CONCEPT

OMGEVINGSVISIE BUITENGEBIED

Uitwerking van beleidskeuzes

Vastgesteld door het college 24 april 2023
Zaaknummer 2168712

CONCEPT

Colofon
Opgesteld door: Gerard Overkamp
Datum: 18 april 2023
Zaaknummer 2168712

INHOUD

Uit te werken onderdelen van de Omgevingsvisie Buitengebied 4

Uitwerkingen opgenomen in de Atlas Omgevingskwaliteit 4

Verhouding met regels in het bestemmingsplan 4

Een methodiek voor beoordeling van stilte en donkerte 5

Begrenzing van het gebied met stilte als kwaliteit 7

Begrenzing van het gebied met donkerte als kwaliteit 9

Randzones bij de kom van Winterswijk 11

Wegzones 13

Bebouwde en onbebouwde kavels 16

CONCEPT

Uit te werken onderdelen van de Omgevingsvisie Buitengebied

Duidelijke keuzes, maar ook ruimte voor interpretatie
Voor vijf onderwerpen uit de Omgevingsvisie Buitengebied is uitwerking noodzakelijk om ze goed en consistent te kunnen gebruiken bij de beoordeling van initiatieven Dat zijn:

- Donkerte als kwaliteit.
- Stilte als kwaliteit.
- Wegzones.
- Kavels gelegen in of direct aansluitend aan de kern van een buurtschap.
- Bebouwde en onbebouwde kavels in het overige buitengebied.

De beleidskeuzes die in de Omgevingsvisie Buitengebied over deze onderwerpen gemaakt zijn, zijn in woorden helder omschreven, maar het is niet meteen duidelijk waar ze wel en waar ze niet gelden. Na drie jaar ervaring in het werken met initiatieven die beoordeeld worden met de visie, hebben we concrete voorstellen die die duidelijkheid verschaffen.

De keuzes zelf staan dus niet opnieuw ter discussie. Die zijn in december 2019 met de vaststelling van de Omgevingsvisie Buitengebied door de raad namelijk al bepaald. Voor de kaartbeelden geldt dat niet. Dus we gaan niet opnieuw een discussie voeren over bijvoorbeeld wat wegzones zijn en wat daar wel en niet mag. Maar dit voorstel maakt wel duidelijk hoe we omgaan met begrippen zoals stil, donker en wegzone.

Eén ‘nieuwe’ beleidslijn?
In de ruim drie jaar sinds de vaststelling hebben we als gemeentelijke organisatie vanzelfsprekend geleerd van de initiatieven die ingediend zijn en de discussies die we daarover gehad hebben.

Discussies heb je over zaken die niet voldoende duidelijk zijn. En één thema kwam daarin frequent terug: de overgangszone tussen kom en buitengebied. Op veel plekken is die scheidslijn best scherp te trekken, maar er zijn enkele deelgebieden in de nabijheid van de kom waar die grens niet zo helder is. Op die plekken kunnen we moeilijk zeggen ‘ligt in de kom’ en net zo min ‘ligt in het buitengebied’. In deze uitwerking doen we een voorstel voor het aanwijzen van die gebieden en de manier waarop we de keuzes uit de Omgevingsvisie daar toe willen passen.

Uitwerkingen opgenomen in de Atlas Omgevingskwaliteit

Een A4 is te klein om de kaartbeelden in dit document goed te bekijken. We hebben echter een digitaal hulpmiddel om de kaarten in detail, namelijk per adres, te kunnen inzien: De Atlas Omgevingskwaliteit. Vanaf het moment dat dit document als concept werd verspreid, zijn de kaartbeelden die in deze notitie staan ook in de Atlas te raadplegen geweest. En dat blijft zo. De Atlas is bedoeld om transparant te zijn over de beleidskeuzes en hun consequenties. Hij is te vinden via de volgende link: Atlas Omgevingskwaliteit.

.

Verhouding met regels in het bestemmingsplan

Alle uitspraken in deze uitwerking hebben betrekking op de beoordeling van initiatieven die niet in het bestemmingsplan / het omgevingsplan passen. Dat wil zeggen: dat plan maakt een positief oordeel niet mogelijk. Met de Omgevingsvisie Buitengebied heeft de raad regels gesteld voor de beoordeling van initiatieven die niet in het plan passen maar misschien toch positief beoordeeld kunnen worden. Per geval beslist de raad uiteindelijk of aan een dergelijke zogenaamde buitenplanse afwijking wordt meegewerkt. En tegen het besluit van de raad zijn bezwaar en beroep mogelijk. Voor bestemmingen zie ruimtelijkeplannen.nl,

Een methodiek voor beoordeling van stilte en donkerte

Beleid over donkerte en stilte hebben we in de Omgevingsvisie Buitengebied voor het eerst gemaakt. In de praktische toepassing ervan beogen we te leren. En drie jaar leren heeft opgeleverd dat we twee dingen nodig hebben om tot een bruikbaar beoordelingskader te komen: een methodiek voor de beoordeling en een norm voor waar donker respectievelijk stil als kwaliteit beginnen en eindigen.

Donkerte en stilte hebben ook met elkaar gemeen dat we met ons beleid voorop lopen ten opzichte van andere gemeenten. We zijn daarom op zoek gegaan naar goede data om 'donkerte als kwaliteit' en 'stilte als kwaliteit' te onderbouwen. En we hebben een methode ontwikkeld om met behulp van voor iedereen beschikbare data initiatieven te beoordelen in geval het speelt in een gebied met stilte of donkerte als kwaliteit.
We hebben nog geen methode ontwikkeld voor de beoordeling van situaties waarin stilte en donkerte allebei tegelijkertijd een kwaliteit zijn, omdat we denken te kunnen volstaan met de basisregel dat per saldo omgevingskwaliteit aan Winterswijk toegevoegd moet worden.

Concreet betekent dat: wanneer zowel stilte als donkerte een kwaliteit is op de plek waar een initiatief speelt, zal het extra moeilijk zijn om per saldo kwaliteit toe te voegen door een initiatief dat die beide onder druk zet. Dan blijven er twee mogelijke beslissingen over:

1. afwijzen van het initiatief;
2. de lage kwaliteit op de punten stilte en donkerte compenseren met een extreem hoge plankwaliteit op andere onderdelen om aan een positief eindoordeel te komen.

De publieke data over stilte en donkerte zijn nog niet heel erg sterk. Er zijn alleen gegevens op basis modeluitkomsten beschikbaar, en dus niet op basis van metingen. Dat maakt ons voorzichtig. We zijn dan ook terughoudend bij het stellen van een norm op basis van de data. En bij twijfel over juistheid van de data controleren we in het veld.

Een voorbeeld: in de kaart van het RIVM over stilte ontbreekt overduidelijk het effect van geluid dat geproduceerd wordt door de werkzaamheden in de steengroeve. En ook Duitse invloeden op stilte en donkerte ontbreken, simpelweg omdat de modellen bij de grens 'ophouden'. Dus ontbreken de effecten van Duitse bronnen (Industriegebiet Gaxel, de B70, en Flugplatz Wenningfeld zijn daarvan de meest voor de hand liggende). Een betere databron hebben we (nog) niet gevonden. Vandaar het voorzichtige begin.

Dan de methodiek om te beoordelen. Die methodiek redeneert door op de keuze uit de Omgevingsvisie om niet zo zeer regels te stellen, maar om effecten te beoordelen. We zijn tot de conclusie gekomen dat we in beide gevallen op vergelijkbare manier naar effecten van initiatieven en plannen kunnen kijken.

We betrekken vijf aspecten bij de beoordeling:

1. Hoe hoog zijn de pieken en dalen in de belasting van deze gebieden met geluid respectievelijk licht? En hoe groot is het verschil tussen de pieken en dalen? Zit daar een terugkerend patroon in?
2. Hoe lang duren de pieken en dalen?
3. Hoe zijn ze over de dag, de week, het seizoen, het jaar gespreid?
4. Hoe groot is het gebied dat merkbaar invloed ondervindt van het geluid respectievelijk het licht?
5. Wat is frequentie van het geluid (hoog - laag) respectievelijk licht (kleur)?

Voor alle vijf stellen we ons de vraag: past het initiatief op dat punt bij het karakter en de functie van het gebied? De grens ligt bij vier keer nee. Dat betekent dus dat we niet meewerken als op vier of meer vragen het antwoord is 'nee, dat past niet bij karakter en functie van het gebied'. Dus ook niet als op andere punten wel kwaliteit wordt toegevoegd. De functie bepalen we met behulp van de bestemmingen van de locaties en de omgeving binnen het bereik van het initiatief. Het bereik is het gebied waarbinnen effecten van het initiatief optreden. Karakter bepalen met de data uit de Cultuurhistorische Atlas. De functie is te

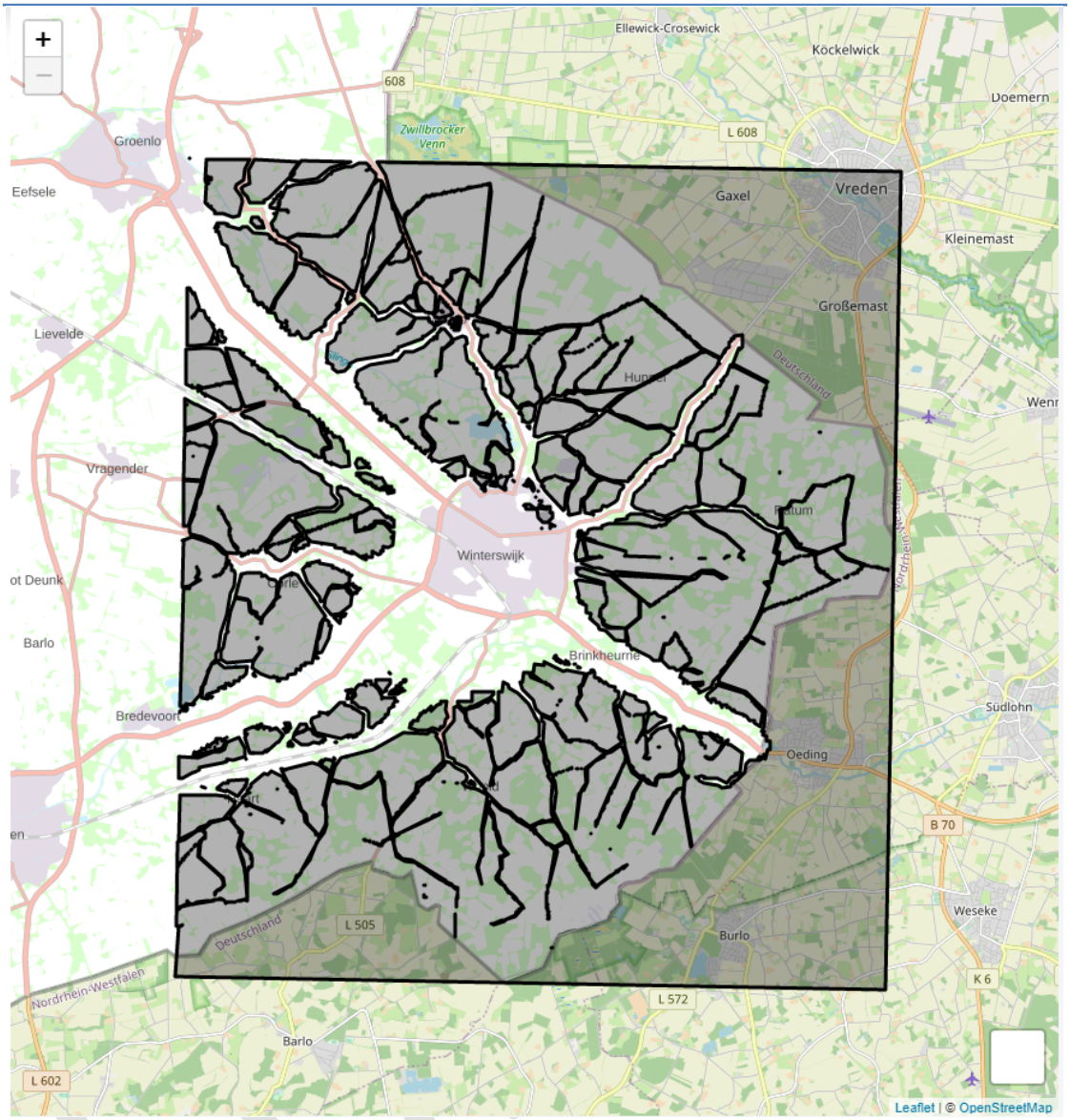
achterhalen op ruimtelijkeplannen.nl. Het karakter is na te zoeken in de Atlas Omgevingskwaliteit.

Deze keuzes betekenen dat niet elke toevoeging van licht of geluid zal worden tegengehouden. Er zijn drie situaties waarin toch meegewerkt zal kunnen worden:

1. Als het geluid respectievelijk het licht past bij het karakter en de functie van het gebied;
2. Als het initiatief per saldo omgevingskwaliteit toevoegt en niet meer dan drie van de vijf vragen met nee worden beantwoord.
3. Als de raad ervoor kiest door middel van een bestemmingswijziging er voor kiest de functie van het gebied te veranderen, kan dat zorgen voor wèl daarbij passende belastingen met geluid c.q. licht door het initiatief.

CONCEPT

Begrenzing van het gebied met stilte als kwaliteit



Voor geluid hebben we de optelsom gekozen van het geluid dat volgens modelberekeningen wordt geproduceerd door lucht-, spoor- en wegverkeer, industrie en windturbines. Voor achtergrondinformatie over de data die we voor stilte gebruiken: https://nationaalgeoregister.nl/geonetwork/srv/dut/catalog.search#/metadata/68711fca-7589-4b83-829c-42550803c287?tab=general?tab=general

Modelberekeningen zijn niet per se een goede afspiegeling van de werkelijkheid. Maar een betere bron is er (nog) niet. We zijn ons dus van bewust de beperkingenen dat nemen we mee in de beoordeling van initiatieven door ons af te vragen of het ‘nieuwe’ geluid bij karakter en functie van het gebied past, en door zo nodig in het veld te controleren.

Wat blijkt? Het Winterswijks grondgebied ‘kleurt’ vooral grijs: een groot deel van ons grondgebied heeft een zo lage geluidsbelasting dat niet eens in de data voorkomt. We zijn een voor Nederlandse begrippen inderdaad grotendeels stil gebied.

Uitwerking van de keuze
Op bladzijde 5 hebben we de vijf aspecten van geluid opgesomd die bepalend zijn voor de beoordeling van initiatieven in de delen van het buitengebied die stilte als kwaliteit hebben.

Daarmee zijn we strenger dan de wettelijke eisen. Omdat stilte bijdraagt aan de kwaliteit, de waarde, de ecologie en de vitaliteit van het buitengebied, vinden we dat gerechtvaardigd. Die keuze hadden we in de Omgevingsvisie al gemaakt. We weren dus nieuwe activiteiten waarvan we vinden dat die het gebied te zeer met geluid belasten, ook al zou dat geluid volgens wettelijke normen wel toelaatbaar zijn. We beperken ons daarbij wel tot functies en activiteiten die niet bij het karakter en de functie van het betreffende gebied passen.

De beoordeling geschiedt dus in de volgende stappen:
1. Voldoet het initiatief niet aan de wettelijke normen? Dan maakt het niet uit waar het speelt, het wordt afgewezen.
2. Past het initiatief bij het karakter en de functie van het gebied?
    - Zo nee,
        - dan wordt het afgewezen als het geluid dat het initiatief toevoegt op minimaal 4 van de 5 aspecten tot een negatief oordeel leidt TENZIJ
        - de raad beslist om karakter en functie van het gebied in overeenstemming te brengen met het nieuwe geluid.
    - Zo ja, dan wordt geluid onderdeel van de beoordeling “per saldo omgevingskwaliteit aan Winterswijk toevoegen”.

Conform de lijn in de erfafweging kijken we bij de beoordeling niet alleen naar de plek zelf, maar ook naar de routes die gevolgd worden om op die plek te komen. Dus als op de plek van het initiatief zelf de kwaliteit stilte niet aan de orde is, maar op de routes er naartoe wel, en die kwaliteit wordt daar te zeer onder druk gezet, werken we om die reden niet mee.

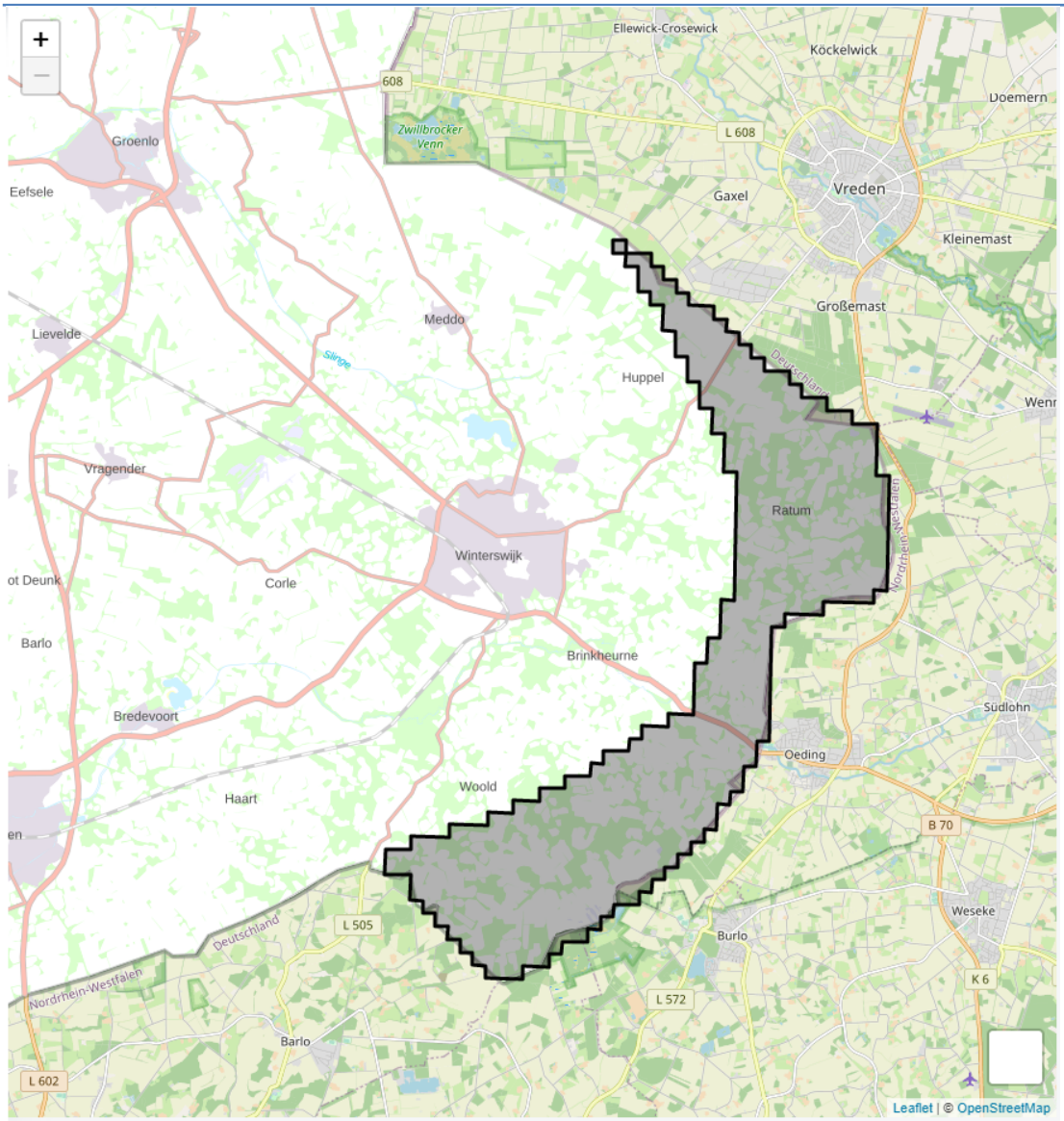
Voorbeeld: rond ’t Hilgelo is toevoegen van geluid vanwege recreatieactiviteiten wel mogelijk, tot aan de wettelijke normen, maar geluid van industrie niet. Tegelijkertijd produceren sommige recreatieactiviteiten een duidelijk ander geluid dan daar nu gewoon is. Stel er komt een initiatief voor een pretpark. Daaraan zouden we dan alleen meewerken als de raad uitspreekt dat dit past bij functie en karakter van het gebied, omdat het op maximaal drie van de vijf punten duidelijk afwijkt van wat daar ter plekke gewoon is.

Wel bespreekbaar zijn dus bijvoorbeeld langdurige belastingen die niet hoog van intensiteit en toon zijn en zich niet ver verspreiden (de spreiding in de ruimte en de intensiteit scoren niet ongunstig). Het geluid van windmolens tot 25 meter hoogte bijvoorbeeld.

En een voorbeeld van een initiatief dat allicht niet positief door de beoordeling zal komen: lage tonen kunnen over een groot gebied hoorbaar zijn. Als de pieken en dalen dan ook nog een patroon vormen, moeten ze niet te lang of te vaak voorkomen. Geluid kan om die reden een basis zijn om muziek in de buitenruimte uit sluiten in gebieden waarin stilte een kwaliteit is en het karakter en de functie niet passen bij het nieuwe geluid.

CONCEPT

Begrenzing van het gebied met donkerte als kwaliteit



Voor donkerte zijn net als voor stilte diverse bronnen voor publiek toegankelijke data te vinden. We kiezen voor het gebruik van de data over de hemelhelderheid in de avond bij onbewolkte hemel. De avond begint in de data om 22:00 uur en dat achten we een goed tijdstip. Zo zijn bijvoorbeeld de verlichtingen van sportcomplexen om die tijd gewoonlijk uit en kunnen dus ook de sportcomplexen deel uitmaken van delen van Winterswijk die we aanmerken als ‘hebben donkerte als kwaliteit’. Voor meer informatie over de data die we voor donkerte gebruiken:
https://nationaalgeoregister.nl/geonetwork/srv/dut/catalog.search#/metadata/4a64791a-0fa1-4942-928a-1f483bd5370a?tab=general

We kiezen voor klein werkingsgebied, dat zich concentreert langs de grens. De sportcomplexen vallen er natuurlijk ook om die reden al buiten. We vinden in dit werkingsgebied donkerte echt herkenbaar is als kwaliteit. We houden het gebied echter klein omdat we beseffen dat we moeten leren wat de gevolgen van ons beleid zijn. En we beperken ons tot de periode in de nacht (van 22.00 tot 6.00 uur). Lichtbelasting tot 22.00 uur is dus overal toelaatbaar, ook in het gebied waar donkerte als kwaliteit is aangemerkt.

Uitwerking van de keuze
De pieken en dalen, de duur, en spreiding in de tijd en de spreiding in de ruimte van het licht dat bronnen veroorzaken, zijn bepalend voor de beoordeling van initiatieven in de delen van het buitengebied die donkerte als kwaliteit hebben. De aard / kleur van het licht heeft gevolgen voor de reactie van mensen, flora en fauna op het licht.

Voor donkerte gelden geen wettelijke eisen. Het is een kwaliteit die de wet wel noemt, maar waarvoor de omgevingsvisie als geschikt instrument wordt genoemd. Dus een norm stellen laat de wetgever aan de gemeente over. Omdat donkerte bijdraagt aan de kwaliteit, de waarde, de ecologie en de vitaliteit van het buitengebied, kiest de omgevingsvisie ook voor het stellen van een norm. Maar die is in de visie nog niet vastgelegd. We weren dus nieuwe activiteiten waarvan we vinden dat die het gebied te zeer belasten. Maar hoe we dat beoordelen, stond nog open. De uitwerking van de keuze in de visie is: als we een initiatief op minimaal vier van de vijf aspecten (hoogte, duur, spreiding in de tijd, spreiding in de ruimte en aard / kleur) aanmerken als “zet de kwaliteit onder druk”, dan is het initiatief onbespreekbaar.

Wettelijke normstelling voor licht staat dus nog in de kinderschoenen, maar om onze beoordelingsregels niet steeds te hoeven aanpassen aan de normering die zich nog zal ontwikkelen, leggen we ook voor donkerte de zelfde twee stappen vast als voor geluid:
De beoordeling geschiedt dus in de volgende stappen:
1. Voldoet licht dat het initiatief toevoegt niet aan de wettelijke normen (die er op moment van schrijven van deze notitie nog niet zijn)? Dan maakt het niet uit waar het speelt, het wordt afgewezen.
2. Past het initiatief bij het karakter en de functie van het gebied?
    - Zo nee,
        - dan wordt het afgewezen als het licht dat het initiatief toevoegt op minimaal 4 van de 5 aspecten tot een negatief oordeel leidt TENZIJ
        - de raad beslist om karakter en functie van het gebied in overeenstemming te brengen met het nieuwe licht.
    - Zo ja, dan wordt licht onderdeel van de beoordeling “per saldo omgevingskwaliteit aan Winterswijk toevoegen”.

Conform de lijn in de erfafweging kijken we bij de beoordeling niet alleen naar de plek zelf, maar ook naar de routes die gevolgd worden om op die plek te komen. Dus als op de plek van het initiatief zelf de kwaliteit donkerte niet aan de orde is, maar op de routes er naartoe wel, en die kwaliteit wordt daar te zeer onder druk gezet, werken we om die reden niet mee.

Wel nog bespreekbaar zijn dus:
- Korte pieken, die eenmalig (hooguit enkele dagen) voor zullen komen (de spreiding in de tijd en de duur scoren niet ongunstig). Bijvoorbeeld een evenement (als het ook in overige eisen van ons beleid past).
- Langdurige belastingen die niet hoog zijn en zich niet ver verspreiden (de spreiding in de ruimte en de intensiteit scoren niet ongunstig). Bijvoorbeeld een verlicht bedrijfslogo aan een gevel van een bedrijfsgebouw.

En stallen waarvan het licht zich naar buiten verspreidt dan?
Ook bij de boordeling van donkerte als kwaliteit ligt de referentie bij het karakter en de functie van het gebied waarin het initiatief speelt. Aangezien ons buitengebied overwegend agrarisch van karakter is, zal dit beleid nergens tot het tegenhouden van dergelijke stallen leiden. Dat wil nog niet zeggen dat als de beoordeling op licht positief uitvalt, het initiatief ook automatisch positief beoordeeld wordt. Als gemeente hebben we weliswaar geen generiek beleid voor de agrarische sector geformuleerd. Maar wet- en regelgeving van rijk en provincie kan dan nog altijd tot een negatief eindoordeel leiden..

En wegverlichting dan?
De gemeente is terughoudend met wegverlichting omdat we dit niet bij het karakter van het buitengebied vinden passen. Tegelijkertijd kan het bijvoorbeeld om redenen van verkeersveiligheid toch wenselijk zijn om wegverlichting te plaatsen. Kan dit dan? Ja, want ook in een overigens donkere omgeving kan een (klein) gebied zijn dat vanwege karakter en functie verlichting nodig heeft. Denk met name aan gevaarlijke kruisingen of oversteken.

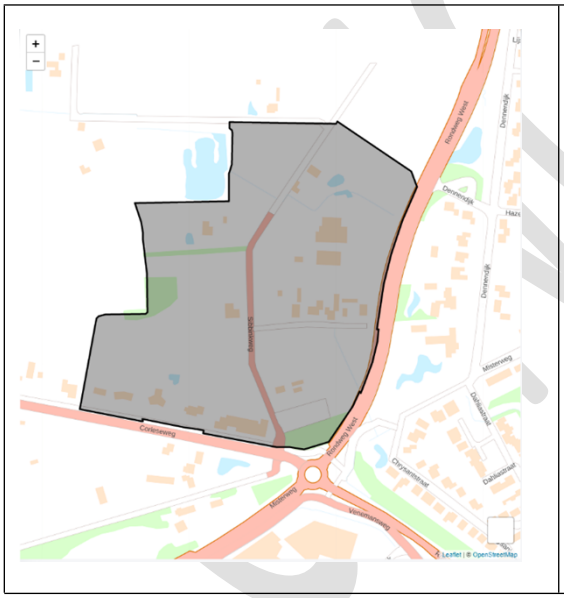
Randzones bij de kom van Winterswijk

Er is een aantal gebieden binnen Winterswijk dat we meer als overgangsgebied tussen kom en buitengebied zien dan als behorend tot de kom of behorend tot het buitengebied. Ze kenmerken zich door bebouwing die dunner en verspreider is dan in de kom, maar ook duidelijk dichter dan in het buitengebied gewoon is. Ze zijn qua bebouwingsdichtheid wel goed vergelijkbaar met de kernen van de buurtschappen. Maar lang niet overal zijn erven de basis van de verkaveling.

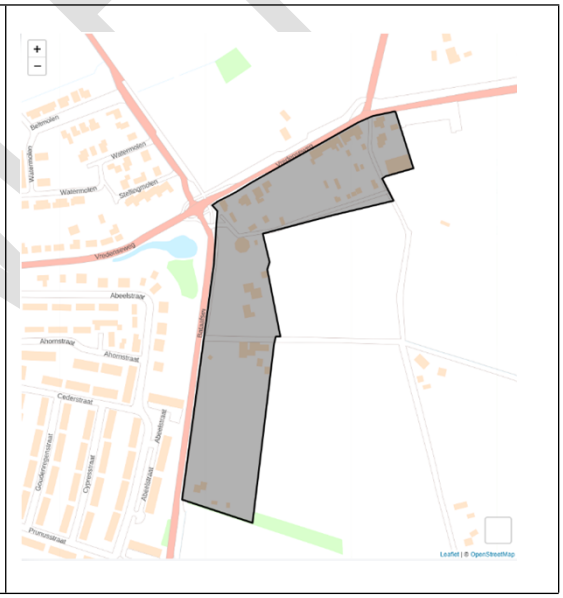
Drie jaar praktijk van initiatieven in het buitengebied overziend, constateren we dat er een lijn is ontstaan die gefundeerd is op de Omgevingsvisie, maar er niet met zo veel woorden in is opgenomen. De discussies die daarover ambtelijk en bestuurlijk zijn gevoerd, kwamen in essentie er op neer dat:

- Het beleid hier eigenlijk veel zou moeten lijken op de regels die voor de kernen van de buurtschappen gelden. Bouwen zou hier onder voorwaarde van het leveren van kwaliteit ook op onbebouwde kavels mogelijk moeten zijn als dat een fraaier, beter stedenbouwkundig geheel oplevert.
- De erfafweging zou hier gebruikt moeten worden zoals deze ook in essentie is opgeschreven: maten, verkaveling, inrichting van het kavel, zouden aan moeten sluiten bij de directe omgeving. Omdat die directe omgeving niet altijd uit (alleen) erven bestaat, is een inrichting van hoofdgebouw in combinatie met bijgebouwen die meer lijkt op wat we in de overige randzone tegenkomen bespreekbaar.

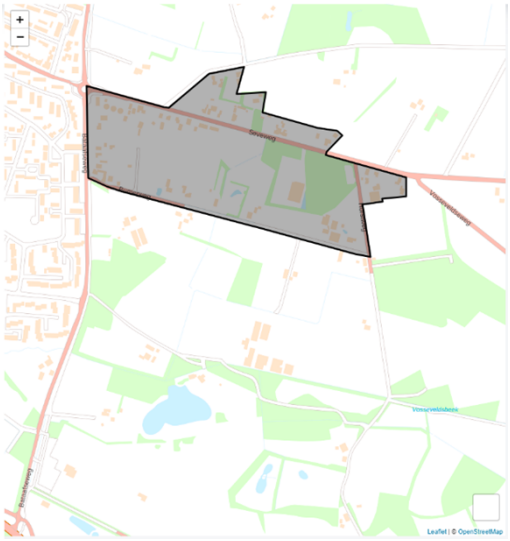
Het is dus niet zo zeer een nieuw of aanvullend beleid, maar een bepaalde herkenbare vorm van toepassing van de erfafweging die in de afgelopen drie jaar praktijk is geworden. We wijzen vier komrandzones aan:



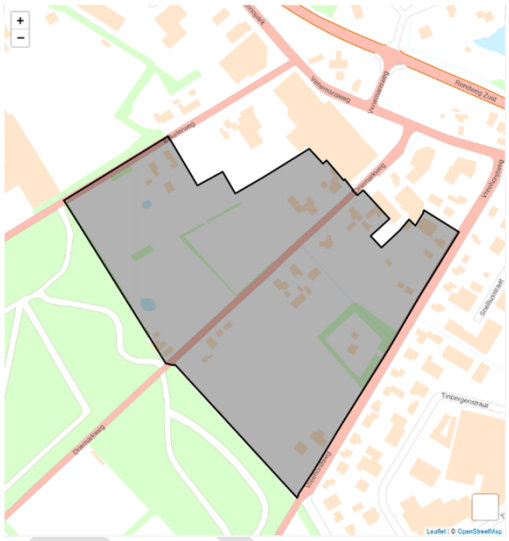
Komrandzone Sibbinkweg



Komrand Vredenseweg Bataafseweg



Komrand Steengroeveweg



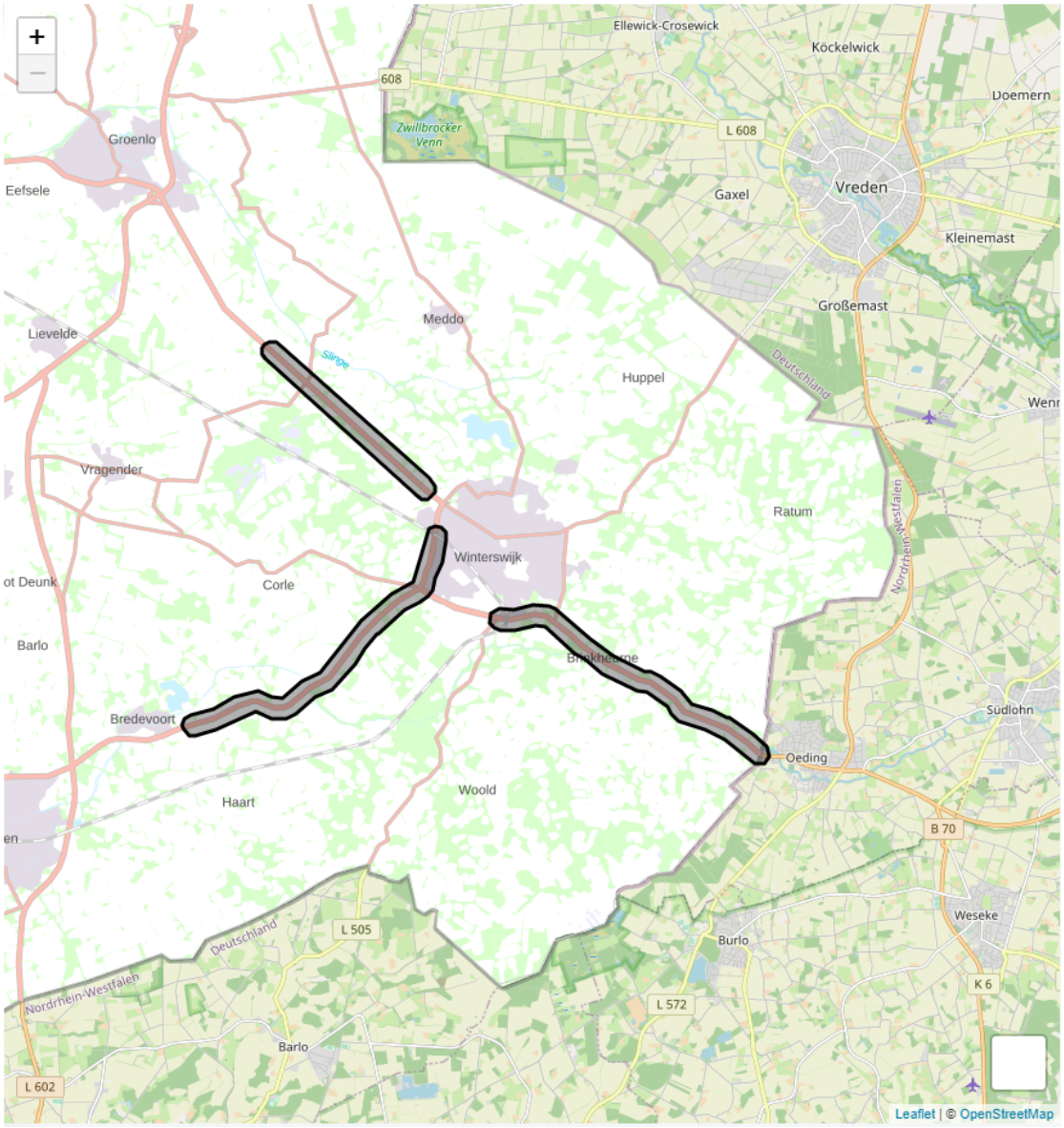
Komrand Driemarkweg e.o.

CONCEPT

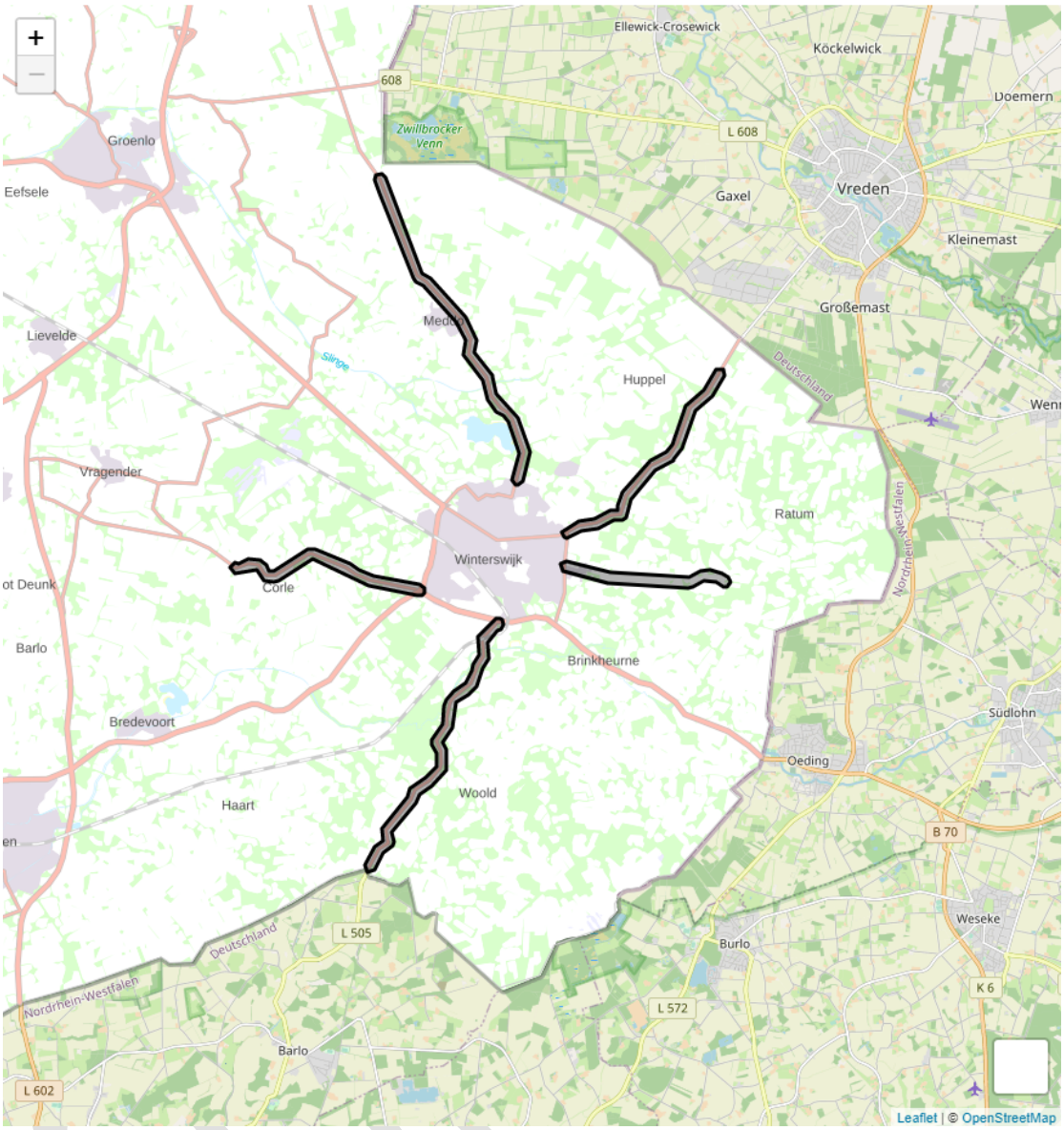
Wegzones

De Omgevingsvisie onderscheidt twee typen wegzones. Ze waren in de visie zelf nog niet begrensd. Het voorstel:

- Zones langs wegen die meer dan alleen bestemmingsverkeer aankunnen, zijn 100 m breed vanuit het hart van de weg gekozen. Zie volgende pagina.
- Zones langs wegen die grote hoeveelheden verkeer aankunnen, zijn 200 m breed gekozen. Zie hieronder.



De zones langs 80 km wegen: 200 m vanuit het hart van de weg



De zones langs 60 km wegen: 100 m vanuit het hart van de weg

De normen (100 en 200 m) zijn op zich tamelijk willekeurig gekozen. Ze zijn gebaseerd op het idee dat initiatieven die nieuw verkeer aantrekken niet te diep de stille, lege, donkere delen van Winterswijk in moeten gaan trekken.

Op kavels in wegzones gelden alle regels die ook voor andere kavels gelden. Waarin zijn ze dan bijzonder? Ze zijn de enige plekken waar functies met een verkeer aantrekkende functie een plek kunnen krijgen volgens het beleid van de Omgevingsvisie. ‘Verkeer aantrekkend’ zijn met name bedrijven, voorzieningen, detailhandel en horeca. Woningen vallen daar niet onder.

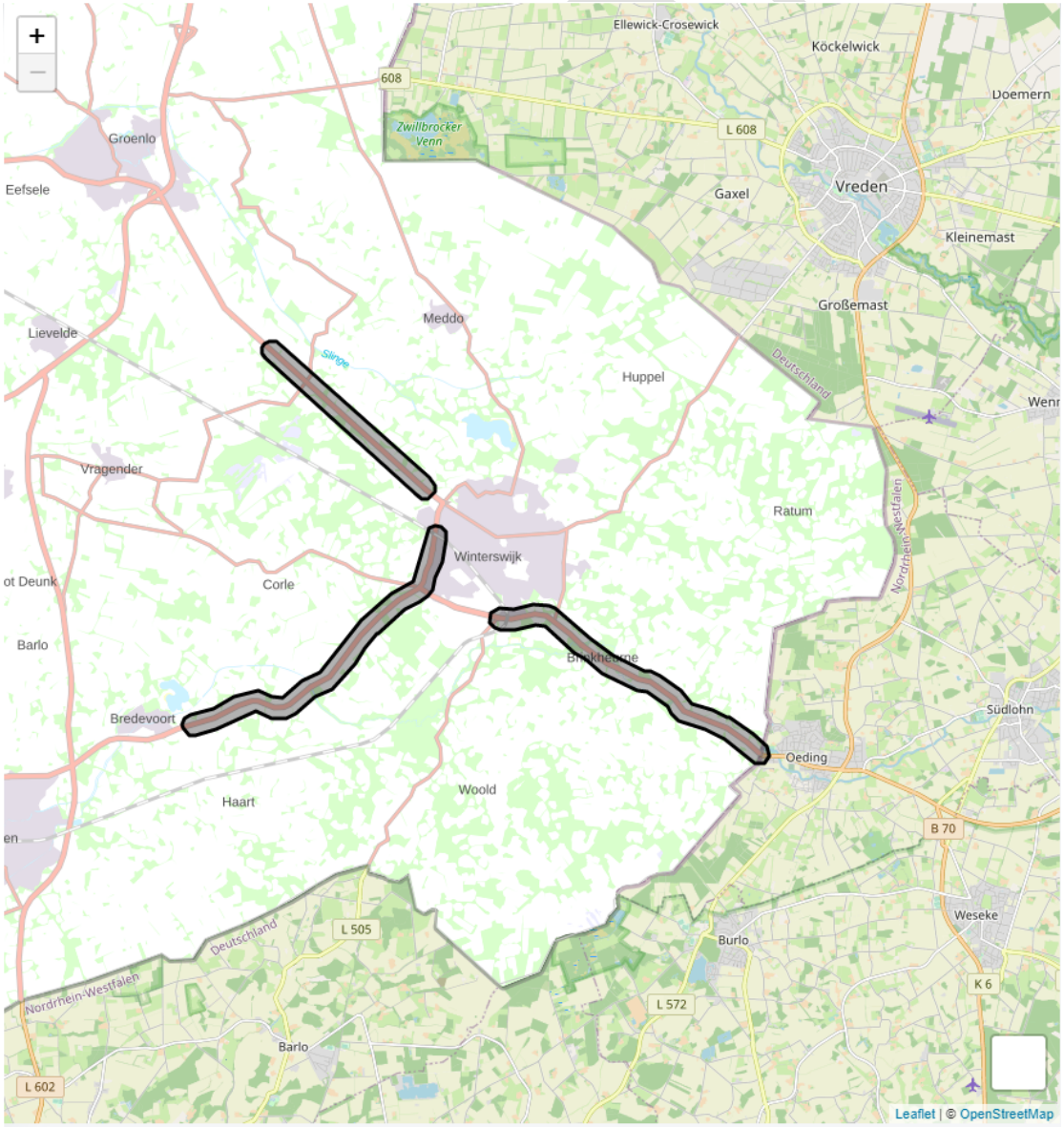
Met ligging in een wegzone krijgt een initiatief voor een verkeer aantrekkende functie nog niet meteen een positief oordeel. Ze zullen op veel plekken in de wegzones om andere redenen afvallen. Bijvoorbeeld vanwege het feit dat het kavel niet in of direct aansluitend aan een kern ligt en onbebouwd is.

In wegzones geldt bovendien nog steeds het overige beleid, zoals de erfafweging. Dus een verkeer aantrekkende functie kan op basis van alleen de ligging in een wegzone in principe best goed toelaatbaar zijn op de plek die een initiatiefnemer voorstelt, maar dan om redenen van erfafweging toch niet doorgaan. Bijvoorbeeld omdat het aangetrokken verkeer elders overbelasting van een weg, van het milieu, of van de omgeving oplevert (inclusief

verkeersonveiligheid) of omdat het stedenbouwkundig en / of landschappelijk niet inpasbaar is. Bovendien kan er beleid zijn dat in andere documenten staat dan de Omgevingsvisie Buitengebied dat het initiatief dan toch kan doen stranden. Denk aan het detailhandels-, het horeca-, het bedrijventerreinen- of het zorgbeleid.

En ook het beleid dat we geen nieuwe wegen gaan aanleggen blijft onverkort van kracht. Daarom komen kavels in wegzones alleen in beeld voor ontwikkeling met verkeer aantrekkende functies als op een bestaande weg (ook een eventueel al aanwezige vent- of parallelweg) wordt ontsloten. Dat hoeft niet per se de gezoneerde weg te zijn. Ook een reeds bestaande zijweg komt binnen de afstand van 100 c.q. 200 meter in aanmerking.

Anderzijds: het is niet de bedoeling om elke mate van aantrekken van verkeer aan te merken als: ‘dan moet u in een wegzones wezen’. Een kleinschalig bedrijf dat alleen bij aanvang en einde werkdag enig verkeer genereert op een plek buiten een wegzone, is best bespreekbaar. Maar een nieuwe activiteit die nieuw en veel verkeer aantrekt (wat veel is, is dan per geval aan de raad om te beoordelen), kan op basis van deze regel naar een locatie in een wegzone verwezen worden.



Bebouwde en onbebouwde kavels

In het overgrote deel van het buitengebied geldt het beleid dat onbebouwde kavels onbebouwd moeten blijven. Hoe maken we dan dat onderscheid? En wat is een kavel?

Het gaat om fysieke kavels. De definitie ervan is ‘een stedenbouwkundig of landschappelijk herkenbaar geheel doordat het zich van zijn omgeving onderscheidt door waarneembare, fysieke grenzen of overgangen. Die zijn herkenbaar door bijvoorbeeld: een waterloop, singel, houtwal, gradiënt, steilrand, een erfafscheiding (geplant, gebouwd of anderszins), een overgang in vegetatie, een weg of pad en/ of een overgang naar de openbare ruimte.’

Voor de definitie en begrenzing van fysieke kavels is nog geen geschikte databron voor handen. Juridische kavels worden in het Kadaster geregistreerd. Fysieke kavels zijn een kwestie van luchtfoto’s bestuderen en in het veld gaan kijken. Daar hebben we in drie jaar veel ervaring mee opgedaan, en dat levert wel eens discussie op, maar niet zo vaak en zo veel dat we er een kaart voor moeten samenstellen.

Wat we ook van die drie jaar geleerd hebben: wat bebouwing is en wat niet, is wel van belang om scherper te definiëren dan in de omgevingsvisie gebeurd is. Het staat niet letterlijk in de visie, maar een van de belangrijkste concepten is toch helder het ‘erf’. Dat is gedefinieerd als: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat ingericht is ten dienste van het gebruik van dat gebouw. Deze definitie is ook opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied.

De bebouwing die cruciaal is bij de definitie van een erf, is ‘hoofdgebouw’. Daarom kiezen we in de geest van de Omgevingsvisie voor de volgende definitie van bebouwd kavel: elk kavel waarop op de datum van indiening van het initiatief een legaal hoofdgebouw aanwezig is in de Basisregistratie Grootschalige Topografie. Dat wil zeggen: bestemd en vergund. Het gaat om het gebouw, niet om het gebruik. Dat gebruik kan dus in theorie op moment van indienen van het initiatief in theorie strijdig zijn met de bestemming. En er kan in theorie zelfs een handhavingsprocedure tegen dat gebruik lopen. Deze beleidskeuze gaat immers alleen over bebouwd versus onbebouwd, en niet over de aard of legaliteit van het gebruik. Een kavel met alleen bijgebouwen, of een kavel waarop wel een bouwrecht bestond (en misschien zelfs nu nog wel bestaat), is dus geen bebouwd kavel in de zin van de Omgevingsvisie Buitengebied.

CONCEPT