Beleidsactualisatie RO Buitengebied 2021

Oplossing voor dilemma's uit de dagelijkse praktijk



Paul Vereijken

Afdeling RO

02-11-2021

Inleiding

Aanleiding en achtergrond

De dynamiek in het buitengebied is groot. Diverse transities en ontwikkelingen raken het gebruik, de inrichting en de beleving van ons uitgestrekte en diverse buitengebied. Deze worden geadresseerd in de Gebiedsvisie Vitaal Buitengebied, de Agrarische Visie en de Visie op het VAB-beleid. Daarbij zoeken we steeds naar de juiste balans tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Tegelijkertijd worden we in onze dagelijkse praktijk geconfronteerd met concrete vragen en verzoeken van inwoners en ondernemers waarin het huidige beleidskader en het ruimtelijk instrumentarium niet, of niet adequaat voorziet. Bij de vaststelling van het Bestemmingsplan Buitengebied 2020 en bij de instelling van de Intaketafel hebben we aangegeven dat de praktijk veelvormiger en dynamischer is dan we kunnen voorzien. Daarom hebben we met de gemeenteraad afgesproken dat we periodiek bekijken tegen welke praktische vraagstukken, knelpunten en opgaves we aanlopen. Die we willen delen met de gemeenteraad om te bespreken hoe we hiermee omgaan. Met als uitgangspunt dat we willen handelen in de geest van de Omgevingswet.

Met deze "Beleidsactualisatie RO Buitengebied 2021" geven wij hieraan gevolg. In onze voorstellen baseren we ons mede op de recent vastgestelde Gebiedsvisie Vitaal Buitengebied en zetten wij een eenduidige en praktische beleidslijn uit.

vijf thema's

De beleidsactualisatie richt zich op een vijftal buitengebied specifieke thema's:

- *Het toevoegen van nieuwe woningen in het buitengebied en aan de randen van dorpen;*
- *Het vergroten van woningen groter dan 1000 m3;*
- *Bijzondere woonvormen in het buitengebied;*
- *Het toestaan van niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied;*
- *Kwaliteitsverbetering bij nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied.*

We actualiseren ons beleid op de deze thema's zodat we verzoeken die hierop van toepassing zijn kunnen behandelen conform de voorgestelde oplossingsrichting. Het geactualiseerde beleid is tevens input voor onze Omgevingsvisie en ons Omgevingsplan. En we gebruiken het als input voor de actualisatie van het regionale afsprakenkader over kwaliteitsverbetering en onze opstelling naar de Provincie o.m. met betrekking tot de provinciale Omgevingsverordening en de zienswijze van de provincie op ons Ontwikkelingenplan 2 buitengebied Oss.

Per thema beginnen we door eerst in één zin de gekozen oplossingsrichting weer te geven om vervolgens het thema verder uit te werken aan de hand van drie vragen:

1. Wat is het vraagstuk?
2. Waar lopen we op dit moment tegenaan?
3. Hoe willen we het oplossen?

1. Het toevoegen van nieuwe woningen in het buitengebied.

Kern van de oplossingsrichting: nieuwe woningen in het buitengebied zijn mogelijk, mits er sprake is van goede inpassing en proportionele kwaliteitsverbetering in de vorm van sanering van een VAB-locatie of realisatie van een Ruimte voor Ruimte woning.

2.1 Wat is het vraagstuk?

Met grote regelmaat krijgen we het verzoek voor de bouw van een nieuwe woning op een open plek in het buitengebied, in of aan de rand van een dorp. Het kan zijn dat iemand een weilandje of een grote tuin heeft en daar een woning wil bouwen. Ook kan het gaan om een agrariër die wil stoppen met zijn bedrijf en om de kosten van de sanering te dekken één of meerdere woningen wil bouwen. Of het gaat om iemand die een Ruimte voor Ruimte (RvR) woning wil realiseren. Het gaat bij dit vraagstuk nadrukkelijk over individuele woningbouwplannen en niet over de nieuwe stedelijke uitbreidingen zoals Oss-West, Geffen-'t veld, Ravenstein-Stationsgebied of transformatieopgaves in bestaand stedelijk gebied. Deze opgaves kennen hun eigen afwegingskader en bestemmingsplanprocedure.

2.2 Waar lopen we op dit moment tegenaan?

Het is vanuit provinciaal en gemeentelijk beleid niet mogelijk en ook niet wenselijk om zomaar overal nieuwe woningen te bouwen in het buitengebied. De beleidskaders voor het toestaan van een nieuwe woning in het buitengebied zijn uitgewerkt in verschillende beleidsdocumenten zoals de structuurvisie buitengebied (2015), het bestemmingsplan buitengebied (2020) en het VAB-beleid (2021). De recent vastgestelde Gebiedsvisie Vitaal Buitengebied geeft vanuit het streefbeeld richting hieraan. Ook de provinciale interim omgevingsverordening (IOV) stelt eisen aan de mogelijkheid om een woning te bouwen in het buitengebied. Een nieuwe woning bouwen in het buitengebied kan alleen als dat samenhangt met kwaliteitsverbetering van het buitengebied. Dit kan bijvoorbeeld door sanering van een VAB-locatie of door aankoop van een bouwtitel in het kader van de Ruimte voor Ruimte (RvR) regeling. Daarnaast biedt ook het beleid voor behoud en ontwikkeling van cultuurhistorisch waardevolle objecten en de landgoederenregeling de mogelijkheid voor het toevoegen van nieuwe woningen in het buitengebied. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de concrete regelingen uit het bestemmingsplan Buitengebied 2020 en de Interim Omgevingsverordening (IOV) van de provincie Noord-Brabant, die samenhangen met woningbouw in het buitengebied.

De centrale vraag bij veel concrete plannen is: wanneer is er een goede aanleiding om de bouw van een woning in het buitengebied te legitimeren en wanneer is er sprake is van een passende tegenprestatie/evenredige verhouding/voldoende substantiële kwaliteitsverbetering? Ook is het de vraag wanneer er sprake is van een goede landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing. Daarnaast bestaat er een verschil in de begrippen tussen de verschillende regelingen. Bijvoorbeeld de definitie van het begrip Bebouwingsconcentratie.

Elders in onze gemeente, niet in het buitengebied, maar in bestaand stedelijk gebied (stad; stadjes en kernen) hebben we meer vrijheid om als gemeente onze eigen afweging te maken. Beleidsmatig speelt daar echter eveneens steeds de vraag of een extra woning op een lege plek wel bijdraagt aan de kwaliteit van de omgeving, of daar op z'n minst geen afbreuk aan doet. Dat vraagstuk wordt in de verschillende gebiedsvisies van het stedelijk gebied en de stadjes en kernen geadresseerd.

2.3 Hoe willen we het oplossen?

Het centrale uitgangspunt is en blijft dat we niet "zomaar" nieuwe woningen in het buitengebied willen toestaan. Er dient een goede reden en een passende aanleiding te zijn om een nieuwe woning toe te staan. We willen geen ongewenste verrommeling of verstening die de kwaliteiten van het buitengebied onder druk zetten. Ons buitengebied kent immers geen volkshuisvestelijke opgave en nieuwe woningen dienen vooral gerealiseerd te worden binnen stedelijk gebied. Het oplossen van "de woningnood" of de grote vraag naar nieuwe woningen alleen zijn dan ook geen argumenten om mee te werken aan woningbouw in het buitengebied, anders dan door de eerdergenoemde stedelijke uitbreidingen. Dit uitgangspunt is ook benoemd in onze Gebiedsvisie Vitaal Buitengebied bij het thema Prettig en Gezond Leven.

Onder welke voorwaarden is een woning in het buitengebied mogelijk?

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, zijn de belangrijkste mogelijkheden om een woning te bouwen in het buitengebied:

1. De realisatie van een Ruimte voor Ruimte (RvR) woning, hetzij middels de aanschaf van een RvR titel in geld, hetzij middels een RvR titel "in natura";
2. De bouw van een woning welke direct samenhangt met kwaliteitsverbetering van het buitengebied, bijvoorbeeld de sanering van een VAB-locatie;
3. Het toevoegen van een nieuwe woning in het kader van behoud of ontwikkeling van monumenten en cultuurhistorisch waardevolle bebouwing;
4. Het toevoegen van woningen in samenhang met landgoedontwikkeling.

Die laatste twee mogelijkheden komen relatief weinig voor en vragen om een zeer specifieke afweging in het kader van erfgoed (bij monumenten en cultuurhistorisch waardevolle bebouwing) of de natuurschoonwet en de landgoederenregeling (bij landgoederen). Die mogelijkheden laten we voor deze beleidsactualisatie dan ook buiten beschouwing.

Ad 1. Realisatie van een Ruimte voor Ruimte woning.

In het kader van de provinciale Ruimte voor Ruimte regeling is het mogelijk om bij de Ruimte voor Ruimte maatschappij een bouwtitel aan te schaffen voor de bouw van een woning in het buitengebied. Momenteel bedraagt de prijs voor een Ruimte voor Ruimte titel in de gemeente Oss € 125.000,- ex btw. De gemeente Oss heeft in het verleden al veel RvR woningen gerealiseerd, waardoor wij ruimschoots onze bijdrage aan de provinciale doelstellingen van de RvR regeling hebben geleverd. Bij nieuwe RvR woningen moet het daarom gaan om passende ontwikkeling. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een extra woning

als onderdeel van de sanering van een VAB-locatie (zie ad 2.). Of een woning binnen of direct grenzend aan een bestaand woonbestemmingsvlak, een woning als onderdeel van een toekomstige stedelijke ontwikkeling of een woning in een gebied dat al zodanig verstedelijkt is dat een extra woning geen afbreuk doet aan de kwaliteit van het buitengebied. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om versnipperd weilandjes te bebouwen of open ruimtes in een bebouwingslint in het buitengebied op te vullen met RvR woningen.

Voor iedere Ruimte voor Ruimte titel ontvangt de gemeente Oss een afdracht van € 100.000,- (bij een ontwikkeling door de RvR maatschappij) of € 125.000,- (bij een particuliere ontwikkeling). Hiervoor heeft de gemeente Oss een overeenkomst gesloten met de provincie Noord-Brabant. Dit geld komt in het Groenfonds Landelijk Gebied (GLG). Uit het GLG financieren wij projecten in het kader van de vitalisering van het buitengebied, zoals de Routekaart Groen Blauwe Natuur, realisatie van de EHS en het bomenstructuurplan. Daarmee draagt de aanschaf van een Ruimte voor Ruimte titel als zodanig bij aan de substantiële ruimtelijke kwaliteitswinst van het buitengebied zoals omschreven in art 40.11 lid 3 van het bestemmingsplan Buitengebied 2020. Er hoeft dus niet langer bovenop de aanschaf van een RvR titel ook nog eens extra sanering plaats te vinden.

De toepassing van de ruimte-voor ruimteregeling voor het genereren van bijdragen voor de kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied is afhankelijk van de overeenkomst met de provincie. We streven er dan ook naar om de afdracht die we ontvangen voor iedere Ruimte voor Ruimte woning op het huidige niveau te handhaven en niet naar beneden bij te stellen, zoals recent door de provincie/RvR maatschappij is geopperd. Immers als dat bedrag naar beneden gaat, gaat ook de mate van kwaliteitsbijdrage per RvR titel naar beneden.

Een Ruimte voor Ruimte titel "in natura".
Overeenkomstig de interim omgevingsverordening (IOV) van de provincie is het mogelijk om een Ruimte voor ruimte woning te realiseren indien er sprake is van:

- Beëindiging van een varkens- of pluimveehouderij;
- Alle bedrijfsgebouwen worden gesloopt;
- Er per Ruimte voor Ruimte kavel minimaal 1000 m2 bedrijfsbebouwing wordt gesloopt;
- Er per Ruimte voor Ruimte kavel minimaal 3500 kg fosfaatrechten worden ingeleverd.

Als het gaat om een RvR titel "in natura" (dus die samenhangt met de sanering van een agrarisch bedrijf), dan stellen we als voorwaarde dat de sanering plaats moet vinden in de gemeente Oss, zoals genoemd in art 40.11 van het Bestemmingsplan Buitengebied 2020. Zo draagt de realisatie van een RvR kavel "in natura" direct bij aan de kwaliteitsverbetering van ons buitengebied.

Ad 2. Realisatie van een woning welke direct samenhangt met kwaliteitsverbetering van het buitengebied, bijvoorbeeld de sanering van een VAB-locatie.
Naast de aanschaf van een Ruimte voor Ruimte titel of een Ruimte voor Ruimte titel "in natura" is de bouw van een woning ook mogelijk indien er sprake is van kwaliteitsverbetering die in evenredige verhouding staat

tot de ontwikkeling van een nieuwe woning. In de IOV staat omschreven dat er sprake is van een evenredige verhouding als de fysieke tegenprestatie vergelijkbaar is met de Ruimte voor Ruimte regeling. Momenteel is er veel discussie tussen gemeente en provincie over de vraag wanneer er sprake is van een evenredige verhouding, hoe de fysieke tegenprestatie precies vorm moet krijgen en hoe deze berekend moet worden.

Belangrijk uitgangspunt voor de gemeente Oss is dat sprake moet zijn van een goede balans tussen de saneringsopgave enerzijds en de verevening in de vorm van woningbouw anderzijds. Zowel de feitelijke kwaliteitsverbetering in de vorm van sanering van bebouwing, verwijderen van verharding e.d. maakt daar onderdeel van uit, als ook de afwaardering van de agrarische bestemming en het vervallen van de daarbij horende bouw- en gebruiksmogelijkheden. In hoofdstuk 5 wordt de concrete bepaling van de kwaliteitsverbetering verder uitgewerkt.

In het verleden is de inbreng van zowel sanering als afwaardering van de bestemming altijd goedgekeurd door de provincie. Bij het meest recente Ontwikkelingenplan Buitengebied heeft de provincie aangegeven dat zij afwaardering van gronden niet ziet als een fysieke maatregel. De provincie stelt zich dan ook op het standpunt dat afwaardering niet, of op z'n hoogst voor 20% ingebracht mag worden. Wij vinden dit niet juist. Het doet geen recht aan wat ingeleverd wordt, verzwaart de tegenprestatie van de verzoeker en bemoeilijkt daarmee sanering van VAB-locaties. Daarom willen wij vasthouden aan ons standpunt dat ook de afwaardering van de bestemming een volwaardig onderdeel van de sanering is en bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van het buitengebied. Wij zien de afwaardering van gronden dan ook als een fysieke maatregel en zijn van mening dat deze voor 100% ingebracht mag worden. De provincie is bezig met de actualisatie van regeling Kwaliteitsverbetering Landschap en met het opstellen van een nieuwe omgevingsverordening. Daar zullen wij ons standpunt als zodanig ook inbrengen.

Goede landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing

Naast een passende aanleiding en voldoende kwaliteitsverbetering moet er ook sprake zijn van een goede inpassing. Bebouwingconcentraties zijn in beginsel de aangewezen plaatsen voor nieuwbouw en niet (primair) agrarisch productiegebied. Daarnaast eist de IOV dat woningen die worden gerealiseerd in het kader van kwaliteitsverbetering (ad 2.) moeten liggen in een gebied met de aanduiding "verstedelijking afweegbaar"[1]. De concrete landschappelijke en stedenbouwkundige inpasbaarheid is een analyse die vraagt om maatwerk en een lokale afweging. Het Bestemmingplan Buitengebied 2020, de Structuurvisie Buitengebied – Oss 2015, de Nota Landschapsbeleid 2015 en de Nota Groen Blauwe Natuur zijn daarbij goed bruikbare en nog steeds voldoende actuele handvatten. Deze beleidsdocumenten gelden niet alleen als exclusief toetsingskader. Nieuwe ontwikkelingen worden in de afweging meegenomen. Dit geldt ook voor uitgangspunten uit de Gebiedsvisie Vitaal Buitengebied, de Visie op het VAB-beleid en andere beleidskaders voor het buitengebied.

---

[1] *Mogelijk dat er met de op handen zijnde actualisatie van de provinciale omgevingsverordening meer ruimte komt om ook in andere gebieden woningen toe te voegen in het kader van kwaliteitsverbetering. De gemeente Oss zet daar wel op in.*

Verbreding beleid bebouwingsconcentraties

Vanaf de vaststelling van het bestemmingsplan buitengebied Oss – 2010 kennen wij beleid voor bebouwingsconcentraties. Binnen deze bebouwingsconcentraties bestaan meer mogelijkheden voor wonen en bedrijvigheid dan in de rest van het buitengebied. In structuurvisies en bestemmingsplannen zijn een aantal duidelijke bebouwingsconcentraties vastgelegd. Buiten de aangewezen bebouwingsconcentraties liggen in het buitengebied gebieden die de kenmerken van een bebouwingsconcentratie hebben, maar niet als bebouwingsconcentratie zijn aangewezen. Het gevolg is dat binnen deze gebieden geen gewenste ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, omdat ze niet zijn aangewezen als bebouwingsconcentraties. Daarom willen we bij de beoordeling van nieuwe verzoeken vanaf nu uitgaan van een verbrede definitie van bebouwingsconcentraties. Dit betekent dat wij de brede definitie van bebouwingsconcentratie hanteren, die door de provincie gehanteerd wordt. Deze brede definitie staat beschreven in de visie op het VAB-beleid: de als zodanig aangeduide bebouwingconcentraties in bestemmingsplan Buitengebied Oss - 2020 en de structuurvisie Buitengebied Oss - 2015, de stads- en dorpsranden én de gebieden die in de praktijk gelijkwaardig zijn aan de bebouwingsconcentraties.

2. Het vergroten van een woning in het buitengebied, groter dan 1000 m3.

Kern van de oplossingsrichting: een woning groter dan 1000 m3 is via maatwerk mogelijk, mits er sprake is van een goede inpassing en proportionele kwaliteitsverbetering.

2.1 Wat is het vraagstuk?

Het buitengebied is van oudsher een plek waar naast agrarische bedrijvigheid, ook groot gewoond werd. Grote boerderijhoeves, landgoederen, buitenplaatsen enzovoorts. Tegelijkertijd is er ook altijd restrictief omgegaan met het vergroten van burgerwoningen en bijgebouwen om verstening van het buitengebied te voorkomen en om er voor te zorgen dat het buitengebied beschikbaar blijft voor de landbouw. We zien echter vanuit aanvragers zo nu en dan de behoefte om een grotere woning te bouwen of een bestaande woning verder uit te breiden dan het bestemmingsplan toestaat.

2.2 Waar lopen we op dit moment tegenaan?

Bestemmingsplannen voor het buitengebied van de afgelopen decennia hebben altijd gewerkt met een strikte maximale inhoudsmaat voor burgerwoningen. Meestal 600 m3 of 750 m3, al dan niet met beperkte ruimte voor uitbreiding richting 800 m3 of 1000 m3. Zo ook de bestemmingsplannen van de gemeente Oss. Ons huidige bestemmingplan kent in de basis een maximale inhoudsmaat voor woningen van 750 m3 (met uitzondering van bepaalde specifieke gevallen zoals kleinschalige dijkwoningen en monumenten waarbij de maximale inhoudsmaat kleiner kan zijn). Middels een binnenplanse afwijking bestaat de mogelijkheid woningen te vergroten tot maximaal 1000 m3, met dien verstande dat hiervoor wel de regeling kwaliteitsverbetering van toepassing is. Dat wil zeggen dat het toepassen van de afwijkingsmogelijkheid gepaard moet gaan met een *aantoonbare en uitvoerbare fysieke verbetering van bodem, water, natuur, landschap en/of cultuur*. Als die vereiste fysieke verbetering niet op het perceel kan worden gerealiseerd, kan deze worden gecompenseerd door storting in het Groenfonds Landelijk Gebied. De omvang van de tegenprestatie is afhankelijk van de omvang van de ruimtelijke ontwikkeling en moet in een redelijke verhouding hiertoe staan. In de toelichting van het bestemmingsplan is aangegeven dat het hierbij gaat om 20% van de waardevermeerdering. Echter, de vraag of we grotere uitbreidingen dan 1000 m3 toe willen staan, en welke tegenprestatie daar tegenover moet staan, is tot nu toe niet uitgewerkt.

2.3 Hoe willen we het oplossen?

Het toestaan van een woning groter dan 1000 m3, is in sommige gebieden of op sommige plekken mogelijk. Immers in het buitengebied ís er vaak voldoende ruimte om dit te accommoderen. Wel gelden er een tweetal uitgangspunten bij het toestaan van woningen groter dan 1000 m3:

- Er dient sprake te zijn van een goede landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing en inbedding. Dit betekent ook dat een grote uitbreiding naar meer dan 1000 m3 niet op iedere locatie wenselijk is. Het is altijd maatwerk. Onze Structuurvisie Buitengebied – Oss- 2015 en de nota Landschapsbeleid - 2015 bieden hiertoe goede handvatten en we gebruiken de volgende uitgangspunten:

    - Er dient sprake te zijn van een compacte bebouwingsopzet van hoofdmassa en bijgebouwen;
    - De kap- en nokrichting moet aansluiten bij de lintbebouwing;
    - Er dient sprake te zijn van een heldere hiërarchische verhouding tussen hoofd- en bijgebouwen
    - We gaan in de basis uit van 1 inrit.
- Naast de inpassing dient er sprake te zijn van extra investering in kwaliteit van het buitengebied. De omvang van de kwaliteitsverbetering is uitgewerkt in hst 5.

3. Bijzondere woonvormen in het buitengebied.

Kern van de gekozen oplossingsrichting: bijzondere woonvormen in het buitengebied zijn mogelijk mits, er sprake is van verantwoorde inpassing en proportionele kwaliteitsverbetering in de vorm van sanering van een VAB-locatie.

3.1 Wat is het vraagstuk?

Naast een kwantitatieve woningvraag (lees: woningtekort) zien we ook een kwalitatieve verandering in de woningbehoefte. Voorbeelden zijn: collectieve woonvormen, woon-zorg concepten vanuit de wens, maar ook de noodzaak van ouderen om langer thuis te blijven wonen, de opvang van specifieke doelgroepen, zoals ex-gedetineerden, migranten of time-out woningen. Verder bestaat er de behoefte van mensen om samen met anderen in eigen beheer en naar eigen behoefte woningbouw te realiseren. Denk hierbij aan concepten zoals "een knarrenhof", vriendenerf, CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap) en tiny houses.

3.2 Waar lopen we tegenaan?

Ook voor dit vraagstuk geldt dat de behoefte aan wonen in eerste aanleg binnen bestaand stedelijk gebied opgevangen moet worden. We zullen in onze woningbouwplannen en locaties voor binnenstedelijke herontwikkeling ruimte moeten bieden voor dit soort concepten. Dat neemt niet weg dat er ook in het buitengebied ruimte zou kunnen zijn om deze concepten te laten landen. Onze huidige regelingen voorzien echter niet in deze ontwikkelingen.

3.3 Hoe willen we het oplossen?

Als we bijzondere woonvormen in het buitengebied mogelijk willen maken dan zal dat, net als bij reguliere woningen, samen moeten hangen met een kwaliteitsverbetering van het buitengebied. Transformatie van een vrijkomend agrarisch bedrijf is hiervan het meest voor de hand liggende voorbeeld en ook al een aantal keer gerealiseerd in Oss (o.a. CPO de Rijt in Deursen, Zorgboerderij De Burgthoeve in Oijen). Overigens betekent dat niet dat de saneringslocatie ook direct de nieuwbouwlocatie hoeft te zijn. Er kan ook "gebied overstijgende verevening" plaatsvinden. Bijvoorbeeld de sanering van een voormalig agrarisch bedrijf in primair agrarisch gebied en de oprichting van nieuwe bebouwing aan de rand van een dorp.

Indien het gaat om een bijzondere woonvorm kan in de afweging om mee te werken aan een plan ook de mate van sociale innovatie, vergroten van zelfredzaamheid, sociale cohesie en tijdelijkheid als meerwaarde worden ingebracht. Het lijkt er op dat in de nieuwe verordening van de provincie hiervoor ook (meer) ruimte wordt geboden. Wel dient er in alle gevallen sprake te zijn een bestaand bouwperceel, met andere woorden een transformatieopgave. Tevens mag er geen sprake zijn van een stedelijke ontwikkeling (niet meer dan 12 woningen). De uiteindelijk bestemmingswaarde en noodzakelijke kwaliteitsverbetering zal in veel gevallen maatwerk zijn, waarbij het uitgangspunt is hoe meer woningen en hoe groter het bebouwingsoppervlak, hoe groter de kwaliteitsverbetering zal moeten zijn.

4. Kleinschalige niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied.

Kern van de gekozen oplossingsrichting: we willen ruimte bieden aan kleinschalige niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied, mits het bedrijf qua aard en omvang past in de omgeving en er sprake is van proportionele kwaliteitsverbetering in de vorm van sanering van een VAB-locatie.

4.1 Wat is het vraagstuk?

Voor bedrijvigheid geldt, net als voor woningbouw, dat dit in principe moet plaatsvinden binnen bestaand stedelijk gebied. Daar is ons bedrijventerreinenbeleid op gericht en dit komt ook voort uit de ladder voor duurzame verstedelijking. We zien echter dat het aanbod van vrije bedrijfskavels, evenals de ruimte voor nieuwe bedrijfskavels beperkt is. Er is niet alleen vraag naar grote kavels, maar ook naar ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid.

We kennen al een bedrijf aan huis regeling van maximaal 35 m2, eventueel uit te breiden tot 75 m2. Maar het gaat ons hier om activiteiten die meer ruimte vragen op kavels die wat meer ruimte bieden. Tegelijkertijd worden we, zoals blijkt uit het VAB-beleid, de komende tien jaar geconfronteerd met een veelheid aan stoppende boeren en vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen waarvoor een andere invulling gezocht moet worden. Mogelijk kunnen deze twee vraagstukken worden gecombineerd door op VAB-locaties ruimte te bieden voor kleinschalige niet-agrarische bedrijvigheid.

4.2 Waar lopen we tegenaan?

Ons vigerende bestemmingsplan biedt de mogelijkheid voor wijziging van een agrarisch bedrijf naar een niet- agrarisch bedrijf (art 40.7). De functieveranderingsmogelijkheden zijn echter beperkt tot agrarisch technisch hulpbedrijf (max 5000 m2), agrarisch verwante bedrijf (max 1000 m2) of statische opslag (max 1000 m2) (of zorg, recreatie en horeca, maar deze functies zijn voor het nu voorliggende vraagstuk minder relevant). Met andere woorden: er is geen ruimte voor bv omschakeling naar een kleinschalig aannemersbedrijf, een machinaal timmer- of metaalbewerkingsbedrijf. Dit type bedrijvigheid valt nu tussen wal en schip. Te groot voor beroep of bedrijf aan huis, maar te klein voor solitaire vestiging op een bedrijventerrein, waarvan bovendien het aanbod beperkt is.

4.3 Hoe willen we het oplossen?

Overeenkomstig onze visie op het VAB-beleid willen we in bepaalde gebieden ruimte geven voor niet-agrarische bedrijvigheid. Het gaat daarbij om gemengd landelijk gebied, de bebouwingconcentraties en stads- en dorpsranden. Uiteraard dient er in alle gevallen sprake te zijn van verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Bovendien moet de ontwikkeling passen bij de ontwikkelingsrichting van het gebied. Dat is deels maatwerk. De ontwikkeling moet voldoen aan een aantal uitgangspunten:

- Er dient sprake te zijn van een VAB-locatie, dus van een (voormalig) agrarisch bedrijf waarvan de agrarische bedrijfsbestemming verandert in een (niet agrarische) bedrijfsbestemming;

- Het bestemmingsvlak dient terug gebracht te worden tot maximaal 0.5 ha;
- De oppervlakte van bedrijfsbebouwing mag maximaal 500m2 zijn. De bedrijfsbebouwing mag bestaan uit hergebruik van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing of uit nieuwbouw. Alle overige voormalige bedrijfsbebouwing dient te worden gesloopt;
- Parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden en er is sprake van één inrit.
- Het gaat in feite om een soort "bedrijf aan huis-plus regeling". Dus geen solitaire bedrijfslocatie maar altijd een combinatie van bedrijfswoning en bedrijvigheid, vergelijkbaar met een woon-werkkavel. De bewoner van de bedrijfswoning dient ook de (hoofd)bedrijfsvoerder te zijn. Het moet gaan om bedrijvigheid die passend is in zijn omgeving. Dus kleinschalige, al dan niet ambachtelijke bedrijvigheid. Het zal in hoofdzaak gaan om eenmanszaken, hoewel een beperkt aantal werknemers niet op voorhand uitgesloten is;
- De milieucategorie mag maximaal 3.1 zijn, indien dit qua hinderafstand met omliggende percelen mogelijk is. In veel gevallen zal het echter gaan om bedrijven categorie 1 en 2;
- Er mag geen sprake zijn van publiekgerichte dienstverlening zoals een kantoor met baliefunctie, werkplaats gericht op particulieren, onderhoudswerkzaamheden aan producten van derden of detailhandel, ook niet in volumineuze of ABC-goederen. Dit soort activiteiten genereert ongewenste verkeersbewegingen in- en naar het buitengebied.
- Wanneer er behoefte is om verder door te groeien in aard of omvang kan het bedrijf verplaatsen naar een bedrijventerrein.

Het is niet de bedoeling om grootschalige, publiek aantrekkende of zware niet agrarische bedrijvigheid te laten ontstaan in het buitengebied.

5. Kwaliteitsverbetering bij nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied.

Kern van de gekozen oplossingsrichting: nieuwe "stenen" ontwikkelingen dienen proportioneel bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van het buitengebied.

5.1 Wat is het vraagstuk?

We willen dat nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het buitengebied. Het "voor-wat-hoort-wat" principe. Dat geldt zeker voor "stenen" ontwikkeling, zoals het toevoegen van woningen, bebouwing of niet-buitengebied gebonden functies. Dit is elders in deze beleidsactualisatie ook al aan de orde gekomen. We willen de kwaliteitsverbetering kwantificeren en de wijze van realisatie eenvoudig en eenduidig vastleggen.

5.2 Waar lopen we tegenaan?

Bij veel regelingen en beleidsdocumenten van gemeente en provincie, over het toevoegen van nieuwe "rode" functies, functieverandering en andere ontwikkelingen in het buitengebied, is aangegeven dat er sprake moet zijn van kwaliteitsverbetering die "substantieel", "evenredig", "passend" of "gelijkwaardig aan" moet zijn. Een uitwerking van die uitgangspunten ontbreekt vaak. Dit leidt vaak tot onduidelijkheid bij initiatiefnemers. Ook leidt dit tot discussie met initiatiefnemers, maar ook met bijvoorbeeld de provincie (zie ook hst 1.3). Bovendien weet een initiatiefnemer op voorhand niet goed waar hij rekening mee moet houden. Daarnaast wordt er momenteel vaak gestuurd op fysieke kwaliteitsverbetering op de locatie in de vorm van landschaps- en natuurontwikkeling. Dat leidt vaak tot uitgebreide landschapsplannen met complexe uitvoerings- en beheerplichten en versnipperde natuurontwikkeling.

5.3 Hoe willen we het oplossen?

We willen toe naar een zo eenduidig mogelijke en gelijke afweging bij ieder initiatief. Daartoe gaan we uit van een analyse van de bestemmingswaarde en van de bebouwingwaarde. Bijlage II is geeft een overzicht van de te hanteren bestemmings- en bebouwingswaarden[2].

5.3.1 Fysieke kwaliteitsverbetering en afdracht in het Groenfonds Landelijk Gebied.

De gemeente kan een financiële bijdrage vragen voor medewerking aan een plan. Er is dan een structuurvisie nodig die de grondslag vormt voor de bijdrage. In Oss is dat Structuurvisie Buitengebied Oss-2015. In de structuurvisie zijn ruimtelijke ontwikkelingen benoemd die kunnen worden gefinancierd door middel van de bijdrage vanuit die plannen. In de structuurvisie is (op een hoger schaalniveau) de functionele en ruimtelijke samenhang tussen de ontwikkeling en de besteding aangegeven. De gemeente en de initiatiefnemer moeten de financiële bijdrage in een overeenkomst vastleggen. In de Structuurvisie Buitengebied Oss-2015 is een (financiële) uitvoeringsparagraaf opgenomen. In deze paragraaf zijn regelingen opgenomen voor tegenprestaties bij initiatieven (pagina 247 en verder).

[2] Deze waarden komen voort uit de door ons tot op heden gebruikte waarden, geactualiseerd en aangevuld met bedragen die voortkomen uit een recente analyse van waardenbedragen van de gemeente Someren en het beleidskader van de gemeente St. Anthonis.

De gevraagde kwaliteitsverbetering bij nieuwe ontwikkelingen kan plaatsvinden door fysieke maatregelen in het buitengebied of door middel van een afdracht aan het Groenfonds Landelijk Gebied (GLG) waarmee wij zelf fysieke investeringen kunnen doen. We willen daarbij voortaan de volgende voorkeursvolgorde hanteren:

1. Directe fysieke kwaliteitsverbetering door sanering van VAB's of andere bebouwing of verharding hetzij op de locatie zelf, hetzij door aankoop elders in de gemeente;
2. Een bijdrage/afdracht in het GLG en/of de overdracht van gronden voor natuurontwikkeling;
3. Directe fysieke kwaliteitsverbetering in natuur- en landschapsontwikkeling door de initiatiefnemer buiten het bouwperceel.

De reden waarom we een bijdrage/afdracht aan het GLG of de inbreng van gronden prefereren boven directe fysieke investering in landschap- of natuurontwikkeling is dat dit laatste vaak leidt tot versnipperde ontwikkelingen. Hiervoor moeten complexe overeenkomsten worden opgesteld, waarbij toezicht en handhaving veel tijd en energie kosten (zie ook alinea 5.2). Een afdracht aan het GLG of een overdracht van grond draagt effectiever en substantiëler bij aan de realisatie van onze gemeentelijke natuur- en landschapsdoelstellingen. Daarbij leggen wij een verbinding tussen de gevraagde ontwikkeling en de door de ontwikkeling bekostigde projecten, door de projecten zoveel mogelijk in de (directe) omgeving te realiseren. Zodat iemand die een bijdrage aan het Groenfonds doet daarmee ook bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van zijn woon- en leefomgeving.

5.3.2 Kwaliteitsverbetering in het kader van woningbouw in het buitengebied

Zoals in hst 1 reeds aangeven is het mogelijk om, naast de RvR regeling, de bouw van een woning mogelijk te maken indien dat gepaard gaat met een fysieke tegenprestatie die in evenredige verhouding staat tot de ontwikkeling van de woning. In veel gevallen gaat het hier om de bouw van een of meerdere woningen ter verevening van de sanering van een VAB-locatie. De provincie geeft aan dat er sprake is van een evenredige verhouding indien de fysieke tegenprestatie vergelijkbaar is met de RvR regeling.

Voor ons als gemeente is het met name van belang dat er een haalbaar plan ontstaat dat op een passende manier invulling geeft aan de saneringsopgave die samenhangt met het VAB-vraagstuk. Deze regeling kwaliteitsverbetering is dan ook niet bedoeld om zoveel mogelijk woningen aan het buitengebied toe te voegen, maar om te zorgen dat sanering en verevening goed met elkaar in balans zijn en dat de beoogde kwaliteitsverbetering ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarbij spelen met name de herbestemming van de agrarische bedrijfswoning, de afwaardering van het agrarisch bouwperceel met de daarbij horende bouw- en gebruiksmogelijkheden en de sanering van bebouwing en verharding een rol. Om te komen tot een goede balans tussen de sanering en vervening gaan wij uit van de volgende uitgangspunten:

- De bestaande agrarische bedrijfswoning(en) kan worden herbestemd als burgerwoning. Tenminste als de gebiedsbestemming dat toelaat. Aangezien hierdoor het aantal woningen in het buitengebied niet toeneemt, hoeft hier ook geen

extra kwaliteitsbijdrage tegenover te staan. Indien bij de sanering van een VAB-locatie er samenloop is van de omzetting van de bedrijfswoning naar een burgerwoning en de bouw van één of meerdere extra burgerwoningen kan de sloop van de bedrijfsgebouwen worden ingezet als kwaliteitsverbetering t.b.v. de extra burgerwoningen;

- Het afwaarderen van het agrarisch bouwblok geldt als fysieke maatregel en kan voor 100% worden ingebracht als onderdeel van de kwaliteitsverbetering. Immers hierdoor vervallen alle agrarische bouwmogelijkheden, evenals de mogelijkheid om op de locatie bedrijfsmatig dieren te houden. Veelal verdwijnt er hierdoor ook een bron van hinder (geur, geluid, stof, gezondheid) voor de directe omgeving. Dit zorgt voor een verbetering van woon- en leefklimaat in de buurt. Per situatie zal dit overigens anders liggen;
- Alle bedrijfsbebouwing, verharding, sleufsilo's dienen te worden gesloopt en kunnen worden ingebracht als kwaliteitsverbetering. Ook sanering van asbest zien wij als kwaliteitsverbetering;
- De waarde van de kwaliteitsverbetering moet gelijk zijn aan de waarde van een Ruimte voor Ruimte titel, waarbij we uit gaan van een woning met een omvang van 750 m3, 100 m2 aan bijgebouwen en een bestemmingsvlak van 1500 m2. Voor een grotere omvang van woning, bijgebouw of bestemmingsvlak dient extra kwaliteitsverbetering te worden ingebracht;
- Indien de kwaliteitsverbetering niet overeenkomt met de volledige waarde van een RvR titel kan het restant worden aangevuld door een storting in het Groenfonds landelijk gebied. Mocht er daarna fysiek nog ruimte zijn voor een extra woning(en) dan dient hiervoor een RvR titel te worden aangeschaft.
- Herbestemming van agrarische naar natuurbestemming kan alleen als kwaliteitsverbetering worden ingebracht als die beoogde natuurontwikkeling aansluit op- en bijdraagt aan publieke natuurontwikkelingsdoelstellingen, deze grond wordt overgedragen aan de gemeente of een andere terreinbeheerder die voor beheer en instandhouding van deze natuur zorgt.
- Gebied overstijgende verevening behoort nadrukkelijk tot de mogelijkheden. Denk daarbij aan de sanering van een VAB-locatie in primair agrarisch gebied, waarbij de verevening plaats vindt door woningbouw in een bebouwingsconcentratie elders. De Gebiedsvisie Vitaal Buitengebied en de Visie op het VAB-beleid sorteren hier ook op voor.

Uiteraard is er binnen deze uitgangspunten ruimte voor maatwerk, bijvoorbeeld als het om cultuurhistorisch waardevolle locatie of een bijzondere woonvorm zoals genoemd in hst 3.

Overigens geldt een goede landschappelijke inpassing van een nieuwe woning(en) nadrukkelijk niet als kwaliteitsverbetering in de zin van deze beleidsactualisatie. Goede landschappelijke inpassing is in alle gevallen een voorwaarde om mee te werken aan een ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied, los van de extra kwaliteitsverbetering. Daarmee voorkomen we dat de ontwikkeling van een tuin of een paardenweitje als extra kwaliteitsverbetering wordt ingebracht.

5.3.3 Kwaliteitsverbetering voor uitbreiding van woningen.

Naast het toevoegen van woningen geldt de regeling kwaliteitsverbetering ook voor de uitbreiding van woningen zoals aangegeven in hst 2.

Om de omvang van de kwaliteitsverbetering te bepalen kijken we naar de bebouwingswaarde die samenhangt met de uitbreiding. De omvang van de kwaliteitsverbetering is afhankelijk van de gewenste uitbreiding. Concreet ziet er dit als volgt uit:

Bebouwingswaarde uitbreiding woning	€ 250,- per m3
Uitbreiding woning 750 m3- 1000 m3	20% kwaliteitsverbetering
Uitbreiding woning 1000 m3- 1500 m3	30 % kwaliteitsverbetering
Uitbreiding woning >1500 m3	40% kwaliteitsverbetering

Om invulling te geven aan de kwaliteitsverbetering hanteren we dezelfde mogelijkheden en voorkeursvolgorde als bij het toevoegen van nieuwe woningen:

- Directe fysieke kwaliteitsverbetering door sanering van VAB's of andere bebouwing of verharding;
- Een bijdrage/afdracht in het Groenfonds Landelijk Gebied;
- Directe fysieke kwaliteitsverbetering in natuur- en landschapsontwikkeling.

En ook hier geldt: landschappelijke inpassing telt niet mee als kwaliteitsverbetering in de zin van deze memo. Goede landschappelijke inpassing is een vereiste bij ieder plan, los van de extra kwaliteitsverbetering voor het buitengebied.

5.3.4 Kwaliteitsverbetering bij overige ontwikkelingen

Bij overige ontwikkelingen, zoals functieverandering naar een niet agrarisch bedrijf, uitbreiding van niet-agrarische bedrijfsbebouwing, uitbreiding van een woonbestemmingsvlak enz. geldt in de basis een kwaliteitsverbetering van 20% van de bestemmings- of bebouwingswaarde. Daarbij gelden dezelfde mogelijkheden en voorkeursvolgorde als bij het toevoegen van nieuwe woningen:

- Directe fysieke kwaliteitsverbetering door sanering van VAB's of andere bebouwing of verharding;
- Een bijdrage/afdracht in het Groenfonds Landelijk Gebied;
- Directe fysieke kwaliteitsverbetering in natuur- en landschapsontwikkeling.

Bijlage I: overzicht regelingen uit het bestemmingsplan Buitengebied 2020 en de IOV van de provincie Noord-Brabant voor het toevoegen van nieuwe woningen in het buitengebied

Bestemmingsplan Buitengebied 2020 Gemeente Oss
In het bestemmingsplan Buitengebied 2020 zijn diverse wijzigingsbevoegdheden opgenomen die omschakeling naar/ of toevoeging van woningen mogelijk maken. Het gaat daarbij om de volgende regelingen:

- Art 38; wijzigingsgebied 3, 4, 7 en 8: toevoegen van een of meer woningen (afhankelijk van het wijzigingsgebied) waarbij het aantal te realiseren woningen en/of de economische opbrengst van de woningbouw in een redelijke verhouding staat tot de waarde van het te saneren (agrarische) bedrijf en/of een eventuele landschappelijke en/of cultuurhistorische tegenprestatie of natuurontwikkeling. Hierbij geldt dat de hoogte van deze tegenprestatie per woning minimaal gelijk moet zijn aan de waarde van een ruimte-voor-ruimterecht.
- Art 40.8: functieverandering naar wonen waarbij de bestaande bedrijfswoning(en) een burgerwoning bestemming krijgen en alle overtollige bebouwing moet worden gesloopt;
- 40.11: realisatie van een ruimte voor ruimte woning waarbij er naast de aankoop van een Ruimte voor ruimte titel, of sanering die daaraan gelijk staat er tevens sprake dient te zij van een substantiële ruimtelijke kwaliteitsverbetering.
- 40.18: het toevoegen van een woonbestemming of splitsten van een woning in meerdere eenheden indien het gaat om een cultuurhistorisch waardevol object.

Interim omgevingsverordening provincie Noord-Brabant
Ook de provinciale interim omgevingsverordening stelt diverse eisen en randvoorwaarden bij de bouw van een nieuwe woning in het buitengebied. De mogelijkheden voor een nieuwe woning/nieuwvestiging van een woonfunctie zijn beperkt tot:

- De vestiging van- of de splitsing in meerdere woonfuncties in cultuurhistorisch waardevolle bebouwing als dat bijdraagt aan het behoud of herstel van deze bebouwing (art 3.69);
- Er sprake is van kwaliteitsverbetering van bebouwingencontracties door de bouw van woningen binnen zoekgebied verstedelijking én binnen een bebouwingsconcentratie, waarbij er geen sprake is van een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling (dus altijd minder dan 12 woningen), de nieuwvestiging bijdraagt aan behoud en ontwikkeling van de omgevingskwaliteit van de bebouwingsconcentratie én gepaard gaat met een fysieke tegenprestatie die in evenredige verhouding staat tot de ontwikkeling van de woningen (vergelijkbaar met de regeling ruimte voor ruimte (zie hieronder)) (art 3.78) .
- Er sprake is van een Ruimte voor Ruimte (RvR) ontwikkeling, hetzij in natura (beëindiging van een varkens- of pluimveebedrijf gelegen binnen het gebied beperkingen veehouderij, er minimaal 1000 m2 aan bedrijfsbebouwing wordt gesloopt en er minimaal 3500 kg aan fosfaatproductie wordt doorgehaald) hetzij middels de aankoop van een bouwtitel bij de RvR maatschappij (125.000,- euro), mits de locatie is gelegen in een bebouwingsconcentratie (art 3.80).

- Er sprake is van de ontwikkeling van een landgoed van minimaal 10 ha (art 3.79). Dit komt in de praktijk bijna niet voor, dus wordt voor deze memo buiten beschouwing gelaten.

Bijlage II. Bestemmings- en bebouwingswaarden

Bestemming	waarde
Agrarische bedrijfswoning (eerste 1000 m2)	€ 75,00
Agrarisch bouwblok	€ 25,00
Agrarisch zonder bouwblok	€ 8,00
ATH/AV bedrijfswoning	€ 75,00
ATH/AV bedrijf bouwblok	€ 50,00
ATH/AV bedrijf onbebouwd	€ 25,00
Bedrijfswoning (eerste 1000 m2)	€ 75,00
Bedrijf bouwblok/bebouwing	€ 100,00
Bedrijf onbebouwd	€ 50,00
Horeca bouwblok/bebouwing	€ 100,00
Horeca onbebouwd	€ 50,00
Maatschappelijk bouwblok/bebouwing	€ 100,00
Maatschappelijk onbebouwd	€ 50,00
verblijfsecreatie bouwblok/bebouwing	€ 75,00
Dagecreatie bouwblok/bebouwing	€ 50,00
recreatie onbebouwd	€ 25,00
Sport bouwblok/bebouwing	€ 100,00
Sport onbebouwd	€ 15,00
Verkeer	€ 10,00
Bos	€ 1,00
Natuur	€ 1,00
Water	€ 1,00
Wonen tot 500 m2	€ 235,00
Wonen 500 m2-1000 m2	€ 117,50
Wonen > 1000	€ 58,75

Bebouwing	waarde
Woning m3	€ 250,00
Bijgebouw m2	€ 150,00
Bedrijfsgebouw m2	€ 150,00
ATH/AV bedrijfsgebouw m2	€ 75,00
Statische opslag bedrijfsgebouw	€ 50,00
Sanering	kosten
Bedrijfsgebouwen/stallen	€ 20,00
kassen/glastuinbouw	€ 7,50
Opslag asbest	€ 10,00
opslag mestkelders	€ 5,00
Sleufslilo's	€ 15,00
Verharding	€ 5,00