

Hoofdpijnennotitie Verordening Ruimte fase 2

Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten
van Noord-Brabant

Datum
2 februari 2010





Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Aanleiding tot de hoofdlijnennotitie Verordening Ruimte fase 2	4
2.1	Wettelijk kader	4
2.2	Startnotitie Verordening Ruimte (VR)	4
2.3	Ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Ordening	5
2.4	Provinciaal Waterplan	6
2.5	Ontwerp AMvB Ruimte	7
2.6	Ontwerp Verordening Ruimte fase 1	8
3.	Beschrijving in hoofdlijnen van de inhoud van de verordening per onderwerp	9
3.1	Algemeen	9
3.2	Hoofdregel: Zorgvuldig ruimtegebruik landelijk gebied	9
3.3	Bescherming van gebieden	11
3.4	Specifieke functies	12
3.5	Wateronderwerpen	14
4.	Begripsbepalingen	16
	Bijlage: Achtergronden bij de landschapsinvesteringsregel (LIR)	17

1. Inleiding

In de ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (SVRO), die op 2 februari 2010 is vastgesteld, zijn de hoofdlijnen van het provinciale beleid voor de komende periode (2025 met een doorkijk naar 2040) aangegeven. De Wet ruimtelijke ordening geeft aan dat niet alleen wordt aangegeven wat de hoofdlijnen van het beleid zijn, maar ook hoe dat beleid gerealiseerd wordt. Daarom stelt de wet een zogenaamde uitvoeringsparagraaf verplicht.

In de ontwerp SVRO is voor de te bereiken doelen en ambities aangegeven hoe de provincie die wil realiseren. De provincie heeft per onderwerp aangegeven welke type instrumenten zij daarvoor wil inzetten:

- Ontwikkelingsgericht
- Juridisch
- Financieel
- Overleg en afspraken
- Communicatie

In de SVRO stellen Provinciale Staten de kaders vast die Gedeputeerde Staten bij de uitvoering hanteren. In deze hoofdlijnennotitie Verordening fase 2 zijn de onderwerpen uitgewerkt waarvoor in de ontwerp SVRO is aangegeven dat de provincie die (mede) met de inzet van de verordening wil realiseren. De verordening fase 2 is aanvullend op de Verordening fase 1 (ontwerp 30 juni 2009).

Na vaststelling wordt de hoofdlijnennotitie gelijktijdig met de ontwerp SVRO digitaal ter beschikking gesteld zodat belangstellenden kennis kunnen nemen van de uitwerking van onderwerpen. Er is geen mogelijkheid om zienswijzen tegen de hoofdlijnennotitie in te brengen. Op basis van de uitgangspunten uit deze hoofdlijnennotitie wordt de ontwerp Verordening Ruimte fase 2 opgesteld, die wij naar verwachting vaststellen in april 2010. De openbare voorbereidingsprocedure met de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen, wordt nog voor de zomer 2010 afgerond. Vaststelling van de Verordening Ruimte fase 2 door Provinciale Staten is voorzien in november 2010.

De hoofdlijnennotitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van het wettelijk kader en de relatie van deze hoofdlijnennotitie tot de startnotitie Verordening Ruimte Noord-Brabant (12 december 2008), de ontwerp Verordening Ruimte fase 1 (juni 2009), de ontwerp Structuurvisie RO (december 2009) het Provinciaal Waterplan (november 2009) en de ontwerp AMvB Ruimte van het Rijk (mei 2009).

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving in hoofdlijnen van de inhoud van de verordening voor de onderwerpen waarvoor in de ontwerp SVRO of het Provinciaal Waterplan is aangegeven dat daarvoor het instrument verordening wordt toegepast.

In hoofdstuk 4 zijn een aantal begripsbepalingen opgenomen.

2. Aanleiding tot de hoofdlijnennotitie Verordening Ruimte fase 2

2.1 Wettelijk kader

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat uit van een strikte afbakening van bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen. De wetgever gaat er van uit dat iedere overheidslaag bepaalt welke belangen relevant zijn om de ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Die doelstellingen staan in de (ontwerp) Structuurvisie.

Om de ruimtelijke doelstellingen te behalen, heeft iedere overheidslaag een set van bevoegdheden of instrumenten tot zijn beschikking gekregen. Belangrijke randvoorwaarde voor de inzet van bevoegdheden door de provincie is dat de provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. De provincie kan daarbij gebruik maken van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels (verordening) die grenzen stellen aan de besluitvorming van gemeenten, de (proactieve) aanwijzing of het inpassingsplan. Daarnaast zet de provincie ook andere instrumenten in om haar doelen te realiseren, zoals financiële instrumenten, het maken van afspraken of communicatie. De afweging welk instrument wordt ingezet, is afhankelijk van de rol of functie die de provincie ter behartiging van het belang vervult.

Deze hoofdlijnennotitie betreft de voorbereiding van een provinciale ruimtelijke verordening zoals bedoeld in de Wro, behorende bij de ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Ordening Noord-Brabant (SVRO) en het Provinciaal Waterplan (PWP).

In de startnotitie Verordening Ruimte Noord-Brabant, die Provinciale Staten op 12 december 2008 hebben vastgesteld zijn een aantal uitspraken gedaan die ook relevant zijn voor de voorbereiding van de verordening fase 2.

De verhouding van deze hoofdlijnennotitie met het besluit van PS, de ontwerp SVRO, het PWP en de ontwerp AMvB Ruimte lichten wij hierna verder toe.

2.2 Startnotitie Verordening Ruimte (VR)

In de startnotitie Verordening Ruimte Noord-Brabant is de opstelling van de verordening ruimte gesplitst in twee fasen. In fase 1 zijn alleen onderwerpen opgenomen die de provincie niet ter discussie wilde stellen bij de opstelling van het nieuwe beleid in de structuurvisie RO. Deze onderwerpen vinden een basis in het vigerende beleid uit de Interimstructuurvisie en de reconstructieplannen. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- het beleid voor concentratie van verstedelijking,
- de begrenzing en bescherming van de ecologische hoofdstructuur, inclusief de (attentie zones rondom de) natte EHS,
- het beleid voor de ontwikkeling van intensieve veehouderijen gekoppeld aan de integrale zonering uit de Reconstructiewet,
- de begrenzing en inrichting van regionale waterbergingsgebieden,
- het beleid en de begrenzing van de concentratiegebieden voor glastuinbouw
- de ontwikkeling van ruimte-voor-ruimte woningen.

Deze onderwerpen zijn inmiddels vertaald naar de Verordening fase 1 die naar verwachting in maart door Provinciale Staten wordt vastgesteld.

Voor andere onderwerpen is destijds door Provinciale Staten aangegeven dat de afweging voor de inzet van instrumenten nauw samenhangt met de opstelling van nieuw beleid in de SVRO en dat een afweging in dat kader gemaakt zou moeten worden.

Deze onderwerpen die naar de tweede fase zijn doorgeschoven zijn:

- bescherming van de landschappelijke en natuurwaarden in de groene hoofdstructuur, subzone landbouw, en de agrarische hoofdstructuur;
- cultuurhistorische en aardkundige waarden;
- land- en tuinbouw (inclusief de ontwikkeling van teeltondersteunende voorzieningen);
- windenergie, biomassa-omzetting;
- externe veiligheid in relatie tot de ontwikkeling van bedrijventerreinen;
- detailhandel en voorzieningen;
- nieuwe economische dragers in het buitengebied;
- toeristisch-recreatieve ontwikkelingen;
- grondwaterbeschermingsgebieden;
- de overlegzones infrastructuur;
- wateronderwerpen indien dit uit de vaststelling van het Provinciaal Waterplan voortvloeit.

In de startnotitie Verordening Ruimte hebben PS in december 2008 een keuze gemaakt voor het type verordening. Er zijn drie typen algemene regels die in een verordening kunnen worden opgenomen:

- rechtstreeks werkende regels naar burgers (bestemmingsplanvervangende voorschriften);
- instructieregels die de gemeenteraad in zijn bestemmingsplan moet vertalen (inhoudelijke instructieregels);
- instructieregels die zich richten op de onderbouwing van de gemaakte keuzes (motiveringsvereiste).

PS hebben aangegeven dat zij vooralsnog geen reden zien om rechtstreeks werkende regels, die zich richten tot burgers (bestemmingsplanvervangende voorschriften) op te nemen. Dit delen wij. Uit de visie van de ontwerp SVRO komen geen urgente vraagstukken naar voren die ons dwingen tot het treffen van dit soort rechtstreeks werkende regels.

In deze hoofdlijnennotitie geven wij per onderwerp aan of er sprake is van instructieregels die zich richten op de onderbouwing van de gemaakte keuzes (motiveringsvereiste) of instructieregels die de gemeenteraad in zijn bestemmingsplan moet vertalen (inhoudelijke instructieregels). Bij de concrete invulling van de verordening wordt per onderwerp afgewogen welk abstractieniveau en welk type verordening het meeste recht doet aan zowel het provinciaal belang als de beleidsverantwoordelijkheid die de wetgever aan gemeenten heeft toebedeeld.

2.3 Ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Ordening

De ontwerp SVRO heeft een ontwikkelingsgerichte benadering waarbij wordt uitgegaan van samenwerking, het respecteren van elkaars rollen en bevoegdheden en het maken van afspraken tussen gemeenten en provincie. De provincie heeft daarbij de overtuiging dat gemeenten in goed overleg op regionaal niveau en met de provincie tot besluiten komen die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van Brabant. Vanuit dat vertrekpunt wil de provincie ruimte geven aan de gemeenten om een zelfstandige afweging te maken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Desondanks

zijn er onderwerpen waarvoor de inzet van een kaderstellend instrument als de verordening nodig is. Dit betreft provinciale belangen die niet of onvoldoende met de inzet van andere instrumenten geborgd worden en onderwerpen waarvoor de ontwerp AMvB Ruimte aangeeft dat de provincie verplicht is een verordening op te stellen.

In de ontwerp SVRO is per beleidsambitie aangegeven hoe de provincie de beoogde doelen wil bereiken en welke instrumenten zij daarvoor wil inzetten. Het merendeel van de genoemde belangen en doelen in de SVRO wil de provincie realiseren door de inzet van andere instrumenten dan de verordening. Een beperkt deel van de belangen en doelen wil de provincie borgen door de inzet van het instrument verordening. Hierbij is rekening gehouden met de Startnotitie Verordening Ruimte en de onderwerpen waarvan PS hebben besloten dat die bij de opstelling van het nieuwe beleid betrokken moeten worden.

Rode draad in de ontwerp SVRO is de ontwikkelingsgerichte benadering.

Dit komt enerzijds tot uiting doordat de provincie haar doelen wil bereiken door zelf actief aan de slag te gaan met provinciale gebiedsontwikkeling. Anderzijds biedt de provincie ruimte voor ontwikkeling als dat bijdraagt aan een versterking van Brabant en van de ruimtelijke kwaliteit. De provincie wil daarom dat gemeenten bij ruimtelijke afwegingen het principe van zorgvuldig ruimtegebruik toepassen. Voor uitbreiding van het stedelijk gebied is dat principe al neergelegd in de Verordening fase 1. Voor ontwikkelingen in het buitengebied is in de ontwerp SVRO aangegeven dat dit principe in de Verordening ruimte fase 2 wordt neergelegd.

Door in het buitengebied te sturen op het principe van zorgvuldig ruimtegebruik, is een (gedetailleerde) sturing op de ontwikkeling van functies niet nodig. Wij leggen de verantwoordelijkheid daarvoor in principe bij de gemeenten. Dat betekent dat ook de ontwikkeling van stedelijke functies, mits passend in de omgeving, mogelijk is.

In een beperkt aantal gebieden en voor een beperkt aantal functies is er vanuit provinciaal belang wel reden om specifieke regels te stellen. Dit is in de ontwerp SVRO aangegeven. Het gaat dan om:

- gebieden met bijzondere waarden of een specifieke doelstelling, zoals de begrenzing en bescherming van de groenblauwe mantel, aardkundige- en cultuurhistorische waarden en het veiligstellen van gebieden met een primaire agrarische functie;
- specifieke functies, zoals windenergie, niet-agrarische bedrijven en de nieuwbouw van woningen buiten stedelijk gebied.

2.4 Provinciaal Waterplan

Het Provinciaal Waterplan (PWP) 2010-2015 is op 20 november 2009 vastgesteld door Provinciale Staten. In het PWP zijn een aantal wateronderwerpen genoemd die in de Verordening fase 2 worden uitgewerkt. Dit betreft:

- hoogwaterbescherming (winterbed en primaire waterkeringen): Het provinciale doel uit het PWP is zorgen voor adequate beveiliging tegen overstromingen vanuit de grote rivieren. Het provinciaal belang is gelegen in onze toezichhoudende rol op alle primaire waterkeringen en de provinciale rol bij veiligheid en rampenbestrijding. De regeling in de VR fase 2 wordt afgestemd op de regeling die door het Rijk in de ontwerp AMvB Ruimte is opgenomen.

- ruimte voor behoud en herstel van watersystemen: Er is ruimte nodig voor maatregelen op het gebied van morfologie, ondermeer om de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) te behalen op het gebied van de ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren. Het provinciale belang is gelegen in het behalen van deze doelstellingen. Bovendien zijn watersystemen gemeentegrensoverschrijdend. De gebieden voor ruimte voor behoud en herstel van watersystemen maken grotendeels onderdeel uit van de groenblauwe structuur in de Structuurvisie RO.
- grondwaterbeschermingsgebieden (Beschermingszones voor grondwaterwinningen voor de openbare watervoorziening): Het provinciale doel uit het PWP is zekerstelling van grondwater voor de openbare watervoorziening. Openbare watervoorziening is van essentieel maatschappelijk belang en de rol van de provincie bestaat uit de afstemming van het milieuspoor met het ruimtelijk spoor. De regeling in de VR fase 2 wordt afgestemd op de regeling in de Provinciale Milieuverordening (PMV).
- wijstgebieden: In de VR fase 2 wordt dit onder het thema cultuurhistorische en aardkundige waarden opgenomen.

Ten aanzien van de beschermingszones voor innamepunten van drinkwater uit oppervlaktewater is in het PWP opgenomen dat er eerst een verkenning plaatsvindt of de inzet van het instrument Verordening ruimte geschikt is. Reden hiervoor is dat het beschermingsbeleid op dit moment nog in ontwikkeling is en de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken partijen (Rijkswaterstaat, provincie, waterleidingbedrijf, gemeente) nog niet helder afgebakend zijn. Opname in de VR fase 2 is op dit moment dus nog niet aan de orde.

2.5 Ontwerp AMvB Ruimte

De ontwerp AMvB Ruimte van het Rijk geeft aan dat provincies voor een aantal onderwerpen regels moeten stellen in een provinciale verordening.

Hoofregel in de ontwerp AMvB is dat provincies regels stellen in de verordening die ertoe strekken dat nieuwe bebouwing **alleen** kan worden opgericht binnen bestaand stedelijk gebied, aansluitend aan stedelijk gebied of in aan te wijzen nieuwe clusters. In afwijking van deze hoofregel is het oprichten van bebouwing buiten de genoemde gebieden ook mogelijk voor:

- functioneel aan het buitengebied gebonden functies, waaronder agrarische bedrijfsbebouwing en dagrecreatie als de verordening daarin voorziet;
- andere functies voor zover er wordt voldaan aan bij de verordening gestelde kwalitatieve regels ten aanzien van niet gebundelde bebouwing, zoals bijvoorbeeld rood-voor-groen regelingen.

De ontwerp AMvB stelt verder dat in de verordening regels gesteld moeten worden voor de landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied.

Bovenstaande betekent dat als er geen regels in de verordening fase 2 worden opgenomen met betrekking tot de *ontwikkeling van functies in het buitengebied* er **geen** ontwikkelingsmogelijkheden zijn¹. Door in de verordening fase 2 het principe van zorgvuldig ruimtegebruik (inclusief omgevings-toets en landschapsinvestering) op te nemen voor ontwikkelingen in het buitengebied, wordt in het algemeen voldaan aan bovenstaande voorwaarden uit de AMvB Ruimte.

¹ Behoudens uiteraard voor de functies die al in de verordening fase 1 zijn geregeld.

Daarnaast stelt de ontwerp AMvB dat er regels worden gemaakt voor een aantal specifieke onderwerpen. Dat betreft de begrenzing van nationale landschappen en de beheersgebieden EHS (inclusief het daarbij passende beleid), recreatiewoningen en detailhandel.

2.6 Ontwerp Verordening Ruimte fase 1

De verordening ruimte fase 2 is aanvullend op de verordening fase 1. Het beleid dat in de eerste fase verordening is vertaald, staat niet ter discussie. Het is door de opstelling van de tweede fase van de verordening echter niet uitgesloten dat er ondergeschikte wijzigingen in de verordening eerste fase nodig zijn, bijvoorbeeld een andere benaming of rangschikking van de artikelen, om een sluitend geheel te krijgen.

De verhouding tussen de verordening eerste fase en de tweede fase is in onderstaand schema weergegeven:

- In het vet: de verplichte onderwerpen vanuit de AMvB van het Rijk
- Niet vet: de provinciale keuze voor onderwerpen

	VR1	VR2
Hoofdregeel	Zorgvuldig ruimtegebruik stedelijk gebied: <ul style="list-style-type: none"> • SER-ladder • Rood met groen Regionaal afstemmen en overleg	Zorgvuldig ruimtegebruik landelijk gebied: <ul style="list-style-type: none"> • Omgevingstoets • Landschapsinvesteringsregel
Specifieke gebieden	<ul style="list-style-type: none"> • Zoekgebieden voor verstedelijking • Ecologische hoofdstructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Groenblauwe mantel • Cultuurhistorie en aardkunde • Nationale landschappen
Specifieke functies	<ul style="list-style-type: none"> • Intensieve veehouderij • Glastuinbouw • Waterberging • Ruimte voor ruimte 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet-agrarische functies • Detailhandel • Recreatieparken en -voorzieningen • Windenergie • Teeltondersteunende voorzieningen • Ontwikkeling van agribusiness • Ontwikkeling van complexen in het buitengebied

3. Beschrijving in hoofdlijnen van de inhoud van de verordening per onderwerp

In dit hoofdstuk is per onderwerp aangegeven wat voor algemene regels worden opgenomen in de Verordening Ruimte fase 2.

3.1 Algemeen

Gemeenten moeten de algemene regels die in de verordening zijn opgenomen betrekken bij hun planologische besluitvorming. In de Verordening fase 1 is voor diverse onderwerpen ook een termijn opgenomen waarbinnen de regels in bestemmingsplannen verwerkt moeten zijn. Voor de Verordening fase 2 geldt voor de meeste onderwerpen dat de algemene regels meer ruimte bieden dan de vigerende beleidskaders. Daarom is het niet noodzakelijk dat er termijnen worden opgenomen die gemeenten dwingen hun (vaak actuele) bestemmingsplannen aan te passen. De Verordening Ruimte fase 2 sluit voor de verwerking van de algemene regels in bestemmingsplannen aan bij de regeling die in de wet² is opgenomen. Als gemeenten een nieuw bestemmingsplan maken of gebruik willen maken van de ruimere mogelijkheden dan moeten zij uiteraard wel aan de bepalingen uit de verordening voldoen.

Voor een paar onderwerpen wordt een uitzondering gemaakt op deze hoofdregel. Dit betreft:

- Ruimte voor behoud en herstel van watersystemen: om te voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water moeten er maatregelen tot hermeandering worden genomen. Het treffen van deze maatregelen is locatiegebonden. Om te voorkomen dat er in deze gebieden ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden, zoals bebouwing, is het nodig dat in de Verordening fase 2 een concrete termijn wordt gesteld waarbinnen gemeenten hun bestemmingsplan moeten aanpassen.
- Hoogwaterbescherming: Ook deze maatregelen zijn locatiegebonden. Om te voorkomen dat in deze gebieden ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden, is het nodig dat in de Verordening fase 2 een concrete termijn wordt gesteld waarbinnen gemeenten hun bestemmingsplan moeten aanpassen.

3.2 Hoofdregel: Zorgvuldig ruimtegebruik landelijk gebied

Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied en de ecologische hoofdstructuur, zoals opgenomen in de Verordening Ruimte fase 1, geldt dat:

1. *nieuwvestiging* wordt met instructieregels uitgesloten. Het leggen van een nieuwe bestemmingen met bouwmogelijkheden is alleen mogelijk voor specifiek in de Verordening Ruimte benoemde functies (bijvoorbeeld in de zoekgebieden verstedelijking of in de landbouwontwikkelingsgebieden voor de intensieve veehouderij)
2. voor *uitbreiding* van vigerende bestemmingen wordt een motivering gevraagd om in het bestemmingsplan inzicht te geven in:
 - intensivering van gebruik of herschikking binnen de bestaande gebruiksruimte niet mogelijk is;
 - de uitbreiding past binnen het ontwikkelingsperspectief voor het gebied;

² artikel .. Wet ruimtelijke ordening

- aantasting van de basiskwaliteit (bodem en water) en verlies aan ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden worden voorkomen (omgevingstoets);
- 3. voor *intensivering* van gebruik binnen een vigerende planologische regeling wordt een motivering gevraagd om in het bestemmingsplan inzicht te geven dat de intensivering van het gebruik past in het ontwikkelingsperspectief en dat de aantasting van waarden wordt voorkomen (omgevingstoets);
- 4. voor *herbestemming* van vrijkomende (agrarische) bedrijfsbebouwing wordt een motivering gevraagd om in het bestemmingsplan aan te geven hoe de beoogde functie past in het ontwikkelingsperspectief en dat de aantasting van waarden wordt voorkomen (omgevingstoets);
- 5. voor ontwikkelingen zoals genoemd onder 1 tot en met 4 wordt een instructieregel opgenomen die ertoe strekt dat deze ontwikkelingen bijdragen aan een verbetering in de kwaliteit van het landschap (landschapsinvesteringsregel).

Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik omvat verschillende aspecten die wij hieronder nader toelichten.

Vigerende regeling

Voor het toepassen van het principe van zorgvuldig ruimtegebruik is allereerst inzicht nodig welke ontwikkelingen het plan mogelijk maakt ten opzichte van de vigerende planologische regeling(en).

Ontwikkelingsperspectief

Bij (grote) uitbreidingen of nieuwe functies wordt gevraagd hoe de functie, gelet op de aard en schaal van de activiteit, past in het ontwikkelingsperspectief voor het gebied. Dit sluit aan op de systematiek die is neergelegd in de ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Ordening waarin verschillende ontwikkelingsperspectieven zijn geschetst die de gemeente invult in haar structuurvisie of bestemmingsplan. Het gaat daarbij om de groenblauwe kern, de groenblauwe mantel, gemengd agrarische gebied, primair agrarisch gebied, zoekruimte voor verstedelijking of een nationaal landschap. Relevante aspecten in deze afweging zijn onder andere publieksaantrekkende werking, milieueffecten of de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven. De ontwikkeling van publieksgerichte functies past beter in de nabijheid van stedelijke gebieden terwijl rondom de natuurgebieden eerder functies ontwikkeld kunnen worden die een groene omgeving vragen.

Omgevingstoets

In de volgende stap wordt gekeken wat de effecten van de gewenste ontwikkeling zijn op de omgeving. Daarvoor is inzicht nodig in de omliggende waarden. Hierbij wordt uiteraard ook rekening gehouden met de gebieden met specifieke waarden die in de Verordening Ruimte zijn opgenomen, zoals de ecologische hoofdstructuur, de groenblauwe mantel, de cultuurhistorische en aardkundige waarden of nationale landschappen. Daarnaast stelt de provincie informatie beschikbaar die betrokken kan worden in de afweging, zoals de gebiedspaspoorten, de cultuurhistorische waardenkaart, de bodemwijzer of de wateratlas. in de afweging

Het rechtstreeks aantasten van waarden in de omgeving speelt minder bij intensivering van gebruik binnen een bestaande bestemming. Intensievere gebruiks- of bebouwingmogelijkheden hebben echter wel effecten op de (waarden in de) omgeving. Bijvoorbeeld door een toename van verkeer of doordat de bebouwing niet meer past in de omgeving.

Landschapsinvesteringsregel

De landschapsinvesteringsregel koppelt ontwikkelingen aan een concrete tegenprestatie gericht op een verbetering van de kwaliteit van het landschap. Investeren in het landschap betekent: investeren in kwantiteit én kwaliteit. Gedacht wordt aan de volgende landschapaspecten: bodem (aardkunde) en water, natuur- en landschapselementen, cultuurhistorische elementen incl. archeologie, de recreatieve toegankelijkheid van het landschap, sloop en ontstening. Bij hergebruik van voormalige agrarische bedrijfslocaties is sloop van overtollige bebouwing bijvoorbeeld uitgangspunt. De tegenprestatie moet ten tijde van het planologische besluit zijn veilig gesteld. In principe gaat de provincie er daarbij vanuit dat de investering fysiek gerealiseerd wordt in de projectlocatie en/of de projectomgeving. Als het niet mogelijk is een fysieke kwaliteitsverbetering te realiseren, is fondsvorming in een landschaps- of groenfonds (op lokaal of regionaal niveau) een optie. Als uitgangspunt kan daarbij (een deel van) de toename van de waarde van het onroerend goed worden gehanteerd. In de bijlage wordt ingegaan op de achtergronden bij de landschapsinvesteringsregel.

De provincie werkt de regeling in overleg met gemeenten en na raadpleging van experts verder uit.

3.3 Bescherming van gebieden

De ontwerp-AMvB Ruimte verplicht ertoe dat de twee *nationale landschappen* in Brabant in de verordening worden begrensd en dat het nationale beleid wordt vertaald in de provinciale verordening. Daarnaast moeten de kernkwaliteiten van de landschappen worden beschreven. Voor Brabant geldt dat het verstedelijkingsbeleid en het beleid voor grootschalige ontwikkelingen in de ontwerp Structuurvisie aansluit op het nationale kader voor de nationale landschappen. In de verordening tweede fase worden de kernkwaliteiten op hoofdlijnen beschreven. Gemeenten geven bij de toepassing van het hierboven beschreven zorgvuldigheidsbeginsel aan hoe met de beschreven kernkwaliteiten wordt omgegaan. Er hoeven geen (extra) regels gesteld te worden³.

De *cultuurhistorische- en aardkundige waarden* die binnen de provincie aanwezig zijn, verdienen specifieke aandacht vanwege de onvervangbaarheid van de aanwezige waarden. De provincie wil de onvervangbare waarden beschermen in de verordening fase 2. Het gaat om de waardevolle aardkundige gebieden die zijn opgenomen op de aardkundig waardevolle gebiedenkaart (inclusief de wijstgebieden). Daarnaast gaat het om de historische vlakken in de cultuurhistorische landschappen zoals aangegeven op de cultuurhistorische waardenkaart (versie 3.0). In de verordening fase 2 worden de waarden die binnen de gebieden aanwezig zijn beschreven en ingrepen die strijdig zijn met het behoud van deze waarden uitgesloten door het opnemen van instructieregels.

Binnen de *Groenblauwe Mantel* is vanwege het streven naar een verdere ontwikkeling van natuur, landschap en waterdoelen geen ontwikkeling gewenst van nieuwe intensieve functies. Het gaat om de aanleg van nieuwe woon- en werklocaties, nieuwe clusters glastuinbouw, nieuwe landbouwontwikkelingsgebieden voor de intensieve veehouderij en grootschalige bezoekersintensieve recreatieve complexen. De ontwikkeling van deze functies wordt binnen de groenblauwe mantel met instructieregels uitgesloten. De ontwikkeling van bestaande intensieve veehouderijen op duurzame locaties blijft mogelijk conform de afspraken uit het reconstructieproces.

³ Hierover vindt nog discussie plaats met VROM en LNV. Zij stellen dat wel extra regels nodig zijn.

Als er vanuit de huidige situatie zoekgebieden verstedelijking, landbouwontwikkelingsgebieden of glastuinbouwgebieden binnen de beoogde groenblauwe mantel liggen, worden die nu niet als groene mantel begreemd. In die gevallen neemt de provincie het initiatief om in overleg te treden met de regio en belanghebbenden. Pas nadat het overleg is afgerond, vindt besluitvorming op provinciaal niveau plaats en wordt de keuze gemaakt of de begrenzing van de gebieden wordt aangepast.

Binnen de groenblauwe mantel liggen ook de beheersgebieden EHS, dat zijn de blijvend agrarische gebieden in de EHS met actuele of potentiële natuurwaarden. Deze worden apart aangeduid. Indien nodig worden er ook specifieke regels⁴ gesteld.

In de *agrarische structuur* vraagt de provincie aan gemeenten om aan te geven in welke gebieden er vanuit lokaal perspectief en voor de lange termijn een primaat is voor de ontwikkeling van de agrarische functie. In die gebieden kunnen gemeenten ruimere mogelijkheden bieden aan de ontwikkeling van agrarische functies en het gebruik van teeltondersteunende voorzieningen.. Om de ruimte voor de agrarische sector ook naar de toekomst toe te bewaren, is het wenselijk strijdige functies te beperken. Het staat niet op voorhand vast welke functies strijdig zijn met de in het gebied aanwezige land- en tuinbouw. Dat is de verantwoordelijkheid van de gemeente om dat te bepalen. Voor de intensieve veehouderij en glastuinbouw is vanuit het provinciaal belang in de verordening fase 1 aangegeven welke functies strijdig zijn met de doelstellingen van die gebieden. Het gaat dan met name om de toename van burgerbewoning en niet-agrarische functies. Voor de overige primaire agrarische gebieden wordt in de verordening fase 2 een motiveringsvereiste opgenomen voor gemeenten om aan te geven welke functies passen binnen het ontwikkelingsperspectief primair agrarisch.

3.4 Specifieke functies

De ontwerp AMvB stelt specifiek regels verplicht voor:

- de ontwikkeling van *detailhandel*. In de verordening fase 1 is regionale afstemming opgenomen voor detailhandelontwikkelingen die het lokale niveau overstijgen. In de ontwerp SVRO is aangegeven dat de provincie de ontwikkeling van solitaire detailhandelsvoorzieningen buiten het stedelijk gebied wil uitsluiten met instructieregels. Verder is aangegeven dat detailhandel van bovenregionaal schaalniveau een provinciaal belang betreft. Vanuit provinciaal belang is die ontwikkeling met name gewenst in aansluiting op de hoogstedelijke zones die in de ontwerp SVRO worden benoemd. In de verordening fase 2 worden hiervoor motiveringsregels opgenomen.
- de nieuwbouw en herbestemming van (complexen van) *recreatiewoningen*. De regels uit de ontwerp AMvB worden met instructieregels in de verordening opgenomen. Dit betekent dat er geen solitaire recreatiewoningen opgericht kunnen worden buiten het bestaand stedelijk gebied of de zoekgebieden verstedelijking. De ontwikkeling van complexen met recreatiewoningen buiten stedelijke gebieden is wel mogelijk als een bedrijfsmatige exploitatie is verzekerd.
- het *gebruik van bestaande bebouwing* in het buitengebied inclusief *hergebruik*. Naast hergebruik van bestaande losliggende bebouwing in het buitengebied dat is gekoppeld aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik, is in de ontwerp SVRO aangegeven dat hergebruik van bestaande

⁴ Indien nodig: met het Rijk wordt momenteel overleg gevoerd over het planologische regiem voor de beheersgebieden EHS.

bebouwingscomplexen (kloosters en andere) in het buitengebied mogelijk wordt gemaakt. In de verordening fase 2 worden deze complexen begrensd en gekoppeld aan een kader dat onder voorwaarden stedelijke ontwikkelingen mogelijk maakt. Naast regionale afstemming over het programma is het provinciaal belang gelegen in het behoud en de versterking van de aanwezige karakteristieke kwaliteiten.

Voor de volgende functies ligt de basis voor het stellen van algemene regels in de ontwerp SVRO.

De provincie wil ruimte bieden voor het opwekken van duurzame energie. Vanwege de ruimtelijke impact die *windturbines* hebben op de ruimtelijke kwaliteit is het nodig dat er algemene regels worden gesteld. De provincie vindt het belangrijk dat de ontwikkeling aansluit bij de aanwezige karakteristiek en landschappelijke kwaliteiten in Brabant. Daaruit volgt dat het oprichten van windturbines in de kleinschalige cultuurlandschappen van Brabant niet gewenst is. In de grootschalige landschappen zijn windturbines wel passend. Om het grootschalige karakter van deze landschappen te benadrukken en om versnippering van initiatieven tegen te gaan, kiest de provincie in deze gebieden voor clustering van windturbines. Deze gebieden worden op een kaart verbeeld.

Binnen het stedelijk gebied liggen er met name kansen op of aansluitend op de grootschalige (middel)zware bedrijventerreinen. Er moet sprake zijn van een cluster van minimaal 5 turbines. In het buitengebied liggen er met name kansen in het grootschalige open poldergebied in West-Brabant. Hier gaat de provincie uit van een geclusterde opstelling van minimaal 8 windturbines. In de regeling wordt ook een overgangsregeling voor zogenaamde pijplijnprojecten opgenomen, die onder het vigerende beleid worden afgehandeld. Hiervoor is een objectief criterium nodig. Om in aanmerking te komen als pijplijnproject gelden de volgende voorwaarden:

- het ontwerp bestemmingsplan of de startnotitie voor het op te stellen besluit MER is voor de inwerkingtreding van de verordening fase 2 ter visie gelegd, én
- de ruimtelijke besluitvorming moet uiterlijk een jaar na afloop van de ter visielegging van de startnotitie MER of ontwerp bestemmingsplan zijn afgerond.

Het beleid voor windenergie wordt met instructieregels in de verordening fase 2 opgenomen. De provincie wil dat windturbines na afloop van de concessieperiode worden gesaneerd.

De *nieuwvestiging van bezoekersintensieve recreatieve voorzieningen* wordt gekoppeld aan ontheffing. Bij de nieuwvestiging vraagt de provincie inzicht in de (on)mogelijkheden voor hergebruik van een bestaande locatie, dat de ontwikkeling past binnen het ontwikkelingsperspectief voor het buitengebied en dat er sprake is van een goede, multimodale ontsluiting. De stedelijke knooppunten zoals aangegeven op de kaart van de ontwerp SVRO zijn in ieder geval goed ontsloten en daarom vooral geschikt.

Het is nodig om de ontwikkeling van *nieuwe woningen* buiten bestaand stedelijk gebied te reguleren. Het provinciaal belang ligt hierbij in het veilig stellen dat er voldoende ruimte aanwezig is en blijft voor de ontwikkeling van ruimte voor ruimte kavels. De nieuwbouw van woningen wordt met instructieregels uitgesloten. De bouw van woningen is alleen onder de volgende voorwaarden mogelijk:

- het gaat om een locatie binnen een bebouwingsconcentratie die door een gemeente is aangewezen in een (structuur)visie of bestemmingsplan;

- de bouw van de woning draagt bij aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door toepassing van de landschapsinvesteringsregel;
- buiten de zoekgebieden verstedelijking wordt de ruimtelijke kwaliteitsverbetering gegarandeerd doordat de bouw van woningen alleen mogelijk is als er wordt voldaan aan de regeling Ruimte voor Ruimte zoals opgenomen in de VR fase 1 of als er een overeenkomst overlegd wordt met de Ruimte voor Ruimte CV waaruit blijkt dat aan de voorwaarden voor ruimte voor ruimte is voldaan.
- Bij de ontwikkeling van nieuwe landgoederen wordt de ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd doordat er minimaal 2,5 hectare nieuwe natuur per woning wordt gerealiseerd en er ook voor het overige wordt voldaan aan de regels voor het oprichten van nieuwe landgoederen. De bestaande beleidsregels uit de nota “Rood voor Groen, nieuwe landgoederen in Brabant” worden vertaald naar de VR2.

De ontwikkeling van *niet-agrarische bedrijvigheid (categorie 3 bedrijven en hoger)* in het buitengebied is vanuit de kwaliteit van het landschap en het verstedelijkingsbeleid in beginsel niet gewenst. Voor bestaande niet-agrarische bedrijvigheid beoordelen gemeenten welke uitbreidingsruimte redelijk is, gelet op de lokale omstandigheden en kwaliteiten van de omgeving (toepassing principe van zorgvuldig ruimtegebruik). De ontwikkeling van nieuwe niet-agrarische bedrijvigheid (categorie 3 en hoger) wordt met instructieregels uitgesloten. Dit geldt zowel voor hergebruik van bestaande locaties als voor de ontwikkeling van nieuwe locaties. Op deze hoofdregel zijn twee uitzonderingen:

- hergebruik van voormalige agrarische locaties voor agrarisch verwante bedrijven en agrarisch technische hulpbedrijven buiten de groenblauwe structuur; de gemeente motiveert in het bestemmingsplan hoe het bedrijf past in de omgeving en welke maatregelen worden getroffen voor een goede landschappelijke inpassing;
- in de zoekruimte primair agrarisch gebied is onder voorwaarden en na ontheffing van GS de ontwikkeling van agribusiness mogelijk.

Voor de ontwikkeling van *teeltondersteunende voorzieningen* wordt aangesloten bij de nota Teeltondersteunende voorzieningen (2007). Binnen de zoekruimte primair agrarisch gebied kan de gemeente met toepassing van het principe van zorgvuldig ruimtegebruik ruimere mogelijkheden bieden. De regeling voor *glastuinbouw* in de Verordening Ruimte fase 1 wordt aangevuld. Binnen de zoekruimte primair agrarisch gebied is onder de voorwaarden uit de nota Glastuinbouw 2006 en na ontheffing de ontwikkeling van nieuwe glastuinbouwgebieden van 50 hectare of groter mogelijk.

3.5 Wateronderwerpen

Voor de wateronderwerpen worden instructieregels in de VR 2 opgenomen, die ertoe strekken dat de onderwerpen in de gemeentelijke bestemmingsplannen worden opgenomen. Het gaat om:

- Primaire waterkeringen (hoogwaterbescherming): het vastleggen van de primaire waterkeringen, inclusief beschermingszones, met daarbij horende regels.
- Winterbed (hoogwaterbescherming): het vastleggen van het winterbed met daarbij horende voorwaarden voor bebouwing.

- Ruimte voor behoud en herstel van watersystemen: het vastleggen van deze gebieden op een kaart met daarbij horende regels voor bebouwing en andere activiteiten die belemmerend kunnen werken.
- Grondwaterbeschermingsgebieden: het vastleggen van de grondwaterbeschermingsgebieden met daarbij horende regels voor bebouwing, de vestiging van inrichtingen en andere activiteiten die een negatief effect op de grondwaterkwaliteit kunnen hebben, voor zover dit in aanvulling op de Provinciale milieuverordening noodzakelijk is.

4. Begripsbepalingen

De begrippen en afkortingen die in deze notitie zijn gehanteerd komen overeen met de begrippen en afkortingen in de ontwerp structuurvisie. Wij verwijzen u naar bijlage 1 van de ontwerp structuurvisie ruimtelijke ordening voor de toelichting op de gebruikte begrippen en afkortingen

Bijlage: Achtergronden bij de landschapsinvesteringsregel (LIR)

1. Ontwikkelen én investeren het landschap

In de ontwerp SVRO maakt de provincie een belangrijke nieuwe keuze om de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied (het landschap in Brabant) te verbeteren. Het Streekplan 20020 en de ISV 2008 legden een belangrijk accent op het beschermen van waarden in het landelijk gebied. In de ontwerp SVRO kiest de provincie voor een meer ontwikkelingsgerichte benadering. In de gebieden buiten het bestaand stedelijk gebied en de ecologische hoofdstructuur is er ruimte voor ontwikkelingen als die bijdragen aan de kwaliteit van het Brabantse landschap.

De provincie vraagt daarbij wel een zorgvuldige afweging om te kijken of het initiatief binnen bestaande gebruiksruimte gerealiseerd kan worden, of er rekening wordt gehouden met omliggende waarden en of het initiatief past in de omgeving. Als een gemeente besluit dat de ontwikkeling gewenst is, vraagt de provincie om een investering in de kwaliteit van het landschap; de landschapsinvesteringsregel. Deze regel gaat verder dan alleen zorgdragen voor een aanvaardbare landschappelijke inpassing van het initiatief; het is een voorbeeld van rood-met-groen beleid. Door bij 'rode' ontwikkelingen in het landelijk gebied ook te investeren in het omliggende landschap (het groen), wordt aantasting van de omgevingskwaliteit beperkt en nieuwe kwaliteiten toegevoegd. Voor stedelijke uitbreidingen geldt al zo'n rood-met-groenregeling. Die is opgenomen in de Verordening Ruimte fase 1.

2. Gemeenten voeren uit

De gemeenten staan centraal bij de uitwerking en uitvoering van de landschapsinvesteringsregel. Om richting te geven aan de (nieuwe) investeringen in het landschap is het nodig dat de gemeente inzicht biedt welke investeringen gewenst zijn in een bepaald gebied. Dat biedt duidelijkheid aan initiatiefnemers, maatschappelijke organisaties en burgers welke doelen er worden nagestreefd zodat initiatiefnemers hun plannen daarop kunnen afstemmen.

Veel gemeenten hebben al een landschapsplan met investeringsprogramma dat richting geeft aan de landschapsontwikkeling. In de gevallen waar zo'n plan nog niet aanwezig is of nog onvoldoende concreet is, kunnen gemeenten deze plannen uitbreiden of verbeteren. Het is wenselijk dat gemeenten het principe van de landschapsinvesteringsregel (op termijn) vertalen in de gemeentelijke structuurvisies.

De gemeente is dus verantwoordelijk voor de feitelijke borging en uitvoering/handhaving van de landschapsinvesteringsregel.

3. Rol provincie

De provincie stimuleert dat in de regionale overleggen en de daaraan verbonden werkgroep Landschap regionaal afstemming plaatsvindt over de uitvoering van de landschapsinvesteringsregel via de inzet van kennis en menskracht. Belangrijk aandachtspunt is dat wordt aangesloten op bestaande plannen, processen en netwerken in de regio.

In de Verordening Ruimte verankert de provincie op een compacte manier het principe van zorgvuldig ruimtegebruik én de werking van de landschapsinvesteringsregel. Hierbij wordt voor de landschapsinvesteringsregel een objectieve norm opgenomen die helder aangeeft: om wat voor activiteit in het landschap het gaat (bijv. X m² of Y m³ bebouwing of Z € investering) en welke investering in het landschap daaraan wordt gekoppeld (X m² of Y m¹ aanleggen/herstellen

landschapselement of Z € investering in het landschap). De provincie betreft de monitoring van deze regel in de monitor Ruimtelijke Kwaliteit van de SVRO.

4. Verhouding tot subsidies vanuit de overheid

De landschapsinvesteringsregel eist dat de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkelingen ook in het landschap investeert. Het is dus geen nieuwe subsidieregeling. Met de landschapsinvesteringsregel komen er extra (financiële) middelen beschikbaar voor het verbeteren van de kwaliteit van het landschap doordat initiatiefnemers (bedrijfsleven, burgers) ook investeren in het landschap.

Op dit moment stellen de provincie, gemeenten en waterschappen ook subsidies beschikbaar voor landschapontwikkeling en -beheer. In het kader van de stimulering Groenblauwe diensten zijn met bijna alle Brabantse gemeenten en waterschappen circa 14 regionale plannen opgesteld en regionale contracten afgesloten. Deze regionale plannen bieden ook een goede basis voor gemeenten bij de uitvoering van de landschapsinvesteringsregel (zie ad 2).

Bij de actualisatie van het Natuur- en Landschapsoffensief (GS gepland juli 2010) is de uitvoering van het landschapsbeleid van de SVRO, en met name de inzet van provinciale (subsidie-) instrumenten één van de specifieke uitwerkingsopdrachten. Doel daarbij is om de provinciale instrumenten sterker te koppelen aan provinciale belangen en doelen (zoals de groenblauwe mantel).

5. Binnen- en bovenplanse aanpak (juridische mogelijkheden)

De provincie hecht veel waarde aan de werking van de landschapsinvesteringsregel. Op basis van de huidige wetgeving (Wro, Grex) zijn er twee mogelijkheden om uitvoering te geven aan de landschapsinvesteringsregel: binnenplanse en bovenplanse verevening.

Aan *bovenplanse* verevening is op basis van de wet als voorwaarde verbonden dat dit in een gemeentelijke structuurvisie concreet moet zijn uitgewerkt. Dit levert een aanzienlijke bestuurslast op en de invoering van de landschapsinvesteringsregel wordt daardoor vertraagd. Bovendien is op dit moment nog onduidelijk of deze buitenplanse verevening juridisch kan worden afgedwongen; in de literatuur verschillen de meningen daarover en jurisprudentie is nog niet voorhanden.

Daarom kiest de provincie ervoor om de landschapsinvesteringsregel in eerste instantie te baseren op een directe koppeling van het project met een concrete fysieke investering in het landschap in of nabij de projectlocatie, de zogenaamde *binnenplanse* verevening. Dat is qua doelrealisatie het beste en is op basis van de huidige wetgeving ook juridisch het meest bestendig.

Op dit moment wordt in opdracht van VROM onderzocht of de Wro /Grex voldoende mogelijkheden biedt voor de uitvoering van rood-met-groenbeleid of dat er aanleiding bestaat de wet aan te passen om *bovenplanse* verevening te vergemakkelijken en/of fondsvorming voor kwaliteitsverbetering mogelijk te maken. Als de wet op dit punt wordt gewijzigd, neemt de provincie in het regionaal overleg initiatief om de mogelijkheden van lokale of regionale landschapsfondsen en/of streekrekeningen te onderzoeken.