste lid, onder c, is opgenomen dat vormverandering is uitgesloten. Vormverandering ook zonder het vergroten van het bouwblok gaat in de praktijk vrijwel altijd gepaard met het bouwen van een nieuwe stal. Een gevolg hiervan is dat de ter plaatse geëxploiteerde intensieve veehouderij waarschijnlijk nog gedurende de afschrijvingstermijn van de nieuw gebouwde stal zal worden voortgezet. Dit is in strijd met het (wettelijke) uitgangspunt om in extensiveringsgebieden de intensieve veehouderij af te bouwen. Het toestaan van nieuwe behouwing na vormverandering zou bovendien een eventueel later gewenste verplaatsing aanzienlijk duurder maken.

Naar aanleiding van de behandeling van het Burgerinitiatief negatieve gevolgen en schaalvergroting intensieve veehouderij zijn de regels voor de intensieve veehouderij in extensiveringsgebieden aangescherpt. Dit heeft ertoe geleid dat in het eerste lid onder b is opgenomen dat binnen gebouwen hooguit één bouwlaag gebruikt mag worden voor het houden van dieren. Voor volière- en scharrelstallen voor legkippen wordt een uitzondering gemaakt. In deze stallen mogen maximaal twee bouwlagen worden gebruikt. Er is tevens een rechtstreeks werkende regel opgenomen om te voorkomen dat er toch nog van rechten in geldende bestemmingsplannen gebruikgemaakt wordt alvorens deze zijn aangepast.

Een verdere aanscherping betreft de beperking van het respecteren van bestaande rechten zoals dat hierboven beschreven is. Hoewel dit nog steeds uitgangspunt is, is dit nu gekoppeld aan een overgangstermijn. Intensieve veehouderijen in extensiveringsgebieden konden van hun bestaande rechten zoals beschreven in eerste lid, onder c en d, nog gebruikmaken tot 1 oktober 2010. Vanaf die datum geldt als omvang van het bouwblok de op dat moment bestaande behouwing, de in aanbouw zijnde of de op basis van een volledige ontvankelijke bouwaanvraag te vergunnen behouwing. Er is dan sprake van het zogenaamde 'slot op de muur'. In het derde lid is dit als zodanig bepaald. Om te voorkomen dat er toch nog van rechten in geldende bestemmingsplannen gebruik wordt gemaakt alvorens deze zijn aangepast, is in het vierde lid een rechtstreeks werkende regel opgenomen waarin het 'slot op de muur' is neergelegd.

Artikel 9.3 Regels voor verwevingsgebieden

In de verwevingsgebieden is sprake van een menging van functies van onder meer landbouw, wonen en natuur. In deze gebieden is vanuit reconstructiedoelstellingen nieuwvestiging van intensieve veehouderijen niet wenselijk maar moet hervestiging en uitbreiding wel mogelijk zijn op die plaatsen waar de ruimtelijke kwaliteit of aanwezige functies zich daartegen niet verzetten. Om de hiervoor noodzakelijke afweging te maken wordt het begrip duurzame locatie gehanteerd. Een duurzame locatie is een bestaand bouwblok met een zodanige ligging dat het zowel vanuit milieuoogpunt als vanuit ruimtelijk oogpunt verantwoord is om ter plaatse door te laten groeien. Of een voorgenomen hervestiging of uitbreiding aan deze kwalificatie voldoet, zal moeten blijken uit de toelichting en verantwoording bij het bestemmingsplan en – op grond van de algemene begripsbepalingen – tevens in een wijzigingsplan of omgevingsvergunning waarbij afgeweken wordt van het geldende bestemmingsplan.

In het tweede lid is opgenomen waaraan de toelichting en verantwoording ten minste zullen moeten voldoen. Zo moet uit een onderzoek blijken dat er een ruimtelijk-economische noodzaak is voor hervestiging, omschakeling of uitbreiding. Zuinig ruimtegebruik dient hierbij het uitgangspunt te zijn. Dit betekent dat verantwoord moet worden dat de uitbreiding van het bouwblok in verhouding staat tot het voorgenomen initiatief en dat geen onnodige ruimte aan het bouwblok wordt toegevoegd. Daarnaast is de integrale omgevingstoets cruciaal. Uit deze toets zal moeten blijken dat de ontwikkeling zowel uit milieuoogpunt als uit ruimtelijk oogpunt verantwoord is. Voor iedere uitbreiding van het bouwblok zal een omgevingstoets gedaan moeten worden en overwogen moeten worden of er sprake is van een duurzame locatie.

Als gevolg van de eerder genoemde aanscherping van de regels is in het eerste lid, onder d, opgenomen dat het bouwblok ten hoogste 1,5 hectare groot mag zijn. Enkel om te kunnen voldoen aan huisvestings- en dierenwelzijnseisen mogen bouwblokken die op 20 maart 2010 al een omvang hebben van 1,5 hectare tot 1 januari 2013 éénmalig uitbreiden boven die maat mits daarbij het aantal dieren niet toeneemt. Dit is in het vierde lid bepaald. Evenals bij extensiveringsgebieden is hieraan toegevoegd dat binnen gebouwen hooguit één bouwlaag gebruikt mag worden voor het houden van dieren met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar ten hoogste twee bouwlagen gebruikt mogen worden. Teneinde te voorkomen dat er toch nog van rechten in geldende bestemmingsplannen gebruikgemaakt wordt alvorens deze zijn aangepast is ook hiervoor in het derde lid een rechtstreeks werkende regel opgenomen.

Voorts is in het eerste lid onder e bepaald dat bij een uitbreiding van het bouwblok tot de genoemde maximale maat ten minste 10% van het bouwblok wordt aangewend voor een goede landschappelijke inpassing. In de bestemmingsplannen zullen hiervoor voorschriften moeten worden opgenomen.

Tot slot zij er nog op gewezen dat voor gemengde bedrijven geldt dat de intensieve tak wel mag uitbreiden maar dat dan wel rekening gehouden wordt met de totaal maximaal toegestane oppervlakte van het bouwblok. Het is in dit verband niet toegestaan de maximale oppervlakte van de intensieve tak en die van de andere tak bij elkaar op te tellen. Er is sprake van één bedrijf dat aan de maximale maatvoeringen uit deze verordening moet voldoen. Zie hiervoor ook hetgeen onder de begripsbepaling intensieve veehouderij is opgenomen.

Artikel 9.4 Regels voor landbouwontwikkelingsgebieden

De landbouwontwikkelingsgebieden zijn zodanig begrensd dat binnen die gebieden in principe de intensieve veehouderij zich kan ontwikkelen. De discussie en besluitvorming naar aanleiding van het Burgerinitiatief negatieve gevolgen en schaalvergroting intensieve veehouderij heeft ook voor de landbouwontwikkelingsgebieden grote gevolgen gehad. In tegenstelling tot hetgeen in de reconstructieplannen was opgenomen zijn de uitbreidingsmogelijkheden van bestaande bedrijven beperkt en is nieuwvestiging van intensieve veehouderijen uitgesloten.

In het eerste lid is opgenomen dat in landbouwontwikkelingsgebieden bouwblokken evenals in verwevingsgebieden tot maximaal 1,5 ha mogen uitbreiden, dat ook hier slechts één bouwlaag mag worden gebruikt voor het houden van dieren (met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar ten hoogste twee bouwlagen gebruikt mogen worden) en dat bij uitbreiding 10% van het bouwblok moet worden aangewend voor landschappelijke inpassing. Voor de landbouwontwikkelingsgebieden geldt eveneens dat bestaande rechten worden gerespecteerd. Het tweede lid kent een rechtstreeks werkende regel ten einde het gebruik tot één bouwlaag te beperken met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar ten hoogste twee bouwlagen gebruikt mogen worden.

In het derde lid is opgenomen dat enkel om te kunnen voldoen aan huisvestings- en dierenwelzijnseisen bouwblokken die op 20 maart 2010 al een omvang hebben van 1,5 hectare tot 1 januari 2013 éénmalig mogen uitbreiden boven die maat mits daarbij het aantal dieren niet toeneemt. Omdat de landbouwontwikkelingsgebieden wel de gebieden zijn waar in potentie de meeste ontwikkelingsmogelijkheden liggen voor de intensieve veehouderij is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen voor het toestaan van een uitbreiding van bouwblokken tot een maximum van 2,5 ha. Deze ontheffing geldt evenwel niet voor alle landbouwontwikkelingsgebieden. Er zijn gebieden die vanwege hun ligging ten opzichte van natuur of bebouwingsconcentraties minder geschikt zijn voor een doorgroei van de intensieve veehouderij. In het vierde lid is daarom aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid toegekend om landbouwontwikkelingsgebieden of delen daarvan aan

te wijzen waar in principe ontheffing verleend kan worden. Bij besluit van 20 juli 2010 hebben Gedeputeerde Staten deze gebieden aangewezen. Ontheffing wordt binnen die gebieden op grond van het vijfde lid alleen verleend als zuinig ruimtegebruik wordt toegepast, verzekerd is dat 15% wordt aangewend voor een goede landschappelijke inpassing binnen het bouwblok en uit een integrale omgevingstoets blijkt dat de ontwikkeling aanvaardbaar is. In het zesde lid is opgenomen dat in de landbouwontwikkelingsgebieden weliswaar een omschakeling naar wonen mogelijk is maar dit alleen is toegestaan als een locatie niet meer geschikt is voor hervestiging van een intensieve veehouderij en de omschakeling de ontwikkelingsmogelijkheden van de bedrijven in de omgeving niet hindert.

Een eventuele herbegrenzing van de landbouwontwikkelingsgebieden en een heroverweging van de daarvoor geldende regels vinden plaats in een aparte procedure tot herziening van de reconstructieplannen die vervolgens in de Verordening ruimte wordt verwerkt.

Artikel 9.5 Tijdelijke regels voor verplaatsingen intensieve veehouderijen

De hierboven beschreven aanscherping van de regelgeving dient te gelden voor nieuwe situaties. Dit artikel beoogt door middel van het toekennen van een ontheffingsbevoegdheid aan Gedeputeerde Staten een voorziening te treffen voor reeds lopende trajecten van verplaatsing van intensieve veehouderijen. Het gaat hierbij om reeds voor 20 maart 2010 'lopende' verplaatsingen, niet om autonome uitbreidingen.

In het eerste lid wordt een ontheffingsbevoegdheid aan Gedeputeerde Staten toebedeeld voor bestemmingsplannen die voorzien in een groter bouwblok dan op grond van de artikelen 9.3 en 9.4 is toegestaan. In het tweede tot en met vierde lid is nader omschreven in welke gevallen van deze ontheffingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.

In het vierde lid is nader omschreven wanneer gesproken kan worden van een lopende zaak, of althans van een concreet initiatief met het oog op de verplaatsing van een intensieve veehouderij, dat dateert van voor 20 maart 2010. Het gaat daarbij – kort samengevat – om verplaatsingen ten aanzien waarvan het betrokken gemeentebestuur voor 20 maart 2010 het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt bij degene die wenst te verplaatsen dat planologische medewerking aan deze verplaatsing zou worden verleend. Zodanig gerechtvaardigd vertrouwen kan slechts worden aangenomen als er sprake is van een vóór 20 maart 2010 ingediende schriftelijke aanvraag tot verplaatsing waarvan het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad of een voor die datum gemandateerd ambtenaar schriftelijk te kennen heeft gegeven dat aan die verplaatsing medewerking wordt verleend.

Teneinde te voorkomen dat nog geruime tijd verzoeken om ontheffing van lopende zaken moeten worden afgewikkeld, dienen de verzoeken daartoe voor 1 januari 2011 te zijn ingediend. Dit betekent niet dat er dan al sprake moet zijn van een volledig uitgewerkt (ontwerp)bestemmingsplan of een ontwerp omgevingsvergunning maar wel moet het dan ingediende verzoek voorzien zijn van een adequate onderbouwing. Aan de eventueel te verlenen ontheffing zal vervolgens de voorwaarde gekoppeld worden dat het bestemmingsplan waarvoor ontheffing is verleend binnen een termijn van 2 jaren na het verlenen van de ontheffing ook daadwerkelijk moet zijn vastgesteld op straffe van intrekking van de ontheffing. Ook dit bevordert de afwikkeling van de nu nog lopende zaken.

Artikel 9.6 Tijdelijke regels voor uitbreidingen intensieve veehouderijen

Dit artikel beoogt door middel van het toekennen van een ontheffingsbevoegdheid aan Gedeputeerde Staten een voorziening te treffen van reeds lopende trajecten van uitbreidingen van intensieve veehouderijen. In het eerste lid wordt een ontheffingsbevoegdheid aan Gedeputeerde

Staten toebedeeld voor bestemmingsplannen die voorzien in een groter bouwblok dan op grond van het bepaalde in de artikelen 9.3. en 9.4 is toegestaan. In het tweede en derde lid is nader omschreven in welke gevallen van deze ontheffingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Bij deze zogenaamde autonome uitbreidingen gaat het om lopende zaken rond bouwblokvergrotingen in verwevings- of landbouwontwikkelingsgebied op bestaande (duurzame) locaties. Hier gaat het dus niet om intensieve veehouderijen die vóór 20 maart 2010 in een verplaatsingstraject zaten maar om bedrijven die voor die datum plannen ontwikkeld hadden om het bestaande bouwblok uit te breiden boven de maximale maat die uiteindelijk in de verordening is opgenomen (1,5 ha op duurzame locatie in verwevingsgebied en – met ontheffing – in delen van de landbouwontwikkelingsgebieden 2,5 ha).

Het zijn veelal langlopende trajecten waar door de gemeente een gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat medewerking zou worden verleend aan de uitbreidingsplannen die op grond van de vóór 20 maart 2010 geldende regels ook daadwerkelijk gehonoreerd konden worden. In verwevingsgebied kan dit dus alleen maar om duurzame locaties gaan.

Om ook hier de criteria waaronder een ontheffing verleend zou kunnen worden zo veel mogelijk te objectiveren is naar analogie van artikel 9.5 bepaald dat met betrekking tot de voorgenomen uitbreiding vóór 20 maart 2010 voldoende concrete initiatieven waren ontplooid en het gerechtvaardigd vertrouwen moet zijn gewekt dat het betrokken gemeentebestuur planologische medewerking zou verlenen. Zodanig gerechtvaardigd vertrouwen kan ook hier slechts worden aangenomen als er sprake is van een vóór 20 maart 2010 ingediende schriftelijke aanvraag tot uitbreiding waarvan het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad of een voor die datum gemandateerd ambtenaar schriftelijk te kennen heeft gegeven dat aan die uitbreiding medewerking wordt verleend. Door de mogelijkheden voor de autonome uitbreidingen te verruimen kunnen tevens de ondernemers gefaciliteerd worden die al verplaatst waren en bezig waren met de zogenaamde tweede fase van hun verplaatsing zijnde een uitbreiding op de nieuwe locatie die veelal voorwaarde was om de verplaatsing te kunnen financieren. Ook hier moet dan uiteraard wel op dezelfde wijze een gerechtvaardigd vertrouwen zijn gewekt dat met de uitbreiding zou worden ingestemd.

De datum waarvoor een aanvraag om een ontheffing moet zijn ingediend wordt hier gesteld op 1 april 2011. Gelet op het feit dat het steeds gaat om initiatieven die al voor 20 maart 2010 ontplooid waren moet een termijn van 3 maanden haalbaar worden geacht.

Artikel 9.7 Regels voor specifieke locaties intensieve veehouderij

Er is een aantal gevallen van lopende verplaatsingstrajecten die om verschillende redenen niet met toepassing van een ontheffing als bedoeld onder 9.5 afgewikkeld kunnen worden. De gemeenten Woensdrecht, Geertruidenberg, Etten-Leur en Grave hebben verzocht om medewerking in de door hen aangedragen specifieke gevallen. In artikel 9.7 is daarom voor een viertal specifiek vastgelegde locaties concreet aangegeven welke afwijking wordt toegestaan. Omdat de locaties als zodanig in de regeling zijn benoemd is deze afwijking niet toepasbaar op eventuele andere gevallen.

Artikel 9.8 Afwijkende regels voor intensieve geiten- en schapehouderijen

Naar aanleiding van een toenemend aantal gevallen van besmetting met Q-koorts in Brabant heeft het Deskundigenoverleg Q-koorts van het RIVM in een brief van 4 december 2009 aan het ministerie van LNV laten weten dat er een duidelijk verband is tussen Q-koortspositieve bedrijven (geiten- en schapehouderijen) en het aantal humane ziektegevallen in de omgeving. In de brief

wordt als advies een zevental strategieën geformuleerd waarvan er een zestal een veterinair karakter hebben.

Eén door het RIVM aanbevolen strategie betreft een ruimtelijk aspect, te weten de vereiste afstand tussen geiten- en schapenhouderijen ten opzichte van woonkernen. Op grond van het deskundigenadvies van het RIVM om ruimtelijke maatregelen te nemen, vanwege het feit dat er nog steeds nieuwe aanvragen binnenkomen voor nieuwvestiging en uitbreiding en de onzekerheid of en wanneer de te nemen overige maatregelen effect sorteren, hebben Provinciale Staten op 11 december 2009 een voorbereidingsbesluit genomen. Dit voorbereidingsbesluit behelst een bouwstop voor geiten- en schapenhouderijen in geheel Noord-Brabant.

In de regeling is opgenomen dat deze bouwstop tot 1 juni 2012 wordt voortgezet.

Rechtstreeks werkende regels

De Verordening ruimte kent alleen in hoofdstuk 9 zogenaamde rechtstreeks werkende regels. In de artikelen met regels voor extensiveringsgebieden, verwevingsgebieden, landbouwontwikkelingsgebieden en de intensieve geiten- en schapenhouderijen zijn dergelijke rechtstreeks werkende regels opgenomen. De rechtstreeks werkende regels hebben tot doel te voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden tot het moment dat de bestemmingsplannen aan de verordening zijn aangepast. De regels hebben dan ook een tijdelijk karakter en zijn te herkennen door een eenduidige formulering. De rechtstreeks werkende regels beginnen in de regel met: 'Tot het tijdstip waarop...?'

Door het opnemen van rechtstreeks werkende regels moeten gemeenten na inwerkingtreding van de verordening bouw aanvragen toetsen aan de betreffende voorschriften uit de verordening.

Artikel 9.9 Regels voor bouwblokken waar de Regeling beëindiging veehouderijtakken is toegepast

In het kader van de herstructurering van het platteland gold de Regeling beëindiging veehouderijtakken, Staatscourant 17 maart 2000, nr. 55. In aansluiting op de subsidievoorwaarden dat de aanvrager op de locatie waarop de regeling van toepassing is (zogenaamde RBV-locatie) de desbetreffende veehouderijtak niet meer zal uitoefenen (art. 7, onder c), dienen de gemeenten de nodige planologische maatregelen te nemen. Uit een in de eerste helft van 2010 verricht onderzoek blijkt dat dit in veel gevallen nog niet is gebeurd. Mede gelet op het feit dat de bedingen uit de overeenkomsten van de eerste RBV-regeling in 2010 zijn verlopen, is er in die gevallen sprake van een urgent probleem. Uit de verrichte inventarisatie blijkt dat veel gemeenten zich niet realiseren dat dit betekent dat zich nieuwe intensieve veehouderijen op de RBV-locaties kunnen vestigen.

Alle RBV- locaties of een selectie daarvan?

Om tot een afweging te komen welke actie vanuit de provincie wenselijk is, is een inschatting gemaakt van de omvang van het probleem. Daarbij speelt ook de vraag voor welke RBV-locaties de regeling opgesteld moet worden. In Noord-Brabant zijn er in totaal circa 1500 RBV-locaties. Uit het onderzoek blijkt dat 28 gemeenten inmiddels een actueel bestemmingsplan hebben; daarmee blijven er circa 880 locaties over. Omdat locaties in landbouwontwikkelingsgebieden geschikt zijn voor hervestiging, ligt het niet in de rede die locaties bij de regeling te betrekken. Naar schatting liggen circa 10% van de RBV-locaties in landbouwontwikkelingsgebied, er resteren dus circa 795 RBV-locaties in extensiverings- of verwevingsgebied waarvoor tot op heden geen passende herbestemming is vastgesteld.

In de Verordening ruimte is er expliciet voor gekozen om de locaties in verwevingsgebied ook bij de regeling te betrekken omdat:

- in de reconstructieplannen is aangegeven dat locaties in verwevingsgebied in beginsel duurzaam zijn mits voldaan wordt aan de Verordening ruimte (duurzaamheidstoets). Voor een (klein) deel van de locaties is duidelijk aan te geven dat een locatie niet duurzaam is. Voor het overgrote deel is een afweging per locatie en initiatief noodzakelijk. Het is vrijwel niet mogelijk deze afweging op provinciaal niveau te maken;
- het algemene beeld is dat er veel ontwikkeld wordt in het verwevingsgebied. Dit ondanks het feit dat de provincie ook in verwevingsgebied streeft naar een afname van de milieudruk. Door de locaties in verwevingsgebied bij de regeling te betrekken, kan per geval bij de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad afgewogen worden welke bestemming passend is voor de in geding zijnde locatie.

De gemeente geeft in het bestemmingsplan, waarin uiteindelijk de feitelijke bestemming wordt gelegd, gemotiveerd aan welke bestemming is gekozen. Ten aanzien van locaties die binnen extensiveringsgebied liggen, is een nieuwe ontwikkeling van intensieve veehouderij op grond van de Verordening ruimte uitgesloten.

Inhoud van de regeling

In eerste lid is aangegeven dat de gemeenten ten aanzien van de RBV-locaties de bepalingen van hervestiging en omschakeling van intensieve veehouderij toepassen. Op grond van het tweede lid geldt als rechtstreekse regel dat slechts de overgebleven bedrijfstak van intensieve veehouderij voortgezet mag worden, dit uiteraard totdat de gemeente tot een adequate bestemmingsplanherziening is gekomen.

10. Toelichting op hoofdstuk 10. Glastuinbouw

Algemeen

In de Interimstructuurvisie en de Paraplunota ruimtelijke ordening was opgenomen dat glastuinbouw zo veel mogelijk geconcentreerd dient te worden in vestigingsgebieden en mogelijke doorgroeigebieden. Concentratie leidt tot een aantal synergievoordelen zoals de mogelijkheid om producten gezamenlijk aan en af te voeren, in- en verkoop te bundelen en milieuproblemen gezamenlijk aan te pakken. Ook uit landschappelijk oogpunt is concentratie gewenst. De genoemde gebieden zijn op de kaarten van de reconstructie- en gebiedsplannen aangeduid en overgenomen op de kaart Zonering van het buitengebied behorende bij de Paraplunota ruimtelijke ordening.

Teneinde het concentratiebeleid te bestendigen dient dit in de Verordening ruimte te worden neergelegd. Daartoe worden de genoemde gebieden begrensd en wordt per gebied aangegeven wat de ontwikkelingsmogelijkheden voor de glastuinbouw zijn. Buiten deze gebieden is glastuinbouw enkel toegestaan door al gevestigde (solitaire) bedrijven en dat in principe tot een maximum van 3 ha netto glas.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 10.1 Aanwijzing en begrenzing van gebieden voor glastuinbouw

De gebieden zoals opgenomen onder de begripsbepalingen staan, zoals ook in de inleiding is vermeld, op diverse kaarten aangeduid. Voor de werking van de Verordening ruimte is het van belang dat de gebieden als zodanig digitaal begrensd worden. De begrenzingen zijn verbeeld op een kaart die deel uitmaakt van de Verordening ruimte.

Artikel 10.2 Regels voor mogelijk doorgroeigebied glastuinbouw

In een mogelijk doorgroeigebied is een zekere concentratie van glastuinbouwbedrijven aanwezig maar deze gebieden zijn om uiteenlopende redenen niet geschikt om uit te groeien naar een vestigingsgebied. In het eerste lid, onder a, is daarom opgenomen dat nieuwvestiging van en omschakeling naar een glastuinbouwbedrijf niet is toegestaan. In het eerste lid, onder b, is opgenomen dat in een bestemmingsplan de maximale maat van bestaande glastuinbouwbedrijven wordt vastgesteld. In het tweede lid is bepaald dat bij uitbreiding van glastuinbouwbedrijven in de toelichting wordt verantwoord hoe met genoemde waarden rekening is gehouden. Daarbij wordt ingegaan op de inrichting van het gebied en worden de mogelijkheden tot voortzetting of uitbreiding van bestaande glastuinbouwbedrijven vastgelegd in relatie tot de in het gebied aanwezige waarden en belangen van natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische, water- en bodemluishoudkundige, milieuhygiënische of recreatieve aard. Tevens wordt beschreven hoe het gebied wordt ingericht en op welke wijze voordelen van duurzaamheid en synergie kunnen worden behaald.

In het geval dat het ruimtelijk gezien wenselijk is een glastuinbouwbedrijf te saneren is bij wijze van ontheffing in een mogelijk doorgroeigebied toch nieuwvestiging mogelijk. Het vierde lid noemt de criteria waaraan een dergelijke ontheffing moet voldoen. Ontheffing ten behoeve van nieuwvestiging is ook mogelijk ingeval van herschikking van bouwblokken binnen een mogelijk doorgroeigebied.

Artikel 10.3 Regels voor vestigingsgebied

In de meeste vestigingsgebieden bevindt zich al een aantal glastuinbouwbedrijven. In verband met een optimale ruimtelijke inrichting van het gebied is het van belang dat in een bestemmingsplan wordt vastgelegd waar de bouw van clusters van nieuwe bedrijven of de combinatie van nieuwe en uitbreiding van bestaande bedrijven mogelijk is. Daarbij moet tevens de maximaal toegestane omvang van de bedrijven worden bepaald.

In de toelichting bij het bestemmingsplan dat genoemde ontwikkelingen mogelijk maakt, dient verantwoording gegeven te worden voor de gemaakte keuzes waarbij wordt aangetoond dat rekening is gehouden met andere ruimteclaims dan glastuinbouw en de in het gebied aanwezige waarden en belangen. In het eerste lid, onder b, en het tweede tot en met vierde lid is het bovenstaande vastgelegd.

Omdat in het vestigingsgebied de eigenlijke concentratie van glastuinbouwbedrijven moet plaatsvinden, dienen de mogelijkheden daarvoor zo veel als mogelijk behouden te blijven. In het eerste lid, onder a, is daarom opgenomen dat omschakeling naar of uitbreiding van andere bedrijfsvormen alleen mogelijk is als uit een verantwoording duidelijk wordt dat de ontwikkeling van glastuinbouwbedrijven daardoor niet wordt gefrustreerd.

Artikel 10.4 Regels voor glasboomteeltgebied Zundert

Zoals is aangegeven in de Structuurvisie ruimtelijke ordening neemt de boomteeltsector in toenemende mate een belangrijke economische positie in binnen de provincie. Mede gelet op het belang van deze sector ondersteunen wij de ontwikkeling van het glasboomteeltgebied Zundert. Juist daarom is dit gebied in de Structuurvisie ruimtelijke ordening aangeduid als accentgebied agrarische ontwikkeling. In de verordening wordt ontwikkelingsruimte geboden door het aanwijzen van een glasboomteeltgebied (zie art. 10.1, onder c). Voor dit gebied worden de ontwikkelingsmogelijkheden uit het bestemmingsplan Buitengebied 1997 van de gemeente Zundert overgenomen. Daarmee liggen de specifieke ontwikkelingsmogelijkheden voor de boomteeltsector in dit gebied op provinciaal niveau vast. Aldus is binnen dit gebied ruimte aanwezig voor de bestaande glasboomteeltbedrijven voor het oprichten van circa vier hectare glas per bedrijf. Voor alle duidelijkheid geven wij hierbij aan dat de in het glasboomteeltgebied Zundert aanwezige boomteeltbedrijven een overwegend grondgebonden karakter hebben. Dat geldt overigens eveneens voor de in het gebied aanwezige zachtfruitbedrijven. Dit betekent dat dergelijke bedrijven gebruik kunnen maken van de regeling welke geldt voor gebieden teeltondersteunende kassen toegestaan (art. 8.3, vijfde lid).

Artikel 10.5 Regels voor uitbreiding van bestaande glastuinbedrijven buiten de aangewezen vestigingsgebieden

In de Paraplunota ruimtelijke ordening en de Beleidsnota Glastuinbouw (2006) was ook beleid opgenomen voor glastuinbouwbedrijven die gelegen zijn buiten de hierboven genoemde gebieden. Het gaat hierbij veelal om solitair gelegen bedrijven. Bepaald is dat deze bedrijven tot een maximum van 3 ha netto glas mogen doorgroeien.

Omdat in de Verordening ruimte de ecologische hoofdstructuur en waterbergingsgebieden zijn vastgelegd, kan worden bepaald dat glastuinbouwbedrijven die hierbinnen zijn gevestigd geen uitbreidingsmogelijkheden hebben. Dit komt overeen met het beleidsuitgangspunt uit de Paraplunota ruimtelijke ordening.

De in de Beleidsnota Glastuinbouw opgenomen mogelijkheid om bedrijven die al aan het maximum van 3 ha netto glas zitten met toepassing van maatwerk en onder voorwaarden toch nog uitbreiding toe te staan, is in deze verordening niet overgenomen.

11. Toelichting op hoofdstuk 11. Niet-agrarische activiteiten buiten bestaand stedelijk gebied

Algemeen

Dit hoofdstuk bevat een regeling voor diverse niet-agrarische activiteiten waarvan de ruimtelijke ontwikkeling onder voorwaarden is toegelaten in de agrarische gebieden en in de groenblauwe mantel. Om de ruimte voor de agrarische sector ook naar de toekomst toe te bewaren, is het wenselijk strijdige functies te beperken. Het staat niet op voorhand vast welke functies strijdig zijn met de in het gebied aanwezige land- en tuinbouw. In dit hoofdstuk worden vanuit provinciaal niveau kaderstellende regels gegeven ten aanzien van de ontwikkeling van niet-agrarische functies. Indien deze plaatsvinden in de groenblauwe mantel wordt vereist dat de beoogde ontwikkeling een positieve bijdrage levert aan de bescherming en ontwikkeling van de onderkende ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om daar verder invulling aan te geven. Dit geldt ook indien de beoogde ontwikkeling plaatsvindt in gebieden waar specifieke bescherming vereist is op grond van de regeling inzake de bescherming van aardkundig waardevolle gebieden (art. 7.1 en 7.2), de bescherming van cultuurhistorisch waardevolle gebieden (art. 7.3 en 7.4), en nationale landschappen (art. 7.5, 7.6 en 7.7).

Als regel is voor de ontwikkeling van niet-agrarische functies de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit en de kwaliteitsverbetering van het landschap van toepassing. Daarbij is van belang dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen alleen zijn toegelaten op locaties waar op grond van de geldende planologische regeling het bouwen van gebouwen is toegestaan (het zogenaamde VAB-beleid). In de gevallen waarin een dergelijk hergebruik niet mogelijk of nodig is, wordt dit expliciet in de voorschriften bepaald. Ook wordt expliciet aangegeven in welke gevallen het vereiste van kwaliteitsverbetering van het landschap niet van toepassing is, dit omdat een specifieke regeling daarvoor in de plaats komt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 11.1 Regels voor het wonen buiten bestaand stedelijk gebied

Eerste lid: basisregel inzake woningen

Het eerste lid van dit artikel bevat een tweetal basisregels welke gezien kunnen worden als uitwerking van het in artikel 1.2, eerste en tweede lid, geformuleerde principe van zorgvuldig ruimtegebruik, in het bijzonder wat betreft het vereiste dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen als regel gebruikgemaakt dient te worden van bestaande bouw(mogelijkheden), het zogenaamde VAB-beleid.

In onderdeel a is bepaald dat bestemmingsplannen de nieuwbouw van woningen in het buitengebied niet behoren toe te laten. Onderdeel b strekt ertoe dat bestemmingsplannen regels dienen te bevatten ter voorkoming van zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen. Een dergelijk gebruiksverbod betreft aldus bijvoorbeeld agrarische bedrijfsgebouwen, bedrijfsgebouwen van niet-agrarische bedrijven, maar ook solitaire of complexmatige recreatiewoningen of andere niet voor bewoning bestemde gebouwen. Met bewoning wordt bedoeld permanent gebruik van een gebouw als woning. De regeling strekt ertoe dat voorkomen wordt dat er zelfstandige woningen ontstaan die als afzonderlijke wooneenheden op de markt aangeboden kunnen worden. Afhankelijk wonen zoals het in pandige wonen in verband met mantelzorg blijft uiteraard wel mogelijk, omdat hierbij geen sprake is van een zelfstandige wooneenheid als hier bedoeld.

Arbeidsmigranten

Het voorzien in permanente opvang van (wisselende groepen) arbeidsmigranten in het buitengebied achten wij niet gewenst. De regeling zoals opgenomen in het eerste lid maakt dan ook niet mogelijk dat bestemmingsplannen een dergelijke opvang regelen. Wel is een tijdelijk gebruik van bedrijfsbebouwing voor het huisvesten van bijvoorbeeld arbeidsmigranten ten behoeve van de piekopvang in een beperkt aantal maanden per jaar mogelijk door middel van een omgevingsvergunning voor een planologische gebruiksactiviteit voor een bepaalde termijn op grond van artikel 2.12, tweede lid, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

In de Memorie van antwoord/Nota van wijziging 73/10 D, d.d. 7 december 2010, hebben wij over arbeidsmigranten het volgende naar voren gebracht.

“Wij delen uw zorg voor het op goede wijze huisvesten van arbeidsmigranten. Het bieden van tijdelijke huisvesting, tijdens piekbelastingen van het aanwezige agrarisch bedrijf, is nodig vanwege de ter plaatse aanwezige agrarische bedrijfsvoering. Wij vinden dat vanuit die optiek aanvaardbaar. Hierbij moeten de voorzieningen uiteraard voldoen aan de daarvoor vigerende regelgeving. Dat is echter de verantwoordelijkheid van gemeenten om daarop toe te zien.

In toenemende mate is er echter geen sprake meer van tijdelijke huisvesting maar van permanente huisvesting voor wisselende groepen bewoners. Deze permanente opvang hoort primair binnen het reguliere huisvestingsbeleid opgevangen te worden door kwalitatief bij de vraag passende huisvesting te ontwikkelen. Het is daarbij gewenst dat de gemeenten, na afstemming in regionaal verband, in het woningbouwprogramma rekening houden met de specifieke vraag die huisvesting van arbeidsmigranten met zich brengt. Gelet op het belang van regionale afstemming zullen wij er zorg voor dragen dat dit onderwerp binnen de regionaal ruimtelijke overleggen geagendeerd wordt. Uitgangspunt bij de opvang van permanente huisvesting is dat woonfuncties worden gerealiseerd in het stedelijk gebied of de gebieden die zijn aangeduid als zoekgebied voor verstedelijking. Juist daar is een goede integratie mogelijk en zijn voorzieningen binnen handbereik. Binnen deze gebieden bestaan er ook mogelijkheden voor gemeenten om in samenwerking met werkgevers van arbeidsmigranten of andere initiatiefnemers pensionachtige of ‘short stay’-voorzieningen te realiseren.

De Verordening ruimte biedt echter ook de mogelijkheid om op plekken in het buitengebied die de gemeente daarvoor geschikt vindt, kleinschalige pensionachtige activiteiten te ontwikkelen. Voorwaarde daarbij is wel dat er geen zelfstandige wooneenheden opgericht mogen worden. Wij verwachten dat de gemeente hier ook handhavend op zullen toezien.”

Sluitstuk van voorgaand beleid is dat er in artikel 11.1, eerste lid, een verbod is opgenomen voor zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen.

Woonboten als gebouw

In dit verband merken wij op dat onder omstandigheden een woonboot op grond van de Woningwet aangemerkt kan worden als gebouw voor de bouw waarvan een omgevingsvergunning vereist is. Wij verwijzen daartoe naar recente uitspraken van de Raad van State, uitspraak 7 april 2010, 200905090/1/H1, Waalwijk, en uitspraak 25 augustus 2010, 200908871/1/H1, Teylingen. Het eerste lid geldt aldus evenzeer in gevallen waarin een woonboot als gebouw aangemerkt moet worden.

Tweede lid: bedrijfswoningen

Het tweede lid formuleert een uitzondering op de basisregel: de nieuwbouw van een eerste agrarische bedrijfswoning of van een andere eerste bedrijfswoning, behorend bij een niet-agrarisch bedrijf dat toegelaten is op grond van de Verordening ruimte, is onder voorwaarden wel toegelaten. Aldus is een tweede agrarische bedrijfswoning uitgesloten. De gestelde voorwaarden betreffen de noodzaak in verband met de aard van de bedrijfsvoering en de noodzaak dat deze eerste bedrijfswoning niet het gevolg is van een eerder aanwezige, doch afgestoten bedrijfs-woning. Hiermee wordt een ongewenste afstoting (bijvoorbeeld door afzonderlijke verkoop) van een bedrijfswoning voorkomen. Tevens wordt vereist dat het bestemmingsplan voorwaarden stelt ten aanzien van een goede landschappelijke inpassing, met inbegrip van de sloop van overtollige bebouwing.

Derde lid: VAB-woning en splitsing

Het derde lid regelt twee andere uitzonderingen op de basisregel. Een bestemmingsplan kan voorzien in de vestiging van een of meer wooneenheden of in de splitsing daarvan in meerdere wooneenheden in cultuurhistorisch waardevolle bebouwing (waaronder karakteristieke boerde-rijen). Voorwaarde hierbij is wel dat met deze vestiging of splitsing het belang van het behoud of herstel van deze waardevolle bebouwing gediend is. Omdat het hier gaat om een kwaliteits-verbeterende ingreep kunnen de kosten van dit behoud of herstel onderdeel uitmaken van de landschapsinvesteringsregeling. Om welke cultuurhistorisch waardevolle bebouwing het gaat bepaalt de gemeente zelf bij de voorbereiding en vaststelling van desbetreffend bestemmingsplan.

Vierde lid: vergroting van woningen

In het vierde lid is ten aanzien van de vergroting van bestaande woningen de voorwaarde gesteld dat het bestemmingsplan de nodige voorwaarden ten aanzien van een goede landschappelijke inpassing bevat.

Vijfde lid

Tenslotte bepaalt het vijfde lid voor alle duidelijkheid dat de bepalingen van dit artikel niet van toepassing zijn indien en voor zover er sprake is van een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in hoofdstuk 3.

Artikel 11.2 Regels voor ruimte-voor-ruimtekavels

De ruimte-voor-ruimteregeling heeft tot doel de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij in combinatie met realisering van milieuwinst ter plaatse, de bouw van woningen op passende locaties toe te staan, dit in afwijking van de regel dat geen nieuwe (burger)woningen mogen worden toegevoegd aan het buitengebied. De regeling geeft aan dat een passende locatie gevonden kan worden in een bebouwingsconcentratie binnen de groenblauwe mantel of binnen het agrarisch gebied. Wat dit laatste gebied betreft met uitzondering van de landbouwontwikkelingsgebieden en de vestigingsgebieden glastuinbouw.

Aldus is uitdrukkelijk bepaald dat geen toepassing gegeven hoeft te worden aan het gebruik van een bestaande locatie, zoals geregeld in artikel 2.1, tweede lid, onder a. Ook wordt met de toepassing van de ruimte-voor-ruimteregeling reeds bijgedragen aan het vereiste van een investering in het landschap in verband waarmee artikel 2.2 dan ook niet van toepassing wordt verklaard.

Voor de toepassing van de ruimte-voor-ruimteregeling hebben Gedeputeerde Staten in 2006 een beleidsregel vastgesteld. Hierin zijn de voorwaarden neergelegd waaronder aan de regeling deelgenomen kan worden. In de Verordening ruimte is bepaald dat de Beleidsregel ruimte voor ruimte 2006 (vooralsnog) beschouwd wordt als nadere regels ten aanzien van bestemmingsplannen die voorzien in een ruimte-voor-ruimte-kavel.

In de Paraplunota ruimtelijke ordening waren de planologische voorwaarden opgenomen die golden voor het ontwikkelen van een ruimte-voor-ruimte-kavel. In artikel 11.2, eerste lid, is bepaald dat een bestemmingplan dat voorziet in een ruimte-voor-ruimte-kavel een verantwoording daaromtrent bevat. In het tweede lid zijn de thema's opgenomen die in de verantwoording ten minste aan bod moeten komen. Deze komen kort gezegd erop neer dat is verzekerd dat voldaan is aan de nadere ruimte-voor-ruimteregels, dat het bestemmingsplan zorgdraagt voor een goede landschappelijke inpassing en dat er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling. Met deze laatste clausule wordt beoogd te voorkomen dat een ruimte-voor-ruimte-locatie het karakter krijgt van een stedelijke ontwikkeling zoals geregeld in hoofdstuk 3.

Medegebruik van de ruimte-voor-ruimteregeling door gemeenten

Wij hebben in onze brief van 20 april 2010 aan de gemeenten uiteengezet dat er voor hen de mogelijkheid bestaat gebruik te maken van de provinciale ruimte-voor-ruimteregeling. Een gemeente en de provincie kunnen een overeenkomst sluiten over de afdracht aan de gemeente van financiële middelen nadat er binnen die gemeente 30 ruimte-voor-ruimte-kavels zijn ontwikkeld waarvan de provincie uit de ontwikkeling inkomsten heeft ontvangen. De hoogte van de afdracht bedraagt 50% van de vergoeding tussen de 30 en 50 ontwikkelde ruimte-voor-ruimte-kavels en 75% boven de 50 ontwikkelde ruimte-voor-ruimte-kavels. Daarbij is het niet van belang of de ruimte-voor-ruimte-kavels binnen of buiten het zoekgebied verstedelijking zijn ontwikkeld. De ontvangsten zijn bedoeld om in te zetten voor kwaliteitsverbetering van het landschap zoals geregeld bedoeld in artikel 2.2.

Artikel 11.3 Nadere regels inzake ruimte-voor-ruimte-kavels

In dit artikel is bepaald dat de door Gedeputeerde Staten op 20 december 2005 vastgestelde Beleidsregel ruimte voor ruimte 2006 wordt aangemerkt en mitsdien toegepast als nadere regel ten aanzien van bestemmingsplannen die voorzien in een ruimte-voor-ruimte-kavel. Deze regels zijn gesteld in verband met het beleid om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij in combinatie met realisering van milieuwinst ter plaatse de bouw van woningen op passende locaties toe te staan.

Artikel 11.4 Kwaliteitsverbetering in bebouwingsconcentraties

Op grond van de provinciale beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling (per 1 juni 2010 ingetrokken) was het mogelijk om nieuwe woningen in bebouwingsconcentraties in het landelijk gebied te ontwikkelen. Bij de voorbereiding van de Verordening ruimte zijn alle beleidsregels heroverwogen. In het voorstel voor een nieuwe regeling willen wij recht doen aan de praktijk waarin gemeenten de mogelijkheden van de beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling benutten om revitaliseringsdoelen te bereiken. Daarnaast willen wij de provinciale doelen met betrekking tot de ontwikkeling van ruimte-voor-ruimte-kavels, en de daarmee gepaard gaande ruimtelijke kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied, verder ondersteunen.

Op grond van de nieuwe regeling kan de gemeente in de bebouwingsconcentraties binnen de zoekgebieden voor verstedelijking, met inbegrip van de gebieden integratie stad-land, uit het eigen

programma nieuwe woningen ontwikkelen, op daartoe geschikte locaties, om daarmee middelen te genereren voor een kwaliteitsverbetering in het buitengebied zoals geregeld in artikel 2.1. De gemeente dient in de toelichting bij het bestemmingsplan uiteraard te verantwoorden op welke wijze toepassing is gegeven aan deze kwaliteitsverbetering, maar ook dat het bestemmingsplan zorgdraagt voor een goede landschappelijk inpassing en dat er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling. Met deze laatste clausule wordt beoogd te voorkomen dat een ontwikkeling het karakter krijgt van een stedelijke ontwikkeling zoals geregeld in hoofdstuk 3. Voorts is uitdrukkelijk bepaald in de regeling dat gebruikgemaakt dient te worden van een bestaande locatie, zoals geregeld in artikel 2.1, tweede lid, onder a, niet van toepassing is. Ten slotte is in algemene termen bepaald dat de toepassing van de regeling geen inbreuk maakt op de ruimte-voor-ruimteregeling zoals in artikel 11.3 geregeld. Praktisch gesproken kan dit inhouden dat er beperkingen zijn aan de mogelijkheden voor nieuwbouw op basis van onderhavige regeling, bijvoorbeeld vanwege het feit dat de inzet ten behoeve van kwaliteitsverbetering onvoldoende is vormgegeven. Om van provinciaal niveau ongewenste planvorming te voorkomen achten wij het gewenst dat de gemeente tijdig overleg voert over de gewenste afstemming tussen de toepassing van de ruimte-voor-ruimteregeling en onderhavige regeling.

Onderhavige regeling heeft uitsluitend betrekking op de nieuwbouw van woningen. De nieuwbouw van zelfstandige bedrijfsgebouwen achten wij ongewenst. Wel kan binnen de reguliere marges van de woonbestemming gebruikgemaakt worden van de mogelijkheid van aan huis verbonden beroep of bedrijf.

Artikel 14.4, derde lid, van deze verordening regelt een overgangsregeling in die zin dat een bestemmingsplan dat strekt tot toepassing van de verruimde regeling tot 1 juli 2011 vastgesteld kan worden. Een langere termijn zoals in de inspraak naar voren werd gebracht zou tot ongewenste concurrentie met de toepassing van de ruimte-voor-ruimteregeling leiden.

Artikel 11.5 Regels voor landgoederen

De regeling is in hoofdlijnen ontleend aan de (per 1 juni 2010 ingetrokken) notitie Rood voor groen, Nieuwe landgoederen in Brabant. De voorgestelde regeling bevat slechts op onderdelen enkele harde normen en is overigens sterk kwalitatief van aard. De voorheen geldende beleidsnota was naar ons oordeel te sterk normatief ingevuld. De nieuwe regeling geeft de gemeente veel meer beleidsvrijheid om in concrete gevallen maatwerk te plegen. Indien zich een voornemen aandient voor een nieuw landgoed in het agrarisch gebied, kan de gemeente zelf alle belangen afwegen binnen de door de Verordening ruimte gestelde kaders. In de genoemde beleidsnota was een minimale omvang van een landgoed 10 ha. Omdat – zoals in de inspraak terecht is opgemerkt – een minimale omvang van 5 ha het gevaar in zich bergt dat er allerlei kleine initiatieven ontwikkeld kunnen worden die onvoldoende robuust zijn, wordt voorgesteld om te blijven uitgaan van een minimale omvang van 10 ha.

Bij de ontwikkeling van nieuwe landgoederen wordt de ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd doordat er minimaal 2,5 hectare nieuwe natuur per woning dient te worden gerealiseerd en er ook voor het overige wordt voldaan aan de diverse kwaliteitsregels voor het oprichten van nieuwe landgoederen zoals opgenomen in het derde lid. De aanleg van deze nieuwe natuur kan uiteraard niet gefinancierd worden uit (provinciale of rijks)subsidiereregelingen. Overigens kan voor het beheer onder omstandigheden wel beroep worden gedaan op een subsidiereregeling.

In het kader van de inspraak is gevraagd naar verduidelijking van de voorwaarde ‘dat de beoogde wooneenheden slechts gerealiseerd kunnen worden met een karakteristieke verschijningsvorm van allure’. In essentie wordt hiermee bedoeld dat de woonbebouwing van een nieuw landgoed een geheel eigen verschijningsvorm heeft die afwijkt van een reguliere woonbebouwing, ook al zou dit

een groot landhuis betreffen. Wij laten aan de gemeenten en initiatiefnemer over hieraan invulling te geven, overigens in de context van de andere voorwaarden zoals een duurzame verrijking van de bestaande cultuurhistorische, landschappelijke, ecologische en waterhuishoudkundige waarden en kenmerken van het betrokken gebied en inpassing – voor zover van toepassing – in de groenblauwe mantel en de diverse waardenkaarten.

Wat betreft nieuwe natuur dient er sprake te zijn van aanleg van nieuw bos- of natuurgebied.

Nieuwe natuur moet aansluiten op de landschappelijke en ecologische karakteristieken en kwaliteiten ter plekke en een bijdrage leveren aan de te ontwikkelen groenstructuur. Naast bos kunnen ook andere vormen van natuur (bijvoorbeeld (schraal)grasland, heide, water) onderdeel uitmaken van de nieuwe natuur. Onder omstandigheden kan deze aanleg van nieuwe natuur een fysieke bijdrage zijn aan de realisering van de ecologische hoofdstructuur of ecologische verbindingzones. De gemeente dient inrichtingsvoorstellen te beoordelen aan de hand van beoogde natuurbeheertypen in relatie tot de bestaande omgevingskwaliteiten. Er is geen eenduidige definitie van 'nieuwe natuur' te geven. Van belang is dat er substantiële natuurwaarden worden toegevoegd, wat per situatie wordt beoordeeld op basis van de a) biotiek (bodem en water), de landschappelijke omstandigheden en de wijze waarop inrichting en beheer plaatsvindt. Hierbij kan de provinciale systematiek van de natuurbeheertypen worden gehanteerd. Substantiële natuurwaarden worden toegevoegd wanneer er nieuw bos- of natuurgebied gerealiseerd wordt met een bepaalde kwantiteit (omvang en oppervlakte) en kwaliteit (kenmerken en aard). Voorts is de openbare toegankelijkheid van de voorzieningen voor extensieve recreatie op het nieuwe landgoed een wezenlijk kenmerk.

Wat betreft de uitbreiding van bestaande landgoederen wordt bepaald dat voorgaande regels van overeenkomstige toepassing zijn. Ingeval een bestaand landgoed aangemerkt is als een complex van cultuurhistorisch belang, gelden de regels voor deze complexen. Bij een eventuele uitbreiding of aanpassing van zo'n historisch landgoed gelden er specifieke regels in hoofdzaak gericht op het behoud of het herstel van het cultuurhistorisch karakter van zo'n complex. Voorts bevat de regeling de mogelijkheid om onder de aangegeven voorwaarden ook een andere functie dan wonen in de bebouwing toe te laten.

Ten slotte zij opgemerkt dat met de toepassing van de regeling voor nieuwe landgoederen reeds wordt bijgedragen aan het vereiste van een investering in het landschap. Artikel 2.2 is dan ook niet van toepassing verklaard, evenmin als de regeling dat gebruikgemaakt dient te worden van een bestaande locatie, zoals geregeld in artikel 2.1, tweede lid, onder a.

Artikel 11.6 Regels voor niet-agrarische ruimtelijke ontwikkelingen

Eerste lid: voorwaarden inzake VAB-vestiging

Niet-agrarische ruimtelijke ontwikkelingen kunnen in de groenblauwe mantel en agrarisch gebied vestigen en uitbreiden mits er bij vestiging sprake is van hergebruik van een bestaande locatie als bedoeld in artikel 2.1, een zogenaamde VAB-vestiging. Belangrijke voorwaarden zijn dat deze bedrijven behoren tot de milieucategorie 1 of 2, waarbij de bouwblokgrootte ten hoogste 5000 m² is. Dit laatste sluit dan aan op de regeling bestaande en nieuw te vestigen bedrijven in kernen in landelijk gebied (art. 3.8). Verder dient de eventuele vestiging of uitbreiding niet te leiden tot een voorziening met een al dan niet zelfstandige kantoorvoorziening met een baliefunctie of tot een, al dan niet zelfstandige, detailhandelsvoorziening met een verkoopvloeroppervlakte van meer dan 200 m². Ten slotte zijn er nog voorwaarden die betrekking hebben op de inrichting van het bestemmingsvlak. Wij verwachten van gemeenten dat zij bij de voorbereiding van een desbetreffend bestemmingsplan deze voorwaarden concretiseren en bijvoorbeeld een bij de omgeving passende regeling opnemen, waaronder maximale maatvoeringen en bouwhoogten.

Tweede lid: verantwoording

Indien de beoogde ontwikkeling plaatsvindt in de groenblauwe mantel, dient de ontwikkeling gepaard te gaan met een positieve bijdrage aan de bescherming en ontwikkeling van de onderkende ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken. Voor wat betreft de agrarische gebieden dient de beoogde ontwikkeling bij te dragen aan de ontwikkeling van een gemengde plattelandseconomie zoals bedoeld in art. 8.2. De toelichting bij het bestemmingsplan dient een en ander te verantwoorden.

Derde lid: uitbreiding

De vestiging van niet-agrarische bedrijven in de milieucategorie 1 en 2 en met een omvang groter dan 5000 m² of niet-agrarische bedrijven in de milieucategorie 3 of hoger is uitgesloten. Wel kunnen dergelijke bedrijven een redelijke uitbreidingsmogelijkheid krijgen indien dit in de toelichting wordt verantwoord. Wat in een concrete situatie redelijke uitbreiding is betreft maatwerk. De verantwoording ziet allereerst toe op een verantwoording zoals bij uitbreiding van bedrijven in kernen buiten het stedelijk concentratiegebied, geregeld in art. 3.8, vierde lid. Hierbij wordt inzicht gevraagd in de ruimtelijk-economische noodzaak van de uitbreiding en de (on)mogelijkheid tot verplaatsing naar een bedrijventerrein of elders binnen bestaand stedelijk gebied. Daarnaast is er een verantwoording vereist, hetzij in verband met de bijdrage aan de versterking van de groenblauwe mantel, hetzij in verband met de bijdrage aan de gemengde plattelandseconomie.

Artikel 11.7 Afwijkende regels voor agrarisch-technische hulpbedrijven en agrarisch verwante bedrijven

Dit artikel bevat regels voor agrarisch-technische hulpbedrijven en agrarisch verwante bedrijven voor zover het gaat om regels welke afwijken van artikel 11.6. In de begripsomschrijvingen is nader aangegeven om welke soort bedrijven het hier gaat. De regeling ziet ook op bedrijven welke zich richten op het opwekken van duurzame energie door middel van biomassavergisting.

Biomassa is een verzamelterm voor allerlei stoffen. In de Europese richtlijn duurzame elektriciteit (2001/77/EG) wordt biomassa als volgt omschreven: de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van de landbouw (inclusief plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, alsmede de afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval. Een groot scala aan producten en reststromen valt onder deze definitie, zoals dierlijke mest, slachtafval, hout, papier, frituurolie en GFI.

Het vergisten van biomassa wordt al lange tijd toegepast. Tijdens de vergisting van biomassa wordt door verschillende bacteriën de organische stof omgezet in biogas (methaan en koolstofdioxide) in een anaërobe (zuurstofloze) omgeving. Door het vergisten van biomassa wordt organische stof afgebroken en omgezet in biogas. Dit gas kan als brandstof worden gebruikt voor een warmtekrachtkoppeling, waarbij elektriciteit en warmte geproduceerd wordt. Het biogas kan ook gereinigd worden tot aardgaskwaliteit en aan het aardgasnetwerk worden toegevoegd. Bij het vergisten wordt onderscheid gemaakt tussen natte en droge vergisting. Beide methodes zijn biologisch gezien gelijk, maar technisch gezien verschillen ze sterk van elkaar.

Bron: www.dwa.nl

Vestiging en uitbreiding door middel van hergebruik van voormalige agrarische bouwblokken voor dergelijke bedrijven is onder aangegeven voorwaarden mogelijk in de agrarische gebieden.

De maximale bouwblokgrootte is 1,5 ha. Onder aangegeven voorwaarden is een redelijke uitbreiding van een bestaand bedrijf mogelijk boven deze 1,5 ha.

Artikel 11.8 Afwijkende regels voor horecabedrijven en maatschappelijke voorzieningen

Dit artikel bevat regels voor horecabedrijven en maatschappelijke voorzieningen voor zover het gaat om regels welke afwijken van artikel 11.6. Het begrip horeca is omschreven in de begripsbepalingen. Daaronder wordt begrepen:

- het bedrijfsmatig verstrekken van dranken of etenswaren voor gebruik ter plaatse;
- het bedrijfsmatig bieden van hotel- of groepsaccommodatie;
- het bedrijfsmatig bieden van vermaaks- of wellnessfaciliteiten; of
- het bedrijfsmatig bieden van congres- of vergaderfaciliteiten, één en ander al dan niet in combinatie met elkaar.

Eerste en tweede lid: VAB-vestiging in agrarisch gebied

In agrarisch gebied kan een VAB-vestiging van een horecabedrijf of een maatschappelijke voorziening plaatsvinden tot een bestemmingsvlak van 1,5 hectare en mits dit niet leidt tot een grootschalige voorziening. Het tweede lid geeft aan welke aanvullende verantwoording vereist is.

Derde lid: uitbreiding van bestaande horecabedrijven en maatschappelijke voorzieningen

Dit artikellid bevat een afwijkende regeling ten aanzien van bestaande horecabedrijven en bestaande maatschappelijke voorzieningen. Ook hier geldt dat de ontwikkeling niet mag leiden tot een grootschalige voorziening. Er is sprake van een grootschalige voorziening bij een bezoekersaantal van meer dan 100.000 of een aantal overnachtingen van meer dan 100.000, al dan niet in combinatie met elkaar.

Artikel 11.9 Aanvullende en afwijkende regels voor recreatiewoningen

Eerste lid: aanvullende regels voor solitaire recreatiewoningen

Dit artikellid bepaalt uitdrukkelijk dat de ontwikkeling van nieuwe solitaire recreatiewoningen niet is toegestaan, behoudens op locaties waar ook een reguliere woonfunctie is toegelaten en dat uitbreiding tot ten hoogste 10% slechts eenmalig en onder voorwaarden mogelijk is.

Tweede en derde lid: afwijkende regels voor VAB-vestiging of uitbreiding van complex van recreatiewoningen

Deze artikelleden bevatten regels voor de VAB-vestiging of uitbreiding van een complex van recreatiewoningen voor zover het gaat om regels welke afwijken van artikel 11.6. Het tweede lid bevat daartoe bepalingen ten aanzien van de ontwikkeling (vestiging of uitbreiding) van complexen van recreatiewoningen. Daarbij is er een grens gesteld op grond van het te verwachten bezoekersaantal als zijnde een grootschalige voorziening. Aldus vallen niet-grootschalige complexen van recreatiewoningen onder de werking van deze regeling. Andere vormen van bedrijfsmatige verblijfsrecreatie zoals hotel- of groepsaccommodatie en kampeerterreinen, met inbegrip van de daarbij behorende bedrijfswoningen, vallen onder de werking van artikel 11.6 of 11.8.

In de groenblauwe mantel en in de agrarische gebieden is een nieuwe ontwikkeling van complexmatige recreatiewoningen onder de aangegeven voorwaarden mogelijk. Uitdrukkelijk dient ook een bedrijfsmatige exploitatie van verblijfsrecreatie verzekerd te zijn. Onder bedrijfsmatige

exploitatie verstaan wij in dit kader het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer en exploitatie, dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt. De exploitant en gemeente zijn verantwoordelijk dat permanente bewoning op het complex wordt tegengegaan. Zowel in de agrarische gebieden als de groenblauwe mantel is uitbreiding onder voorwaarden mogelijk. In de groenblauwe mantel geldt als bovengrens een bestemmingsvlak van 1,5 hectare.

Woonboten als gebouw

In dit verband merken wij op dat onder omstandigheden een woonboot op grond van de Woningwet aangemerkt kan worden als gebouw voor de bouw waarvan een omgevingsvergunning vereist is. Wij verwijzen daartoe naar recente uitspraken van de Raad van State, uitspraak 7 april 2010, 200905090/1/H1, Waalwijk, en uitspraak 25 augustus 2010, 200908871/1/H1, Teylingen. Het eerste, tweede en derde lid geldt aldus evenzeer in gevallen waarin een woonboot als gebouw aangemerkt moet worden.

Vierde, vijfde en zesde lid: ontheffingsmogelijkheid ten behoeve van grootschalige voorziening

De ontwikkeling van een grootschalig complex van recreatiewoningen is gekoppeld aan een ontheffing. Daarbij geldt als criterium meer dan 100.000 overnachtingen per jaar. Dat komt bij een bezettingsgraad van 70-80% (gehanteerd door grote, professionele verhuurorganisaties) en gemiddeld 5 tot 7 slaapplekken overeen met circa 75 recreatiewoningen.

Permanente bewoning van recreatiewoningen: regeling in het Besluit omgevingsrecht

Voorkomen moet worden dat recreatiewoningen permanent worden bewoond. Bestemmingsplannen dienen op dit punt duidelijke, handhaafbare bepalingen te bevatten. Omdat permanente bewoning van met name grotere en luxere recreatiewoningen veelvuldig voorkomt, is het nodig stringente kaders te hanteren voor het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning. Op rijksniveau is bepaald onder welke voorwaarden permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk is: zie daartoe het Besluit omgevingsrecht, Stb. 2010, 143, bijlage II, art. 4, tiende lid. Na gemeentelijke afweging is dit mogelijk mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidshinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont; en
- d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

Artikel 11.10 Afwijkende regels voor dagrecreatie

Dit artikel bevat regels voor dagrecreatieve terreinen voor zover het gaat om regels welke afwijken van artikel 11.6. Wat onder een dagrecreatief terrein verstaan moet worden is omschreven in desbetreffende begripsbepaling. Als voorbeeld wordt onder een dagrecreatief terrein verstaan: dierentuin; safaripark; sprookjestuin; attractiepark; openluchtmuseum. Ook kunnen hieronder worden begrepen: een (omvangrijke) speeltuin; mini- en midgetgolfterrein; kinderboerderij of hertenkamp. Ook een golfbaan wordt begrepen onder een dagrecreatief terrein. In het algemeen

behoort tot de golfbaan het gehele terrein: zogenoemd buitengebied, carry, rough, semi-rough, fairway, tee, green, driving-range. Verder kan de gemeente bij haar beoordeling het toekomstig ruimtebeslag van een baan met achttien holes betrekken, ook al gaat het initiatief uit van een baan van negen holes. Op deze wijze wordt eventuele toekomstige uitbreiding bij de beoordeling betrokken.

Voor de ruimtelijke beoordeling van een dagrecreatief terrein dient het gehele complex beoordeeld te worden. De bedoeling van de regeling is dat bij de voorgenomen aanleg van een nieuw dagrecreatief terrein mede gebruik wordt gemaakt van bestaande bebouwing. Daarin kunnen bijvoorbeeld de bijbehorende horeca- en kantoorvoorzieningen gevestigd worden. Uiteraard zijn deze zaken geen onderwerp van regeling van de Verordening ruimte indien deze gelegen zijn binnen bestaand stedelijk gebied, bijvoorbeeld als onderdeel van een stedelijk park of plantsoen.

Eerste en tweede lid: VAB-vestiging of uitbreiding van een dagrecreatief terrein

Het eerste lid bevat bepalingen ten aanzien van de ontwikkeling (vestiging of uitbreiding) van dagrecreatieve terreinen. Daarbij is er een grens gesteld op grond van aan het te verwachten bezoekersaantal (zie derde lid). Aldus vallen niet-grootschalige complexen van dagrecreatieve terreinen onder de werking van deze regeling.

In de groenblauwe mantel en in de agrarische gebieden is een nieuwe ontwikkeling van dagrecreatieve voorzieningen onder de aangegeven voorwaarden mogelijk.

Derde en vierde lid: ontheffingsmogelijkheid ten behoeve van grootschalige voorziening

De ontwikkeling van een grootschalig dagrecreatief terrein is gekoppeld aan een ontheffing. Daarbij geldt als criterium een bezoekersaantal van ten minste 100.000 bezoekers per jaar. Wij merken daarover op dat in het Besluit milieueffectrapportage, bijlage onderdeel C, onder punt 10.1, wat betreft de aanleg van een of meer recreatieve toeristische voorzieningen eveneens een relatie gelegd wordt met het aantal bezoekers. Wij sluiten in onze regeling daarop aan. Wat betreft de handhaving merken wij nog op dat het gaat om vestiging of uitbreiding waarvoor een bestemmingsplanherziening nodig is, niet om een autonome ontwikkeling toegestaan binnen de grenzen van het geldend bestemmingsplan.

Artikel 11.11 Regels voor kleinschalige vrijetijdsvoorzieningen buiten bestaand stedelijk gebied

Dit artikel regelt dat in de kernrandzone veldsporten of andere vrijetijdsvoorzieningen, zoals volkstuinen, scouting, ponyclubs en dergelijke, mits deze gepaard gaan met beperkte bebouwing en beperkte publiekaantrekkende werking onder voorwaarden mogelijk zijn. In verband daarmee zijn al dan niet verenigingsgebonden horeca-activiteiten (alcoholische drankverstrekking en fastservice en dergelijke) ongewenst. Voor de ontwikkeling van deze functies wordt het vereiste van ontwikkeling op een bestaande locatie losgelaten omdat er sprake moet zijn van beperkte bebouwing. Onder beperkte bebouwing verstaan wij in dit geval bebouwing met een bouwlaag, een beperkte oppervlakte en een beperkt investeringsniveau (bijvoorbeeld houten bebouwing).

Artikel 11.12 Regels voor lawaaisporten buiten bestaand stedelijk gebied

De provincie streeft naar de opheffing van lawaaisportterreinen in het buitengebied. Een voornemen tot uitbreiding of vestiging van een lawaaisport (rallysport, motorsport, modelvliegtuigsport en dergelijke) dient beoordeeld te worden als zijnde een bedrijventerrein. Wij achten het onwenselijk om ruimere mogelijkheden in het kader van de Verordening ruimte op te nemen. Onder bijzondere omstandigheden kan een voorkomend geval voorgelegd worden aan de Provin-

ciala Staten om een specifieke afweging te maken. Deze specifieke afweging kan in gang gezet worden doordat een gemeente bij Provinciale Staten een verzoek indient om door middel van een herziening van de Verordening ruimte (aanpassing van het zoekgebied voor verstedelijking) dan wel door middel van een provinciaal inpassingsplan een eventueel initiatief voor de vestiging van een lawaaisport honoreert.

Artikel 11.13 Regels voor windturbines buiten bestaand stedelijk gebied

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.9 (Regels voor windturbines in bestaand stedelijk gebied) is al algemene informatie gegeven over het provinciale beleid inzake windturbines. Wat betreft windturbines in het buitengebied vindt de provincie het belangrijk dat de ontwikkeling daarvan aansluit bij de aanwezige karakteristiek en landschappelijke kwaliteiten in Noord-Brabant. Daaruit volgt dat het bouwen van windturbines in de kleinschalige cultuurlandschappen van Brabant niet gewenst is en wordt uitgesloten. In de grootschalige landschappen zijn windturbines wel passend. Om het grootschalige karakter van deze landschappen te benadrukken en om versnippering van initiatieven tegen te gaan, kiest de provincie in deze gebieden voor clustering van windturbines. In het buitengebied liggen er met name kansen in de grootschalige Brabantse landschappen van het zoekleigebied. Hier vragen wij een geclusterde opstelling van minimaal acht windturbines in lijn- of clusteropstelling. Uitbreiding in het buitengebied van bestaande opstellingen naar opstellingen van minimaal 8 turbines is eveneens mogelijk. Een dergelijk aantal is tot op heden een gebruikelijke en goed inpasbare maatvoering gebleken. De daadwerkelijke realisering kan geschieden door een of meer exploitanten, en ook gefaseerd.

In het eerste lid, onder c, is bepaald dat verzekerd moet zijn dat de windturbines na afloop van het daadwerkelijke gebruik gesloopt worden. Op welke wijze de gemeente deze zekerstelling van initiatiefnemer krijgt, wordt aan de verantwoordelijkheid van de gemeente overgelaten. Hierbij ligt aansluiting bij de systematiek die ook gehanteerd wordt bij natuurcompensatie in de rede. Gedacht kan worden aan een overeenkomst op grond waarvan verzekerd is dat na afloop van het daadwerkelijke gebruik de windmolen gesloopt wordt. In de overeenkomst kan een boeteclausule worden opgenomen die van toepassing is bij het niet, niet tijdig of onvolledig uitvoeren van de sanering. Overigens zijn ook andere wijzen van zekerstelling denkbaar. Langs welke weg de gemeente een en ander regelt, bepaalt de Verordening ruimte niet.

Artikel 14.4, vierde lid, van deze verordening bevat een overgangsregeling: onderhavige regeling is niet van toepassing voor bestemmingsplannen die voor 1 juli 2011 zijn vastgesteld. Daarmee wordt een horizon gesteld ten aanzien van pijplijngevallen.

Artikel 11.14 Regels voor wegen buiten bestaand stedelijk gebied

Dit artikel bevat enkele algemeen geformuleerde regels waaraan een bestemmingsplan, dat voorziet in de aanleg of wijziging van een gemeentelijke of provinciale weg buiten bestaand stedelijk gebied, moet voldoen. Deze regels zijn in hoofdzaak gericht op een goede onderbouwing van de ruimtelijke ontwikkeling. Onderdelen van deze regels zijn ontleend aan (de wijziging van) de Tracéwet.

Wat betreft provinciale wegen nog het volgende. De aanleg of wijziging van een provinciale weg kan planologisch op twee wijzen geregeld worden: in een provinciaal inpassingsplan of – op verzoek van de provincie – in een (gemeentelijk) bestemmingsplan. Uiteraard wordt, indien een bestemmingsplan voorziet in de aanleg of wijziging van een provinciale weg, de in dit artikel benodigde informatie van de kant van de provincie verstrekt. Overigens wordt van provinciale zijde per geval bestuurlijk afgewogen welk planologisch proces gevolgd wordt.

Ten slotte zij erop gewezen dat de Verordening wegen Noord-Brabant 2010 een provinciale weg als volgt omschrijft (art.1, onder j): openbare weg waarvan het onderhoud ingevolge artikel 15 van de Wegenwet bij de provincie berust, waarvoor de provincie de belangen ingevolge artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 beschermt en waartoe in ieder geval behoren rijbanen, fiets- en voetpaden, parkeer-, carpool-, bus- en halteplaatsen, vlucht- en andere stroken, bermen, glooiingen, grondkeringen, bermsloten, alsmede de tot de weg behorende verkeersvoorzieningen.

gunningen en een onderdeel dienen te vormen van de daarvan vergezeld gaande toelichting c.q. ruimtelijke onderbouwing.

4. De regeling inzake het regionaal ruimtelijk overleg is niet gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening, maar rechtstreeks op de algemene verordenende bevoegdheid van Provinciale Staten (artikel 145 Provinciewet). In een dergelijke autonome verordening kan de medewerking tot uitvoering daarvan van gemeentebesturen en besturen van waterschappen gevorderd worden (artikel 146, eerste lid, Provinciewet). Overigens vloeit de regeling betreffende prognose van de ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantorenlocaties (artikel 4.9) voort uit het ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (artikel 2.7).

Artikel 12.1 Instelling regionale ruimtelijke overleggen en aanwijzing gebieden

Het eerste lid geeft aan dat er voor het gehele grondgebied van de provincie vier regionale ruimtelijke overleggen zijn voor: West-Brabant, Midden-Brabant, Noordoost-Brabant en Zuidoost-Brabant. Dit sluit het beste aan bij de in de praktijk gebleken behoeften. Ten tijde van de voorbereiding van de uitwerkingsplannen van het toenmalige Streekplan 2002 waren er nog tien planningsoverleggen en het regionaal overleg binnen het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). In 2008 is het aantal regionale planningsoverleggen teruggebracht tot tien. Wij opteren voor de vier genoemde gebieden omdat dit ook het beste aansluit bij regionale samenwerkingsverbanden op andere beleidsterreinen.

Het tweede lid bevat een opdracht aan Gedeputeerde Staten om nader te bepalen welke gemeenten tot welke RRO-gebied behoren, dit om ieder misverstand op dit punt te voorkomen. Uiteraard dienen Gedeputeerde Staten daarbij rekening houden met de verschillende gemeenschappelijke regelingen op de diverse beleidsterreinen.

Artikel 12.2 Doel regionaal ruimtelijk overleg

In dit artikel wordt in algemene zin het doel van de regionale ruimtelijke overleggen beschreven. Hierbij is aangesloten bij de formulering zoals de Wet ruimtelijke ordening die geeft wat betreft structuurvisies en de Waterwet wat betreft beheerplannen. Dit benadrukt het algemene en strategische karakter van het regionaal ruimtelijk overleg.

Artikel 12.3 Samenstelling regionaal ruimtelijk overleg

Dit artikel regelt onder toepassing van de wettelijke regeling over gevorderde medewerking (zie hiervoor) de samenstelling van een regionaal ruimtelijk overleg. Ook hierbij is aangesloten bij de praktijk. Gedeputeerde Staten worden vertegenwoordigd door een uit hun midden aangewezen lid. Als regel zal deze vertegenwoordiger de portefeuillehouder voor ruimtelijke ontwikkeling zijn. De gemeenten worden vertegenwoordigd door een uit hun midden aangewezen lid van de colleges van burgemeester en wethouders. Het waterschap wordt vertegenwoordigd door een aangewezen lid van het dagelijks bestuur. Ten slotte kan de voorzitter vanwege een agendapunt beslissen om een of meer ministeries uit te nodigen om deel te nemen aan het overleg. Ook kunnen andere vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen dan de aangewezen vaste vertegenwoordigers uitgenodigd worden deel te nemen aan het overleg. Daarnaast kan een vertegenwoordiger van het dagelijkse bestuur van het SRE, een vertegenwoordiger van het bestuur van een of meer maatschappelijk organisaties of de vertegenwoordiger van een gemeente buiten het RRO-gebied op uitnodiging deelnemen aan het regionaal ruimtelijk overleg.

In het derde lid is bepaald dat het aangewezen lid van Gedeputeerde Staten voorzitter is van de regionale ruimtelijke overleggen. Het vierde lid voorziet erin dat Gedeputeerde Staten in overleg met de deelnemende gemeenten en waterschappen voorzien in het secretariaat van ieder regionaal ruimtelijk overleg. Op belangrijke thema's kan de voorbereiding van de inhoudelijke werkzaamheden ter hand worden genomen door middel van werkgroepen, zoals tot nu toe ten aanzien van de thema's wonen en werken. Ook behoort tot de verantwoordelijkheid van het secretariaat de zorg voor de juiste afwerking van de gemaakte afspraken, zoals bedoeld in artikel 12.5 en de samenstelling van de jaarverslagen als bedoeld in artikel 12.6.

Artikel 12.4 Taken regionaal ruimtelijk overleg

Het artikel beschrijft in meer concrete termen de onderwerpen voor het regionaal ruimtelijk overleg, dit alles met het oog op het verkrijgen van regionale ruimtelijke samenhang. Deze onderwerpen sluiten aan op de praktijk zoals deze de laatste jaren tot ontwikkeling is gekomen. Hierbij gaat het niet alleen om algemene en strategische beleidsvorming, maar ook om het maken van bestuurlijke afspraken over de uitvoering op diverse beleidsterreinen. Deze betreffen in het bijzonder regionale afstemming en afspraken over de planologische voorbereiding van de nieuwbouw van woningen en vergelijkbare afstemming en afspraken over de aanleg van nieuwe en de uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen. In artikelen 12.7 en 12.8 is verder uitgewerkt waarop deze afspraken zijn gestoeld en waarop deze betrekking (kunnen) hebben.

Het is overigens van belang hierbij op te merken dat indien het ten aanzien van een van deze onderwerpen niet mogelijk blijkt om tussen de deelnemers tot afspraken te komen, Gedeputeerde Staten gebruik kunnen maken van hun wettelijke bevoegdheid een aanwijzing te geven aan die gemeente die zich niet wenst aan te sluiten bij de resultaten van de regionale afstemming. Uiteraard geldt dit onder de wettelijke voorwaarde dat een provinciaal belang daarbij in het geding is (art. 4.2 Wro).

Artikel 12.5 Beschikbaarheid afspraken

Het artikel waarborgt de algemene kenbaarheid langs elektronische weg voor eenieder van de in een regionaal planningsoverleg gemaakte afspraken. Dit is in het bijzonder van belang wat betreft de afspraken over de nieuwbouw van woningen en de aanleg of uitbreiding van bedrijventerreinen en kantorenlocaties vanwege de doorwerking naar concrete planologische maatregelen zoals bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. In het kader van de voorbereiding van een dergelijke planologische maatregel – in het bijzonder de uniforme openbare voorbereidingsprocedure – kan eenieder zijn opvatting kenbaar maken over de inhoud van de gemaakte afspraken en over de wijze waarop de betrokken gemeente daaraan gevolg heeft gegeven. In hoofdstuk 3 is daarop al ingegaan.

Artikel 12.6 Jaarverslag

Dit artikel verplicht tot een jaarlijkse verslaglegging over de resultaten van het gevoerde overleg. Dit stelt Provinciale Staten, de raden van de deelnemende gemeenten en de algemene besturen van de waterschappen in staat om verantwoording te vragen over het functioneren van de regionale ruimtelijke overleggen en over de inhoud van de gemaakte afspraken en dergelijke.

Artikel 12.7 Bevolkings- en woningbehoefteprognose en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke afspraken

Gedeputeerde Staten hebben van oudsher regelmatig een bevolkings- en woningbehoefteprognose opgesteld en daaraan de nodige beleidsconsequenties verbonden. Deze regeling is in feite de voort-

zetting van deze prognosecyclus. In het eerste lid is bepaald dat Gedeputeerde Staten ten minste eens per bestuursperiode een bevolkings- en woningbehoefteprognose opstellen en deze voorleggen aan de regionale planningsoverleggen.

Volgens het tweede lid wordt deze prognose per RRO-gebied opgesteld en uitgesplitst naar stedelijke concentratiegebied en kernen in landelijk gebied, met de mogelijkheid deze onder te verdelen per gemeente. Het gaat hier om een middellange- en langetermijnprognose: de prognose kijkt vooruit in twee termijnen van vijf jaar en vervolgens in twee termijnen van tien jaar. De bevolkingsprognose is gebaseerd op gegevens over de omvang en samenstelling van de bevolking (leeftijd, geslacht, huishoudens, etcetera) en veronderstellingen over de te verwachten veranderingen van deze bevolking, bijvoorbeeld als gevolg van geboorte, sterfte en binnen- en buitenlandse migratie. Op basis van deze bevolkingsprognose en aan de hand van veronderstellingen over de toekomstige woningbehoefte van de verschillende bevolkingscategorieën wordt de woningbehoefte bepaald.

De prognose is richtinggevend voor het maken van planningsafspraken over woningbouw, zoals geregeld in het derde lid. Deze regeling is daarmee een schakelbepaling naar de regels voor woningbouw, zoals opgenomen in artikel 3.5 van de Verordening ruimte.

Het derde lid bevat de kernpunten van de te maken planningsafspraken over woningbouw. Deels zijn deze verplicht, deels zijn deze facultatief. Vooreerst regelt het derde lid dat de woningbouwafspraken ieder jaar uiterlijk per 31 december worden gemaakt. Voorts dienen deze afspraken zodanig te zijn uitgewerkt dat zij dienst kunnen doen als onderdeel van de planologische verantwoording van de woningbouw zoals vereist in artikel 3.5 van de Verordening ruimte. Vervolgens is aangegeven dat de woningbouwafspraken betrekking hebben op de aantallen te bouwen woningen. Zij kunnen tevens betrekking hebben op kwalitatieve aspecten en de aard van de te bouwen woningen, waaronder de bouw ten behoeve van bijzondere doelgroepen. Deze bijzondere woningbehoefte kan worden onderbouwd in een gemeentelijke woonvisie. In een dergelijke woonvisie kan in het bijzonder aandacht worden besteed aan de behoefte aan geschikte woningen voor jongeren en andere starters op de woningmarkt, ouderen, in het bijzonder voor zover deze behoren tot de lagere inkomensgroepen en voor personen met een zorgvraag.

De woningbouwafspraken kunnen ook betrekking hebben op een of meer grotere woningbouwlocaties waaraan vanuit regionaal verband de voorkeur wordt gegeven. In verband met de toepassing van de SER-ladder zoals geregeld in artikel 3.3, tweede lid, en artikel 3.4, tweede lid, onder a, worden deze afspraken gemaakt in samenhang met concrete opgaven voor inbreiden, herstructureren, intensiveren, meervoudig ruimtegebruik of enige andere vorm van zorgvuldig ruimtegebruik.

Als laatste punt is bepaald dat bij de verdeling van het woningbouwprogramma over de gemeenten rekening dient te worden gehouden met het uitgangspunt dat ten behoeve van kernen in landelijk gebied zoveel woningen mogen worden gebouwd als nodig is voor de natuurlijke bevolkingsgroei, ofwel de groei die optreedt als het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld. Dit wordt ook wel bouwen voor migratiesaldo-nul genoemd. Door toepassing van dit uitgangspunt wordt gewaarborgd dat de positie van de stedelijke concentratiegebieden in de Brabantse woningvoorraad wordt versterkt. Dit is een belangrijke doelstelling van het provinciaal verstedelijkingsbeleid. Het te verwachten migratieoverschot voor de hele provincie wordt als regel toegerekend aan de stedelijke concentratiegebieden. In specifieke gevallen kunnen aan gemeenten ten behoeve van hun kernen in landelijk gebied woningen toegekend worden bovenop het aantal dat nodig is om te bouwen voor migratiesaldo-nul, bijvoorbeeld om een binnenstedelijk herstructureringsproject te doen slagen of om ruimte-voor-ruimte kavels of een nieuw landgoed met een beperkt aantal woningen – zoals geregeld in hoofdstuk 11 van de Verordening ruimte – te kunnen

realiseren. In het kader van het maken van woningbouwafspraken in RRO-verband kan over deze toekenning van meerdere woningen regionaal afstemming worden gepleegd.

Artikel 12.8 Prognose van de ruimtebehoefte van bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantorenlocaties en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke afspraken

Voor bedrijventerreinen en dergelijke geldt eveneens dat Gedeputeerde Staten ten minste eens per bestuursperiode een prognose voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantoorlocaties opstellen en deze voorleggen aan de regionale planningsoverleggen. De provincie vindt het van groot belang, dat voldoende ruimte voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties wordt gereserveerd en ontwikkeld. Met het oog daarop streeft de provincie ernaar dat in deze ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen tevens wordt voorzien door verouderde bedrijventerreinen te herstructureren en door het ruimtegebruik op bestaande en nieuw aan te leggen bedrijventerreinen te intensiveren en meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken.

In het tweede lid is opgenomen dat de prognose als basis dient voor het te verwachten ruimtebeslag per RRO-gebied, onderverdeeld naar stedelijke concentratiegebieden en kernen in landelijk gebied. Het gaat hier om een middellange- en langetermijnprognose: de prognose kijkt vooruit in twee termijnen van vijf jaar en vervolgens in twee termijnen van tien jaar.

De prognose is richtinggevend voor het maken van planningsafspraken over bedrijventerreinen en kantorenlocaties, zoals geregeld in het vierde lid. Deze regeling is daarmee een schakelbepaling naar de regels voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties, zoals opgenomen in artikel 3.6 van de Verordening ruimte.

In het derde lid is aangegeven met welke gegevens bij het opstellen van de prognose en bij de verdeling over de RRO-gebieden en het stedelijk concentratiegebied en kernen in landelijk gebied rekening gehouden dient te worden. Hiermee wordt gevolg gegeven aan een bepaling uit het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (artikel 2.3.3).

Het vierde lid bevat de kernpunten van de te maken planningsafspraken over bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Deels zijn deze verplicht, deels zijn deze facultatief. Vooreerst regelt het vierde lid dat de afspraken ieder jaar uiterlijk per 31 december worden gemaakt. Voorts dienen deze afspraken zodanig te zijn uitgewerkt dat zij dienst kunnen doen als onderdeel van de planologische verantwoording van de aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen en kantorenlocaties zoals vereist in artikel 3.6 van de Verordening ruimte. Vervolgens is uitdrukkelijk aangegeven dat de afspraken dienen te worden gemaakt in verband met concrete opgaven voor herstructurering, intensivering, meervoudig ruimtegebruik of enige andere vorm van zorgvuldig ruimtegebruik, in het bijzonder van bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

Ook kunnen de afspraken betrekking hebben op één of meer locaties voor nieuw aan te leggen of uit te breiden bedrijventerreinen of kantorenlocaties waaraan in regionaal verband de voorkeur wordt gegeven. Ter toelichting hieromtrent het volgende. Op grond van het provinciaal beleid moet het merendeel van de ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen en kantorenlocaties worden opgevangen in het stedelijk concentratiegebied, op het bovenregionale bedrijventerrein Moerdijk en op het (toekomstige) Logistiek Park Moerdijk. Het stedelijk concentratiegebied heeft daarbij niet alleen de taak om de groei van zijn eigen bedrijvigheid op te vangen. Het moet ook ruimte bieden voor de vestiging van industriële en grootschalige logistieke bedrijven van buiten Noord-Brabant en voor de vestiging van bedrijven die vanwege hun aard, schaal of functie niet (langer) passen in kernen in landelijk gebied, zoals geregeld in artikel 3.8 van de Verordening ruimte. Om ruimte te bieden aan een dergelijke verplaatsing wordt daarmee rekening gehouden bij de opstelling van de prognose. Voor de regio's Land van Heusden en Altena, De Kempen en Land van Cuyk bestaat

thans al specifiek beleid. Voor deze op enige afstand van het stedelijk concentratiegebied gelegen kernen in landelijk gebied gaat de provincie ervan uit dat zij voldoende ruimte bieden voor de opvang van bedrijven op de aldaar bestaande of te ontwikkelen regionale bedrijventerreinen. In de Structuurvisie ruimtelijke ordening is dit nader onderbouwd.

13. Toelichting op hoofdstuk 13. Algemene bepalingen inzake bevoegdheden van Gedeputeerde Staten

Artikel 13.1 Nadere regels

De wet maakt uitdrukkelijk het stellen van nadere regels mogelijk ('bij of krachtens de Verordening ruimte'). Aldus kan deze verordening bepalen voor welke onderwerpen Gedeputeerde Staten bevoegd zijn dan wel verplicht zijn om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Dit artikel regelt de formele inspraak voor eenieder.

Artikel 13.2 Wijziging van de begrenzing van gebieden

Het eerste lid van dit artikel bevat een bepaling omtrent een mogelijke technische correctie van de grenzen van de bij of krachtens de Verordening ruimte aangewezen gebieden. Het tweede lid bevat de mogelijkheid om de begrenzing van de bij op krachtens deze verordening aangewezen gebieden aan te passen in verband met strijdigheid met de wet, een algemene maatregel van bestuur of anderszins een wettelijke maatregel. Bij dit laatste kan men denken aan een besluit van aanwijzing van een luchtvaartterrein.

Artikel 13.3 Aanvraag om ontheffing

Het eerste lid van het artikel geeft uitdrukkelijk aan dat slechts de gemeenteraad bevoegd is om een ontheffing aan te vragen. Uiteraard dient dan wel in een concrete regeling de grondslag voor het ontheffingsverzoek te zijn aangegeven. Uiteraard is het mogelijk dat burgemeester en wethouders een ontheffingsverzoek doen indien de gemeenteraad de bevoegdheid daartoe aan hen heeft gedelegeerd. In ieder geval sluit de regeling uit dat een derde – ook al zou deze een concreet belang hebben – een ontheffingsverzoek bij Gedeputeerde Staten kan indienen.

Om een aanvraag om ontheffing goed te kunnen beoordelen is het noodzakelijk te beschikken over de nodige stukken. Het tweede lid van het artikel regelt welke stukken in ieder geval onderdeel uitmaken van een aanvraag. Wellicht ten overvloede regelt het derde lid van het artikel dat de beslissing op de aanvraag om ontheffing verleend dient te zijn alvorens een bestemmingsplan of een daarmee gelijk te stellen planologisch besluit vastgesteld kan worden. In de bepalingen inzake de in de Verordening ruimte opgenomen ontheffingsmogelijkheden zijn al de nodige inhoudelijke regels gegeven. Het vierde lid van het artikel bevat een vangnet waarbij in ieder geval Gedeputeerde Staten bij de beoordeling en verlening van een ontheffing rekening dienen te houden met de geldende provinciale structuurvisie.

Artikel 13.4 Beperkingen en voorschriften

Het eerste lid van dit artikel maakt uitdrukkelijk mogelijk dat een ontheffing onder beperkingen of met voorschriften wordt verleend. Omdat een ontheffing bedoeld is als uitzonderlijk beleidsinstrument, kunnen Gedeputeerde Staten daarmee specifieke maatregelen treffen om het concrete provinciale belang te beschermen en toch de ontheffing te verlenen. Indien ondanks de mogelijkheid van het stellen van beperkingen of voorschriften niet het beoogde doel van bescherming van het concrete provinciale belang bereikt kan worden, dienen Gedeputeerde Staten de ontheffing te weigeren. Het tweede lid van het artikel maakt het mogelijk om – op verzoek van de gemeenteraad dan wel ambtshalve – de aan een ontheffing verbonden beperkingen of voorschriften te wijzigen, deze aan te vullen dan wel geheel of gedeeltelijk in te trekken.

Artikel 13.5 Openbare voorbereidingsprocedure ontheffing

Gedeputeerde Staten dienen binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag te besluiten of zij toepassing geven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De termijn van vier weken is een termijn van orde. Als zij besluiten de ontheffing te weigeren dan blijft deze voorbereidingsprocedure achterwege. Wanneer Gedeputeerde Staten voornemens zijn de gevraagde ontheffing te verlenen dan wordt het besluit voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals geregeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in algemene lijnen in dat de relevante stukken na openbare kennisgeving ter inzage liggen en dat belanghebbenden gedurende een termijn van zes weken een zienswijze naar voren kunnen brengen. Overigens heeft de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure tot gevolg dat er voor belanghebbenden rechtstreeks toegang is tot de bestuursrechter, dus zonder voorafgaande bezwaarschriftenprocedure.

Artikel 13.6 Ontheffing onderdeel van toelichting bestemmingsplan

Dit artikel beoogt zeker te stellen dat eenieder inzicht krijgt in de verleende ontheffing waarop een bestemmingsplan of een daarmee gelijk te stellen besluit mede gebaseerd is.

Artikel 13.7 Intrekking ontheffing

Op grond van dit artikel bestaat de mogelijkheid dat Gedeputeerde Staten een ontheffing kunnen intrekken indien gemeente binnen een periode van twee jaar geen gebruik heeft gemaakt van de ontheffing. Het is ongewenst dat in een dergelijke situatie een ontheffing onbeperkt blijft gelden.

Artikel 13.8 Verzoek om vergoeding van hogere kosten

Dit artikel bepaalt concreet welke gegevens burgemeester en wethouders dienen in te dienen bij een aanvraag om vergoeding van hogere kosten op grond van artikel 6.8 van de Wro. Aldaar is een regeling getroffen voor het verhaal van zogenaamde hogere plankosten. Hieronder worden verstaan hogere kosten die een gevolg zijn van het behartigen van belangen die uitsluitend of mede worden behartigd door een ander openbaar lichaam dan de gemeente, waaronder planschadedkosten. Gedeputeerde Staten kunnen het openbaar lichaam verplichten deze kosten aan de gemeente te vergoeden. Voorwaarde van toepassing is dat vooraf moet zijn gepoogd om over de verdeling van de kosten overeenstemming te bereiken. In het algemeen moeten de kosten van medewerking aan de uitvoering van de Wro worden aangemerkt als verplichte uitgaven als bedoeld in artikel 193 van de Gemeentewet, aldus is bepaald in art. 10.6 van de Wro.

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om over de hogere plankosten een toerekeningsbesluit te nemen. Als gevolg van het besluit is het openbaar lichaam verplicht de door Gedeputeerde Staten bepaalde kosten aan de gemeente te vergoeden. Tegen het besluit van Gedeputeerde Staten staat ingevolge artikel 8.2 van de Wro beroep open bij de Raad van State. Voor de vraag wanneer kosten als hogere kosten moeten worden aangemerkt is van belang dat naast het vereiste dat de belangenbehartiging op schriftelijk verzoek moet hebben plaatsgevonden, aan een drietal extra voorwaarden moet worden voldaan:

- de kosten behoren redelijkerwijze niet voor rekening van de gemeente te blijven;
- de vergoeding is niet of niet voldoende anderszins verzekerd; en
- de vergoeding is niet krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten.

Het schriftelijk verzoek tot vergoeding van de hogere kosten kan worden ingediend nadat het bestemmingsplan of projectbesluit in werking is getreden. Overigens is van belang erop te wijzen dat voor de vergoeding van hogere kosten die verband houden met de planologische doorwerking

van de reconstructieplannen – in het bijzonder eventuele planschadekosten – er al een voorziening is getroffen door de bestuursovereenkomsten tussen gemeenten en de provincie.

Artikel 13.9 Aanwijzing van en advisering door deskundigen

Dit artikel maakt het mogelijk dat Gedeputeerde Staten zich bij de beoordeling van een verzoek om vergoeding van hogere kosten laten adviseren door een of meer deskundigen of een deskundige instantie. Het artikel bevat verder enkele bepalingen over de vraag welke aspecten bij de advisering betrokken moeten worden, de termijn waarbinnen een advies uitgebracht moet worden en dergelijke.

Artikel 13.10 Beslistermijn

Het artikel bevat een termijnstelling, dit om de gemeente zekerheid te geven dat de beslissing van Gedeputeerde Staten niet op de lange baan wordt geschoven.

12. Toelichting op hoofdstuk 12. Regionaal ruimtelijk overleg

Algemeen

1. Bij de vaststelling van de Structuurvisie ruimtelijke ordening is de opzet van het voorgenomen verstedelijkingsproces aangepast. Daarin is het onderscheid in stedelijke en landelijke regio's vervangen door stedelijk concentratiegebied en kernen in het landelijk gebied. Tevens is het begrip 'regionaal planningsoverleg' vervangen door 'regionaal ruimtelijk overleg'.

Het regionaal planningsoverleg (RPO) was oorspronkelijk bedoeld als structuur voor overleg bij de voorbereiding in de jaren 2002-2004 van de uitwerkingsplannen van het toenmalige Streekplan Noord-Brabant 2002. Na 2004 hebben de RPO's zich verder ontwikkeld tot een wezenlijk onderdeel van de overlegstructuur op regionaal niveau tussen de provincie en de gemeenten. Het belangrijkste product van de verschillende RPO's is sindsdien de jaarlijkse voortgangsrapportage: de voortgang van diverse uitvoeringsprojecten en de monitoring van de afspraken op het gebied van wonen, werken en landschapsontwikkeling. Verder zijn de RPO's geschikt gebleken voor overleg over regionale ruimtelijke vraagstukken, zoals regionale bedrijventerreinen en de afstemming van wonen en werken.

In de Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant (par. 5.2.2 Regisseur) wordt het voeren van regie een belangrijk sturingsmiddel genoemd om te komen tot uitvoering van provinciaal beleid. En voorts: "In de rol van regisseur is het belangrijk om de juiste partijen op het gewenste schaalniveau bij elkaar te brengen en te zorgen voor een goede agenda in de verschillende regionale overlegstructuren. ... Voor de invulling van de regisseursrol denken we verder (onder meer) aan het organiseren van regionaal overleg waarin afspraken worden gemaakt over de uitvoering van provinciaal ruimtelijk beleid en afstemming tussen gemeentelijke plannen. Aan bod komen onder andere onderwerpen als de voortgang van de woningbouw- en bedrijventerreinenplanning in kwantitatieve en in kwalitatieve zin, het invulling geven aan de ambitie van zuinig ruimtegebruik, het omgaan met NIMBY-bedrijven."

2. Een wettelijke basis van het regionaal ruimtelijk overleg is noodzakelijk om het belang van de regionale regierol van de provincie te versterken. In verband daarmee bevat de Verordening ruimte een regeling voor het regionaal ruimtelijk overleg. Hierin worden de taken van dit overleg op hoofdlijnen aangegeven en begrensd naar het belang van de regionale ruimtelijke samenhang. Voorts wordt de samenstelling van de regionale ruimtelijke overleggen vastgelegd waardoor de vrijblijvendheid van deelname daaraan wordt weggenomen.
3. Een belangrijke input voor het regionaal ruimtelijk overleg zijn de bevolkings- en de woningbehoefteprognose en de prognose van de ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantorenlocaties. Gedeputeerde Staten dienen deze prognoses per bestuursperiode op te stellen, uitgewerkt per RRO-gebied en uitgesplitst naar stedelijke concentratiegebieden en kernen in landelijk gebied. Een belangrijk punt is verder dat zo'n regionaal ruimtelijk overleg dient te leiden tot voor eenieder kenbare resultaten in de vorm van daadwerkelijke beleidsafstemming en concrete afspraken over woningbouw, bedrijventerreinen en dergelijke, andere stedelijke en infrastructurele voorzieningen en ruimtelijke voorzieningen in het buitengebied. De Verordening ruimte voorziet erin dat de in een RRO gemaakte afspraken voor wat betreft nieuwbouw van woningen en bedrijventerreinen en kantorenlocaties hun doorwerking krijgen in concrete bestemmingsplannen en omgevingsver-

14. Toelichting op hoofdstuk 14. Slotbepalingen

Artikel 14.1 Elektronische beschikbaarstelling en geometrische plaatsbepaling

In dit artikel worden – in aanvulling op de regeling in het Besluit ruimtelijke ordening en het ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening – overeenkomstige regels gesteld omtrent de elektronische beschikbaarstelling en geometrische plaatsbepaling van nadere regels of wijzigingen van begrenzingen door Gedeputeerde Staten.

Artikel 14.2 Evaluatie

Omdat het wettelijk instrument van de planologische verordening nieuw is, is het van belang nauwgezet bij te houden hoe de Verordening ruimte in de praktijk uitwerkt. Daartoe worden Gedeputeerde Staten verplicht om regelmatig een verslag over de doeltreffendheid en effecten van de Verordening ruimte in de praktijk uit te brengen. Dit dient voor de eerste keer na drie jaar na inwerkingtreding van de Verordening ruimte te gebeuren en vervolgens eens per bestuursperiode. Een dergelijk verslag stelt Provinciale Staten in de gelegenheid om te bezien of en in hoeverre de Verordening ruimte bijstelling behoeft, ook bij ongewijzigd ruimtelijk beleid.

Artikel 14.3 Intrekking

Dit artikel regelt de intrekking van de Verordening ruimte Noord-Brabant zoals die is vastgesteld op 23 april 2010 en nadien is gewijzigd. In verband met diverse eisen die het Besluit ruimtelijke ordening aan de vaststelling van een verordening stelt en vanwege de inzichtelijkheid en leesbaarheid van de Verordening ruimte is fase 2 in fase 1 geïntegreerd. Ten behoeve van de samenstelling van de geïntegreerde tekst heeft een herschikking van de hoofdstukken en hernummering van de artikelen plaatsgevonden. De geïntegreerde tekst is integraal vastgesteld onder intrekking van de Verordening ruimte (fase 1) zoals deze op 23 april 2010 is vastgesteld en nadien is gewijzigd. In verband met dit laatste bevat artikel 14.4, eerste lid, een overgangsbepaling.

Artikel 14.4 Overgangsbepalingen

Eerste lid

In dit lid wordt de werking van de Verordening ruimte zoals die is vastgesteld op 23 april 2010 bepaald. Formeel vervalt deze verordening op het moment waarop de nieuwe, geïntegreerde versie van de Verordening ruimte in werking is getreden. Op grond van deze overgangsbepaling dienen gemeenten te blijven voldoen aan de verplichting die met de inwerkingtreding van fase 1 ontstond om bestemmingsplannen binnen een jaar in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze verordening.

Tweede lid

Om de gemeenten zich in de gelegenheid te stellen te voldoen aan de nieuwe vereiste van kwaliteitsverbetering van het landschap is de daadwerkelijke invoering gesteld op 1 juli 2011. Dit geldt overigens niet voor dat onderdeel dat vanaf 1 juni 2010 geldende rood-met-groenkoppeling betreft.

Derde lid

Op grond van de provinciale beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling (per 1 juni 2010 ingetrokken) was het mogelijk om nieuwe woningen in bebouwingsconcentraties in het landelijk gebied te ontwikkelen. In de regeling zoals opgenomen in artikel 11.4 willen wij recht doen aan

de praktijk waarin gemeenten de mogelijkheden van de beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling benutten om revitaliseringsdoelen te bereiken. Dit derde lid regelt een overgangsregeling in die zin dat een bestemmingsplan dat strekt tot toepassing van de verruimde regeling tot 1 juli 2011 vastgesteld kan worden. Een langere termijn zoals in de inspraak naar voren werd gebracht zou tot ongewenste concurrentie met de toepassing van de ruimte-voor-ruimteregeeling leiden.

Vierde lid

Deze regeling strekt ertoe om uitgewerkte lopende initiatieven wat betreft windturbines doorgang te laten vinden.

Vijfde lid

Dit betreft een specifiek aspect van overgangsregeling en strekt ertoe om uitgewerkte lopende initiatieven door middel van een wijziging van het bestemmingsplan doorgang te laten vinden. Dit betreft onder meer de bouw van een tweede (agrarische) bedrijfswoning. Voor zover het gaat om zaken die in hoofdstuk 9 zijn geregeld is er geen behoefte aan een dergelijke overgangsregeling. Immers, de regeling van de diverse ontheffingen voor ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderij voorziet daar al in.

Zesde en zevende lid

In het algemeen geldt – tenzij uitdrukkelijk anders geregeld – de algemene wettelijke overgangsregeling van een jaar. Dit behoeft voor de gemeentelijke praktijk niet tot belemmeringen te leiden omdat de recent vastgestelde bestemmingsplannen buitengebied goeddeels overeenstemmen met de in de Verordening ruimte geregelde onderwerpen. Waar dit nog niet het geval is, is herziening noodzakelijk. Voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een herziening van een bestemmingsplan noodzakelijk is, dient de Verordening ruimte als juridisch kader.

Achtste lid

Dit lid is bij amendement door Provinciale Staten toegevoegd en betreft een specifieke lopende zaak waarbij in afwijking van de algemene regel een concrete nieuwvestiging van een grondgebonden agrarisch bedrijf wordt toegelaten.

Artikel 14.5 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011. Deze is gekoppeld aan de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin de geïntegreerde versie van de Verordening ruimte Noord-Brabant is geplaatst.

Artikel 14.6 Citeertitel

De naamgeving geeft duidelijk het onderwerp van de geregelde zaken aan.

Onderbouwing van de begrenzing van het bestaand stedelijk gebied

Bijlage bij Statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1

Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten

9 maart 2010



Inhoud

1.	Bestaand bebouwd gebied in het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening	5
2.	Bestaand stedelijk gebied in de Verordening ruimte Noord-Brabant	7
3.	Uitgangspunten voor bepaling van bestaand stedelijk gebied	9

1. Bestaand bebouwd gebied in het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Volgens de Toelichting bij het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (in de praktijk afgekort als AMvB Ruimte, gepubliceerd in Staatscourant 17 juni 2009, nr. 109) hebben de provincies in dat besluit een hoofdrol bij het uitwerken en handhaven van het generieke bundelingsbeleid. Bundeling van verstedelijking en economische activiteit vereist volgens de toelichting beleid waarin een optimale benutting van het bestaande bebouwde gebied en de mogelijkheden voor nieuwe bebouwing daarbuiten in onderlinge samenhang worden gepland.

Om duidelijk te kunnen bepalen waar de bundelingsregels gelden dienen volgens de AMvB Ruimte provincies bij of krachtens verordening de grens van het bestaand bebouwd gebied voor een periode van maximaal vier jaar, vast te stellen. Om uniformiteit in deze begrenzing te bewerkstelligen zal hiertoe samen met IPO en VNG een handreiking worden opgesteld. Een eenduidige begrenzing van het bestaand bebouwd gebied is essentieel voor de effectiviteit van het bundelingsbeleid. Hoe beter namelijk deze begrenzing samenvalt met de feitelijke buitengrenzen van de aanwezige bebouwing, des te doeltreffender kan gestuurd worden op de bundeling van nieuwe bebouwing.

2. Bestaand stedelijk gebied in de Verordening ruimte Noord-Brabant

De Verordening ruimte regelt de aanwijzing van bestaand stedelijk gebied door middel van een geometrische plaatsbepaling en verbeelding op kaart. Wat onder 'bestaand stedelijk gebied' wordt verstaan is omschreven in de bijzondere begripsbepalingen (art.2.1, onder a): een aangewezen gebied dat het bestaande ruimtebeslag van een kern bevat ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies. Hieronder worden begrepen stedelijke functies zoals wonen, industriële, logistieke, ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven, groothandel, detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen, leisurevoorzieningen, stedelijke groenvoorzieningen en stedelijke infrastructuur. In de toelichting bij de begripsomschrijving is erop gewezen dat gekozen is voor een zodanig formulering dat alle op het moment van aanwijzing bestaande stedelijke voorzieningen – bebouwd of onbebouwd – daaronder vallen, uiteraard inclusief de in het planologische besluitproces al aanvaarde voorzieningen. Het aldus omschreven bestaand stedelijk gebied – ook in gebruik in de uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's - komt daarmee naar bedoeling geheel overeen met het begrip bestaand bebouwd gebied uit de AMvB Ruimte.

Bij het opstellen van de verbeeldingslagen voor het bestaand stedelijk gebied zijn de kaarten van de uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's als uitgangspunt genomen, doch meer dan voorheen is gestreefd naar eenduidigheid in het kaartbeeld. De wijzigingen in het stedelijk gebied ten opzichte van de uitwerkingsplannen leiden dan ook niet noodzakelijkerwijs tot een beleidsmatig andere benadering van de locaties in kwestie. Veelal voorzien de uitwerkingsplannen ook al in een terughoudend beleid op locaties die op de kaart van de verordening niet meer als stedelijk gebied aangewezen zijn.

3. **Uitgangspunten voor bepaling van bestaand stedelijk gebied**

- a. De vraag of er sprake is van bestaand stedelijk gebied, wordt bepaald aan de hand van het meest recente bestemmingsplan waarover Gedeputeerde Staten zich (in-)direct hebben uitgesproken. Dit kan zijn:
 - onder de werking van de WRO: een goedgekeurde bestemming
 - onder de werking van de WRO: een bestemming die geen aanleiding was om een zienswijze in te dienen,
 - dit naar de stand van (uiteindelijke) peildatum per 1 november 2009.
- b. Voor aanwijzing tot bestaand stedelijk gebied komen in ieder geval die kernen in aanmerking die stonden op de lijst zoals deze gehanteerd werd bij de vrijstellingsregeling op basis van artikel 19, tweede lid, WRO. Kleine zelfstandige kernen die niet in de genoemde lijst voorkomen zijn ook opgenomen als bestaand stedelijk gebied indien deze onverkort onder het normale bundelingsbeleid voor het stedelijke gebied kunnen vallen.
- c. Buiten de aangewezen kernen als hiervoor bedoeld worden in beginsel geen aanduidingen “bestaand stedelijk gebied” op de kaart opgenomen, indien daar niet het normale bundelingsbeleid van toepassing dient te zijn. Dit geldt voor verschillende vormen van concentraties van bebouwing die in het buitengebied liggen, zoals zeer kleine kernen, voormalige militaire complexen, zorginstellingen e.d. Dit betekent niet dat elke vorm van stedelijke ontwikkeling op deze locaties zonder meer zou zijn uitgesloten, maar slechts dat hier het normale bundelingsbeleid zoals opgenomen in hoofdstuk 2 van de Verordening ruimte, fase 1 niet van toepassing is. Welke regels hieromtrent in de verordening opgenomen zullen worden, komt aan de orde in fase 2 van de Verordening ruimte en vloeit voort uit de opstelling van een nieuwe provinciale structuurvisie.
- d. Een bijzondere positie neemt een aantal omvangrijke (middel)zware bedrijventerreinen in die niet aangesloten liggen aan een gemeentelijke kern, zoals Hazeldonk. Deze gebieden dienen onder de regels van artikel 2.1.7 en verder te vallen. Daarom zijn deze ook opgenomen als bestaand stedelijk gebied. Dit geldt niet voor een locatie met één of enkele wat grotere bedrijven in het buitengebied waar voor uitbreiding en intensivering van bebouwing een nadere afweging nodig is.
- e. Bij bestemmingen die zowel in het buitengebied als in het stedelijk gebied voor kunnen komen, is voor zover van belang ook de tekst van het desbetreffende uitwerkingsplan betrokken: de plankaart kan stedelijk gebied aangeven, maar uit de tekst van het uitwerkingsplan kan blijken dat er toch een ander, terughoudender beleid geldt c.q. dat er specifieke voorwaarden zijn opgenomen. De vraag of de gronden in aanmerking komen voor het normale bundelingsbeleid, is de leidende gedachte bij het toedelen aan “bestaand stedelijk gebied”.
- f. Voorgaand uitgangspunt geldt ook voor sportvelden e.d. Hoewel het hier om stedelijke voorzieningen gaat hebben zij meestal een relatief onbebouwd karakter en kan er sprake zijn van een vrij extensief gebruik. Het is afhankelijk van de ligging of hier zonder meer stedelijke intensivering plaats kan vinden. De aard van een sportpark, de ligging ten opzichte van het stedelijk gebied, een eventuele functie in het kader van landschappelijke openheid of

overgangszone leidt op basis van maatwerk tot toedeling aan het bestaand stedelijk gebied of niet.

- g. Een deel van de uitwerkingsplannen kent de aanduiding “stedelijk groene drager”. Dit zijn meestal grotere groene, soms vrij open ruimtes in de stad of juist aan de rand waar het toevoegen van nieuwe bebouwing in beperkte mate en onder zorgvuldige inpassing en afweging mogelijk was. In het laatste geval vaak als overgangszone naar het buitengebied of als bufferzone tussen twee kernen. Deze aanduiding “stedelijk groene drager” komt niet terug in de Verordening ruimte. De gebieden in de uitwerkingsplannen met de aanduiding “stedelijk groene drager” en omringd door stedelijke bebouwing behoren nu in beginsel tot het bestaand stedelijk gebied, tenzij er sprake is van gronden aangewezen tot ecologische hoofdstructuur. Hiermee is niet gezegd dat het behoud van grote groene ruimten in stedelijk gebied niet belangrijk is, maar dat de gemeente vrij is om hiervoor keuzes te maken ten aanzien van intensivering.
- h. Gronden die in de uitwerkingsplannen zijn aangewezen als stedelijke groene drager en gelegen zijn aan de rand van het bebouwd gebied of doorlopend in het buitengebied worden aangewezen als stedelijk gebied voor zover deze het karakter en bestemming hebben van stedelijk groen : park, plantsoen, e.d. Is er sprake is van een agrarische bestemming, bos, natuur, verspreide houtopstanden, dan is het uitgangspunt dat deze gronden in de Verordening ruimte niet aangewezen worden tot bestaand stedelijk gebied. In voorkomende gevallen worden gebieden waarbij de stedelijk groene drager de functie heeft van overgangszone naar het buitengebied of bufferzone tussen kernen, aangewezen als gebied Integratie stad-land. Op grond van een eventueel te verlenen ontheffing laat dit maatwerk voor stedelijke ontwikkeling toe met inachtneming van de landschappelijke functies van het gebied.
- i. Op een aantal plaatsen is er sprake van ecologische hoofdstructuur die (deels) binnen de bebouwde kom ligt. In die gevallen worden de gronden niet aangewezen tot bestaand stedelijk gebied, maar enkel als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur.
- j. Aan de rand van een kern komt het voor dat zich aan de ‘buitenzijde’ een (vaak agrarisch) bouwblok bevindt dat aanzienlijk dieper het achtergelegen buitengebied insteekt dan de bebouwing aan weerszijden. Vanuit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit is intensivering en/of uitbreiding van bebouwing ten behoeve van stedelijk ruimtebeslag op dergelijke in het buitengebied indringende locaties vaak onwenselijk. Het is dan ook niet de bedoeling dat stedelijke ontwikkeling op dergelijke gronden op basis van de SER ladder de voorkeur krijgt vóór bijvoorbeeld het benutten van tot zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling aangewezen gebieden. In dat geval wordt de grens van bestaand stedelijk gebied dwars over het bouwblok getrokken, in lijn met de diepte van de naastgelegen bestemmingen.
- k. Ook komt het voor dat in een bestemmingsplan aan de rand van het stedelijke gebied zeer ruime percelen aangewezen zijn voor woondoeleinden. Omdat de inzet echter het begrenzen van het voor het bundelingsbeleid in aanmerking komend gebied is, komen dergelijke omvangrijke percelen niet in hun geheel voor toevoeging aan het bestaand stedelijk gebied in aanmerking.

- l. Andersom geldt ook dat wanneer er sprake is van enkele kleine schapen- of paardenweides tussen de bestaande bebouwing, de grens ter plekke niet terug hoeft te springen naar de zijkant van de weg wanneer deze een maat hebben van slechts een of twee kavelbreedtes. Dit is anders als er sprake is van een brede onbebouwde zone of als het aantal tussenliggende onbebouwde percelen ten opzichte van de aanwezige bebouwing hoog is. Dan is er aan die wegzijde sprake van kernrandzone en niet van bestaand stedelijk gebied. De grens van het stedelijk gebied volgt daar dan de weg.

Onderbouwing van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur

Bijlage bij Statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1

Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten

9 maart 2010



Inhoud

1.	Waarom een actualisering van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur?	5
2.	Ecologische hoofdstructuur en de Brabantse natuur (Alterra-onderzoek).	7
3.	Planologische afweging van de begrenzing van de EHS	9
4.	Resultaat voor de begrenzing van de EHS	13

1. Waarom een actualisering van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur?

De actualisering van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur (EHS) heeft tot doel om de vanuit ecologisch oogpunt aanwezige onvolkomenheden in de begrenzing weg te nemen. Het ruimtelijke concept van een robuust netwerk van natuurgebieden, gevormd door de EHS en de verbindingen daartussen, blijft gehandhaafd.

Er zijn twee redenen voor deze ecologische actualisering:

- a. alleen die gebieden als EHS begrenzen die ook daadwerkelijk de gewenste natuurfunctie (kunnen) vervullen. Deze EHS-waardigheid komt tot stand vanuit:
 - het bereiken van een robuuste provinciale ecologische structuur en
 - het bewaken van biodiversiteit.
- b. de afspraak tussen Rijk en provincies om zoveel mogelijk eenduidigheid te verkrijgen tussen de sectorale EHS (in Brabant verankerd in het natuurbeheerplan) en de planologische EHS (in Brabant te verankeren in de Verordening ruimte).

In de eerste helft van 2009 is onderzoek gedaan naar de actualisering van de EHS- begrenzing.

Hierbij zijn de volgende bronnen gebruikt:

- het Alterra-rapport over de EHS-waardigheid van de Brabantse natuur;
- de (van provinciewege verrichte) doorlichting van de bestemmingsplannen naar de planologisch beschermde EHS;
- een ecologische beoordeling van specifieke gebieden.

2. Ecologische hoofdstructuur en de Brabantse natuur (Alterra-onderzoek).

Inleiding

In opdracht van de provincie heeft Alterra eind 2007 onderzoek gedaan naar de functionaliteit van de EHS in Brabant. Uit het Alterra-rapport komt naar voren dat 96,3 % van de Brabantse natuur een aantoonbare functie heeft op Europees of Rijksniveau. Dit toont aan dat de EHS in Noord-Brabant voor een zeer groot deel op juiste wijze is begrensd. Verder stelt het Alterra-rapport dat 2,8% alleen een provinciaal ecologisch doel dient en dat 0,9% geen enkel aantoonbaar ecologisch doel lijkt te dienen.

Gebieden met een provinciaal ecologisch doel

Wij komen na een ecologische analyse tot de conclusie dat de door Alterra genoemde 2,8 % inderdaad een provinciaal ecologisch doel dient. Deze gebieden behoren over het algemeen tot grotere EHS-eenheden en maken daarmee deel uit van de robuuste ecologische structuur in Noord-Brabant. Het is ecologisch onverantwoord dergelijke grotere EHS-gedeelten te laten vervallen. Het betreft over het algemeen nieuwe natuur, die in de 90er jaren in een zorgvuldig proces met alle partijen is begrensd. Hierbij zijn telkens grotere eenheden nieuwe natuur gevormd die behoren tot een robuuste provinciale structuur.

Kleine bosgebieden

Voor de 0,9 % van de EHS zonder aantoonbaar ecologisch doel kan de EHS-status in beginsel verdwijnen. Het betreft hier bestaande natuur, veelal kleine bosgebieden en erfbeplanting, die afzonderlijk in het landelijk gebied liggen. Het zijn elementen die niet behoren tot een robuuste structuur en daarmee geen provinciaal belang vertegenwoordigen.

Een gering deel van de door Alterra benoemde kleine bosgebieden (ongeveer 200 stuks) is wel belangrijk voor de instandhouding van een robuuste ecologische structuur. Deze gebieden blijven daarom deel uitmaken van de EHS. Dit betreft kleinere bosgebieden:

- die binnen 100 meter van een ecologische verbindingszone liggen en dus onderdeel uitmaken als stapsteen of
- waarbinnen bijzondere actuele natuurwaarden aanwezig zijn, zoals de zogenaamde rode lijst- soorten of zeldzame soorten. Vanuit oogpunt van biodiversiteit is het belangrijk dat deze elementen planologische bescherming blijven behouden.

Verder is geconstateerd dat er nog andere, niet door Alterra onderkende, losliggende kleine bosgebieden en erfbeplantingen in het landelijk gebied aanwezig zijn. Deze gebieden zijn eveneens aangemerkt als niet behorend bij de EHS.

Wat zijn kleine bosgebieden? Vanuit ecologisch oogpunt neemt de waarde van een bosgebied af naarmate de omvang afneemt. Wij zijn van mening dat een gebied kleiner dan 2 hectare over het algemeen geen bijdrage meer levert aan de ecologische doelstelling van een robuuste provinciale EHS. Het betreft in Brabant een aantal van ongeveer 1700 snippers, met een oppervlakte van ongeveer 700 hectare. Dit is een percentage van ongeveer 0,7% van de Brabantse EHS. Uit kaart-technisch onderzoek blijkt dat indien de grens voor wat als klein bosgebied wordt aangemerkt hoger wordt gelegd - bijvoorbeeld bij 3 hectare of 5 hectare - dit geen groot verschil oplevert met de nu gehanteerde grens van 2 hectare. Het aantal te verwijderen snippers en het oppervlak blijkt daarmee in Brabant niet veel te veranderen. Het is daarentegen ecologisch moeilijk te motiveren

dat een bosgebied van 5 hectare geen ecologische waarde meer heeft. Naast de 1700 kleine bosgebieden hebben we veel erfbeplantingen in kaart gebracht. Deze zullen uiteraard niet in de EHS worden opgenomen. Het betreft een aantal van ongeveer 1000 erfbeplantingen. Deze erfbeplantingen betreffen veelal kleine tot zeer kleine oppervlakten.

Resultaat van de beoordeling van het Alterra-rapport

Bovengenoemde conclusies leiden ertoe dat 96,3% van de huidige EHS een aantoonbare functie heeft op Europees of Rijksniveau. De resterende 3,7 % is in het kader van de ecologische actualisering van de EHS nader afgewogen. Voor de gebieden die alleen een provinciaal ecologisch belang dienen (2,8 %), zijn wij van mening dat deze vanuit een robuuste provinciale ecologische structuur en/of biodiversiteit als EHS moet worden aangemerkt.

Na een beoordeling van de door Alterra genoemde gebieden die geen ecologisch doel dienen (0,9 %) en vergelijkbare overige losliggende kleine bosgebieden blijkt dat een deel hiervan (zie hiervoor) wel belangrijk zijn voor de instandhouding van een robuuste ecologische structuur (circa 200 gebieden). Op grond van de ingebrachte inspraakreacties zijn wij van mening dat ruim 200 kleine bosgebieden een zodanige ecologische waarde vertegenwoordigen dat zij behoren tot de robuuste ecologische structuur. Het gaat hier om een oppervlak van in totaal ongeveer 100 ha.

Omvang van de EHS

De hiervoor aangegeven afweging leidt tot het volgende wat betreft de omvang van de EHS:

Resultaat Alterra		Gevolg voor oppervlak van nieuwe EHS	Gevolg voor oppervlak van bestaande EHS
EHS met provinciaal belang	2,8%	handhaven als EHS	handhaven als EHS
Kleine bosgebieden zonder ecologisch belang	0,7%	n.v.t.	700 ha verwijderen: 0,7%
Kleine bosgebieden met belang voor biodiversiteit	0,2%	n.v.t.	handhaven als EHS
Totaal:	3,7%		Totaal: 0,7%

Het verdwijnen van de kleine bosgebieden uit de EHS wil niet zeggen dat ze daarmee fysiek ophouden te bestaan. Ook de Boswet beschermt kleinere beboste gebieden waardoor zij niet zonder meer mogen worden opgeheven. Ook een planologische bescherming – los van een rijks- of provinciaal belang – blijft uiteraard mogelijk. Met het verwijderen van de EHS-status geeft de provincie aan dat het provinciale belang van een robuuste ecologische structuur of van biodiversiteit niet aanwezig is. Het is daarmee aan de gemeente het belang van de kleine bosgebieden te wegen en afdoende te beschermen in het bestemmingsplan.

Het verwijderen van de kleine bosgebieden uit de EHS geeft ruimte aan gemeenten voor invulling van een eigen beleid ten aanzien van de bescherming van natuur en landschap. Uiteraard betekent het uit de EHS verwijderen van kleine bosgebieden een bepaald risico, omdat niet bij voorbaat vaststaat dat de gemeentelijke afweging ten gunste van het behoud van dat bosgebied uitpakt. Om de gevolgen van het verwijderen van de EHS-status te kunnen volgen, zijn wij voornemens een methode te gaan ontwikkelen voor monitoring van het landschap. Wij zullen daartoe met nadere voorstellen komen.

3. Planologische afweging van de begrenzing van de EHS

Inleiding

In de Nota Ruimte is aangegeven dat de EHS in 2008 planologisch moet zijn veiliggesteld in bestemmingsplannen. In dit kader heeft de provincie in 2008 onderzoek gedaan samen met de Brabantse gemeenten. Hieruit is gebleken dat gemeenten ongeveer 94% van de begrensde EHS op afdoende wijze planologisch hebben doorvertaald en begrensd overeenkomstig het natuurgebiedsplan. Dit houdt in dat het EHS-concept inmiddels een sterk sturende werking heeft voor planologische ontwikkelingen. Er bestaat daarmee een grote mate van overeenstemming tussen provincie en gemeenten over het beschermingsniveau voor de EHS. De 6% van de EHS die (nog) niet adequaat in bestemmingsplannen is doorvertaald, hebben wij mede gelet op de doelstellingen van de EHS integraal beoordeeld. Er is daarbij een keuze gemaakt voor handhaving in de EHS of het verwijderen uit de EHS. De beoordeling ten behoeve van de opstelling van de kaartlaag EHS behorende bij de Verordening ruimte betreft een verdere verfijning.

Hoewel er in het kader van de planologische regelingen in bestemmingsplannen in een aantal gevallen geen opmerking is gemaakt over het ontbreken van bescherming van EHS, blijkt in een aantal gevallen deze gebieden op grond van hun EHS-waardigheid toch beschermd dienen te worden. De EHS-status van die gebieden is in onderhavige ecologische actualisatie van de EHS-begrenzing gehandhaafd.

Planologische actualisering van de begrenzing van de EHS

Het juridische karakter van de Verordening ruimte rechtvaardigt een nadere provinciale doorlichting van de EHS-status wanneer er ook sprake is van een andere intensieve gebruiksfunctie, bijvoorbeeld intensieve verblijfsrecreatie. In de spelregels EHS die het Rijk in samenspraak met de provincies heeft opgesteld, is ook om deze nadere afweging gevraagd. De aanvullende doorlichting van bestemmingsplannen geldt voor een aantal thema's. Dit leidt soms tot het verwijderen van de EHS status. De ingediende inspraakreacties hebben in een aantal gevallen geleid tot wijzigingen op perceelniveau voor onderstaande categorieën.

Thema's

1. Verblijfsrecreatieterreinen.

In een aantal gevallen kan de EHS-status van (delen van) verblijfsrecreatieterreinen niet worden gehandhaafd. Dit geldt voor delen met bestaand intensief recreatief gebruik. Deze delen zijn in 2002 op basis van luchtfoto's vlakdekkend als EHS benoemd, ten behoeve van het vaststellen van de natuurgebiedsplannen, maar hebben bij nadere beschouwing geen functie in ecologische zin. Indien een deel van het terrein bestaat uit bos of natuur zonder zichtbaar intensief recreatief gebruik blijft dit deel als EHS gehandhaafd. Dit blijkt uit recente luchtfoto's. Deze actualisering kan alleen leiden tot handhaven of afname van EHS, niet tot toename. De actualisering beschouwen wij als het verwijderen van fouten.

2. Wonen in bos.

Een volgende doorlichting heeft plaatsgevonden op het thema wonen in bos. Een aantal gemeenten hebben geclusterde woonbebouwing in een bosrijke setting. Een nadere bepaling van de EHS-status is hier op zijn plaats. Dit leidt in sommige gevallen tot de verwijdering van de EHS status. De doorlichting heeft zich beperkt tot grote complexen "wonen in het bos". Het beoordelen van individuele woningen in een bosrijke setting is hierbij niet betrokken. Indien een beperkte

hoeveelheid bos aanwezig is op een particulier eigendom met woning erf en tuin, dan wordt deze situatie beschouwd als een fout en gecorrigeerd.

3. Militaire (MOB) complexen.

Van alle voormalige militaire complexen is via besluitvorming inmiddels duidelijk of ze al dan niet tot de EHS behoren. De begrenzing van de EHS is aangepast, in sommige gevallen leidt dit tot geringe uitbreiding van de EHS.

4. EHS in bestaand stedelijk gebied.

De kaartlagen wat betreft het stedelijk gebied (bestaand stedelijk gebied en zoekgebied voor verstedelijking) leidt tot de vraag of de EHS in dit gebied gehandhaafd moet worden. Grotendeels is dit bestaande natuur, maar bijvoorbeeld in beekdalen betreft het ook nieuwe natuur. De EHS-status aldaar blijft gehandhaafd indien het gaat om gebieden die een functie hebben als afzonderlijke ecologische eenheid. Als richtlijn voor EHS in stedelijk gebied is conform ons beleid voor kleine bosgebieden eveneens een ondergrens van 2 hectare aangehouden. Hier geldt evenwel maatwerk aan de hand van ecologische criteria. De aanwezigheid van belangrijke ecologische waarden leidt tot handhaven binnen de EHS, ook bij kleinere oppervlakte. Voor overige gebieden vervalt de EHS-status.

5. Natuurcompensatiegebieden.

Bij aantasting van GHS of AHS landschap is op grond van de vigerende beleidskaders natuurcompensatie overeengekomen. In veruit de meeste gevallen betreft het aantasting van bestaande GHS natuur en dus EHS. Dit houdt in dat bestaande EHS verdwijnt en elders ruimtelijk wordt teruggebracht en geborgd door middel van een bestemmingsplan. Voor de begrenzing van de EHS houdt dit in dat er (bestaande) EHS verdwijnt en elders EHS wordt teruggebracht. De compensatielocaties, voor zover deze konden worden nagegaan, zijn in de EHS begrenzing opgenomen als bestaande natuur. Pas na vaststelling van de Verordening ruimte zal het naar verwachting mogelijk zijn alle compensatielocaties in de EHS op te nemen.

6. Militaire terreinen.

In de ontwerp-AMvB Ruimte is aangegeven dat militaire terreinen geen deel uit kunnen maken van de EHS. Op dit moment is het beschikbare kaartmateriaal nog niet onderzocht om de begrenzing van de EHS op de ontwerp-AMvB Ruimte aan te kunnen passen. Mogelijk zal dit leiden tot later aanpassing van de EHS-begrenzing.

7. Specifieke locaties.

Enkele locaties in Brabant hebben nadere aandacht gekregen vanwege het specifieke karakter. Onderstaand trekken wij na een integrale afweging van de in het geding zijnde belangen conclusies voor de EHS-status van deze locaties:

- *Beekse Bergen*: een intensief gebruikt deel van het safaripark verdwijnt uit de EHS, voor het overige deel blijft een EHS-status behouden. Gewenste ontwikkelingen in dit gebied zijn mogelijk met toepassing van de herbegrenzing van de EHS volgens de bepalingen van de Verordening ruimte.
- *Efteling*: het terrein ligt buiten de EHS. Voor de uitbreiding voor de verblijfsrecreatie heeft besluitvorming met toepassing van compensatie plaatsgevonden. De EHS wordt hierop aangepast.

- *DIC Budel Dorplein (zinkfabriek)*: Het DIC betreft een te ontwikkelen bedrijvenpark met voor een deel de EHS status. Er is inmiddels overeenstemming over een natuurcompensatieplan op hoofdlijnen. De bestaande EHS-waarden op het toekomstige bedrijvenpark DIC worden vooralsnog gehandhaafd om daarmee de juridische basis te behouden voor het compensatieplan. Na het aangaan van contractuele verplichtingen van partijen wordt deze EHS grotendeels verwijderd. Er is tevens sprake van een fout in de EHS-begrenzing voor het gebied Ringselven-oost. Deze fout is hersteld.
- *Vloevelden bij Roosendaal (Sensus) en vloevelden bij Dinteloord (SuikerUnie)*: De vloevelden hebben op grond van de actuele gebruikssituatie en de vigerende planologische kaders een industriële waterzuiveringsfunctie. Gelet hierop zijn wij van mening dat deze gronden niet horen tot de provinciale EHS.

Resultaten van de gemeentelijke planologische afweging

De EHS die door gemeenten als niet EHS-waardig is aangeduid, is getoetst aan de vereiste van een provinciale EHS. Daarbij komen wij tot de volgende conclusies:

- Een deel betreft nog te realiseren nieuwe EHS als onderdeel van een EHS-structuur. Hierbij heeft de gemeente verzuimd een wijzigingsbevoegdheid op te nemen. Deze delen blijven als EHS gehandhaafd. Hiermee wordt nieuwe EHS niet ter discussie gesteld. Veel van deze gebieden liggen in gemeenten met een bestemmingsplan ouder dan 1992. Bij de herziening van deze bestemmingsplannen kan de EHS adequaat worden opgenomen. Dit onderdeel loopt parallel met onze afweging naar aanleiding van het Alterra-rapport.
- Een deel betreft EHS-aanduiding in combinatie met stedelijke functies, bijvoorbeeld woonwijken in een bosrijke setting, verblijfsrecreatieve terreinen. Deze delen zijn al dan niet (gedeeltelijk) uit de EHS verwijderd na een afzonderlijke beoordeling.
- Een deel betreft kleine bestaande bosgebieden. Deze worden uit de EHS verwijderd, mits geen actuele ecologische waarden aanwezig zijn.
- Een deel betreft tuinen, erven en degelijke. Het gaat hier om een groot aantal kleine percelen, maar met een gering totaal oppervlak. Deze worden uit de EHS verwijderd

Bij het doorlichten van de bestemmingsplannen bleek 6% van de provinciale EHS niet adequaat te zijn doorvertaald in een bestemmingsplan.

4. Resultaat voor de begrenzing van de EHS

De conclusies uit de afwegingen, zoals aangegeven in paragraaf 2.2 en 2.3, zijn voor een deel gelijkluidend. Deze gegevens hebben wij gebruikt voor de kaartlaag EHS, deel uitmakend van de ontwerp-Verordening ruimte. Voorts hebben ingediende inspraakreacties geleid tot bijstelling van deze kaartlaag.

De gegevens die hieronder zijn samengevat, moeten worden gezien als de actualisering van de begrenzing van de EHS op grondslag van de Alterra-rapportage, de door ons verrichte doorlichting van bestemmingsplannen en de beoordeling van ingediende inspraakreacties. Daarnaast hebben wij enkele ambtelijke wijzigingen in verband met kennelijke onjuistheden e.d. doorgevoerd.

Per categorie wijzigingen van de EHS-begrenzing stellen wij het volgende voor:

- Toevoegen aan de EHS vanwege bestaande natuur: door diverse organisaties is ons gewezen op bestaande natuur, die onterecht niet in de ontwerp EHS kaart stond aangegeven. Het betreft bestaande en ingerichte natuur in beheer van terreinbeheerders.
- Toevoegen aan de EHS vanwege compensatienatuur: uit eigen onderzoek en ingediende inspraakreacties is EHS aangeduid die dient als compensatie voor verdwenen EHS. Deze natuur is in de EHS opgenomen, indien het betreffende bestemmingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld. Een deel was al opgenomen als EHS, een deel betreft een uitbreiding van de EHS.
- Toevoegen aan de EHS vanwege kleine bosgebieden met gebleken waarde: wij hebben ongeveer 200 kleine bosgebieden naar aanleiding van inspraakreacties alsnog aan de EHS toegevoegd. Tevens hebben wij kleine bosgebieden toegevoegd, voorzover gelegen binnen het zoekgebied van ecologische verbindingzone.
- Toevoegen aan de EHS vanwege toegekende uitbreidingen van de EHS op grond van het Natuurbeheerplan 2009.
- Toevoegen aan de EHS vanwege toegekende uitbreidingen van de EHS vanuit wijzigingsverzoeken Natuurbeheerplan 2010. De ruimtelijke uitbreidingen worden door middel van de Verordening ruimte palnologische geborgd.
- Niet toevoegen aan de EHS vanwege intensief rood/stedelijk gebruik: de doorlichting van bestemmingsplannen, de beoordeling van inspraakreacties en de afstemming tussen stedelijk ontwikkeling en EHS hebben geleid tot het niet opnemen van gebieden in de EHS. Deels heeft dit plaatsgevonden in het ontwerp-Verordening en deels in het voorliggende voorstel.
- Niet toevoegen aan de EHS vanwege kleine bosgebieden: Dit heeft plaatsgevonden in het ontwerp-Verordening.
- Niet toevoegen aan de EHS vanwege de functie erf: een aanzienlijk deel van de kleine bosgebieden blijken te fungeren als erf. Deze zijn nu apart in aangeduid.
- Verwijderen uit de EHS van het Natuurbeheerplan 2009 vanwege toegekende compensatievoorstellen.
- Verwijderen uit de EHS van het Natuurbeheerplan 2010 vanwege toegekende compensatievoorstellen.

Getalsmatig kan het zojuist benoemde als volgt worden samengevat.

Categorie wijziging	Aantal vlakken	Oppervlakte in hectares
Toevoegen bestaande natuur	900	+ 1400
Toevoegen compensatienatuur	nvt	+ 700
Toevoegen kleine bosgebieden	200	+ 100
Toevoegen Natuurbeheerplan 2009	nvt	+ 116
Toevoegen Natuurbeheerplan 2010	nvt	+ 109
Niet toevoegen vanwege rood/stedelijk gebruik	1400	- 900
Niet toevoegen vanwege kleine bosgebieden met geringe ecol. waarde	1700	- 900
Niet toevoegen vanwege functie erf	1000	- 900
Verwijderen uit EHS vanwege Natuurbeheerplan 2009, compensatie	nvt	- 63
Verwijderen uit EHS vanwege Natuurbeheerplan 2010, compensatie	nvt	- 56
Saldo:		+ 500

Onderbouwing begrenzing zoekgebieden stedelijke ontwikkeling

Bijlage bij Statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1

Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten

9 maart 2010



Inhoud

1.1	Herkomst zoekgebieden voor verstedelijking	5
1.2	De betekenis van het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld (DRS)	5
1.3	Uitgangspunten voor de opstelling van het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld (DRS)	6
1.4	Gebruikte gegevens voor de opstelling van het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld (DRS)	6
1.5	Ombouw naar de Verordening ruimte	7

Deze toelichting beoogt inzicht te geven in de wijze waarop de aanwijzing en begrenzing van de zoekgebieden voor verstedelijking tot stand is gekomen en in de betekenis daarvan.

1.1 Herkomst zoekgebieden voor verstedelijking

De in de Verordening ruimte opgenomen zoekgebieden voor verstedelijking komen voort uit de in 2004 en 2005 vastgestelde uitwerkingsplannen van het Streekplan Noord-Brabant 2002. In die uitwerkingsplannen is het beleid uit het Streekplan 2002 ten behoeve van de verstedelijkingsopgave voor de woningbouw, de bedrijventerreinontwikkeling en voorzieningen uitgewerkt. Deze uitwerkingsplannen heeft de provincie in nauwe samenwerking met de regio's opgesteld. In 2008/2009 heeft de provincie in het kader van het regionaal planningsoverleg onderzocht of actualisering van de uitwerkingsplannen nodig is. Daarbij zijn in een aantal regio's gewenste en noodzakelijke aanpassingen in beeld gebracht welke door de respectievelijke stuurgroepen zijn vastgesteld. Deze aanpassingen zijn verwerkt in de kaarten van de verordening. De plankaarten van de 14 uitwerkingsplannen bedekken samen het grondgebied van de hele provincie Noord-Brabant.

De uitwerkingsplannen met bijbehorende plankaart bestaan uit 2 delen: het Duurzame Ruimtelijke Structuurbeeld (DRS) en het programma. Het DRS geeft een beeld van de ruimtelijke structuur (opbouw en samenhang) van het hele plangebied. Het DRS is in de verschillende regio's op dezelfde wijze tot stand gekomen en verbeeld, zodat er één DRS voor heel Noord-Brabant is. Het DRS is het duurzame deel van de uitwerkingsplannen. Het heeft geen planhorizon, maar is een ruimtelijk kader voor ontwikkelingen. Het beleid zoals is opgenomen in de uitwerkingsplannen en dat nu vertaald is naar de Verordening ruimte, is er op gericht dat stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden binnen het bestaande stedelijke gebied en de zoekgebieden voor verstedelijking. Het landschappelijke raamwerk blijft voor de lange termijn van verstedelijking gevrijwaard. De totale omvang van de zoekgebieden voor verstedelijking is zodanig dat hier voor de lange termijn voldoende ruimte kan worden gevonden om te voorzien in de ruimtebehoefte voor wonen, werken en stedelijke voorzieningen.

Het programma is het dynamische deel van het plan. In de regionale overleggen wordt jaarlijks de voortgang van de programma's besproken en worden deze indien nodig geactualiseerd.

1.2 De betekenis van het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld (DRS)

De betekenis van het DRS en de daarin opgenomen legenda-eenheden voor de zoekgebieden voor verstedelijking, staat beschreven in hoofdstuk 6 van elk uitwerkingsplan. Deze tekst is in elk plan gelijk. Het DRS vormt de basis voor de in de Verordening ruimte aangegeven zoekgebieden voor verstedelijking. Daarbij zijn die aanduidingen in de Verordening ruimte aangepast aan de meest actuele gegevens, in het bijzonder in geval van opgestelde en intussen geldende plannen zijn aanduidingen aangepast aan die feiten. In het kader van deze toelichting is het niet mogelijk om de afweging van de begrenzing van elk afzonderlijk zoekgebied voor verstedelijking te beschrijven. Daarvoor wordt verwezen naar deel II van de uitwerkingsplannen.

Het Streekplan 2002 is per 1 juli 2008 vervangen deels door de Interimstructuurvisie en deels door de Paraplunota ruimtelijke ordening. In dit laatste document zijn de daarop gebaseerde uitwerkingsplannen opgenomen. Voorzover het beleid niet is of wordt gewijzigd, vormen die beleidsdocumenten de basis voor fase I van de Verordening ruimte. Na vaststelling van de nieuwe Structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte, fase I, zal de provincie bezien of er te gelegener tijd vanwege een goede communicatie over planvorming of een eventuele herziening van de zoekgebieden een actualisering van de DRS-kaart nodig of wenselijk is.

1.3 Uitgangspunten voor de opstelling van het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld (DRS)

Het DRS geeft een beeld van de ruimtelijke structuur (opbouw en samenhang) van een gebied. Het DRS is opgesteld met behulp van een analyse van de drie lagen volgens de lagenbenadering. De onderste laag wordt gevormd door de bodemtypologie, de geomorfologie, het watersysteem en de hiermee samenhangende natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De tweede laag wordt gevormd door de infrastructuur welke bestaat uit de weg-, spoor- en water-verbindingen. De derde laag bestaat uit het ruimtegebruik voor wonen, werken, landbouw en recreatie.

Bedoeling van de toepassing van de lagenbenadering is om de keuze voor ruimtelijke ontwikkelingen af te stemmen op de draagkracht van het watersysteem en de bodem, op de waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie en aan te sluiten op de kwaliteiten van infrastructuur en het occupatiepatroon. Daarbij is vooral de onderste laag extra aandacht besteed. De lagenbenadering schrijft geen afwegingsmechanisme voor. Elke laag heeft een eigen karakter en dynamiek. Hiërarchie tussen de lagen is er niet. Ze worden niet op elkaar gestapeld, maar zijn geïntegreerd tot het DRS. Daartoe zijn waarderingen toegekend aan de verschillende gebieden, zones en lijnen die in een gebied te onderscheiden zijn. Op deze wijze geeft het DRS een beeld van de ruimtelijke mogelijkheden voor de toekomst, het is geen eindontwerp met een bepaalde planhorizon. Het biedt informatie voor de planvorming in regionale deelgebieden.

Het DRS is voor elke regio ontwikkeld op basis van hierboven beschreven toepassing van de lagenbenadering. De in de verschillende beleidsdocumenten gedane ruimtelijke keuzes komen op deze wijze voort uit de gebiedspecifieke regionale of lokale kwaliteiten en omstandigheden. Ook het beleid ten aanzien van natuur, cultuurhistorie, bodem, infrastructuur en verstedelijking heeft hierbij een rol gespeeld. De afwegingen stonden beschreven in deel II van de uitwerkingsplannen waarbij in hoofdlijnen is aangegeven welke kwaliteiten en karakteristieken versterkt, behouden of getransformeerd kunnen worden. Dit is per deelgebied inzichtelijk gemaakt.

1.4 Gebruikte gegevens voor de opstelling van het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld (DRS)

Bij de opstelling van het DRS is gebruik gemaakt van basisinformatie, waaronder basiskaarten, en is het bestaande beleid geïnventariseerd. De informatie uit die kaarten en het bijbehorende beleid is betrokken bij de opstelling van het DRS. Ook is gebruik gemaakt van de informatie uit de gemeentelijke structuurvisies. Vervolgens zijn analyses en waarderingen opgesteld en zijn deelvisies ontwikkeld. Die deelvisies zijn geïntegreerd in het opgestelde DRS. Dit DRS is in samenwerking met de gemeenten en vele andere organisaties tot stand gekomen.

Gebruik Basisstructuurkaart

De “Basisstructuurkaart” met de bijbehorende toelichting, is een beeldverhaal over de ruimtelijke verschijningsvorm van Noord-Brabant. De kaart geeft een beeld van het zichtbare en onzichtbare landschap en het verstedelijkingspatroon. De historische en moderne ontwikkelingen zijn afleesbaar. De Basisstructuurkaart is gebruikt als onderlegger voor het DRS. De gebiedseigen kenmerken zijn in deze kaart afleesbaar. Aan de hand van de samenhang tussen de lagen van de lagenbenadering vertelt de Basisstructuurkaart het verhaal van de landschappelijke en stedelijke kwaliteiten van de Noord-Brabant. Deze kwaliteiten zijn in de verschillende provinciale beleidsdocumenten onderzocht en gewaardeerd. Gebiedskwaliteiten, landschappelijke eenheden en structuurdragers welke essentieel zijn voor de bestaande en toekomstige kwaliteit van de regio zijn in het DRS vertaald. Dit kan bijvoorbeeld een belangrijk occupatiepatroon zijn, contrasten in

het landschap in open en geslotenheid die voor de ruimtelijke beleving belangrijk zijn, verschillen tussen nat en droog die behouden moeten blijven of contrasten in de overgang van stedelijke bebouwing naar het landelijke gebied.

Bouwstenen vanuit het beleid

Het Streekplan Noord-Brabant 2002 bevatte drie essentiële waarderings beleidsaspecten welke direct gevolgen hebben voor het al of niet wenselijk zijn van verstedelijking in het gebied. Dit betreft de volgende bouwstenen van het beleid:

- De Groene Hoofdstructuur en de aangegeven Landschapsecologische zones
- Het beleid over het watersysteem
- De Cultuurhistorische waardenkaart

Lijst van gebruikte kaarten schaal 1:50.000

- Basisstructuurkaart van Noord-Brabant
- Kaart gebiedsindeling uitwerkingsplannen, reconstructiegebieden, waterschappen
- Historische kaart van Noord-Brabant
- Plankaart 1 Ruimtelijke hoofdstructuur uit het Streekplan Noord-Brabant 2002
- Plankaart Elementen van de onderste laag uit het Streekplan Noord-Brabant 2002
- Kaart over de geomorfologie
- Hoogtekaarten
- Kaart geschiktheid voor verstedelijking vanuit het watersysteem
- Cultuurhistorische waardenkaart A
- Cultuurhistorische waardenkaart B
- Detailkaart Groene Hoofdstructuur
- Kaart waarop de Natuurdoeltypen staan aangegeven
- De Bodemkaart
- Kaart Integraal Hydrologisch Streefbeeld 1 versie 3a
- Kaart Integraal Hydrologisch Streefbeeld 2 versie 3a
- Kaart Waterberging en grondwaterbescherming uit het Streekplan
- Kaarten behorende bij de provinciale nota "Watersystemen in beeld"

Naast de bovengenoemde kaarten zijn plannen van de gemeenten geraadpleegd, waaronder de bestemmingsplannen, de diverse structuurvisies en strategische visies en nota's.

1.5 Ombouw naar de Verordening ruimte

Bij het opstellen van de verbeeldingslagen voor de zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling zijn de kaarten van de uitwerkingsplannen, legenda-eenheid 'zoekgebied verstedelijking / transformatie afweegbaar', als uitgangspunt genomen. Wijzigingen in de zoekgebieden waarover na vaststelling van een uitwerkingsplan bestuurlijke overeenstemming is bereikt, zijn in de verbeeldingslaag verwerkt.

Deze verbeeldingslaag heeft bij het intekenen niet 1:10.000 als basis gekregen zoals bij het stedelijk gebied, maar houdt het grovere 1:50.000 aan, zoals in de uitwerkingsplannen. Aangezien het om zoekgebieden gaat kan immers volstaan worden met een minder nauwkeurige begrenzing. Het nauwkeuriger intekenen van het bestaand stedelijk gebied heeft ervoor gezorgd dat de zoekgebieden voor verstedelijking niet altijd goed daarop aansluiten. Waar het gaat om tussenliggende snippers zijn deze zonder meer als zoekgebied opgenomen. In gevallen dat er een groter deel zoekgebied niet meer aan zou sluiten op het stedelijk gebied is er maatwerk geleverd.

In de uitwerkingsplannen komt ook de aanduiding ‘zoekgebied verstedelijking / integratie stad-land’ voor. Hier is een stedelijke ontwikkeling denkbaar, mits voorzien van een substantiële landschappelijke component. Bij het omzetten van de kaarten van de uitwerkingsplannen naar de tweede verbeeldingslaag is geconstateerd dat er op een aantal plekken invulling is gegeven aan deze zoekgebieden. Daardoor is er in feite geen sprake meer van een zoekgebied. Elders zijn daarentegen plannen in ontwikkeling, zodat ook daar de status de komende jaren zal veranderen. Om het aantal regels beperkt en de opzet van de Verordening ruimte zo eenvoudig mogelijk te houden is ervoor gekozen om één gebiedsaanduiding ‘Integratie stad-land’ te hanteren, ongeacht of het om een inmiddels in ontwikkeling gebracht of nog te ontwikkelen gebied gaat. Deze gebiedsaanduiding krijgt een afzonderlijke plek in de tweede verbeeldingslaag 2.

Daarnaast kent een aantal uitwerkingsplannen de aanduiding ‘Transformatie onder voorwaarden streekplan’. Doorgaans gaat het om gebieden waar ook sprake was van een Groene Hoofdstructuur waarbij een stedelijke ontwikkeling alleen met sterke waarborgen omtrent natuur en landschap tot stand zou kunnen komen. De Verordening ruimte kent een dergelijke aparte categorie niet. De bewuste gebieden zijn nu óf gewone zoekgebieden of gebieden integratie stad-land, afhankelijk van het karakter van het gebied.

Toetsing van de gevolgen van de Verordening ruimte

Bijlage bij Statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1

Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten

9 maart 2010



Inhoud

1.	De maatschappelijke effecten van de Verordening ruimte	5
2.	Hoe verhoudt het opstellen van de Verordening ruimte zich tot de dereguleringsdoelstelling?	7
2.1	Juridisering	7
2.2	Vermindering van bestuurlijke drukte (minder overleg)	7
2.3	Omzetting van beleid naar juridische normstelling	7
2.4	Welke keuzes zijn er op het provinciale niveau?	8
3.	Bestuurlijke lasten, waaronder uitvoeringslasten voor de provincie	9
3.1	Algemeen	9
3.2	Toezicht op de naleving en overige uitvoeringsaspecten van de Verordening ruimte	9
4.	Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor gemeenten	13
5.	Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen	15
6.	Verhouding van de Verordening ruimte tot andere regelgeving	17

1. De maatschappelijke effecten van de Verordening ruimte

Een van de karakteristieken van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het strikte onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering. Het strategisch ruimtelijk beleid wordt vastgelegd in structuurvisies of uitwerkingen daarvan. De juridische bindende normen worden opgenomen in bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen op gemeentelijk niveau en in inpassingsplannen, algemene regels en aanwijzingen op het niveau van Rijk en provincie. Het beoogde maatschappelijk effect van de algemene regels van de provincie moet dan ook in dit licht gezien worden. Het stellen van algemene regels geeft de provincie de bevoegdheid om voorwaarden en kaders te stellen aan de planologische besluitvorming van gemeenten. De operationele doelstellingen van de Verordening ruimte zijn dus tweeledig:

- geldende bestemmingsplannen of beheersverordeningen dienen binnen de in de Verordening ruimte gestelde termijn te voldoen aan de regels die zijn neergelegd in een provinciale verordening (instrumentele functie);
- het bieden van een waarborg voor bestuursorganen (Rijk, provincie en waterschap), maatschappelijke organisaties en burgers dat gemeenten bij de voorbereiding en vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen, beheersverordeningen of projectbesluiten zich houden aan de eisen zoals gesteld in de planologische verordening (waarborgfunctie). Deze waarborgfunctie kan zover gaan dat een belanghebbende zich tot de bestuursrechter kan wenden als een gemeente zich niet aan een bepaling van de planologische verordening houdt.

2. Hoe verhoudt het opstellen van de Verordening ruimte zich tot de dereguleringsdoelstelling?

2.1 Juridisering

Tijdens de totstandkoming van de Wro is de vraag aan de orde geweest in hoeverre de invoering van de nieuwe wettelijke instrumenten waaronder de provinciale planologische verordening bijdraagt aan een verdere juridisering van de bestuurlijke verhoudingen. Dreigt bij de inwerking-treding van zo'n verordening de omgang tussen bestuursorganen primair en uitsluitend te worden beheerst door juridische normen? En is er vervolgens te weinig ruimte om op een andere en meer informele basis met elkaar om te gaan?

Op Rijksniveau¹ is juridisering aangemerkt als een verzamelbegrip voor een aantal onderwerpen: de omvang en inhoud van regelgeving (regeldichtheid), de aard en omvang van de besluitvor-mingsprocedures en van de rechtsbeschermingsprocedures (proceduregedichtheid) en de mate waarin de burger en bestuursorganen gebruik maken van die inspraak- en rechtsbeschermings-mogelijkheden. Dit laatste ziet men in juridische procedures tussen burgers en bestuur, maar ook tussen bestuursorganen onderling. Volgens genoemd kabinetsstandpunt is juridisering een verschijnsel dat voor een deel samenhangt met de verzakelijking van de samenleving. Maar wetgeving strekt er ook toe verschillende belangen in onze samenleving te beschermen, zowel door materiële als procedurele waarborgen, met als doel de verbetering van de kwaliteit van onze democratische en sociale rechtsstaat. Het stellen van heldere normen en het bieden van rechtsbe-scherming zijn daarin een belangrijk element.

2.2 Vermindering van bestuurlijke drukte (minder overleg)

In samenhang met het vraagstuk van juridisering hebben de regering en het parlement bij behan-deling van de wetsontwerpen betreffende de Wro meerdere keren gesproken over het nieuwe stelsel van sturing van planologische besluitvorming. Zowel bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wro als bij die van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro is veel aandacht uitgegaan naar de wijze waarop het nieuwe stelsel een antwoord zou kunnen bieden aan de breed gedragen wens om langdurige planologische procedures te bekorten en de bestuurlijke en ambtelijke bemoeienis van Rijk en provincie bij de gemeentelijke besluitvorming te verminderen.

Kortom, een wens tot minder bestuurlijke drukte, minder bestuurlijk overleg en minder ambtelijk overleg. Met de Wro heeft de wetgever gekozen voor een stelsel waarbij de nadruk ligt op proactieve kaderstelling door middel van wettelijke instrumenten van algemene regels en aanwijzing².

2.3 Omzetting van beleid naar juridische normstelling

Gelet op het nieuwe wettelijke stelsel hebben Provinciale Staten op 12 december 2008 besloten de inhoudelijke normen van een aantal nader genoemde onderwerpen uit het provinciaal ruimtelijk beleid zoveel mogelijk een-op-een in een planologische verordening op te nemen. In deze zogenaamde eerste fase geschiedt dit voor onderwerpen waarvoor geen herziening van het beleid is voorzien. Deze onderwerpen zijn opgenomen in de Interimstructuurvisie Noord-Brabant en de Paraplunota ruimtelijke ordening. De zogenaamde tweede fase bevat onderwerpen die voort-vloeien uit de herziening van de Interimstructuurvisie. In materiële zin verandert er dus niets wezenlijks. De beleidsmatig geformuleerde normen zijn opgenomen in de beleidsteksten van beide

¹ Zie hierover het kabinetsstandpunt "Juridisering in het openbaar bestuur", Tweede Kamer, 1998-1999, 26 360, nr. 1.

² Dit ligt in de lijn van de ontwikkelingen in het interbestuurlijk toezicht op basis van het rapport van de Commissie-Oosting dat zijn neerslag zal krijgen in een herziening van de Gemeentewet en de Provinciewet. De bedoeling is om uiterlijk per 1 januari 2011 deze herziening in werking te laten treden.

documenten. Deze normen krijgen door opname in een Verordening ruimte een andere, duidelijkere en meer toegankelijke vormgeving. Van een toename van normstelling is dus in die zin geen sprake.

Verder heeft het omzetten van beleidsnormen in algemene regels tot gevolg dat - waar in de algemene wetgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Wro de normen vaak onvermijdelijk abstract zijn - in de planologische verordening de normen helder en expliciet moeten worden omschreven. Naar de bedoelingen van de Wro-wetgever draagt het bij aan de doorzichtigheid van de verhoudingen tussen de overheidsniveaus, verhoogt dat de inzichtelijkheid van de beslissingsruimte van andere overheden en biedt het de maatschappelijke organisaties en de burger houvast. Die keuze van de Wro-wetgever kan men mede bezien in het licht van het feit dat open abstracte normen zoals 'een goede ruimtelijke ordening', opgenomen in de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening, voor het bestuur rechtsonzekerheid meebrengen en dat de uitkomst van de rechterlijke toetsing daaraan niet altijd goed is te voorspellen. Vanuit die optiek kan een planologische verordening met zijn inzichtelijke normstelling zelfs een bijdrage leveren aan snellere en meer voorspelbare besluitvormingsprocedures.

2.4 Welke keuzes zijn er op het provinciale niveau?

Het stelsel van de Wro leidt er in ieder geval toe dat de provincie een planologische verordening dient op te stellen. Voor een aantal onderwerpen verplicht het Rijk door middel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening om op provinciaal niveau algemene regels vast te stellen. Voor het overige worden de mogelijkheden voor meer of minder normstelling bepaald door het antwoord op de volgende vragen:

- welke provinciale ruimtelijke belangen en daaruit voortvloeiende doelen behoren een onderwerp van regelgeving te zijn en vervolgens
 - op welke wijze worden de concrete bepalingen in de verordening vormgegeven.
- Zoals in de Bijlage Achtergronden en inhoud van de wettelijke regeling, paragraaf 4 is aangegeven, zijn tijdens het wetgevingsproces de mogelijkheden om een concreet onderwerp in een verordening te regelen, aanzienlijk verruimd. In het bijzonder de mogelijkheid om in een verordening eisen te stellen aan de toelichting bij een bestemmingsplan of de ruimtelijke onderbouwing bij een projectbesluit (motiveringsvereiste) biedt kansen om te kiezen voor lichtere vormen van regelgeving zonder afbreuk te doen aan het vereiste van een adequate juridische borging van beleid. Zo kan onderwerpsgewijs bepaald worden welke vorm van inhoudelijke of procesmatige regelgeving passend is om het beoogde provinciale beleidsdoel te bereiken.

3. Bestuurlijke lasten, waaronder uitvoeringslasten voor de provincie

3.1 Algemeen

Op dit moment is het provinciale ruimtelijke beleid dat zijn doorwerking behoort te vinden in gemeentelijke planologische maatregelen, opgenomen in de Paraplunota ruimtelijke ordening. Deze omvat twee gedeelten, te weten de Algemene beleidslijnen ruimtelijke ordening (Deel I) en de Uitwerking beleidslijnen ruimtelijke ordening (Deel II, waarin een reeks van plannen, algemene beleidsnota's en beleidsbrieven is opgenomen). De opzet, inhoud en omvang van deze beleidsstukken zijn zodanig dat het voor vele onderwerpen niet direct duidelijk is welk specifiek provinciaal belang wordt gediend. Deels komt dit doordat achtergronden, toelichting en normstelling door elkaar lopen waarbij overigens ook de normstelling zelf niet altijd helder is geformuleerd. Deels komt dit ook doordat het beleid is versnipperd over vele beleidsstukken met een soms geheel verschillend karakter.

De inhoud van de Verordening ruimte is zodanig dat deze een uitputtende regeling bevat van alle provinciale belangen die de gemeente in acht hoort te nemen bij de voorbereiding van bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Deze instructieregels behoren te voldoen aan alle eisen van goede wet- en regelgeving. Voorts is voor een zodanige opzet gekozen dat een gemeente voor zoveel mogelijk onderwerpen zelfstandig kan beoordelen of en op welke wijze de in de Verordening ruimte geborgde provinciale belangen in het geding zijn en gerespecteerd dienen te worden. Voor zover er nog een beleidsmatige toets van de kant van de provincie nodig is, geschiedt dit door middel van een ontheffing of een herbevestiging (zie hierna). De invoering van de Verordening ruimte leidt aldus tot een vermindering van de in deze provincie bestaande praktijk van veelvuldige contacten met gemeenten in de vorm van ambtelijke besprekingen en vooroverleg ten behoeve van de voorbereiding van gemeentelijke bestemmingsplannen en dergelijke.

Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat de invoering van de Verordening ruimte er toe leidt dat de Paraplunota ruimtelijke ordening geen functie meer heeft en zal worden ingetrokken.

3.2 Toezicht op de naleving en overige uitvoeringsaspecten van de Verordening ruimte

Vaststelling van de Verordening ruimte vereist uiteraard dat er een adequaat toezicht op de naleving daarvan plaatsvindt. Dit planologisch toezicht is een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten en verloopt in de bestuurlijke lijn in twee stappen:

- het naar voren brengen van een zienswijze door Gedeputeerde Staten. Uiteraard dient zo'n zienswijze als regel gegrond te zijn op enige bepaling van de verordening.
- het instellen van beroep bij de Raad van State indien en voor zover de zienswijze van Gedeputeerde Staten ongegrond is verklaard, eventueel vergezeld van een verzoek om voorlopige voorziening.

In bijzondere gevallen kunnen Gedeputeerde Staten er de voorkeur aan geven om gebruik te (blijven) maken van een reactieve aanwijzing welke ertoe strekt dat het vastgestelde bestemmingsplan of een nader bepaald onderdeel daarvan niet in werking treedt. Artikel 3.8, zesde lid, van de Wro stelt als eis dat aangegeven wordt waarom van dit instrument gebruik wordt gemaakt. Daarnaast dient tevoren een zienswijze te zijn ingediend en niet of niet volledig te zijn overgenomen ofwel dient het bestemmingsplan gewijzigd te zijn vastgesteld. Een reactieve aanwijzing kan in het bijzonder worden toegepast ter bescherming van provinciale belangen die nog niet in

de verordening zijn geborgd, maar waarvan wij hebben uitgesproken dat deze daarin opgenomen moeten worden³.

Geen verplicht vooroverleg meer

Van belang is om te benadrukken dat onder de oude wetgeving het zogenaamde vooroverleg (het overleg met provinciale diensten, als bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening) een belangrijk onderdeel was in de gemeentelijke besluitvorming. Ter versterking van de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten bij de voorbereiding van gemeentelijke plannen en projecten zijn Gedeputeerde Staten voornemens tegelijk met de invoering van de Verordening ruimte te bepalen dat er geen overleg verplicht is voor wat betreft de in deze verordening geregelde onderwerpen⁴. Uiteraard kan een gemeente zelf om overleg met een provinciale dienst vragen, in het bijzonder indien de gemeente nader uitleg en advies over de toepassing van een bepaling van de verordening van de kant van de provincie nodig acht.

Overige uitvoeringsaspecten van de Verordening ruimte

De Verordening ruimte heeft naast het toezicht op de naleving daarvan nog andere gevolgen voor de uitvoering door en onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. In hoofdzaak gaat het om de volgende zaken:

- Het organiseren en het inhoud geven aan de werkzaamheden van de regionale planningsoverleggen, zoals nader bepaald zijn in hoofdstuk 4 van de Verordening ruimte. Het gaat hier in hoofdzaak om de invulling van de provinciale regierol.
- De behandeling en beoordeling van een ontheffingsverzoek van de gemeente. Daartoe wordt in de verordening uitdrukkelijk aangegeven in welke gevallen zo'n ontheffingsmogelijkheid bestaat. Voor wat betreft Verordening ruimte fase 1 betreft dit de mogelijkheid van stedelijke ontwikkeling in het gebied integratie stad-land en enkele concrete ontheffingen wat betreft intensieve veehouderij en glastuinbouw. In de praktijk zal het aantal ontheffingsverzoeken naar verwachting slechts beperkt zijn.
- De wijziging van de begrenzing (herbegrenzing) van de aangewezen gebieden voor zover de Verordening ruimte daartoe de grondslag biedt en volgens de aldaar aangegeven voorwaarden. Voor wat betreft Verordening ruimte fase 1 betreft dit de mogelijke herbegrenzing van de zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling, de ecologische hoofdstructuur, attentiegebieden, ecologische verbindingzones en de waterbergingsgebieden.
- Het stellen van nadere eisen inzake enkele nader genoemde onderwerpen (verplicht ten aanzien van natuurcompensatie en ruimte-voor-ruimteregeling en mogelijk inzake rood-met- groen-koppeling).

Verhouding tot andere uitvoeringslasten verband houdend met de Verordening ruimte

In de praktijk kan het noodzakelijk zijn dat gemeenten ten aanzien van bepaalde onderwerpen die in de Verordening ruimte zijn geregeld, van de kant van de provincie, bestuurlijk en ambtelijk, deze onderwerpen zo spoedig mogelijk in bestemmingsplannen te regelen. Vanuit provinciaal belang bezien is een enkelvoudige termijnstelling in de verordening dan onvoldoende. Men kan hierbij denken aan vastlegging in bestemmingsplannen van de landbouwonwikkelingsgebieden en de ecologische hoofdstructuur en de ontwikkeling van de in de Interimstructuurvisie genoemde

3 E.e.a. wordt verder gecompliceerd doordat de komende Crisis- en herstelwet tijdelijk het beroepsrecht van provincies voor wat de aangewezen ruimtelijke projecten – ook gemeentelijke – uitsluit. In sommige gevallen – onder meer gemeentelijke projectuitvoeringsbesluiten voor woningbouw – is ook de toepassing van de reactieve aanwijzing uitgesloten.

4 Met toepassing van artikel 3.1.1, tweede lid, en artikel 5.1.1, tweede lid, Besluit ruimtelijke ordening.

regionale (middel)zware bedrijventerreinen in de landelijke regio's. Veelal gaat het hier om zaken die de provincie mede stimuleert door middel van subsidiëring.

Overigens kent de Wro naast de planologische verordening nog twee andere instrumenten, de proactieve aanwijzing en het inpassingsplan. In welke gevallen de provincie gebruik denkt te maken van het inpassingsplan wordt in algemene zin aan in de provinciale structuurvisie aangegeven. Daarnaast kunnen overigens de proactieve aanwijzing en het inpassingsplan in beeld komen als sanctie-instrument indien een bepaalde gemeente zich niet houdt aan een of meer bepalingen uit de verordening. De verwachting is dat een dergelijk gebruik zich zelden zal voordoen.

Bepaling van de uitvoeringslasten en evaluatie van de werking van de Verordening ruimte

In de Verordening ruimte is een bepaling opgenomen die Gedeputeerde Staten verplicht om regelmatig een evaluatieverslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk (artikel 7.1.4). In dat kader kan ook meer concreet aan de orde komen tot welke uitvoeringslasten de verordening heeft geleid, dit uiteraard mede bezien in het licht van vermindering van bestuurlijk en ambtelijk overleg over concrete bestemmingsplannen en dergelijke.

4. Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor gemeenten

De bepalingen van Verordening ruimte richten zich tot de bestuursorganen van de gemeenten. Zoals hiervoor gesteld mag gelet op de opzet van de planologische verordening worden verondersteld dat deze verordening – mede gelet op de directe digitale beschikbaarheid daarvan – een bijdrage levert aan de goede kenbaarheid van de ruimtelijke kaderstelling van de provincie. Daarmee wordt het zoekwerk voor gemeenteambtenaren in de verschillende provinciale beleidslijnen, plannen, beleidsnota's en beleidsbrieven – zoals nu opgenomen in de Paraplunota ruimtelijke ordening – overbodig. Met de opstelling van de Verordening ruimte wordt beoogd dat het gemeentebestuur bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en projectbesluiten zelfstandig kan beoordelen of en op welke wijze de in de Verordening ruimte geborgde provinciale belangen in het geding zijn.

Ambtelijke besprekingen en het ambtelijk overleg in verband met bedoelde voorbereiding kunnen dan ook veelal worden beperkt tot concretiseerbare onderwerpen waarover de gemeente uitleg of advisering nodig acht. Voor gemeenten kan dit aanzienlijke procedurewinst bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en andere planologische besluiten opleveren en kan dit bijdragen aan een lastenverlichting voor gemeenten. Als een bepaling uit de Verordening ruimte onverhoopt leidt tot hogere kosten voor gemeenten, dan is daarvoor een regeling in de Verordening ruimte opgenomen. Zie daartoe verder de toelichting bij hoofdstuk 6 van de Verordening ruimte.

5. Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

De bepalingen van de Verordening ruimte richten zich tot de bestuursorganen van de gemeenten. Voor burgers, bedrijven of instellingen vloeien uit dit besluit geen administratieve lasten voort. Wel mag worden verondersteld dat de Verordening ruimte – mede als gevolg van de digitale raadpleegbaarheid – een bijdrage levert aan een goede kenbaarheid van de ruimtelijke kaderstelling van de provincie. Daarmee maakt de Verordening ruimte het zoekwerk voor burgers en bedrijven in verschillende provinciale beleidslijnen, plannen, beleidsnota's en beleidsbrieven – zoals nu opgenomen in de Paraplunota ruimtelijke ordening – en de interpretatie daarvan in aanmerkelijke mate overbodig. In die zin draagt de Verordening ruimte bij aan een lastenverlichting voor burgers en bedrijven.

6. Verhouding van de Verordening ruimte tot andere regelgeving

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

De bij het Bro gestelde regels kunnen globaal worden ingedeeld in regels die betrekking hebben op de digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten, regels die betrekking hebben op de inhoud en vormgeving van bestemmingsplannen en regels die betrekking hebben op procedures. Het doel van deze regels is het bewerkstelligen van uniformering en standaardisering zodat voor het gehele land helderheid en rechtszekerheid wordt gecreëerd.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening⁵ bevat de volgende hoofdstukken die min of meer relevant zijn voor de Brabantse planologische verordening:

- hoofdstuk 2 Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten. Dit hoofdstuk bevat goeddeels opdrachten aan provincies om algemene regels te stellen op het gebied van verstedelijking;
- hoofdstuk 3 Groene ruimte. Dit hoofdstuk bevat onder meer regels over de ecologische hoofdstructuur (opdrachten aan provincies om de externe en interne bescherming daarvan te borgen in een planologische verordening) en nationale landschappen (opdracht tot uitwerking van de rijksregels);
- hoofdstuk 4 Water. Het gaat hier in hoofdzaak om rijksregels betreffende de kust en de grote rivieren met op onderdelen een uitwerkingstaak voor de provincies;
- hoofdstuk 5 Militaire objecten. Dit hoofdstuk bevat rijksregels die rechtstreeks naar gemeenten werken.

Provinciale verordeningen en andere regelingen met ruimtelijke relevantie

- *Landschapsverordening*: deze strekt ertoe het landschapsschoon buiten de bebouwde kom te beschermen tegen aantasting door borden en reclameobjecten
- *Verordening op de waterkering Noord-Brabant 1997*: Deze geeft aan waar de primaire en regionale waterkeringen liggen en welke verplichtingen de beheerder (waterschap) heeft.
- *Verordening waterhuishouding NB 2005*: deze wijst de zgn. “beschermde gebieden waterhuishouding” aan en een attentiezone van 500 m rondom de natte natuurplek, dit ten behoeve van de beoordeling van grondwateronttrekkingsvergunningen.
- *Provinciale Milieuverordening*: deze wijst stiltegebieden en vier categorieën grondwaterbeschermingsgebieden aan waarvoor specifieke beschermingsregels gelden.
- *Aanwijzing zeer kwetsbare gebieden*: op grond van de Wet ammoniak en veehouderij hebben Provinciale Staten onderdelen van de ecologische hoofdstructuur aangewezen die als zeer kwetsbaar worden aangemerkt (doorwerking naar milieuvergunning).
- *Verordening ontgravingen*: deze houdt onder meer rekening met cultuurhistorische en aardkundige waarden
- *Reconstructieplannen*: deze bevatten de begrenzing van de integrale zonering welke direct doorwerkt naar gemeentelijke bestemmingsplannen en andere planologische besluiten. Deze begrenzing wordt in de Verordening ruimte overgenomen.

⁵ Op 17 juni 2009 is een ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening gepubliceerd voor de formele inspraak (Staatscourant 2009, nr. 109). De definitieve inwerkingtreding is voorzien medio 2010 of uiterlijk per 1 januari 2011.

Achtergronden en inhoud van de wettelijke regeling

Bijlage bij Statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1

Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten

9 maart 2010



Inhoud

1.	De maatschappelijke effecten van de Verordening ruimte	5
2.	Hoe verhoudt het opstellen van de Verordening ruimte zich tot de dereguleringsdoelstelling?	7
2.1	Juridisering	7
2.2	Vermindering van bestuurlijke drukte (minder overleg)	7
2.3	Omzetting van beleid naar juridische normstelling	7
2.4	Welke keuzes zijn er op het provinciale niveau?	8
3.	Bestuurlijke lasten, waaronder uitvoeringslasten voor de provincie	9
3.1	Algemeen	9
3.2	Toezicht op de naleving en overige uitvoeringsaspecten van de Verordening ruimte	9
4.	Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor gemeenten	13
5.	Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen	15
6.	Verhouding van de Verordening ruimte tot andere regelgeving	17

1. De kerngedachten van de Wet ruimtelijke ordening

De per 1 juli 2008 van kracht geworden Wet ruimtelijke ordening (Wro) voorziet in een zodanige toedeling van bevoegdheden aan gemeenten, provincies en het Rijk dat de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden voor een goede ruimtelijke ordening ook daadwerkelijk waargemaakt kunnen worden zonder onnodige wederzijdse afhankelijkheid. Voor maatschappelijke opgaven waarvoor de provincie verantwoordelijk is kunnen Provinciale Staten gebruik maken van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels (planologische verordening) die grenzen stellen aan de besluitvormingsmogelijkheden van gemeenten, de (proactieve) aanwijzing of het inpasingsplan. De wet biedt ook mogelijkheden tot het inzetten van financiële instrumenten. De afweging welke bevoegdheden zullen worden ingezet, is afhankelijk van de rol of functie die de provincie ter behartiging van het belang vervult. Datzelfde geldt voor het Rijk in zijn relatie met de provincies en gemeenten.

De wetgever heeft expliciet bedoeld dat het Rijk en de provincies helder zijn in wat zij zullen doen en wat zij aan andere overheden zullen overlaten. Als zij zaken overlaten aan anderen, moeten daarbij bepaalde kaders in acht worden genomen. Helder en proactief zijn de trefwoorden. Het betekent in een vroegtijdig stadium, voorafgaand aan concrete planvorming, aangeven welke belangen provincie en Rijk behartigen en op welke wijze zij deze belangen willen waarborgen. In verband daarmee is de goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen door provincies als toetsing achteraf komen te vervallen.

2. Strekking en inhoud van algemene regels (instructieregels)

Artikel 4.1, eerste lid, van de Wro regelt de bevoegdheid van de provincies om algemene of specifieke eisen te stellen aan ruimtelijke besluiten van gemeenten of aan de deugdelijkheid van die beslissingen. In de meeste gevallen zullen deze eisen betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen en daaraan voorafgaande projectbesluiten. Ook kunnen deze eisen betrekking hebben op de bij bestemmingsplannen behorende toelichting of de bij projectbesluiten behorende ruimtelijke onderbouwing. Daarnaast kunnen deze eisen betrekking hebben op gemeentelijke beheersverordeningen. Deze algemene of specifieke eisen – ook wel instructieregels genoemd – dienen te worden opgenomen in een verordening, vast te stellen door provinciale staten. Omdat een dergelijke verordening instructieregels over ruimtelijke aangelegenheden bevat, wordt deze in de praktijk een planologische verordening genoemd. Aan de wetsgeschiedenis van de Wro kan het volgende worden ontleend. In overwegende mate zullen de instructieregels eisen betreffen die een ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen of bestemmingsplannen in nader aangeduide gebieden op een daarbij te bepalen tijdstip moeten voldoen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een eis dat gemeenten in een nader omschreven gebied de bestemmingsplannen in die zin moeten wijzigen dat bepaalde bestemmingen niet meer mogelijk zijn, bijvoorbeeld een verbod om in het stroomgebied van rivieren te bouwen. Een ander voorbeeld is een algemene eis met betrekking tot het in acht nemen van afstanden tussen concurrerende bestemmingen. Het gebruik van deze bevoegdheid is vooral aangewezen als de gemeentelijke beleidsruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van bestemmingsplannen, al dan niet voorwaardelijk, naar het oordeel van een provincie moet worden genormeerd of ingeperkt. Het opnemen van ruimtelijke kwaliteitseisen of randvoorwaarden voor de ruimtelijke besluitvorming in een provinciale verordening zal aan de betrokken lokale overheden en aan de burgers duidelijkheid – en dus ook rechtszekerheid – verschaffen over de mate waarin en de wijze waarop die overheden verplicht zijn de op hoger niveau vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Provincies zijn gedwongen tot selectiviteit. Dit betekent dat ze bij de vaststelling van hun strategisch beleid steeds dienen af te wegen welke onderdelen van de door hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van gemeentelijke overheden. Een element bij die afweging is de vraag of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op provinciaal niveau thuishoort en of het noodzakelijk is die beleidselementen te verankeren in voor gemeenten juridisch bindende normen. Voorts kunnen op provinciaal niveau vastgestelde juridisch bindende normen alleen goed doorwerken als deze duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Dit vergt een grote mate van concreetheid in de formulering.

3. Noodzaak en provinciale belangen

De Wro stelt een algemene grens aan de bevoegdheid om algemene regels te stellen: 'indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken'. Zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis wordt hiermee vastgelegd dat provinciale belangen de toepassing van de verordnungsbevoegdheid moeten rechtvaardigen. Het gaat dan vooral om belangen die het gemeentelijke belang overstijgen en waarmee de gemeente in meer of mindere mate rekening moet houden bij het opstellen van haar bestemmingsplannen. Uit de inhoud van de instructieregels en de daarbij behorende toelichting of onderbouwing wordt afgeleid hoe sterk de binding aan bovengemeentelijk beleid daadwerkelijk is. Uitgangspunt voor de planologische verordening is de goede ruimtelijke ordening van bovengemeentelijke aard die provinciale bemoedigen met de inhoud van bestemmingsplannen noodzakelijk maakt. De normstelling op een hoger bestuursniveau is bijvoorbeeld gerechtvaardigd als een onderwerp niet op een doelmatige en doeltreffende wijze op een lager decentraal niveau kan worden behandeld, gezien de aard van de betrokken zaak of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld.

Volgens de wetgever is te verwachten dat eisen aan bestemmingsplannen die worden opgenomen in een planologische verordening een beleidsmatige basis vinden in een provinciale structuurvisie. De wet verplicht er niet toe om een dergelijke koppeling te leggen. De bevoegdheid tot het stellen van bepaalde instructieregels kan ook zelfstandig worden ingezet. Daarbij worden de noodzaak en de inhoud van een dergelijke maatregel vastgesteld in het politieke totstandkomingsproces. Ook kunnen zich onverwachte of ongewenste ontwikkelingen voordoen die om een centrale sturing vragen en die tot een snelle reactie en tot algemene regelgeving nopen. Als voorbeelden uit het recente verleden kunnen worden genoemd de hoogwaterproblematiek, dierziekten en risicovolle opslag van vuurwerk. Een formele koppeling van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels aan een voorafgaande structuurvisie zou volgens de wetgever dergelijke regelgeving in de weg staan.

4. Verschuivingen in karakter en doel van de provinciale planologische verordening tijdens het wetgevingsproces

Het doel en de gebruiksmogelijkheden van de planologische verordening zijn na de publicatie van de Wro in het Staatsblad (oktober 2006) aanzienlijk gewijzigd door verschillende ingrepen via de Invoeringswet Wro. Achtereenvolgens gaat het om de volgende verschuivingen:

- in de oorspronkelijke Wro (afgerond in de Eerste Kamer in oktober 2006) ging het uitsluitend om regels die zo concreet zijn dat daaraan ook bouw- en aanlegvergunningen zouden kunnen worden getoetst, met andere woorden het zou gaan om bestemmingsplanvervangende voorschriften;
- bij indiening van de Invoeringswet Wro (januari 2007) werd alsnog een uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds instructieregels naar gemeenten (de kern van de planologische verordening) en anderzijds bestemmingsplanvervangende regels. Deze laatste regels zijn bedoeld als extra mogelijkheid ter bescherming van concrete provinciale belangen;
- vervolgens (bij Derde nota van wijziging Invoeringswet Wro, september 2007) werd ook mogelijk gemaakt dat provinciale instructieregels zich kunnen richten tot de toelichting bij een bestemmingsplan of de onderbouwing bij een projectbesluit. Hierdoor wordt het expliciet mogelijk om in een planologische verordening bepalingen op te nemen die zich richten op het onderzoek en de motivering die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke besluitvorming, de zogenaamde motiveringsvereisten. Daarbij kan een relatie gelegd worden met nader genoemde onderdelen van het provinciale ruimtelijke beleid.

Door deze verschuiving is het scala van mogelijkheden in de wijze waarop een concreet onderwerp in een planologische verordening kan worden geregeld, aanzienlijk verruimd.

Een ander belangrijk omslagpunt in het denken over het doel van algemene regels (AMvB en verordeningen) werd gemaakt tijdens de behandeling van de Invoeringswet Wro in de Eerste Kamer (januari – mei 2008). Dit hing nauw samen met het toepassingsbereik van de reactieve aanwijzing. In het parlementaire debat werd daarbij uitdrukkelijk de opvatting van de provincies betrokken dat provinciale belangen ook door middel van andere methodieken (in het bijzonder bestuurlijke afspraken) dan het werken met verordeningen zouden kunnen worden geborgd. De uitkomsten van het debat van de wetgever is dat de Wro bij de waarborging van kaderstellende nationale belangen uitgaat van een rangorde/volgtijdelijkheid: primair inzet van AMvB en/of verordening, tenzij de concrete belangen niet vertaalbaar zijn naar individuele bestemmingsplannen (niet effectief), dan wel deze waarborging leidt tot een complexe of technisch lastig uitvoerbare regelgeving (niet efficiënt) of de belangen al gelijkwaardig worden geborgd door andere, bestaande wet- en regelgeving (voorkomen van onnodige dubbele regelgeving).

Tenslotte werd in deze laatste fase van het wetgevingsproces duidelijk dat het Rijk de mogelijkheid heeft om bij AMvB eisen te stellen aan provinciale verordeningen indien dit vanuit het nationale belang noodzakelijk is. Daardoor is het mogelijk dat het Rijk een aantal nationale kaders, zoals opgenomen in de Nota Ruimte, getrappt vorm geeft, dus via nadere uitwerking en detaillering door provincies. Dit betreft bijvoorbeeld het onderwerp de bundeling van verstedelijking en het locatie-beleid van economische activiteiten.

5. Instructieregels over de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten

De instructieregels, opgenomen in deze verordening, richten zich rechtstreeks tot de gemeentelijke bestuursorganen die belast zijn met de besluitvorming over bestemmingsplannen, uitwerking- en wijzigingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Zoals hiervoor aangegeven kan onderscheid worden gemaakt naar twee soorten instructieregels: instructieregels die bepaalde inhoudelijke beperkingen stellen aan bestemmingsplannen of die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen en instructieregels die gericht zijn op de toelichting daarbij dan wel onderbouwing van met bestemmingsplannen gelijk te stellen planologische besluiten.

5.1 Instructieregels over de inhoud van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten

Instructieregels kunnen bepaalde beperkingen opleggen. Daarin is een gradatie te onderkennen. Soms zijn die geformuleerd als een ja, mits-bepaling of als een ja, voor zover-bepaling. Zo'n bepaling laat het bestuursorgaan een grote beleidsvrijheid om zijn eigen ruimtelijke beleid vorm te geven mits daarbij maar één of enkele specifiek benoemde belangen worden gerespecteerd of met die belangen rekening wordt gehouden, veelal op basis van een onderzoek of een inhoudelijke verantwoording.

Een voorbeeld van een ja, mits-bepaling is de regel in de verordening dat een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling toelaat, onder voorwaarde van een verantwoording van de ruimtelijke afweging, gelegen mag zijn in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling. In de Verordening ruimte worden een aantal nadere eisen gesteld aan deze verantwoording.

Een strakkere formulering kan worden gezien als een neen-bepaling of een neen-tenzij-bepaling.

Een voorbeeld is de regel dat een bestemmingsplan voor wat betreft de ecologische hoofdstructuur bepaalde ontwikkelingen zijn uitgesloten, bijvoorbeeld stedelijke ontwikkeling of de aanleg van technische infrastructuur.

Van een ander karakter zijn de bepalingen die een rechtstreekse eis bevatten ten aanzien van de inhoud van een bestemmingsplan.

Paragraaf 3.3 Ontwikkelingsmogelijkheden intensieve veehouderij bevat daarvan enkele duidelijke voorbeelden, bijvoorbeeld de inhoudelijke eis dat een bestemmingsplan voor wat betreft de primaire landbouwontwikkelingsgebieden nieuwvestiging van intensieve veehouderij onder een aantal voorwaarden dient toe te laten.

5.2 Instructieregels over de toelichting bij bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten

De Verordening ruimte stelt op vele plaatsen eisen aan de inhoud van de toelichting bij bestemmingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten.

Een voorbeeld daarvan is de bepaling, te vinden in Artikel 2.1.4 Stedelijke ontwikkeling in zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling: de toelichting van een bestemmingsplan dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling, bevat een verantwoording van de ruimtelijke afweging die ten grondslag ligt aan de beoogde vorm van stedelijke ontwikkeling. Vervolgens bevat de Verordening ruimte een aantal bepalingen om aan deze verantwoording inhoud te geven.

Over de aard van instructieregels over de toelichting bij bestemmingplannen kan het volgende worden opgemerkt. Bij bestemmingsplannen is vaak sprake van een ordening van botsende belangen. Met het oog daarop stelt de Wro zodanige eisen aan de procedure van totstandkoming dat een ieder inzicht kan krijgen in de motivering die ten grondslag ligt aan de gemaakte belangenafweging. Die motivering wordt bij bestemmingsplannen in de toelichting opgenomen. Onder de Wro is in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6 Bro) bepaald welke aspecten specifieke aandacht vergen en waarover in de toelichting uitleg moet worden gegeven hoe met die belangen is omgegaan dan wel welke afweging is gemaakt. Dergelijke bepalingen strekken tot een concretisering van het algemene motiveringsartikel van de Algemene wet bestuursrecht. Het te beschermen of na te streven belang krijgt zo een extra gewicht en lading. De eisen die de planologische verordening stelt aan de toelichting hebben datzelfde karakter: zij hebben ten doel dat de gemeentelijke bestuursorganen op specifieke onderdelen hun besluit onderbouwen of inzichtelijk maken welke afweging is gemaakt. Veelal gaat het om eisen die te maken hebben met (de aard en omvang van de) onderzoeken die nodig zijn voor een goede besluitvorming¹. Ook kunnen specifieke eisen worden gesteld aan een ruimtelijke afweging zelf, een verantwoording ten aanzien van in de planologische verordening aangegeven onderwerpen. Tenslotte kan in een motiveringsvereiste een verband worden gelegd met bestuurlijke afspraken over concrete ruimtelijke ontwikkelingen die in regionaal verband zijn gemaakt.

Indien de toelichting bij een bestemmingsplan niet aan de in de planologische verordening gestelde eisen voldoet, kan een ieder (burgers, waterschap, provincie, Rijk of andere overheden als buurgemeenten) dat in het kader van de voorbereiding aan de orde worden stellen door middel van een zienswijze. Vervolgens kunnen belanghebbenden een en ander in een beroepsprocedure voorleggen aan de bestuursrechter.

Omdat de toelichting bij het bestemmingsplan alleen kan worden aangepast tijdens de voorbereidings- of vaststellingsprocedure van een bestemmingsplan, gelden de in de verordening opgenomen verplichtingen betreffende de inhoud van de toelichting dus niet voor bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding van de verordening al zijn vastgesteld.

5.3 Keuze tussen instructieregels over de inhoud of instructieregels over de toelichting

Bij de vormgeving van de verordening kan per onderwerp een keuze worden gemaakt tussen een instructieregeling door middel van inhoudelijke normen, door middel van motiveringsvereisten of door middel van een combinatie daarvan. In het algemeen geldt dat inhoudelijke normstelling leidt tot een sterkere sturing van de kant van de provincie. Daarbij wordt de uitkomst van de gemeentelijke besluitvorming meer of minder sterk ingekaderd. Voor sommige onderwerpen kan dit nodig zijn. Zoals hiervoor gesteld richt een motiveringsvereiste zich meer op de inhoudelijke kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming zonder dat bij voorbaat de uitkomst van de ruimtelijke afweging van belangen vaststaat. Voor gemeenten blijft hierdoor meer beleidsvrijheid bestaan.

¹ Een voorbeeld van een (ingewikkelde) wettelijke procesvereiste is de milieueffectrapportage.

Beide vormen van instructies zijn terug te vinden in de Verordening ruimte. In de concrete hoofdstukken wordt telkens aangegeven aan welke vorm van normering de voorkeur is gegeven.

6. Eerbiediging van gevestigde rechten en belangen

De opzet van de Verordening ruimte is als regel zodanig opgezet dat rechten en belangen welke in een geldend bestemmingsplan zijn gevestigd of daaruit voortvloeien, worden eerbiedigd. De bepalingen in de verordening zijn daarop ook ingericht. Dit betekent dat gevestigde rechten en belangen slechts op grond van bepalingen uit de Verordening ruimte onder het overgangsrecht van het (nieuwe) bestemmingsplan kunnen worden gebracht als daar een van provinciewege gewaarborgde uitvoering (waaronder financiering) binnen de planperiode van tien jaar tegenover staat².

Ook om (meer) financiële redenen is het principe van eerbiediging van gevestigde rechten en belangen gewenst. Bepalingen van de verordening werken immers door naar gemeenten en deze moeten daarop hun bestemmingsplannen en beheersverordeningen aanpassen. Indien deze rechten en belangen niet zonder meer eerbiedigd zouden worden, kan dit leiden tot verzoeken om vergoeding van hogere kosten, in het bijzonder in verband met verzoeken van burgers om tegemoetkoming in planschade.

² Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van de ecologische hoofdstructuur: de provincie zorgt voor de financiering op grond van de ILG-gelden, terwijl de gemeente de natuurbestemming neerlegt in een bestemmingsplan waarbij mogelijk kerwits bepaalde bestaande functies onder het overgangsrecht gaan vallen.

7. Werkingsgebied van de verordening

Artikel 4.3, eerste lid, van de Wro biedt de mogelijkheid om de gelding van algemene regels te beperken tot bij de planologische verordening aangegeven gedeelten van de provincie. De Verordening ruimte bevat geen instructies die gelden voor het gehele grondgebied van de provincie. Daarom wijst de Verordening ruimte in de inhoudelijke hoofdstukken telkens gebieden aan waarvoor specifieke instructieregels gelden. In de toelichting bij deze hoofdstukken worden de aangewezen gebieden inhoudelijk beschreven en in algemene zin toegelicht.

In meer algemene termen kan over de aanwijzing en begrenzing van die gebieden nog het volgende worden opgemerkt. Volgens artikel 1.2.5, eerste lid, van het Bro moet de planologische verordening een geometrische plaatsbepaling van het werkingsgebied en de eventueel daarin aangebrachte onderscheidingen bevatten. De Verordening ruimte bevat die plaatsbepaling. Met behulp van die plaatsbepalingsmethodiek is de begrenzing en daarmee de toepasselijkheid van de te onderscheiden regels vastgesteld. Deze geometrische plaatsbepaling geeft de grenzen aan naar de mate van nauwkeurigheid die past bij een bepaalde schaal (zie hierna). Het zorgt ervoor dat geen onduidelijkheid kan bestaan over de vraag welke regels gelden op een bepaalde plek in Noord-Brabant. Bij het bepalen van de begrenzingen van de onderscheiden gebieden is gebruik gemaakt van de kaarten uit de Interimstructuurvisie Noord-Brabant en de Paraplunota ruimtelijke ordening, inclusief de daarin opgenomen uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's en de revitaliseringsplannen. De Verordening ruimte, dus inclusief de gebiedsaanduidingen, is vanaf de inwerkingtreding voor een ieder langs elektronische weg raadpleegbaar via het provinciale webadres (www.brabant.nl), www.ruimtelijkeplannen.nl en de regelingenbank (regelingenbank.sdu.nl).

Mate van nauwkeurigheid van de verbeelding op kaart

Met toepassing van de artikelen 1.2.3 en 1.2.4 van het Bro is de verbeelding van de op kaart verbeelde gebieden opgenomen in de bijlagen. Bij die verbeelding is gebruik gemaakt van een nader aangegeven ondergrond. Bij elke verbeelding op kaart is de mate van nauwkeurigheid (de schaal) vermeld³. Zouden bij de begrenzing van de gebieden ondergeschikte fouten zijn gemaakt of zou een begrenzing op een concrete locatie tot een onlogische situatie leiden, dan voorziet de Verordening ruimte erin dat Gedeputeerde Staten die begrenzing kunnen aanpassen.

Het ligt voor de hand zoveel mogelijk aan te sluiten bij het schaalniveau van de bestaande beleidsdocumenten. Voor stedelijke ontwikkeling is een nauwkeurigheid van 25 meter (voorheen: schaal 1:50.000) in het algemeen goed hanteerbaar. Deze schaal wordt gehanteerd in de uitwerkingsplannen van het (voormalige) 'Streekplan 2002 Noord-Brabant' en in de reconstructie- en gebiedsplannen⁴. Soms ligt een grens op een herkenbare structuur in het landschap, zoals een weg of een beek. In dat geval is er weinig of geen speelruimte bij de vertaling naar een lager schaalniveau. In een aantal gevallen wordt aangesloten bij de kaarten die al in de Provinciale Milieuverordening, de Verordening waterhuishouding en natuurbeheersplannen zijn opgenomen. Deze hanteren vanwege hun rechtstreekse doorwerking naar de burger in de vorm van verboden respectievelijk subsidies een schaal van 1: 25.000.

3 Op de digitale verbeelding op kaart heeft een lijn geen dikte, maar geeft deze slechts een verbinding tussen twee punten aan. De kaartschaal van 1:50.000 houdt op een digitale verbeelding op kaart een nauwkeurigheid van 25 meter in, 1:25.000 een nauwkeurigheid van 12,5 meter.

4 De Raad van State heeft bij de beoordeling van de reconstructieplannen deze schaal uitdrukkelijk als aanvaardbaar beoordeeld.

8. Bevoegdheden van Gedeputeerde Staten

De Verordening ruimte kent enkele specifieke bevoegdheden toe aan Gedeputeerde Staten. Dit betreft het stellen van nadere regels en het verlenen van ontheffing.

Delegatiebevoegdheid

In artikel 4.1, eerste lid, van de Wro is voor alle duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat provinciale staten hun verordenende bevoegdheid aan gedeputeerde staten kunnen delegeren. Daarmee wil de wetgever zeker stellen dat het delegeren van deze verordenende bevoegdheid past binnen de beperkingen die de Provinciewet (artikel 152) aan het delegeren stelt. Voorts kunnen provinciale staten op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:81, eerste lid) regels vaststellen over de wijze waarop gedeputeerde staten een gedelegeerde bevoegdheid uitoefenen.

In de Verordening ruimte, fase 1, is op twee wijzen gebruikt gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van delegatie, te weten:

- het stellen van nadere regels. Het gaat hier (in hoofdzaak) om concrete uitvoeringsregels, zijnde nadere regels omtrent natuurcompensatie (zoals neergelegd in de Beleidsnota natuurcompensatie d.d. 22 november 2005) en nadere regels omtrent ruimte voor ruimte (zoals neergelegd in de Beleidsregel ruimte voor ruimte d.d. 20 december 2005). Daarnaast maakt de Verordening ruimte, fase 1, het stellen van nadere regels omtrent de rood-met groen-koppeling mogelijk.
- de wijziging van de begrenzing van de in de Verordening ruimte aangewezen gebieden (herbegrenzing). Voor zover van toepassing geeft de Verordening ruimte aan onder welke voorwaarden deze begrenzing gewijzigd kan worden en hoever deze wijziging kan gaan. Door deze bevoegdheid tot herbegrenzing aan Gedeputeerde Staten toe te kennen is er een bepaalde mate van flexibiliteit in het werkingsgebied van de Verordening ruimte geregeld.

Ontheffingsbevoegdheid

De wettelijke grondslag van de ontheffingsbevoegdheid is opgenomen in de wet door middel van een reparatie⁵. De wetgever heeft onderkend dat het onmogelijk zal zijn om in een planologische verordening alle mogelijke gevallen en uitzonderingen op de regels op voorhand vast te leggen. De regionale en lokale verschillen kunnen daarvoor eenvoudigweg te groot zijn. Daarom kan in een planologische verordening worden aangegeven van welke bepalingen gedeputeerde staten een ontheffing kunnen verlenen. Dit biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Daar staat tegenover dat de ontheffingsprocedure extra bestuurslasten met zich mee brengt bij de voorbereiding, zowel bij gemeenten als bij de provincie, maar in geval van meningsverschil ook in vervolgprocedures bij de rechter.

Overigens zal er ingeval van een in de verordening opgenomen motiveringsvereiste als regel geen behoefte zijn aan een ontheffingsmogelijkheid. Ingeval van een inhoudelijke normstelling hangt de behoefte aan een ontheffingsmogelijkheid in hoge mate af van de gedetailleerdheid van de normstelling. Met het oog op de rechtszekerheid voor de gemeente is het van belang om de ontheffingsmogelijkheid zoveel mogelijk te begrenzen door middel van objectieve regels.

In de Verordening ruimte is de regel opgenomen dat uitsluitend het gemeentebestuur (gemeenteraad dan wel burgemeester en wethouders) ontheffing kan vragen bij Gedeputeerde Staten.

⁵ Zie Wet van 25 juni 2009, Stb. 297, op grond waarvan aan artikel 4.1, derde lid een volzin is toegevoegd: "Bij de verordening kan worden bepaald dat gedeputeerde staten met inachtneming van de bij de verordening te geven regels ontheffing kunnen verlenen van bij die verordening aan te geven regels."

Daardoor wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid uitgesloten dat een eventueel belanghebbende burger een ontheffing aanvraagt bij Gedeputeerde Staten. Indien Gedeputeerde Staten weigeren om een ontheffing te verlenen, kan het gemeentebestuur daartegen beroep in twee instanties instellen bij de bestuursrechter.

9. Beschermregels in de verordening

Artikel 4.1, derde lid, van de Wro maakt aanvullende maatregelen ter bescherming van provinciale belangen mogelijk. Een planologische verordening kan ook regels bevatten die zich rechtstreeks tot de grondgebruikers richten. Het gaat om regels ‘die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening’. Deze beschermregels gelden voor zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening is aangepast aan de bepalingen van de verordening. Direct werkende beschermregels behoren dan ook slechts te worden opgenomen in de planologische verordening als daartoe een bijzondere noodzaak bestaat. Het kan dan gaan om een concrete ruimtelijke ontwikkeling die ernstige inbreuk dreigt te maken op provinciale belangen. De beschermregels zijn grondslag voor toetsing van diverse vergunningen⁶. Ook is het mogelijk de werking uit te breiden met een algemeen gebruiksverbod, zoals geregeld in artikel 7.10 van de Wro. Om deze toetsfunctie te kunnen vervullen, is vereist dat die beschermregels duidelijk herkenbaar in de verordening zijn opgenomen. Voorts moeten die regels dusdanig concreet zijn geformuleerd dat zij daadwerkelijk bruikbaar zijn als toetsingsgrond, in feite op dezelfde wijze als voorschriften in een bestemmingsplan.

⁶ Aanlegvergunning: zie artikel 3.16, eerste lid, onder c, Wro; sloopvergunning: zie artikel 3.20, derde lid, onder b, Wro; bouwvergunning: zie artikel 44, eerste lid, onder f, Woningwet; milieuvergunning: zie artikel 8.9, derde lid, Wet milieu-beheer of ontgrondingenvergunning: zie artikel 10, zevende en achtste lid, Ontgrondingenwet.

10. Termijn voor aanpassing van bestemmingsplan c.a. aan de verordening

Op grond van artikel 4.1, tweede lid, van de Wro dienen de betrokken gemeenten binnen een jaar na inwerkingtreding van de planologische verordening hun bestemmingsplannen of beheersverordeningen aan te passen aan die verordening. Deze verplichte planaanpassing geldt alleen voor zover bestemmingsplannen en beheersverordeningen in strijd zijn met de provinciale verordening. In de planologische verordening kan een andere termijn worden gesteld. Uit de wettelijke formulering vloeit voort dat de instructieregels niet alleen betrekking hebben op nieuwe besluiten, maar – voor zover wat dat betreft geen andere regels zijn gesteld – óók voor al geldende bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Zijn daarin bestemmingen opgenomen of regels met het oog op bestemmingen of het bestaande gebruik gesteld, die in strijd zijn met de bij of krachtens de planologische verordening gestelde regels, dan zullen de desbetreffende bestemmingsplannen moeten worden aangepast en in overeenstemming gebracht moeten worden met die regels, tenzij dit bij de planologische verordening anders is geregeld.

11. Praktijkrichtlijn Provinciale Verordening (PRPV2008)

Aan de diverse instrumenten op grond van de Wro worden eisen gesteld met betrekking tot het elektronisch vastleggen en vaststellen. Deze vereisten zijn vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening en nader verankerd in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening. Deze ministeriële regeling treedt per 1 januari 2010 in werking en noemt de RO standaarden 2008 die de basis zijn voor het vormgeven, inrichten en beschikbaar stellen van visies, plannen, besluiten, verordeningen en algemene maatregelen van bestuur. In de Regeling standaarden ruimtelijke ordening is per type planologisch besluit aangegeven van welke Praktijkrichtlijn gebruik moet worden gemaakt. Voor de planologische verordening is dit de PRPV 2008.

12. Wettelijke voorbereidingsprocedure

Artikel 4.1, zesde lid, van de Wro regelt de openbare voorbereiding van de provinciale verordening als een waarborg voor zorgvuldige en selectieve toepassing van de provinciale verordening. De regeling houdt in dat aan een ieder de gelegenheid wordt geboden om binnen een termijn van ten minste vier weken schriftelijk of langs elektronische weg opmerkingen over het ontwerp ter kennis van provinciale staten te brengen.

Daarnaast verplicht artikel 114 van de Gemeentewet het provinciale bestuur ertoe de betrokken gemeentebesturen dan wel de (provinciale afdeling van de) VNG in de gelegenheid te stellen hun oordeel te geven over een ontwerp van een planologische verordening waarbij “van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd”. Onder dit laatste vallen ook de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. In de toelichting bij de ontwerpverordening moet “een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten” worden opgenomen.

Op grond van artikel 8:2 van de Awb kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld tegen algemeen verbindende voorschriften. Dit betekent dat noch tegen (onderdelen van) een planologische verordening noch tegen (onderdelen van) nadere regels van gedeputeerde staten rechtsbescherming mogelijk is bij de bestuursrechter.

IPO-analyse van provinciale planologische verordeningen

Bijlage bij Statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1

Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten

9 maart 2010



Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Bevindingen per invalshoek	7

1. Inleiding¹

In IPO-verband is eind 2009/ begin 2010 een analyse verricht naar de provinciale planologische verordeningen. De analyse heeft tot doel:

- ondersteuning van bestuurlijke reflectie op aard en inhoud verordeningen en – zo nodig – voor provincies aanbevelingen doen met betrekking tot het nakomen afspraken in Omgangscode.
- daarnaast eventuele juridische aandachtspunten in interprovinciaal deskundigenoverleg onder de aandacht brengen.

Voor de analyse is uitgegaan van de in het najaar 2009 beschikbare verordeningen van negen provincies. Deze hebben dan een planologische verordening vastgesteld, al of niet als onderdeel van een omgevingsverordening (Groningen, Overijssel, Utrecht, Flevoland) dan wel voornemens zijn deze binnenkort vast te stellen (Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Gelderland, Noord-Brabant). Flevoland heeft een thematische verordening vastgesteld ten behoeve van de groen-blauwe zone Oostvaarderswold. Fryslân heeft een verordening in voorbereiding. Drenthe en Limburg hebben voorts nog geen plannen om een verordening op te stellen.

In de analyse zijn de volgende invalshoeken in beschouwing genomen:

1. *Sturingsfilosofie* die is gehanteerd bij de verordening gezien vanuit achterliggende bestuurscultuur van de provincie en mate van integraliteit ingeval van een omgevingsverordening;
2. *Reikwijdte en detaillering van provinciaal belang* in aantal en aard te regelen onderwerpen;
3. *Aard van de regels gericht op gemeentelijke bestemmingsplannen*: gaat het om meer sturend normatief/ inhoudelijke regels of om meer op motivering gerichte bepalingen die de gemeenten meer beleidsruimte laten;
4. *Aanpak doorwerking nationale belangen* (AMvB Ruimte) en de mate waarin de verordening (vergelijkbaar met de AMvB Ruimte) werkt met tranches, in relatie tot bestaande of nog op te stellen provinciale structuurvisies;
5. *Doorwerkingstermijnen naar bestemmingsplannen*: mate van afwijking van de termijnen zoals genoemd in de AMvB Ruimte;
6. *Aanpak en onderscheid bijzondere thema's*, waarbij provinciale uitwerking sterk bepalend is (bijvoorbeeld beleid bouwen in het buitengebied, locatiebeleid, restrictief beleid in nationale landschappen);
7. *Bijzondere juridische aspecten*. Betreft de wijze waarop ontheffingen en afwijkingen zijn gehanteerd en de mate waarin de verordening bestaande bestemmingsplannen eerbiedigt;
8. *Aandacht voor regionale samenwerking*. In hoeverre en voor welke onderwerpen verplicht de verordening direct of indirect de gemeenten tot onderlinge afstemming of samenwerking.

De analyse is nadrukkelijk beperkt tot de verordening zelf. Er is niet gekeken naar de doorwerking en realisatie van rijks- of provinciale belangen als geheel.

¹ Dit stuk is een bewerking van een document, opgesteld door het IPO-secretariaat, ten behoeve van de IPO-adviescommissie ruimtelijke ontwikkeling, februari 2010

2. Bevindingen per invalshoek

Sturingsfilosofie/integraliteit

De verordeningen worden duidelijk gezien als actief te hanteren instrument als onderdeel van de uitvoering en niet primair als conserverend. In de achterliggende filosofie wordt vooral de eigen provinciale verantwoordelijkheid en belang genoemd en wordt de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting als doel genoemd. Kenmerkende verschil is het sterk normatieve karakter (Noord-Holland) versus het meer ontwikkelingsgerichte karakter (Overijssel).

Reikwijdte en detaillering van provinciaal belang

Een deel van de verordeningen onderscheidt een fors aantal onderwerpen van provinciaal belang tot enige tientallen toe (bijv. 26 Groningen) en kent een hoge mate van detail in de uitwerking (Zuid-Holland). Daarnaast vallen enkele verordeningen op door hun selectiviteit (Gelderland) en gerichtheid op (basis)kwaliteit en gebiedskenmerken (Overijssel en Utrecht).

Opvallende specifiek bij een provincie aangetroffen onderwerpen: route-ontwerp (Zeeland), diverse landbouwthema's (Noord-Holland), basiskwaliteit (Overijssel), externe veiligheid (Zuid-Holland).

Aard van de regels

Verreweg de meeste verordeningen hanteren een combinatie van inhoudelijk normatieve regels en motiveringsvereisten. Met uitzondering van Groningen eerbiedigen de meeste verordeningen bestaande bestemmingsplannen, zij het dat Zeeland enige bevriezende uitzonderingen hanteert. Noord-Holland kent een uitgebreide toepassing van het ontheffingsinstrument voor ontwikkelingen in het buitengebied. De verordeningen met veel onderwerpen en een meer gedetailleerde insteek neigen meer naar normatieve regels. Opvallend is de regeling van Overijssel voor schuifruimte in bestemmingsplannen ten behoeve van herstructurering van bedrijventerreinen. Geen enkele verordening hanteert rechtstreeks burgers bindende regels, behoudens naar verwachting in Noord-Brabant (bouwbeperkingen voor geiten- en schapenhouderijen).

Aanpak doorwerking nationale belangen en tranchebenadering

In 6 van de 9 verordeningen is de (eerste tranche) van de AMvB Ruimte uitgewerkt. Van de drie overige verordeningen (Utrecht, Zeeland en Gelderland) is alleen de Utrechtse verordening definitief vastgesteld, maar (mede in afwachting van de AMvB) nog niet in werking getreden en komt inhoudelijk wel al deels met de AMvB overeen. De (ontwerp)verordeningen van Zeeland, Noord-Brabant, Gelderland en Flevoland voorzien vooralsnog in de doorwerking van bestaand beleid uit de streekplannen. De overige verordeningen zijn tegelijk met een nieuwe integrale structuurvisie opgesteld. Noord-Brabant heeft reeds de aanpassing van de verordening i.c.m. een nieuwe structuurvisie aangekondigd. Als (mogelijke) pijnpunten in de uitwerking van de AMvB Ruimte komen naar voren de begrenzing van het bestaand bebouwd gebied en de migratiesaldo nulbenadering voor woningbouw in de Nationale Landschappen. Utrecht zet in op regelmatige (partiële) herzieningen.

Doorwerkingstermijnen bestemmingsplannen

Vier van de 9 verordeningen kiezen voor afwijking van de AMvB Ruimte voor de herzieningstermijn van bestemmingsplannen: alleen Utrecht doet dat in verruimende zin door bij bestemmingsplannen van na 1 januari 2005 te volstaan met de algemene herzieningstermijn van 10 jaar. Overijssel en Zuid-Holland kiezen voor een enkel thema een striktere koers, in casu de

EHS resp. prioritaire nieuwe natuur en waternatuurgebieden. Groningen spant de kroon en eist dat alle bestemmingsplannen voor 1 juli 2013 in overeenstemming met de verordening moeten zijn gebracht.

Aanpak bijzondere thema's

Opvallend zijn bij meerdere provincies de uitwerking van het beleid voor nieuwbouw buiten bestaand bebouwd gebied, waarvoor Utrecht en Zuid-Holland hun eigen contourenbenadering hebben uitgewerkt, Gelderland kiest voor zoekgebieden en Groningen stuurt op woningbouwcapaciteit via door GS te nemen uitvoeringsbesluiten.

Voorts valt de aanpak van Noord-Holland, Utrecht en Overijssel op, waarbij motivering van ontwikkelingen in het buitengebied expliciet wordt gekoppeld aan kwalitatieve beleidskaders, bijvoorbeeld voor landschap en cultuurhistorie of voor gebiedskenmerken. Opvallend is dat Zuid-Holland kiest voor verplichting van beeldkwaliteitsplannen voor ontwikkelingen in Nationale Landschappen, terwijl Noord-Holland in de nieuwe structuurvisie en verordening daar juist van afstapt en volstaat met de inhoudelijke motiveringsvereisten.

Bijzondere juridische aspecten

Als reactie op de vaak genuanceerde en om maatwerk vragende praktijk kennen alle verordeningen een sterk uiteenlopend palet van bijzondere bepalingen voor ontheffingen en afwijkingen. Omdat in de bepalingen zelf niet echt een algemene lijn is te trekken wordt hier een beknopte opsomming gegeven van de meest markante bijzondere bepalingen:

- Groningen: geen eerbiedigende werking en bevoegdheid aan GS voor afwijkingen.
- Overijssel: GS kunnen ontheffing verlenen van EHS-bepalingen. Afwijking van verplichting om te voldoen aan ontwikkelingsperspectief van de Omgevingsvisie toegestaan voor nieuwe ontwikkelingen die niet onder MER plicht vallen.
- Flevoland: PM
- Noord-Holland: ontheffing door GS voor ontwikkelingen in landelijk gebied pas na aantonen eerst nut & noodzaak en advies van onafhankelijke Adviesraad.
- Zuid-Holland: ontheffingenbeleid voor bebouwingscontour en EHS. Eigen afwegingsmethodiek voor beoordeling groepsrisico bij externe veiligheid en algemene ontheffing voor principeplannen waarmee GS voor inwerkingtreding verordening heeft ingestemd.
- Utrecht: GS kunnen regels stellen voor technische aanpassingen stedelijk en landelijk gebied
- Gelderland: uitbreiding niet agrarische bedrijvigheid in buitengebied mogelijk mits passend binnen door GS geaccordeerd regionaal beleidskader.
- Noord-Brabant: delegatie aan GS voor herbegrenzing van EHS-gebieden. Anticipatie op de Wabo (in verband met vervallen projectbesluit in Wro)
- Zeeland: hardheidsclausule en delegatie GS voor nadere regels voor bedrijventerreinen.

Aandacht voor regionale samenwerking

De meeste verordeningen kennen indirecte verplichtingen tot regionale afstemming door gemeenten. De indirecte sturing betreft vooral woningbouwplannen en komt tot uitdrukking door koppeling van motiveringscisen aan beleidskaders of aan gebieden (migratiesaldo nul in Nationale landschappen, Zuid-Holland) of regionale programma's (Kwalitatief Woonprogramma in Gelderse regio's). De afstemming voor de aanpak van bedrijventerreinen komt slechts bij 5 van de 8 integrale verordeningen voor. Zeeland is daarin het meest specifiek door GS de bevoegdheid toe te kennen voor het stellen van nadere regels aan herstructureringsprogramma's. Utrecht kent

geen verplichting tot regionale afstemming, maar hanteert afstemming in de praktijk wel als uitgangspunt. Noord-Brabant is de enige provincie die de samenwerking bij verordening regelt door middel van de zogenaamde regionale planningsoverleggen.

