

## Uitgangspuntennotitie bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”

### Aanleiding

Na een proces van een aantal jaren stelde de gemeenteraad van Berkelland op 26 juni 2013 het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” gewijzigd vast. Omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het vastgestelde bestemmingsplan op 27 augustus 2014 geheel vernietigde, werkt de gemeente toe naar een nieuw bestemmingsplan voor haar buitengebied. Met het oog daarop stelde de gemeenteraad op 3 maart 2015 een “Plan van Aanpak bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”” (PvA) vast. Dit PvA is als bijlage 1 aan deze notitie toegevoegd.

Vanuit de gemeenteraad werd afgelopen zomer de wens ingebracht om de kaders zoals die waren verwoord in het PvA nog eens tegen het licht te houden. Deze behoefte is door de portefeuillehouder en het college opgepakt via een zogenaamd ‘Benen-op-tafel’-overleg dat op 23 september 2015 werd gehouden met de fractiespecialisten uit de gemeenteraad. Ook kwam de wens van de gemeenteraad al aan bod tijdens de raadsconferentie van 12 september 2015 over de BOB-methodiek (besluitvorming volgens de Beeldvorming-Oordeelsvorming-Besluitvorming).

Deze notitie zet op een rij wat daarbij is opgehaald aan nieuwe uitgangspunten voor het te maken bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”. Zij sluit aan op het PvA dat op zijn beurt zoveel mogelijk voortbouwt op het vernietigde bestemmingsplan. Het is immers een gegeven dat belangrijke delen van dit bestemmingsplan de juridische toetsing wel hebben doorstaan en dat het bestemmingsplan de meest recente vertaling van het gemeentelijk ruimtelijk beleid bevat. Tegen die achtergrond komen de volgende onderwerpen aan de orde als kapstok voor het benoemen van uitgangspunten:

- a. Beleids-check
- b. Natuurbeschermingswet is leidend
- c. Betrokkenheid Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.)
- d. Natuurwaarden en duurzaamheid
  - Windmolens langs de N18
  - Zonne-akkers
- e. Verruimen mogelijkheden detailhandel (maatwerk)
- f. Toelaten woningsplitsing (maatwerk)
- g. Bovenplanse sloop-bonus-regeling
- h. Solitaire (vergunde) schuren
- i. Bescherming van minder dan 10 m brede landschapselementen
- j. Detailniveau planregels
  - Inhoudsmaat woningen
  - Opslag van hooibalen
  - Gebruiksregels zo kort mogelijk houden
- k. Vraagpunt: belangrijke onderwerpen
- l. Vraagpunt: subsidieregeling archeologisch onderzoek
- m. Vraagpunt: uitleg Wro-procedures/bevoegdheden
- n. Procesmatig aspect: terugkoppeling gemeenteraad

## Samenvatting

Het op 3 maart 2015 vastgestelde PvA benoemde als vertrekpunt voor het nieuw te maken bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016” dat de lijn van het vernietigde bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” van toepassing blijft, tenzij daarvoor in datzelfde PvA een nieuw uitgangspunt zou worden geformuleerd. In het PvA werd dat laatste gedaan voor de volgende onderwerpen (zie ook het overzicht op pag. 24 PvA):

• Ontwikkelruimte agrarische bedrijven (het “ammoniak-dilemma”)	- Uitgaan van bestaande ammoniakemissie/depositie met een salderingsregeling (oplossingsrichting 2).
• Nieuwvestigings- en omschakelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven	- Geen wijzigingsregeling voor nieuwe agrarische bouwvlakken; - Omschakeling naar niet-grondgebonden (melk)rundveehouderij en intensieve veehouderij uitsluiten.
• Uitbreidingsmogelijkheden niet-agrarische functies	- Geen onderscheid tussen gebiedsgebonden bedrijven en niet-gebiedsgebonden bedrijven; - Regeling: 20% bij recht / 25% afwijking of bebouwingspercentage; - Regeling voor functieverandering aanpassen aan nieuw provinciaal beleid.
• Groene bestemmingen	- Verwerken begrenzing GNN en GO; - Aanpassing regels voor functieverandering aan deze begrenzing.
• Bestemming ‘Wonen’	- Vervangingsregeling verduidelijken; - Niet-gerealiseerde ‘Rood-voor-Rood’-woningen nog niet wegbestemmen, daarvoor individuele trajecten volgen.
• Archeologie	Dubbelbestemmingen afstemmen op de meest recente inzichten
• Reconstructiewetzones	Landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Ruurlose Broek aanduiden als verwevingsgebied
• Grondwaterbescherming	Verwerken van de begrenzing en de regeling voor de vier gebiedstypes
• Nieuwe onderwerpen	Regeling voor grondgebonden zonnepanelen (binnen bouwvlakken, afwijkingsregeling voor zonnepanelen aangrenzend aan bouwvlakken)

Aansluitend op het PvA kunnen nu enige aanvullende uitgangspunten worden benoemd voor de planologische regeling in het nieuw te maken bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”. Daarbij zijn niet de onderwerpen genoemd waarbij kan worden volstaan met een aanpassing/aanvulling van de plantoelichting, maar uitsluitend die onderwerpen waarvoor een aanpassing van de juridisch bindende planregels nodig is.

• Verruimen mogelijkheden detailhandel (maatwerk)	- Regeling voor streekeigen en ambachtelijke producten (50% van bvo, max 100 m <sup>2</sup> ) verwerken in de planregels.
• Toelaten woningsplitsing	- Niet toestaan (geen nieuw uitgangspunt).
• Bovenplanse sloop-bonusregeling	- Verhoging bijgebouwenoppervlakte tot max. 300 m <sup>2</sup> opnemen voor de bestemming “Wonen” (afwijkingsregel).
• Solitaire (vergunde) schuren	- Vergunde solitaire schuren aanduiden op de verbeelding, een 10%- uitbreidingsmogelijkheid aanhouden in combinatie met een bovenplanse sloop-bonusregeling (tot max. 100 m <sup>2</sup> ) (afwijkingsregel).
• Bescherming van minder dan 10 m brede landschapselementen	- Aan landschapselementen van de nog te maken basisinventarisatiekaart een ‘groene’ bestemming toekennen, ook als zij minder breed zijn dan 10 m (nieuw uitgangspunt).

• Inhoudsmaat voor woningen	- Woningvolume verhogen van 750 m <sup>3</sup> naar 1.000 m <sup>3</sup> (incl. mogelijkheden voor mantelzorg).
• Opslag van hooibalen	- Regeling verwerken in de planregels.
• Gebruiksregels (planregels) zo kort mogelijk houden	- Uitwerken in overleg met adviesbureau.

## A. Beleids-check

Tijdens de raadsconferentie van 12 september kwam de vraag naar voren of recent vastgesteld ruimtelijk beleid zou moeten leiden tot nieuwe uitgangspunten ten opzichte van het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” of het PvA. Om daarover enig inzicht te geven is een zogenaamd ‘beleids-check’ uitgevoerd waarvan bijlage 2 bij deze notitie een schematisch overzicht geeft.

In het overzicht geeft de eerste kolom aan over welke onderwerpen de verschillende overheidslagen beleid hebben geformuleerd. De tweede kolom geeft vervolgens aan of op die gebieden sprake is van nieuw beleid, waarna de derde kolom aangeeft hoe dit in het nieuw te maken bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016” kan worden vertaald.

Bij dat laatste is ook aangegeven op welke manier het nieuw vastgestelde beleid kan worden verwerkt in het bestemmingsplan. Daarbij kan soms worden volstaan met een vermelding van dat beleid in de plantoelichting, terwijl het voor een ander onderwerp soms noodzakelijk kan zijn om het ook te vertalen in de planregels. Een verwerking van vastgesteld beleid in de planregels is daarbij vooral aan de orde als het vastgestelde beleid concrete normen benoemt die zich lenen voor opname in het bestemmingsplan.

Over de beleidsonderwerpen die aan de orde komen in de derde kolom van de beleids-check, kan bij wijze van toelichting het volgende worden vermeld.

- Nieuw provinciaal beleid over ontwikkelingsmogelijkheden veehouderij

### Toelichting:

De Provinciale Omgevingsverordening van 24 september 2014 bevat inhoudelijke regels waaraan een bestemmingsplan moet voldoen. Deze regels hebben betrekken op onderwerpen zoals wonen, recreatiewoningen, grondgebonden veehouderij en niet-grondgebonden veehouderij. Het nieuw te maken bestemmingsplan mag niet in strijd zijn met deze regels. Dit betekent onder meer dat omschakeling van grondgebonden veehouderij naar niet-grondgebonden veehouderij niet langer kan worden toegestaan.

Bij het vaststellen van de Omgevingsvisie op 9 juli 2014 hadden Provinciale Staten echter ook al een amendement aangenomen waarin zij aangegeven dat de regeling voor niet-grondgebonden veehouderij (intensieve veehouderij) nog moest worden uitgewerkt voordat deze in plaats kon treden voor de Reconstructieplannen. Voor de veehouderijsector werkt het provinciebestuur daarom toe naar aan actualisering van het provinciaal beleid. Hierover gaven Gedeputeerde Staten op 29 september 2015 een Statenbrief vrij over het “Gelders Plussen Systeem” (GPS) die Provinciale Staten in december gaat bespreken. Gedeputeerde Staten steken in deze statenbrief in op:

1. het laten vervallen van de reconstructiezonering uit de Reconstructieplannen;
2. het loslaten van maximale oppervlaktelaten voor agrarische bouwpercelen voor de niet-grondgebonden veehouderij (red.: bij de grondgebonden veehouderij waren deze al losgelaten);
3. het opnemen van een kwalitatief beoordelingssysteem voor het uitbreiden van bouwpercelen voor niet-grondgebonden veehouderijen;
4. het laten vervallen van de eis van grondgebondenheid voor de (melk)rundveehouderij omdat deze inmiddels is ingebed in landelijke regelgeving.

Voordat deze uitgangspunten in de Omgevingsverordening kunnen worden opgenomen, moet een milieueffectrapportage worden doorlopen. Het is de

bedoeling dat Provinciale Staten eind 2016 het nieuwe beleid vaststelt. De uitkomst van de inzet van Gedeputeerde Staten staat op dit moment dus nog niet vast. Daarbij is het overigens nog maar de vraag of de eventuele ruimte die het provinciebestuur wil gaan bieden ook kan worden doorvertaald naar een algemeen bestemmingsplan voor een heel gemeentelijk buitengebied. Vanwege het zogenaamde 'stikstofdilemma' (zie hierna onder B.) verwacht ook de provincie dat de uitbreidingsmogelijkheden die zij wil gaan bieden vooral benut kan worden voor individuele situaties en planologische procedures op perceelsniveau.

- **Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)**  
De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) geldt sinds 1 juli 2015 en heeft betrekking op de vergunningsverlening op grond van de Natuurbeschermingswet (Nbw). De PAS biedt de gemeente dan ook niet de mogelijkheid om bij het maken van een bestemmingsplan voor haar buitengebied uit te gaan van enige toename van de ammoniakemissie vanuit het plangebied. In dat opzicht biedt de PAS dan ook geen oplossing voor het 'stikstofdilemma' (zie hierna onder B.).
- **Wederopbouwgebied Beltrum**  
In de landelijke Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is het gebied rondom Beltrum, waar in de jaren '50 een ruilverkaveling is doorgevoerd, aangewezen als wederopbouwgebied. Dit gegeven was ook al vermeld in de plantoelichting van het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012". Sindsdien heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) nader onderzoek uitgevoerd om de in het gebied te beschermen historische waarden in beeld te brengen. Uit het onderzoeksrapport, dat op 28 oktober 2014 als ingekomen stuk is aangeboden aan de gemeenteraad, komt naar voren dat het niet nodig is om het wederopbouwgebied juridisch te verankeren in planregels. Bij het te maken bestemmingsplan kan dus worden volstaan met een aanvulling in de plantoelichting.
- **Niet-agrarische bedrijvigheid**  
In het provinciaal beleid en in de provinciale verordening is het vroegere onderscheid tussen gebiedsgebonden en niet-gebiedsgebonden bedrijvigheid verlaten. Omdat dit onderscheid nog wel was verwerkt in de planregels bij de bestemming "Bedrijf" uit het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012", kunnen de planregels voor niet-agrarische bedrijven in het nieuw te maken bestemmingsplan aanzienlijk worden vereenvoudigd.

Wel is het van belang dat in de plantoelichting bij het bestemmingsplan een beschouwing wordt opgenomen over de 'ladder van duurzame verstedelijking' zoals die sinds 1 oktober 2012 is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Gelet op de jurisprudentie die zich hierover sindsdien heeft gevormd, moet namelijk worden gemotiveerd dat de bestemmingsplanregeling beantwoordt aan de gedachte achter deze 'ladder' waarbij stedelijke functies zich bij voorkeur vestigen in stedelijk gebied.

- **Ecologische Hoofdstructuur (EHS)/Grondwaterbeschermingsgebieden**  
In de provinciale Omgevingsverordening is de ecologische hoofdstructuur voorzien van een nieuwe begrenzing en van een nieuwe onderverdeling in Gelders Natuurnetwerk (GNN) en Groene Ontwikkelruimte (GO). Om het nieuw te maken bestemmingsplan te kunnen laten voldoen aan het EHS-beleid, zal deze aanpassing moeten worden verwerkt in de planregels en op de verbeelding. Hetzelfde geldt overigens ook voor de grondwaterbeschermingsgebieden waarvoor een aanpassing van de provinciale verordening in procedure is. Deze beleidsaanpassingen werden ook al toegelicht in het PvA (uitvloeisel: aanpassen van de fover-planregels aan deze gebiedstypering).

Omdat de regeling voor functieverandering onder meer is gekoppeld aan de EHS-gebiedsindeling, zal ook deze moeten worden aangepast aan de nieuwe begrenzing en benaming van de gebieden.

- **Archeologiebeleid**  
In het PvA is aangekondigd dat het archeologiebeleid binnenkort wordt geactualiseerd. Op 17 november 2015 is de nieuwe archeologische beleidswaardenkaart vastgesteld door de gemeenteraad. Deze kan nu worden verwerkt in de verbeelding en in de planregels van het nieuw te maken bestemmingsplan.
- **Zonnepanelen op het erf**  
In het nieuw te maken bestemmingsplan komt een regeling voor het plaatsen van grondgebonden zonnecollectoren op het erf voor de eigen energievoorziening. Daarbij wordt gezocht naar een regeling voor zonnecollectoren op het erf (bouwvlak) en naar een regeling voor zonnecollectoren direct grenzend aan het bouwvlak. Zoals gezegd steekt deze regeling vooral in op de eigen energievoorziening op het perceel. Voor het toelaten van meer bedrijfsmatige vormen van zonne-energie zal daarnaast eerst beleid worden geformuleerd (zie hierna onder D.)
- **Kleinschalige horeca:**  
In 2014 is de gemeentelijke 'Beleidsregel nieuwe horeca in het buitengebied door functieverandering van gebouwen' vastgesteld en bekendgemaakt. Met deze beleidsregel zijn de mogelijkheden voor het vestigen van horeca in het buitengebied beperkt qua type horeca en qua omvang. Deze verfijning van het functieveranderingsbeleid kan worden verwerkt in de planregels over functieverandering.

Na het benoemen van deze onderwerpen waarover al beleid is geformuleerd, past de opmerking dat het voor de uiteindelijke bestemmingsplanregels ook van belang kan zijn of de regels over vergunningsvrij bouwen tijdens het bestemmingsplanproces worden aangepast. Dergelijke aanpassingen worden op landelijk niveau doorgevoerd en laten zich niet altijd op voorhand voorspellen. Tijdens het bestemmingsplanproces zullen ontwikkelingen op dat vlak echter worden gevolgd en zo nodig leiden tot aanpassing van de tekst van planregels. Dit alles moet er toe leiden dat de planregels zo goed mogelijk aansluiten op de voortdurend wisselende bouwregelgeving.

## B. Natuurbeschermingswet is leidend

Bij het maken van een bestemmingsplan is de Nbw een belangrijk kader. Dit wordt veroorzaakt door de vanuit deze wet voortvloeiende eis dat een bestemmingsplan niet mag leiden tot mogelijk significant negatieve effecten op de qua stikstofdepositie overbelaste Natura 2000-gebieden. Om te kunnen voldoen aan dit wettelijk uitgangspunt, moet in het nieuw te maken bestemmingsplan voor het buitengebied een regeling worden opgenomen die een toename van de ammoniakemissie voorkomt. Als daarbij de wens leeft om in bestemmingsplannen voor een groot plangebied ook enige ontwikkelruimte te bieden, ontstaat een complexe problematiek die in de vakliteratuur het “stikstofdilemma” (ook wel “ammoniakdilemma”) wordt genoemd. Dit dilemma gaat over de vraag hoe binnen de kaders van de Nbw toch nog enige ontwikkelruimte kan worden geboden in een bestemmingsplan voor een groot gebied.

In het PvA zijn de diverse oplossingsrichtingen over dit onderwerp beschouwd. Aan de hand daarvan is een bestuurlijke voorkeur uitgesproken voor oplossingsrichting 2, dat wil zeggen het opnemen van een planregeling die de agrarische bedrijven niet op slot zet maar wel uitbreiding in ammoniakdepositie verbiedt.

Zoals gezegd werkt de provincie Gelderland toe naar een Gelders Plussen Systeem (GPS) beleid voor de niet-grondgebonden veehouderij. Dit systeem kan vooral worden ingezet bij bestemmingsplannen over de uitbreiding van een concreet bedrijf en leent zich niet voor een vertaling in een algemeen bestemmingsplan voor een groot plangebied. Het GPS verlangt namelijk dat er op bedrijfsniveau ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen worden getroffen als tegenprestatie voor een eventuele bedrijfsuitbreiding. Deze reikwijdte en de strekking van deze kwaliteitsmaatregelen zijn erg afhankelijk van de ruimtelijke impact van het betrokken bedrijf en laten zich daarom niet goed vertalen in een algemene regels voor een heel buitengebied. Ook bij de provincie bestaat daarom de verwachting dat het GPS in de toekomst vooral aan de orde zal komen bij concrete uitbreidingsplannen voor individuele bedrijven waarvoor een herziening van het te maken bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016” aan de orde zal zijn.

Verder betekent het loslaten van de maximale omvang voor agrarische bouwvlakken voor niet-grondgebonden veehouderijen nog niet dat in het bestemmingsplan aan dit type agrarische bedrijven onbeperkte uitbreidingsmogelijkheden kunnen worden toegekend. Net als de grondgebonden agrarische bedrijven hebben ook de niet-grondgebonden agrarische bedrijven immers te maken met de eisen vanuit de Nbw zodat ook voor hen de regel moet gelden dat zij alleen mogen uitbreiden zolang dat niet leidt tot een hogere ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden.

Vanwege de doorwerking van de Nbw moet de gemeente bij het nieuw te maken bestemmingsplan in beeld krijgen of en hoeveel ontwikkelruimte daarin kan worden meegenomen. Dit gebeurt door in een milieueffectrapport (Plan-MER) diverse scenario's te onderzoeken voor beide vormen van veehouderij. Daarbij zijn scenario's in beeld die aansluiten op het PvA en de PAS zoals:

1. het op slot zetten van agrarische bedrijven (oplossingsrichting 1 PvA);
2. het opnemen van een regeling die uitbreiding van ammoniakdepositie verbiedt (oplossingsrichting 2 PvA);
3. ruimere uitbreidingsmogelijkheden door uit te gaan van interne saldering en van de mogelijkheden die de PAS biedt (1 mol/ha/jaar toename per agrarisch bedrijf);
4. vergroten agrarische bouwvlakken (wijzigingsregel) in combinatie met het ammoniakplafond.

Op basis van de uitkomsten van het Plan-MER kan worden beoordeeld welk scenario binnen de kaders van de Nbw blijft en het best aansluit bij de bestuurlijke wens over het bieden van ontwikkelruimte.

### **C. Betrokkenheid Commissie m.e.r.**

Het leidend laten zijn van de Nbw komt naar voren tijdens de milieueffectrapportage (m.e.r.), de procedure die uiteindelijk tot het Plan-MER leidt. Tijdens de m.e.r. wordt de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) nauw betrokken bij de planvorming.

Dit gebeurt allereerst door het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) waarin wordt aangegeven welke onderzoeken gaan worden uitgevoerd voor het opstellen van het bestemmingsplan en welke scenario's worden onderzocht. Het opstellen van een NRD is wettelijk verplicht, maar het voorleggen daarvan aan de Commissie m.e.r. niet. Dit laatste wordt echter gedaan om de Commissie m.e.r., die op een later moment wel om advies moet worden gevraagd, in een zo vroeg mogelijk stadium in de procedure te betrekken. Op deze manier kunnen eventuele vraagpunten over het opstellen van het Plan-MER zo snel mogelijk worden verwerkt in het te maken bestemmingsplan.

Bij de ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan, moet ook het Plan-MER ter inzage worden gelegd. Daarover moet van de Commissie m.e.r. een toetsingsadvies worden gevraagd. Eventuele kanttekeningen van de zijde van de Commissie m.e.r. kunnen vervolgens nog leiden tot een nadere aanvulling van het Plan-MER voordat het Plan-MER uiteindelijk samen met het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Zoals gezegd start het m.e.r.-traject met het opstellen van een NRD. De tekst hiervan hoeft niet te worden vastgesteld door de gemeenteraad maar wordt in de commissievergadering van februari 2016 met u gedeeld voordat de Commissie m.e.r. om advies wordt gevraagd.



## D. Natuurwaarden en duurzaamheid

In het nieuw te maken bestemmingsplan kan de systematiek van de 'groene' bestemming uit het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" in beginsel worden overgenomen. Dit betekent dat de natuurgebieden de bestemming "Natuur" krijgen, dat bosgebieden met een omvang van minimaal 0,5 ha de bestemming "Bos" krijgen en dat landschapselementen met een breedte vanaf 10 m de bestemming "Groen – Landschapselement" krijgen. Verder worden overige groen- landschapselementen beschermd via vergunningstelsels in de agrarische gebiedsbestemmingen met natuur- en/of landschapswaarden. Daarnaast worden natuurwaarden vanzelfsprekend ook beschermd binnen het GNN en de GO die samen deel uitmaken van de EHS.

- Windmolens langs de N18

Ten aanzien van windenergie liet het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" windturbines van maximaal 10 m toe op bouwpercelen. Het ging hierbij om windmolens voor de eigen energievoorziening. De wens is uitgesproken om deze maat te verhogen tot 15 m.

Om toe te werken naar een energieneutraal Berkelland, zal in de komende tijd ook een beleidsdiscussie worden gevoerd over de ruimtelijke toelaatbaarheid van hogere windmolens die worden ingezet voor de algemene energievoorziening. Over dit onderwerp wordt beleid geformuleerd dat uiteindelijk een ruimtelijke vertaling krijgt in een apart bestemmingsplan.

- Zonne-akkers

Bij het opstellen van dit beleid wordt ook aandacht besteed aan andere vormen van duurzame energievoorziening. Hierbij valt te denken aan zonne-akkers/zonneweide's van waaruit energie wordt geleverd aan het elektriciteitsnet. Ook dit kan uiteindelijk worden verwerkt in een thematisch bestemmingsplan dat misschien niet alleen het buitengebied omvat maar wellicht zelfs het hele gemeentelijke grondgebied.

Bij de beleidsvorming over deze beide duurzaamheidsonderwerpen kunnen kaders worden gesteld over de locatie, de toegestane hoogte, de toegestane omvang, de toegestane verschijningsvorm en de eventuele landschappelijke inpassing van concrete projecten. Pas nadat deze kaders zijn vastgelegd, kunnen zij als randvoorwaarden worden verwerkt in een afzonderlijk bestemmingsplan.

Voordat een 'bestemmingsplan Berkelland Energieneutraal' kan worden opgesteld, zullen eerst de beleidsmatige kaders moeten worden vastgesteld. Dit proces kan worden gestart in de eerste helft van 2016 waarna het bestemmingsplantraject waarschijnlijk aansluitend kan worden opgepakt. Bij een voorspoedig verloop van beide processen zou het dan mogelijk moeten zijn om in 2017 of begin 2018 een bestemmingsplan vast te stellen dat zich richt op het ruimtelijk faciliteren van het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid.

## E. Verruimen mogelijkheden detailhandel (maatwerk)

In het kader van de leefbaarheid van het buitengebied en het bieden van mogelijkheden voor hergebruik van vrijkomende/vrijgekomen bebouwing, speelt met enige regelmaat de vraag op naar het verruimen van mogelijkheden voor detailhandel in het buitengebied. Daarbij zijn argumenten te benoemen die pleiten voor een ruimere regeling, terwijl er anderzijds ook redenen zijn om daar juist niet voor te kiezen.

Voor een goed begrip is het van belang om scherp te hebben of internethandel moet worden aangemerkt als detailhandel. Volgens vaste jurisprudentie is internethandel pas gelijk te stellen met detailhandel als de bedrijfsmatige internetverkoop gecombineerd wordt met de mogelijkheid om de producten ter plekke te kunnen bezichtigen of te kunnen afhalen. Wanneer daarvan sprake is, dan krijgt de internetverkoop een ruimtelijke uitstraling die vergelijkbaar is met 'gewone' detailhandel en moet zij volgens de rechtspraak ook als zodanig worden beschouwd.

Als argument voor het toelaten van detailhandel in het buitengebied kan worden genoemd het gegeven dat deze functie vaak een integraal onderdeel is van een functieveranderingsproject. Hierbij is vaak sprake van verkoop van ter plaatse gemaakte producten waarbij het voor de initiatiefnemer niet mogelijk is om een verkooppunt in te richten in een dorpskern. Het absoluut verbieden van de verkoop ter plaatse betekent in de praktijk dan vaak dat een project geen doorgang kan vinden. Verder is in grote delen van het buitengebied geen sprake van een nabijgelegen kern waarvan de bestaande detailhandelsvestigingen zouden worden verdrongen door detailhandel die zich in het buitengebied vestigt. Daarbij is de bereikbaarheid in de regel voldoende terwijl consumenten steeds vaker bereid zijn om grotere afstanden af te leggen voor hun aankoop en de ligging in een kern ook daardoor minder meerwaarde heeft voor de klant.

Daar staat tegenover dat het toelaten van detailhandel buiten de kernen met zich mee kan brengen dat zich binnen de kernen ook geen detailhandel in het betrokken segment meer zal gaan vestigen. Een verdringingseffect kan zich daarnaast ook voordoen ten opzichte van de bestaande detailhandel in de kernen. Voorkomen moet worden dat het invullen van leegstaande gebouwen in het buitengebied weer tot leegstand in de kernen leidt. Voor het toelaten van detailhandel in het buitengebied moet dan ook de 'ladder van duurzame verstedelijking' worden toegepast omdat detailhandel volgens het Bro moet worden aangemerkt als een stedelijke functie.

Daar komt bij dat ook andere vormen van ruimtelijk beleid en ruimtelijke wet- en regelgeving terughoudend zijn over het toelaten van detailhandel in het buitengebied. Zo laat de Omgevingsverordening Gelderland geen nieuwe locaties voor detailhandel toe als dat leidt tot een duurzame ontwrichting van de detailhandelsstructuur of als dat in strijd is met regionale afspraken over detailhandel. In dat verband kan worden opgemerkt dat in het recent opgestelde "Afsprakenkader detailhandel regio Achterhoek" is afgesproken dat gemeenten tot op zekere hoogte detailhandel kunnen toestaan in het buitengebied, maar dat deze duidelijk ondergeschikt moet zijn aan de hoofdfunctie. Doorontwikkeling tot volwaardige winkels, met goederen die niet ter plaatse zijn geproduceerd, wordt niet wenselijk geacht in het buitengebied omdat winkels in beginsel thuishoren in de centrumgebieden. Daarbij staat ook de Omgevingsverordening detailhandel alleen maar toe als nevenactiviteit als het gaat om zelf geteelde of zelf geproduceerde agrarische producten, eventueel aangevuld met agrarische producten van bedrijven uit de omgeving.

Naast de Omgevingsverordening en het op 8 september 2015 door de gemeenteraad vastgestelde regionale afsprakenkader, geeft ook het vastgestelde gemeentelijk beleid aanleiding om terughoudend te zijn met het toelaten van detailhandel in het buitengebied. Zo geeft de "Structuurvisie Berkelland 2025" aan dat dit alleen is toegestaan voor

streekeigen en/of ter plaatse vervaardigde agrarische producten en dat voor nieuwe initiatieven een “nee, tenzij”-benadering wordt gehanteerd. Zij zullen nadrukkelijk worden gekoppeld aan het streekeigen karakter van de activiteit en aan de functies landbouw, toerisme, recreatie en cultuurhistorie. Hiermee wordt alleen ruimte geboden voor specifiek in het buitengebied passende detailhandel.

In het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” is een tussenweg gekozen tussen deze argumenten voor en tegen het toelaten van detailhandel in het buitengebied. Daarbij lieten de planregels detailhandel toe als het ging om de verkoop van streekeigen producten en van ter plaatse ambachtelijk vervaardigde producten. Daaraan werd vervolgens een oppervlakte verbonden van hooguit 50% van de bedrijfsvloeroppervlakte (bvo) tot een maximum van 100 m<sup>2</sup>. Met deze maatwerkregeling werd de koppeling met functieveranderingsprojecten geborgd, terwijl de omvang van de detailhandelsfunctie ten opzichte van de hoofdfuncties werd beperkt.

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in 4.5 onder f voor het toestaan van detailhandel, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. Detailhandel mag uitsluitend plaatsvinden ten behoeve van streekeigen producten en van ter plaatse ambachtelijk vervaardigde producten.
- b. De totale oppervlakte die voor detailhandel van streekeigen producten en van ter plaatse ambachtelijk vervaardigde producten wordt gebruikt, mag niet meer bedragen dan 50% van de bestaande bedrijfsvloeroppervlakte met een maximum van 100 m<sup>2</sup>.

Voorbeeld planregel bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012”

Op basis van de bovenstaande argumenten ‘voor’ en ‘tegen’ wordt voorgesteld om in het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016” te kiezen voor het vasthouden aan deze lijn voor wat betreft het thema ‘detailhandel’. Daarbij is van belang om in beeld te houden dat de hogere regelgeving en het door de gemeente zelf vastgestelde (regionale) beleid weinig ruimte bieden voor het toelaten van detailhandel in het buitengebied. Afgezien daarvan is het in ieder geval wenselijk om duidelijker dan voorheen te benadrukken dat de verkoop van agrarische geteelde producten is toegestaan.

## F. Toelaten woningsplitsing

In het buitengebied is ook het toelaten van woningsplitsing een terugkerend thema. Hierbij spitst de vraag zich vaak toe op het omzetten van zogenaamde 'inwoonsituaties', waarbij sprake is van bewoning van één woning door meerdere huishoudens, in twee zelfstandige woningen. Bij het maken van een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied is de vraag aan de orde of dat bestemmingsplan mogelijkheden zou moeten bieden voor dergelijke woningsplitsingen.

- Feitelijke situatie en ontstaan ervan

Het is een gegeven dat het aantal woongelegenheden voor huishoudens niet toeneemt als een inwoonsituatie (dubbele bewoning) wordt omgezet in twee woningen. Het aantal huishoudens in het betrokken woongebouw neemt daarbij immers niet toe, terwijl het voor de bewoners makkelijker wordt om externe financiering te houden/krijgen voor hun huisvesting.

Daar staat echter tegenover dat de meeste inwoonsituaties zijn ontstaan in situaties waar het in het verleden ook niet was toegestaan om het woongebouw te splitsen in twee afzonderlijke woningen. Het ging daarbij dan vaak om een woongebouw dat kleiner was dan 900 m<sup>3</sup>, een volume dat in het verleden werd aangehouden als ondergrens om in aanmerking te kunnen komen voor woningsplitsing. Ook kwam het vaak voor dat bij agrarische bedrijven een inwoonsituatie werd gecreëerd als het bedrijf vanwege de omvang niet in aanmerking kwam voor een tweede bedrijfswoning. In dit soort situaties is veelvuldig (en wordt nog altijd) de 'inwoonsituatie' opgezocht om tegemoet te komen aan de wens tot gezamenlijke bewoning in situaties waarbij volwaardige woningsplitsing niet was toegestaan.

- Beleidsaspect: het woonprogramma

Het toestaan van woningsplitsing in het nieuw te maken bestemmingsplan voor het buitengebied staat op gespannen voet met het regionaal afgestemde woningbouwprogramma. Dit maakt op zichzelf ook dat het toelaten van woningsplitsing in het buitengebied niet past binnen de Omgevingsverordening Gelderland en de 'ladder voor duurzame verstedelijking' zolang niet kan worden aangetoond dat er een behoefte is aan woningen en deze woningen niet kunnen worden gerealiseerd in stedelijk gebied. In tijden van demografische krimp en een groot aanbod van woningen op de woningmarkt is dit laatste niet te onderbouwen.

Daar komt bij dat elke splitsing van een inwoonsituatie in twee zelfstandige woningen doorwerkt in het woningbouwprogramma. Het ontstaan van een nieuwe zelfstandige woning moet namelijk worden gemeld aan de landelijke database die ook de basis vormt voor de woningbouwprogrammering. Door woningsplitsing in het buitengebied toe te staan, komt de nog maar beperkt toe te laten woningbouw op andere locaties in de gemeente dus onder druk. Tegelijkertijd ontstaat daarbij dan het beeld dat woningsplitsing voor inwoonsituaties voor het eerst zou worden toegestaan in een tijd van demografische krimp en daarom gepaard moet gaan met het beperken van soms al toegestane woningbouw op een andere locatie. Dit alles lijkt pas goed te kunnen gemotiveerd na een aanpassing van de regionale woningbouwafspraken die ertoe strekt dat het splitsen van bestaande en toekomstige inwoonsituaties geen gevolgen heeft voor het overige woningbouwprogramma. Zolang daarvan geen sprake van is, is het toelaten van woningsplitsing voor 'inwoonsituaties' in strijd met het regionaal afgestemde woningbouwprogramma.

Tegen deze achtergrond wordt dan ook niet voorgesteld om in het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2016" een algemene regeling op te nemen voor het toelaten van woningsplitsing in het buitengebied. Wel kan in de plantoelichting worden vermeld dat via afzonderlijke bestemmingsplanherzieningen maatwerk kan worden geleverd voor individuele situaties die voldoen aan bepaalde, te zijner tijd te formuleren voorwaarden.

## G. Bovenplanse sloop-bonus-regeling

Via een zogenaamde 'bovenplanse sloop-bonus-regeling' kan voor burgerwoningen de mogelijkheid worden ingebouwd om omgevingsvergunning te verlenen voor een bijgebouwenoppervlakte die groter is dan 150 m<sup>2</sup>. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de soms bestaande wens daartoe, dit in combinatie met het slopen van vrijgekomen bebouwing elders in Berkelland. Om het geen 'open eind'-regel te laten worden, is daarbij een maximale bijgebouwenoppervlakte van 300 m<sup>2</sup> in beeld. Verder zal voor elke te bouwen vierkante meter boven de toe te laten 150 m<sup>2</sup> op een andere locatie minimaal 4 vierkante meter moeten worden gesloopt. De planregel voor deze constructie, die op zichzelf overigens laat zien dat het lastig is om een dergelijke regeling kort te verwoorden, kan er als volgt uit zien:

### ***“Artikel 22.4.7 Afwijken voor het vergroten van de bijgebouwenoppervlakte (bovenplanse sloop-bonusregeling)***

*Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in 22.2.1 onder c voor het vergroten van de oppervlakte aan bijgebouwen bij een woning (herbouwlocatie) vanwege het slopen van gebouwen op een andere locatie (de slooplocatie), met inachtneming van de volgende voorwaarden:*

- 1. Sloop van monumentale bebouwing op de slooplocatie kan niet worden betrokken bij de toepassing van de bovenplanse sloop-bonusregeling;*
- 2. De minimaal te slopen oppervlakte aan gebouwen op de slooplocatie moet 150 m<sup>2</sup> aaneen gebouwd zijn. Het moet gaan om gebouwen die binnen de grenzen van de gemeente Berkelland liggen. Hiermee wordt voorkomen dat allerlei kleine gebouwtjes (bijvoorbeeld kippenhokjes en garages) bij elkaar worden opgeteld om aan de gewenste oppervlakte te komen. Algemeen gesteld verstoren deze kleine schuren meestal niet het ruimtelijk beeld, maar geven juist charme aan het kleinschalig erf in het buitengebied.*
- 3. Van het te slopen oppervlak op de slooplocatie mag maximaal 25% worden herbouwd op de herbouwlocatie.*
- 4. De bijgebouwenoppervlakte op de herbouwlocatie mag door toepassing van de bovenplanse sloop-bonusregeling toenemen tot maximaal 300 m<sup>2</sup>.*
- 5. De afstand van de op de herbouwlocatie te bouwen bijgebouw(en) tot aan het hoofdgebouw mag maximaal 25 m<sup>1</sup> bedragen.*
- 6. Bij de toepassing van de bovenplanse sloop-bonusregeling kan op de slooplocatie alleen gebruik worden gemaakt van 'overmatige' legale bebouwing met een minimale omvang van 150 m<sup>2</sup>, waarbij de te slopen bebouwing niet als monument mag zijn aangewezen. Er is sprake van 'overmatige' bijgebouwen als en voor zover de bijgebouwenoppervlakte op de slooplocatie groter is dan 150 m<sup>2</sup> en ook na uitvoering van de sloop groter blijft dan 150 m<sup>2</sup>. Gelet op de hierboven onder 2 genoemde voorwaarde, moet op een slooplocatie voorafgaand aan de sloop van overmatige bijgebouwen dus minimaal 300 m<sup>2</sup> aan legale bijgebouwen aanwezig zijn.*
- 7. Als gebruik wordt gemaakt wordt van de bovenplanse sloop-bonusregeling, dan moet worden verzekerd dat op de slooplocatie de oppervlakte van de te slopen bebouwing niet mag worden herbouwd. Met*

*de aanvrager en de eigenaar van de slooplocatie wordt dit vastgelegd in een overeenkomst en in de voorwaarden bij de in de aanhef genoemde omgevingsvergunning. Voor de slooplocatie wordt zonodig besloten tot wijziging van de geldende bestemming voordat de in de aanhef bedoelde omgevingsvergunning wordt verleend.*

- 8. De op de herbouwlocatie toe te voegen bebouwing mag de belangen van derden in redelijkheid niet schaden.*
- 9. De herbouwlocatie mag niet liggen in gebieden met de gebiedsaanduiding 'open essen'.*

## H. Solitaire (vergunde) schuren

Het gemeentelijk buitengebied kent hier en daar solitaire bebouwing op afstand van bebouwde percelen met een bouwvlak waar de 'hoofdbebouwing' aanwezig is. Niet zelden gaat het hierbij om vroegere melk- of schuilstallen die al vele jaren niet meer voor hun oorspronkelijke doel worden gebruikt. Zij verkeren nogal eens in vervallen staat, maar zijn soms ook nog wel eens gebruik als stallings- of opslagruimte bij eigenaren die op afstand van het gebouw wonen.

Voor deze solitaire schuren is altijd de beleidslijn gevolgd dat zij mochten worden gehandhaafd op basis van het overgangsrecht. Een positieve bestemming werd er niet aan toegekend omdat het hier vaak ging over gebouwtjes die niet meer actief werden gebruikt. Het overgangsrecht liet normaal onderhoud aan de gebouwen toe, maar geen algehele vernieuwing. Verder maakte het een beperkte uitbreiding van het betrokken gebouw mogelijk tot maximaal 10%. Oudere bestemmingsplannen hanteerden daarbij soms een andere maat, maar het tegenwoordig landelijk voorgeschreven overgangsrecht gaat ook uit van deze 10%-uitbreidingsruimte (art. 3.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening). Aan deze restrictieve beleidslijn is door de jaren heen vastgehouden vanuit het landschappelijk motief om uitbreiding van solitaire bebouwing in het vrije veld, bos- en natuurgebieden te voorkomen.

Bij dit alles past de opmerking dat het bij het maken van een nieuw bestemmingsplan mogelijk is om een specifieke aanduiding op te nemen bij een solitaire schuur waarvoor in het verleden vergunning is verleend maar die niet langer bedrijfsmatig in gebruik is. Het toekennen van deze aanduiding gebeurt op basis van een zo goed mogelijke inventarisatie van solitaire gebouwen. Daarbij wordt in de planregels de mogelijkheid ingebouwd om een dergelijke aanduiding alsnog toe te kennen als een solitaire schuur bij de inventarisatie buiten beeld is gebleven.

In de planregels kunnen verder uitbreidingsmogelijkheden worden aangeboden die gelijk zijn aan de overgangsrechtelijke regeling (10%-uitbreidingsruimte). Het toekennen van een specifieke aanduiding doet immers niets af aan het beleidsuitgangspunt dat bebouwing door gebouwen in principe alleen mogelijk is op bebouwde percelen met een bouwvlak en dat uitbreiding van gebouwen buiten een bouwvlak in beginsel wordt geweerd.

Ruimere uitbreidingsmogelijkheden worden geboden door toepassing van de bovenplanse sloop-bonusregeling (zie **hiervoor onder G**). Op die manier ontstaat de mogelijkheid om het betreffende bouwwerk tot maximaal 100 m<sup>2</sup> te vergroten op voorwaarde dat elders in de gemeente het viervoudige van de uitbreiding wordt gesloopt. Door toepassing van deze constructie, waarbij ook moet worden geregeld dat herbouw van de te slopen bebouwing niet mogelijk is, kan dus een afname van de bebouwing in het buitengebied worden bereikt. Met dit alles wordt ingespeeld op het toenemende gebruik van het buitengebied door particulieren, terwijl de bebouwing in het buitengebied per saldo afneemt.

## I. Bescherming van minder dan 10 m brede landschapselementen

Ten aanzien van de 'groene' bestemmingen hanteerde het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" de bestemmingen "Natuur", "Bos" en "Groen – Landschapselement". Daarbij waren gebieden met een natuurfunctie ondergebracht in de bestemming "Natuur", terwijl bosgebieden met een omvang groter dan 0,5 ha waren bestemd als "Bos". Aan landschapselementen met een breedte vanaf 10 m was de bestemming "Groen-Landschapselement" toegekend, tenzij zij deel uitmaakte van een bos- of natuurgebied.

Deze driedeling maakte niet dat landschapselementen met een breedte van minder dan 10 m geen bescherming genoten. De agrarische gebiedsbestemmingen met landschappelijke en/of natuurlijke waarden kenden namelijk een vergunningstelsel voor "het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden". Dit stelsel liet het niet toe om zonder een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken (vroeger: "aanlegvergunning") landschapselementen te verwijderen. Binnen de bestemming "Groen-Landschapselement" gold overigens een soortgelijke vergunningplicht.

Een dergelijk vergunningstelsel beschermt landschapselementen, ook als deze niet precies op de verbeelding zijn ingetekend. Het verwijderen van een landschapselement zonder aanlegvergunningstelsel is in beide situaties een handeling die strijdig is met het bestemmingsplan en dus vatbaar voor handhavend optreden.

Met het oog hierop wordt voor de 'groene' bestemmingen voorgesteld om vast te houden aan de methodiek uit het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" maar om daarbij wel de bescherming van landschapselementen beter tot uiting te laten komen op de verbeelding/plankaart. Dit kan gebeuren door daarop ook de kleinere landschapselementen van een nog op te stellen basisinventarisatiekaart van een 'groene' bestemming te voorzien. Op deze manier worden die landschapselementen in het nieuw te maken bestemmingsplan beschermd via de bestemming en via het bijbehorende aanlegvergunningstelsel, ook als ze minder breed zijn dan 10 m.



## J. Detailniveau planregels

De gemeente streeft er naar om de planregels van het nieuw te maken bestemmingsplan zo kort en zo duidelijk mogelijk te laten zijn. Daarbij is het echter een gegeven dat bijzondere situaties soms vragen om een regeling die gedetailleerder en lastiger leesbaar is dan wenselijk is. Zo laat het functieveranderingsbeleid zich niet vertalen in een eenvoudige set met planregels omdat het nu eenmaal is gebaseerd op verschillende gebiedstypen en verschillende nieuwe functies met een vereveningssysteem die per gebied of per functie kan verschillen. Afgezien daarvan kan in dat verband het volgende worden opgemerkt over een aantal onderwerpen.

- **Inhoudsmaat woningen**

Het bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” kende een maximaal woningvolume voor (bedrijfs)woningen van 750 m<sup>3</sup>. Deze kon met een 10%-afwijking worden verhoogd tot 825 m<sup>3</sup> of zelfs tot 900 m<sup>3</sup> als sprake was van mantelzorg of van het slopen van vrijgekomen bijgebouwen. Deze regelingen kunnen worden verlaten als standaard wordt uitgegaan van een maximaal (bedrijfs)woningvolume van 1.000 m<sup>3</sup>. In afwijking van het PvA kan dit ook als maximaal volume worden aangehouden in situaties waarbij een nieuwe woning wordt gebouwd ter vervanging van een nog grotere bestaande woning. Op voorhand is niet goed in te schatten of deze keuze zal leiden tot opmerkingen vanuit het plangebied of vanuit andere overheidsinstanties.

- **Bovenplanse sloop-bonus-regeling**

Via een zogenaamde ‘bovenplanse sloop-bonus-regeling’ kan voor burgerwoningen de mogelijkheid worden ingebouwd om omgevingsvergunning te verlenen voor een bijgebouwenoppervlakte die groter is dan 150 m<sup>2</sup>. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de soms bestaande wens daartoe, dit in combinatie met het slopen van vrijgekomen bebouwing elders in Berkelland. Om het geen ‘open eind’-regel te laten worden, is daarbij een maximale bijgebouwenoppervlakte van 300 m<sup>2</sup> in beeld. Verder zal voor elke te bouwen vierkante meter boven de toe te laten 150 m<sup>2</sup> op een andere locatie minimaal 4 vierkante meter moeten worden gesloopt. De planregel voor deze constructie, die op zichzelf overigens laat zien dat het lastig is om een dergelijke regeling kort te verwoorden, kan er als volgt uit zien:

**“Artikel 22.4.7 Afwijken voor het vergroten van de bijgebouwenoppervlakte (bovenplanse sloop-bonusregeling)”**

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in 22.2.1 onder c voor het vergroten van de oppervlakte aan bijgebouwen bij een woning (herbouwlocatie) vanwege het slopen van gebouwen op een andere locatie (de slooplocatie), met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- 10. Sloop van monumentale bebouwing op de slooplocatie kan niet worden betrokken bij de toepassing van de bovenplanse sloop-bonusregeling;*
- 11. De minimaal te slopen oppervlakte aan gebouwen op de slooplocatie moet 150 m<sup>2</sup> aaneen gebouwd zijn. Het moet gaan om gebouwen die binnen de grenzen van de gemeente Berkelland liggen. Hiermee wordt voorkomen dat allerlei kleine gebouwtjes (bijvoorbeeld kippenhokjes en garages) bij elkaar worden opgeteld om aan de gewenste oppervlakte te komen. Algemeen gesteld verstoren deze kleine schuren meestal niet het ruimtelijk beeld, maar geven juist charme aan het kleinschalig erf in het buitengebied.*

12. Van het te slopen oppervlak op de slooplocatie mag maximaal 25% worden herbouwd op de herbouwlocatie.
13. De bijgebouwenoppervlakte op de herbouwlocatie mag door toepassing van de bovenplanse sloop-bonusregeling toenemen tot maximaal 300 m<sup>2</sup>.
14. De afstand van de op de herbouwlocatie te bouwen bijgebouw(en) tot aan het hoofdgebouw mag maximaal 25 m<sup>1</sup> bedragen.
15. Bij de toepassing van de bovenplanse sloop-bonusregeling kan op de slooplocatie alleen gebruik worden gemaakt van 'overmatige' legale bebouwing met een minimale omvang van 150 m<sup>2</sup>, waarbij de te slopen bebouwing niet als monument mag zijn aangewezen. Er is sprake van 'overmatige' bijgebouwen als en voor zover de bijgebouwenoppervlakte op de slooplocatie groter is dan 150 m<sup>2</sup> en ook na uitvoering van de sloop groter blijft dan 150 m<sup>2</sup>. Gelet op de hierboven onder 2 genoemde voorwaarde, moet op een slooplocatie voorafgaand aan de sloop van overmatige bijgebouwen dus minimaal 300 m<sup>2</sup> aan legale bijgebouwen aanwezig zijn.
16. Als gebruik wordt gemaakt wordt van de bovenplanse sloop-bonusregeling, dan moet worden verzekerd dat op de slooplocatie de oppervlakte van de te slopen bebouwing niet mag worden herbouwd. Met de aanvrager en de eigenaar van de slooplocatie wordt dit vastgelegd in een overeenkomst en in de voorwaarden bij de in de aanhef genoemde omgevingsvergunning. Voor de slooplocatie wordt zonodig besloten tot wijziging van de geldende bestemming voordat de in de aanhef bedoelde omgevingsvergunning wordt verleend.
17. De op de herbouwlocatie toe te voegen bebouwing mag de belangen van derden in redelijkheid niet schaden.

*De herbouwlocatie mag niet liggen in gebieden met de gebiedsaanduiding 'open essen'.*

- **Opslag van hooibalen**

Landbouwbedrijven maken bij de opslag van hooibalen af en toe gebruik van folie. Afhankelijk van de locatie en de omvang, kan deze opslagmethode de beleving van het landschap nadelig beïnvloeden. Er zijn mogelijkheden om de opslag van hooibalen aan banden te leggen. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem 2011" waarin de opslag van hooibalen, al dan niet verpakt in folie, buiten een bouwvlak is verboden als dit langer duurt dan zes weken. Als uitzondering op dit verbod is vervolgens een regeling ingebouwd waarmee vergunning kan worden verleend voor de opslag van hooibalen direct aangrenzend aan het bouwvlak. Daarbij geldt dan een maximale hoogte van 2 m en een maximale oppervlakte van 100 m<sup>2</sup>, terwijl de landschapswaarden moeten worden gerespecteerd en landschappelijke inpassing nodig is.

#### 4.5 Specifieke gebruiksregels

##### 4.5.1 Strijdig gebruik

Onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan wordt in ieder geval begrepen:

- a. groepskamperen;
- b. het gebruik van vrijstaande bijgebouwen voor zelfstandige bewoning of als afhankelijke woonruimte;
- c. het verwijderen van een pad of het ongeschikt maken als recreatieve route, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - 1';
- d. het gebruik van gronden buiten het bouwvlak voor de opslag van hooibalen, al dan niet verpakt in folie, gedurende een periode langer dan 6 weken;

Voorbeeld verbodsregel bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem 2011" (art. 4.5.1, onder d)

#### 4.6.6 Omgevingsvergunning opslaan hooibalen buiten bouwvlak

Het bevoegd gezag kan door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in [4.5.1](#) ten behoeve van het opslaan van hooibalen buiten de aanduiding 'bouwvlak' gedurende een periode langer dan 6 weken, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- a. de hooibalen worden direct grenzend aan de aanduiding 'bouwvlak' opgeslagen;
- b. de hoogte en oppervlakte bedragen respectievelijk maximaal 2 m en 100 m<sup>2</sup>;
- c. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de aanwezige waarden zoals opgenomen in [4.1](#);
- d. de opslag dient landschappelijk te worden ingepast.

Voorbeeld planregel bestemmingsplan "Buitengebied Zelhem 2011"

In het nieuw te maken bestemmingsplan kan deze regeling worden verwerkt zodat de landschappelijke nadelen van de opslag van hooibalen kunnen worden beperkt.

- Gebruiksregels zo kort mogelijk houden  
Het bestemmingsplan "Buitengebied Berkelland 2012" is gedurende een periode van bijna één jaar in werking geweest als toetsingskader voor bouwplannen en gebruiksfuncties. Tijdens dat jaar is ervaring opgedaan met de planregels zoals die in het bestemmingsplan waren opgenomen. Deze ervaring kan worden meegenomen in het streven om de gebruiksregels te verkorten.

Zo is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat de regeling voor het toelaten van een gastenverblijf in een bestaand bijgebouw tot verwarring leidde. Het ruimtelijk onderscheid met een 'gewone' recreatiewoning was niet duidelijk genoeg omdat het verschil daarmee voornamelijk bestond uit het al dan niet bedrijfsmatig exploiteren ervan. Verder was het toegelaten incidentele gebruik van bebouwing als gastenverblijf dermate ondergeschikt van aard, dat het naast de woonfunctie nauwelijks ruimtelijk relevant was. In het nieuw te maken bestemmingsplan kan de regeling voor het thema 'gastenverblijf' dan ook worden geschrapt uit de planregels. In de plantoelichting kan dan worden vermeld dat het incidentele gebruik van een bijgebouw als gastenverblijf in overeenstemming is met de woonbestemming zolang er geen sprake is van een bedrijfsmatige activiteit.

In overleg met het stedenbouwkundig adviesbureau dat de gemeente begeleidt bij het nieuw te maken bestemmingsplan, kan tijdens de bestemmingsplanprocedure ook op andere onderwerpen wellicht nog een inkrimping van de planregels worden doorgevoerd. Zoals gezegd kan dit in ieder geval gebeuren bij de bestemming "Bedrijf" (zie hiervoor onder A.), terwijl aan de hand van de 'huisstijl' van het adviesbureau misschien ook op andere onderdelen winst kan worden gehaald.

## **K. Vraagpunt: belangrijke onderwerpen**

Bij het maken van een bestemmingsplan voor een gemeentelijk buitengebied is het vormgeven van de agrarische bestemmingen traditioneel gezien één van de belangrijkste onderwerpen. Dit heeft niet alleen te maken met de complexe regelgeving op dat beleidsterrein, maar ook met het gegeven dat de landbouw nu eenmaal de grootste grondgebruiker is in het buitengebied. Dit alles brengt met zich mee dat op dit onderwerp tijdens een bestemmingsplanprocedure ook vrijwel altijd reacties binnenkomen.

Voor het overige komt pas gaandeweg de procedure in beeld welke onderwerpen om extra aandacht vragen in de besluitvorming. Dit heeft er dan vooral te maken in hoeverre over een bepaald thema reacties worden ingediend en of het daarbij gaat om concrete situaties of om de uitgangspunten die voor dat thema zijn gehanteerd. Op voorhand is dus niet goed voorspellen welk onderwerpen in de loop van de procedure als meest belangrijk of wel als meest omstreden naar voren zullen komen.

## **L. Vraagpunt: subsidieregeling archeologisch onderzoek**

In de afgelopen jaren is de landelijke regelgeving over het verrichten van archeologisch onderzoek steeds verder uitgewerkt. Mede hierdoor is het verplicht geworden om in bestemmingsplannen een regeling op te nemen over het uitvoeren van archeologisch onderzoek. Daarbij is het gebruikelijk om de onderzoeksplicht af te stemmen op de archeologische verwachtingswaarde van een gebied,

Een van de vragen die zich daarbij voordoet gaat over het vergoeden van onderzoekskosten door de overheid. In dat verband werkt de gemeente momenteel aan het opstellen van subsidieregeling waaruit een bijdrage kan worden verstrekt als de onderzoekskosten in een concrete situatie erg hoog worden. Hoewel deze subsidieregeling niet in een bestemmingsplan zelf kan worden ondergebracht, kan zij dus als flankerend beleid worden opgepakt. In dat verband merken wij op dat wij voornemens zijn om een subsidieregeling met een looptijd van vooralsnog één jaar open te stellen en uw raad via een afzonderlijk raadsvoorstel zullen vragen om daarvoor krediet beschikbaar te stellen.

## **M. Vraagpunt: uitleg Wro-procedures/bevoegdheden**

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) kent verschillende instrumenten die aan de orde komen bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Om die reden is het de bedoeling om op korte termijn een presentatie te verzorgen over dit instrumentarium waarbij aandacht wordt besteed aan:

- afwijkingsregels in een bestemmingsplan (binnenplanse afwijking);
- wijzigingsregels in een bestemmingsplan (bestemmingsplanwijziging);
- vergunningsstelsels in een bestemmingsplan (de 'aanlegvergunning');
- het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan (bestemmingsplanherziening).

## N. Procesmatig aspect: terugkoppeling gemeenteraad

In het PvA is aangegeven dat tijdens het bestemmingsplanproces afstemming zal plaatsvinden tussen het college en de gemeenteraad en dat beide bestuursorganen het initiatief kunnen nemen om communicatiemomenten in te bouwen. Hieronder zijn al een aantal momenten benoemd die aanleiding kunnen zijn voor onderling overleg of onderlinge afstemming.

Maandelijks terugkoppeling stavaza bestemmingsplanproces	commissie
Concept-NRD	commissie
Reacties op NRD (informereren)	commissie
Verwerking in VOP (dit hebben we er mee gedaan)	commissie
(Inspraak)reacties op VOP (informereren)	commissie
Verwerking in OP/Plan-MER (dit hebben we er mee gedaan)	commissie
Zienswijzen over OP (informereren)	commissie
Toetsingsadvies Commissie m.e.r./evt. zienswijzen provincie (informereren)	commissie
Toelichting op zienswijzen door indieners	commissie
Planschaderisico-analyse (vertrouwelijk)	commissie
Besluitvorming vaststelling Plan-MER/bestemmingsplan	commissie/ Raad
Informereren over eventuele beroepschriften/verloop beroepsprocedure	commissie

## Conclusie: de uitgangspunten samengebracht

Het op 3 maart 2015 vastgestelde PvA benoemde als vertrekpunt voor het nieuw te maken bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016” dat de lijn van het vernietigde bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2012” van toepassing blijft, tenzij daarvoor in datzelfde PvA een nieuw uitgangspunt zou worden geformuleerd. In het PvA werd dat laatste gedaan voor de volgende onderwerpen (zie ook het overzicht op pag. 24 PvA):

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelruimte agrarische bedrijven (het “ammoniak-dilemma”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitgaan van bestaande ammoniakemissie/depositie met een salderingsregeling (oplossingsrichting 2).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwvestigings- en omschakelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen wijzigingsregeling voor nieuwe agrarische bouwvlakken;</li> <li>- Omschakeling naar niet-grondgebonden (melk)rundveehouderij en intensieve veehouderij uitsluiten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitbreidingsmogelijkheden niet-agrarische functies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen onderscheid tussen gebiedsgebonden bedrijven en niet-gebiedsgebonden bedrijven;</li> <li>- Regeling: 20% bij recht / 25% afwijking of bebouwingspercentage;</li> <li>- Regeling voor functieverandering aanpassen aan nieuw provinciaal beleid.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groene bestemmingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwerken begrenzing GNN en GO;</li> <li>- Aanpassing regels voor functieverandering aan deze begrenzing.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestemming ‘Wonen’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vervangingsregeling verduidelijken;</li> <li>- Niet-gerealiseerde ‘Rood-voor-Rood’-woningen nog niet wegbestemmen, daarvoor individuele trajecten volgen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Archeologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dubbelbestemmingen afstemmen op de meest recente inzichten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstructiewetzones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Ruurlose Broek aanduiden als verweingsgebied</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grondwaterbescherming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwerken van de begrenzing en de regeling voor de vier gebiedstypes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe onderwerpen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regeling voor grondgebonden zonnepanelen (binnen bouwvlakken, afwijkingsregeling voor zonnepanelen aangrenzend aan bouwvlakken)</li> </ul>

Aansluitend op het PvA kunnen nu enige aanvullende uitgangspunten worden benoemd voor de planologische regeling in het nieuw te maken bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”. Daarbij zijn niet de onderwerpen genoemd waarbij kan worden volstaan met een aanpassing/aanvulling van de plantoelichting, maar uitsluitend die onderwerpen waarvoor een aanpassing van de juridisch bindende planregels nodig is.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verruimen mogelijkheden detailhandel (maatwerk)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regeling voor streekeigen en ambachtelijke producten (50% van bvo, max 100 m<sup>2</sup>) verwerken in de planregels.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toelaten woningsplitsing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niet toestaan (geen nieuw uitgangspunt).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bovenplanse sloop-bonusregeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verhoging bijgebouwenoppervlakte tot max. 300 m<sup>2</sup> opnemen voor de bestemming “Wonen” (afwijkingsregel).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solitaire (vergunde) schuren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergunde solitaire schuren aanduiden op de verbeelding, een 10%-uitbreidingsmogelijkheid aanhouden in combinatie met een bovenplanse</li> </ul>



	sloop-bonusregeling (tot max. 100 m <sup>2</sup> ) (afwijkingsregel).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bescherming van minder dan 10 m brede landschapselementen</li> </ul>	- Aan landschapselementen van de nog te maken basisinventarisatiekaart een 'groene' bestemming toekennen, ook als zij minder breed zijn dan 10 m (nieuw uitgangspunt).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhoudsmaat voor woningen</li> </ul>	- Woningvolume verhogen van 750 m <sup>3</sup> naar 1.000 m <sup>3</sup> (incl. mogelijkheden voor mantelzorg).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opslag van hooibalen</li> </ul>	- Regeling verwerken in de planregels.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebruiksregels (planregels) zo kort mogelijk houden</li> </ul>	- Uitwerken in overleg met adviesbureau.

**Bijlagen:**

1. Plan van Aanpak bestemmingsplan “Buitengebied Berkelland 2016”  
(vastgesteld 3 maart 2015)
2. Beleids-check (overzichts-tabel)