



ALTEERRA

WAGENINGENUR



Borging van de Ecologische Hoofdstructuur in bestemmingsplannen

Alterra-rapport 2123
ISSN 1566-7197

D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen, M.E.A. Broekmeyer en F.H. Kistenkas

Borging van de Ecologische Hoofdstructuur
in bestemmingsplannen

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Projectcode BO-11-006.04-003

Borging van de Ecologische Hoofdstructuur in bestemmingsplannen

D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen, M.E.A. Broekmeyer en F.H. Kistenkas

Alterra-rapport 2123

Alterra, onderdeel van Wageningen UR
Wageningen, 2011

Referaat

Kamphorst, D.A., W. Nieuwenhuizen, M.E.A. Broekmeyer en F.H. Kistenkas, 2011. *Borging van de Ecologische Hoofdstructuur in bestemmingsplannen*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2123; 111 blz.; 14 fig.; 23 tab.; 38 ref.

Referaat: Dit rapport biedt inzicht in de planologische borging van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in bestemmingsplannen. Dit inzicht is het resultaat van tweejarig onderzoek (2009-2010) naar de wijze waarop gemeenten omgaan met de planologische borging van de EHS, de mate van bescherming die dit biedt en knelpunten hierbij. De EHS blijkt op velerlei manieren in bestemmingsplannen opgenomen. Dit leidt tot een variatie in de bescherming tegen ruimtelijke ingrepen. De borging van de EHS in bestemmingsplannen biedt geen garantie dat alle bouw en aanlegvergunningen een 'nee, tenzij toets' doorlopen. De aangetroffen borging komt tegemoet aan het Nota Ruimte beleid voor flexibiliteit en ontwikkelingsmogelijkheden in het landelijk gebied. Het rapport biedt aanknopingspunten om de planologische borging van de EHS verder bij te sturen.

Trefwoorden: Ecologische Hoofdstructuur, bestemmingsplan, bestemmingen, ruimtelijke ordening, begrenzing EHS, planologische borging EHS, bescherming EHS, Wro, Provinciaal Ruimtelijke Verordening, Spelregels EHS

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.boomblad.nl/rapportenservice.

© 2011 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2123

Wageningen, januari 2011

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Probleem- en doelstelling	15
1.3 Positionering planologische EHS	16
1.4 Aanpak van het onderzoek	17
1.5 Leeswijzer	20
2 Planologische borging van de EHS: uitgangspunten	21
2.1 Formele rollen bestuurslagen EHS	21
2.2 Planologische bescherming EHS en de Wet ruimtelijke ordening	21
2.3 Het bestemmingsplan bij EHS borging	23
3 Het ruimtelijke regime voor de EHS op rijks- en provinciaal niveau	29
3.1 Rijk: ruimtelijke regime Nota Ruimte	29
3.2 Provinciale regimes voor de EHS	32
3.3 Conclusies	38
4 EHS in bestemmingsplannen (praktijk)	39
4.1 EHS bij herziening van bestemmingsplannen	39
4.2 EHS begrenzings op bestemmingsplan verbeelding en PRVs	42
4.3 Herkenbaarheid van de EHS in bestemmingsplannen	45
4.4 Conclusies	48
5 Borging van bestaande EHS in bestemmingsplannen	51
5.1 Positief bestemmen van bestaande EHS	51
5.2 Dubbelbestemmingen	55
5.3 Functie of gebiedsaanduidingen (EHS)	56
5.4 Bestaande natuur met overlap Natura 2000	57
5.5 Conclusies	59
6 Borging beheersgebieden in bestemmingsplannen	61
6.1 Herkenbaarheid beheersgebied in het bestemmingsplan	61
6.2 Positief bestemmen beheersgebied	61
6.3 Dubbelbestemmingen voor beheersgebied	63
6.4 Gebieds- en functieaanduidingen voor beheersgebied	65
6.5 Conclusies	65

7	Borging van nog niet gerealiseerde natuur in bestemmingsplannen	67
7.1	Wijzigingsbevoegdheid	67
7.2	Positief bestemmen	68
7.3	Dubbelbestemming	71
7.4	Inpassingsplan nieuwe EHS	72
7.5	Conclusies	73
8	Omgaan met ingrepen in de EHS	75
8.1	Ruimte in oude bestemmingsplannen	75
8.2	Ruimte in recente bestemmingsplannen	76
8.3	Ruimte i.v.m. de WABO	83
8.4	Ruimte in proces en procedures	83
8.5	Conclusies	84
9	Planologische en juridische oplossingen voor borging EHS	87
9.1	Planologische oplossingen borging EHS	87
9.2	Flankerend beleid	89
9.3	Juridische oplossingen voor borging EHS	89
10	Conclusies	93
10.1	Stand van zaken borging EHS	93
10.2	Mate van borging EHS (bestaande EHS, beheersgebied en nog te realiseren natuur)	94
10.3	Knelpunten bij de planologische borging van de EHS	96
10.4	Mogelijkheden voor bijsturen	97
	Literatuur	99
Bijlage 1	Gemeenten zonder EHS	103
Bijlage 2	Respondenten	105
Bijlage 3	Verantwoording van de bestudeerde bestemmingsplannen	107

Woord vooraf

De vraag naar inzicht in de huidige borging van de EHS in bestemmingsplannen was de aanleiding voor het uitzetten van dit onderzoek door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) - het voormalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Deze vraag is verbonden met de doelstelling uit de Nota Ruimte dat de EHS in 2008 in bestemmingsplannen geborgd moet zijn.

Het project is uitgevoerd binnen het Beleidsondersteunend Onderzoek, Cluster Ecologische Hoofdstructuur (BO-02); Thema Terrestrische EHS en Natura 2000 en vond plaats in 2009 en 2010.

De afgelopen twee jaar hebben we op verschillende manieren verkend hoe gemeenten en provincies omgaan met de planologische borging van de EHS: via het handmatig analyseren van papieren bestemmingsplannen, het verkennen van de mogelijkheden voor een landsbrede enquête bij gemeenten, een interviewronde bij de provincies, GIS analyses van digitale bestemmingsplannen op de site www.ruimelikeplannen.nl, het in de diepte bestuderen van verschillende bestemmingsplannen en interviews met gemeenten en stedenbouwkundige bureaus.

Het bestuderen van de borging van de EHS in bestemmingsplannen was een complexe materie. Mede door de waardevolle inbreng van de medewerkers van provincies, gemeenten en stedenbouwkundige bureaus die we voor dit onderzoek hebben gesproken, hebben we inzicht gekregen in de mogelijkheden en mate van borging die van de bestemmingsplannen uitgaat en deze in dit rapport verwoord.

Onze hartelijke dank gaat uit naar Bas Volkers als opdrachtgever van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en naar de leden van de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV, de VROM Inspectie, de provincies Limburg en Noord-Holland, de gemeente Steenwijkerland, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Wij zijn ze zeer erkentelijk voor hun kritische en opbouwende inbreng tijdens de twee jaar dat dit onderzoek heeft gelopen. Wij danken tevens de medewerkers van de provincies die ons hebben ontvangen om papieren bestemmingsplannen te bekijken en daarnaast alle andere medewerkers van provincies, gemeenten en stedenbouwkundige bureaus die ons in interviews van informatie hebben voorzien over de omgang met de planologische borging van de EHS. Tot slot danken wij Martin Epe, die dit project in 2009 heeft getrokken en onze collega Paul Kersten, die ons waardevolle ideeën heeft gegeven om de structuur en inhoud van het rapport vorm te geven.

De auteurs

Januari 2011

Samenvatting

In dit rapport doet Alterra verslag van een tweejarig onderzoek (2009 - 2010) voor het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), voorheen Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV), naar de planologische borging van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in bestemmingsplannen. De achterliggende beleidsdoelstelling is de doelstelling uit de Nota Ruimte (VROM, 2006) dat de EHS in 2008 in bestemmingsplannen moet zijn geborgd. Planologische bescherming is het sluitstuk van de realisatie van de EHS. Het planologische spoor van het EHS beleid is erop gericht om de EHS te beschermen tegen ruimtelijke ingrepen die een bedreiging vormen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS. Borging van de EHS in bestemmingsplannen moet hiervoor de basisbescherming bieden.

Het onderzoek van Alterra bestond uit het beantwoorden van de vraag:

Op welke wijze is de EHS (bestaande EHS, beheersgebied en nog te realiseren EHS) in bestemmingsplannen geborgd, welke mate van bescherming biedt dit, welke knelpunten spelen hierbij een rol en wat zijn mogelijkheden om bij te sturen?

Het beoordelen van de kwaliteit van de 'nee, tenzij' toets bij bestemmingsplanherzieningen of bij beoordelingen van ruimtelijke ingrepen is geen onderdeel van dit onderzoek. Het gaat alleen om de regels in de bestemmingsplannen, niet om de uitvoering en handhaving daarvan.

De bevindingen in deze samenvatting zijn ingedeeld naar de volgende drie aspecten van planologische borging: begrenzing van de EHS, bestemmen van de EHS en borging van de EHS.

Bevindingen

Begrenzen

Begrenzing EHS: tijdelijke verschillen tussen provinciale EHS en bestemmingsplannen

Provincies verfijnen de EHS grenzen uit de Nota Ruimte door herijkingen en provinciale herbegrenzing van de EHS en door detailleringen om de EHS kaarten kavelbegrensd op te kunnen nemen in Provinciaal Ruimtelijke Verordeningen. Dit vindt plaats in het kader van digitalisering van bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Tijdelijk leidt dit tot discrepanties in de begrenzing van de EHS op provinciaal niveau en bestemmingsplan niveau. De globale begrenzing en de cyclische aanpassingen daarvan verhoudt zich niet goed met de 10 jarige bestemmingsplan termijnen. De komst van PRVs in het EHS beleid met de huidige Wro heeft als belangrijke consequentie voor de borging van de EHS in bestemmingsplannen dat de kavelbegrensd (PRV) EHS kaarten van de provincies uiteindelijk duidelijkheid zullen bieden over de ligging van de EHS. Ze perken aan de andere kant de interpretatieruimte van gemeenten in bij het leggen van bestemmingen. Een tweede consequentie is dat strijdigheden tussen bestemmingplannen en provinciale verordeningen (na een overgangstermijn) juridisch hard zijn. Onder de oude WRO was de doorwerking via het Streekplan indirecter. Provincies zonder PRV sturen gemeenten op andere wijzen aan om de EHS in bestemmingsplannen te borgen; deze manieren komen sterker overeen met het regime zoals dat onder de oude WRO bestond.

Bestemmen

De EHS is veelal niet herkenbaar in bestemmingsplannen; dit leidt tot een gevarieerde mate van bescherming tegen ruimtelijke ingrepen

Er is geen bestemming EHS opgenomen in de landelijke standaard voor bestemmingsplannen (Geonovum, 2008). De open normstelling die het rijk heeft gekozen bij de borging van de EHS in bestemmingsplannen (dus: door niet te kiezen hiervoor 1 uniforme bestemming vast te stellen) leidt ertoe dat de EHS qua begrenzing en bestemming veelal in de bestemmingsplannen niet herkenbaar is in de planregels en de verbeelding (kaarten bij het bestemmingsplan). Ook de 'nee, tenzij' toets is binnen de planregels meestal niet verwoord. De EHS is geborgd met bestemmingen die variëren: veel voorkomend zijn de bestemmingen Natuur, Bos, Agrarisch met Waarden en Agrarische bestemmingen, maar ook kunnen bestemmingen als wonen/bouwvlakken, horeca en verkeer worden aangetroffen. De mate van bescherming die van de bestemmingen uitgaat is zeer variabel. Er is in zijn totaliteit geen sprake van een eenduidige planologische EHS. De planologische EHS is de resultante van de borging op gemeentelijk niveau.

Provincies en gemeenten denken zeer verschillend over het nut en de wenselijkheid om de EHS herkenbaar op de verbeelding op te nemen. De argumenten om de EHS niet herkenbaar op te nemen variëren. Een van de argumenten is dat de EHS geen gebruik betreft. Een ander argument is dat beleid kan veranderen en het daarom niet verstandig is om beleid in de verbeelding op te nemen. Een andere reden is dat de digitale standaard voor bestemmingsplannen (SVBP) geen standaard oplossing biedt voor het opnemen van een beleidscategorie als de EHS in de bestemmingen en de verbeelding. Er zijn echter wel mogelijkheden om de EHS wel herkenbaar in bestemmingsplannen op te nemen en gemeenten benutten deze ook.

Landelijk beeld van borging EHS in bestemmingsplannen niet haalbaar

Het was met een redelijk inspanning niet mogelijk om een kwantitatief landelijk beeld te geven van de planologische bescherming van de EHS in bestemmingsplannen. Hiervoor is het aantal papieren (analoge) bestemmingsplannen in Nederland te groot, de EHS in de bestemmingsplannen te weinig herkenbaar en de onduidelijkheid over de exacte EHS begrenzing te groot. Bij de start van dit onderzoek (2009) hadden 433 van de 443 Nederlandse gemeenten te maken met de EHS. Met gemiddeld 1 tot 6 bestemmingsplannen buitengebied per (fusie)gemeente betekent dit dat de EHS overlapt met circa 400 tot 2600 bestemmingsplannen die voor een landelijk beeld onderzocht moeten worden. Dit kost vier manjaren werk, hetgeen niet paste in de reikwijdte van dit onderzoek.

EHS terminologie niet helder; open normstelling Nota Ruimte heeft tot onduidelijkheid geleid

Betrokkenen bij gemeenten en stedenbouwkundige bureaus zijn beperkt op de hoogte van de terminologie van het planologische regime van de EHS, zoals wezenlijke kenmerken en waarden en beheersgebied. Dit is deels terug te voeren op het planologische 'bouwwerk' van de EHS. Het rijk heeft de invulling van het ruimtelijke regime grotendeels aan de provincies overgelaten, die hierin verschillende keuzes maken en gemeenten op verschillende manieren aansturen. Ook is er een meer 'bottom up' verklaring, namelijk dat gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen in 1^e instantie uitgaan van feitelijk gebruik en feitelijke waarden in het landelijk gebied. Bij het toestaan van (agrarische) uitbreidingsmogelijkheden in het landelijk gebied binnen bestemmingsplannen speelt afweging met wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS over de hele linie een bescheiden rol.

EHS meestal bestemd als 'natuur' of 'bos'

Gerealiseerde EHS (bestaande natuurgebieden en sinds 1990 gerealiseerde 'nieuwe natuur') is doorgaans beschermd tegen bouwen voor wonen en werken via een bestemming 'Natuur' of 'Bos'. Hierbij is het uit de verbeelding en de planregels meestal niet op te maken wanneer een perceel binnen of buiten de EHS valt. Voor de planregels die horen bij deze bestemmingen bestaat geen standaard, waardoor de mate van bescherming die van de bestemmingen 'Natuur' en 'Bos' uitgaat per bestemmingsplan verschilt.

Borging

Variatie in provinciale afwegingskaders voor de EHS

De open normstelling van de Nota Ruimte vraagt provincies om het beleid concreet uit te werken zodat gemeenten het in hun bestemmingsplannen kunnen opnemen. Provincies hebben dit ieder op hun eigen wijze gedaan, rekening houdend met de heersende bestuurscultuur die per provincie verschilt. Dit betekent dat er 12 verschillende uitwerkingen van het EHS beleid zijn. Daarbovenop krijgen gemeenten van provincies ook speelruimte om zelf te kiezen hoe zij de EHS willen opnemen in hun bestemmingsplannen. De combinatie van provinciale uitwerkingen en maatwerk door gemeenten zorgen samen voor de grote variatie waarmee gemeenten de EHS planologische borgen.

Oude bestemmingsplannen als risico voor de EHS

Een risicogroep zijn bestemmingsplannen van voor 1990 en bestemmingsplannen die vallen onder EHS gebied dat door provincies als zoekgebied nog niet op perceelsniveau is begrensd. De Wro verplicht gemeenten om bestemmingsplannen van voor 1 juli 2003 voor 1 juli 2013 te vernieuwen. Dit betekent dat het probleem van verouderde bestemmingsplannen van voor 1990 in 2013 opgelost kan zijn als alle gemeenten zich aan deze verplichting houden.

Mate van bescherming van de EHS tegen schadelijke ingrepen in het bestemmingsplan wisselend

Binnen de bestemmingen 'Natuur' en 'Bos' onder de gerealiseerde EHS is doorgaans geen ruimte voor nieuwe gebouwen voor wonen en werken. Wel bieden gemeenten regelmatig uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande niet-natuurfuncties. Deze niet-natuurfuncties krijgen vaak ook een aparte bestemming onder de EHS, als 'Recreatie'. Kleine (bouw)activiteiten zijn niet uitgesloten binnen gerealiseerde EHS (bestaande natuur). Het bieden van (kleine) uitbreidingsmogelijkheden en/of legalisering van bestaande niet natuurfuncties spelen in de bestaande EHS (met bestemming natuur) doorgaans een grotere rol dan het toestaan van nieuwe gebouwen.

Nog te realiseren natuur en beheersgebied zijn wisselend beschermd. Het gaat om agrarisch gebied waarin de actuele EHS waarden moeten worden beschermd, en voor nog te realiseren EHS geen afbeuk mag worden gedaan aan de toekomstige waarden. Voor het beschermen van actuele waarden in het agrarisch gebied benutten gemeenten vaak een bestemming Agrarisch met Waarden (o.a. op aansturing door provincies). Agrarische bestemmingen komen echter ook voor, waarbij de bescherming van actuele waarden niet is gegarandeerd. In het geval van Beheersgebied komen deze ruimtelijke regimes niet altijd met de provinciale EHS kaart overeen (wat in sommige provincies kan leiden tot een bescherming die een groter gebied beslaat dan de EHS). De meeste onderzochte gemeenten nemen in bestemmingsplannen geen planregels op met een afweging om rekening te houden met toekomstige waarden in verband met angst voor planschade, maar er zijn wel voorbeelden van aangetroffen. Via de agrarische bestemmingen en bij de herziening van bestemmingsplannen is er doorgaans wel ruimte voor (enige) uitbreidingsmogelijkheden. Het gaat bij de uitbreidingsruimte binnen agrarische bestemmingen vooral over agrarische uitbreidingsmogelijkheden, wat conform de Nota Ruimte is. De ruimte voor agrarische uitbreidingen in bestemmingsplannen wordt vaak beperkt door provinciaal beleid.

'Nee, tenzij' toets speelt een rol op verschillende momenten

De 'nee, tenzij' toets en de Spelregels EHS worden op verschillende manieren en momenten toegepast. Het is meestal een voorgenomen (bouw)plan, project of initiatief dat aan de hand van de 'nee, tenzij' toets of Spelregels EHS wordt beoordeeld, niet het ontwerp-bestemmingsplan of de ontwikkelingen die daarin zijn voorzien. Tijdens dit onderzoek is deze 'nee, tenzij' toets bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan wel enkele keren aangetroffen. Dit is in het licht van de garantie dat bestemmingsplannen 'EHS proof' zijn wenselijk. De 'nee, tenzij' toets of Spelregels EHS worden ook wel binnenplannen geformuleerd. Dat wil zeggen dat bij vergunningen die binnen het bestemmingsplan worden verleend, in de planregels wordt vastgelegd dat voorgenomen uitbreidingsmogelijkheden conform het EHS regime worden afgewogen. In dit geval ligt de

afweging bij B&W en speelt de provincie geen rol bij de afweging. Voor EHS die overlapt met Natura 2000 gebieden is in het bestemmingsplan vaak het beschermingsregime van de Nbwet letterlijk opgenomen in de planregels.

Planologische borging van de EHS is conform de intentie van de Nota Ruimte, maar is niet waterdicht
Het bestemmingsplan biedt naar de letter van het beleid geen garanties dat alle in het bestemmingsplan verleende bouw- en aanlegvergunningen de EHS afweging doorlopen. Voorbeelden zijn het binnenplans opnemen van vergunningen en/of ontheffingsmogelijkheden zonder 'nee, tenzij' toets.

Naar de 'geest' van de Nota Ruimte te beoordelen, tegen de achtergrond dat het landelijk gebied niet op slot mag worden gezet en dat agrarische bedrijfsvoering doorgang moet kunnen vinden (met name in beheersgebied en nog te realiseren natuur), is de beoordeling van de planologische borging positiever:

- Het planologische regime voor de EHS biedt in principe een garantie van een 'nee, tenzij' toets of toepassing van de Spelregels EHS bij grotere initiatieven die niet in bestemmingsplannen passen.
- Bestemmingsplannen waarin de EHS is geborgd met de bestemmingen Natuur, Bos en Agrarisch met waarden, waarbij bouw- en gebruiksmogelijkheden worden beperkt, beschermen doorgaans de aanwezige waarden.
- Omgaan met aanwezige bouwblokken en rechten leidt misschien tot kleine uitbreidingen in EHS, maar doet wel recht aan de geest van de Nota Ruimte (het landelijk gebied niet op slot)
- Provincies zijn nauw betrokken bij het bepalen van de speelruimte die gemeenten hebben bij het borgen van de EHS in bestemmingsplannen. Provincies letten er op of de (bouw)ruimte in bestemmingsplannen conform het provinciale beleid voor de EHS is.

Aanbevelingen, mogelijkheden om bij te sturen en actuele ontwikkelingen

Mogelijkheden om bij te sturen liggen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Rijksniveau

Herkenbaarheid EHS vergroten; Bestemmingshoofdgroep EHS in digitale standaard

Het rijk kan provincies en gemeenten vragen om in bestemmingsplannen de EHS herkenbaarder op te nemen, zodat de EHS ook in de verbeelding tot uitdrukking komt. Hiervoor ligt het middel van een Algemene Maatregel van Bestuur voor de hand. Het rijk kan ook de digitale standaard voor bestemmingsplannen (SVBP) aanvullen met mogelijkheden voor een herkenbare EHS. Dit kan bijvoorbeeld door bij enkelbestemmingen en dubbelbestemmingen een functie 'EHS' op te nemen.

Provinciaal niveau

Benutten pro-actieve rol en duidelijkheid over procesvereisten

Provincies hebben een belangrijke regierol in de planologische borging van de EHS. Zij sturen gemeenten aan in het vooroverleg en veel provincies benutten de PRV om pro-actief het provinciaal belang aan te geven. Provincies kunnen nog meer gebruik maken van hun proactieve rol door middel van informeel vooroverleg met gemeenten. Dit vergroot de kans op maatwerk en kan daarmee blokkades en reactief ingrijpen voorkomen. Provincies kunnen daarnaast gemeenten handvatten bieden over het proces dat ze ten aanzien van de EHS moeten volgen bij een herziening van een bestemmingsplan. Op dit moment is het voor gemeenten niet altijd helder welke stappen doorlopen moeten worden om tot een borging van de EHS te komen die voldoet aan de wensen van de provincies.

Verfijnen provinciale kaders: Wezenlijke Kenmerken en Waarden en binnenplans afwegingen

Hoewel er al veel overleg plaatsvindt tussen gemeenten en provincies bij herziening van bestemmingsplannen, lijkt op het detailniveau van de vertaling van de EHS in bestemmingsplannen nog verbetering mogelijk. Provincies kunnen wezenlijke kenmerken en waarden zo uitwerken dat het voor gemeenten gemakkelijk wordt om ze op te nemen in bestemmingsplannen, bijvoorbeeld als basis voor het opstellen van afwijkingsregels

binnen het bestemmingsplan of het aanlegvergunningenstelsel. De wezenlijke kenmerken en waarden kunnen ook beschreven worden in de toelichting van bestemmingsplannen, zodat het ook burgers duidelijk is wat deze waarden zijn en hoe de gemeente daarmee omgaat. Provincies zouden ook de ruimte die gemeenten hebben voor binnenplanse afwegingen kunnen meenemen in hun kaders. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gegarandeerd dat B&W de EHS waarden meenemen in hun binnenplanse afwegingen. Dit is iets dat ontbreekt in de huidige PRVs.

Benutten PRV voor juridische borging EHS

PRVs worden al benut voor juridische borging: voor het vastleggen van de EHS grenzen en het formuleren van 'nee, tenzij' afwegingen en Spelregels EHS bij het toestaan van ruimtelijke ingrepen. Dit zou nog meer kunnen worden uitgebouwd, door een 'nee, tenzij' regime vast te leggen dat bij iedere bouwvergunning moet worden toegepast. De PRV kan worden benut bij het verlenen van bouwvergunningen via de Woningwet.

Gemeentelijk niveau

Planologische opties om de herkenbaarheid EHS in bestemmingsplannen te vergroten

Het bestemmingsplan biedt allerlei mogelijkheden om de EHS herkenbaar maken. Het gaat om het opnemen van een kaartje met EHS gebieden in de toelichting, in de vorm van dubbelbestemming of aanduidingen, het koppelen van wezenlijke kenmerken en waarden aan het bestemmingsplan of het opnemen van (delen van de) 'nee, tenzij' toets in de planregels. Deze mogelijkheden zouden door meer gemeenten kunnen worden toegepast. Ook binnen de digitale standaard SVBP bestaan mogelijkheden.

Afwegingskader helder maken

Gemeenten kunnen in het bestemmingsplan regels opnemen dat bij een binnenplanse ingreep een ecooloog betrokken moet zijn of een 'nee, tenzij' toets in de planregels opnemen voor ontheffingen en bouw- en aanlegvergunningen. Dit gebeurt al bij sommige gemeenten. De afweging ligt dan wel bij B&W en een rol voor de provincie is bij deze binnenplanse afwegingen niet weggelegd. Een andere mogelijkheid is de verwijzing naar een document buiten het bestemmingsplan dat het afwegingskader voor de EHS beschrijft.

Recente ontwikkelingen

Herijking EHS

Dit rapport gaat uit van het EHS beleid zoals dat in de Nota Ruimte in 2006 is vastgelegd. Het kabinet Rutte heeft een herijking EHS aangekondigd dat mogelijk zal leiden tot wijzigingen in het EHS beleid. Toch blijft dan de behoefte aan een adequate planologische borging van de EHS. De inhoud van dit rapport blijft daarbij bruikbaar.

Effect nieuwe wetgeving

De verwachting is dat de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) en de Crisis- en HerstelWet (CHW) effecten zullen hebben op bestemmingsplannen en vergunningvrij bouwen in relatie tot handhaving. De combinatie van de WABO en de Crisis- en HerstelWet (CHW) zorgt ervoor dat ruimtelijke ingrepen buiten het bestemmingsplan om plaats kunnen vinden door het aanvragen van een omgevingsvergunning. Deze vergunning is in feite een projectbesluit zonder de verplichting om binnen 1 jaar een bestemmingsplan te maken. De WABO verruimt ook de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen. Zo is in veel gevallen het aanleggen van bijvoorbeeld een schuur of een zwembad niet meer vergunningplichtig. De precieze effecten van de WABO en de CHW waren geen onderdeel van dit onderzoek.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit rapport doet verslag van een tweejarig onderzoek dat Alterra heeft uitgevoerd voor het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) – het voormalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) - naar de planologische borging van de Ecologische Hoofdstructuur (2009-2010). De EHS is in 1990 als beleidsconcept geïntroduceerd met als doel behoud en herstel van biodiversiteit in nationaal en internationaal belangrijke natuurgebieden in Nederland. Planologische bestemming en bescherming is - naast begrenzing, verwerving en inrichting van EHS - een belangrijk onderdeel van de realisatie van de EHS. Het EHS-beleid lijkt op rijksniveau en op provinciaal niveau stevig verankerd, maar er is nog weinig inzicht in de doorwerking daarvan op gemeentelijk niveau, waar de bescherming van de EHS uiteindelijk in bestemmingsplannen moet neerslaan. In de Nota Ruimte wordt hiervoor de realisatiedatum 2008 genoemd (VROM, 2006). De aanleiding voor het onderzoek lag in de interesse van de Tweede Kamer hoe ver het is met deze doelstelling. Ook in het kader van de aanwijzing van de EHS als Groot Project (Tweede Kamer, 2007) wordt gevraagd naar informatie over de planologische bescherming in bestemmingsplannen. Met het aantreden van het kabinet Rutte zijn beleidsveranderingen te verwachten (Herijking EHS). Deze konden in het rapport niet meer worden meegenomen.

1.2 Probleem- en doelstelling

Het Rijk introduceerde de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 1990 in het Natuurbeleidsplan. Het was een antwoord op de constatering dat de grote ecologische en landschappelijke verscheidenheid van Nederland onder druk stond. Het Natuurbeleidsplan beschrijft de EHS als een beleidsconcept dat zich richt op: 'het concentreren van de prioritaire ecosystemen in een ruimtelijk stabiele en samenhangende ecologische hoofdstructuur' (LNV, 1990). Het ecologische doel van de EHS is het verminderen van de versnippering van natuurgebieden door grote eenheden natuur te creëren en natuurgebieden met elkaar te verbinden. Het vergroten van natuurgebieden helpt ook de kwetsbaarheid voor externe invloeden af te laten nemen (Lammers et al, 2005). De beoogde einddoelstelling voor de EHS bedraagt 728.512 ha in 2018, waarvan 275.012 ha uit nieuwe natuur bestaat (LNV, 2010). De totale geplande EHS bestaat uit:

- gerealiseerde EHS (dit zijn de bestaande natuurgebieden en gerealiseerde nieuwe EHS);
- nog niet gerealiseerde EHS (nieuwe natuur op kansrijke plekken, en om het netwerk te verbinden);
- beheersgebied (voor behoud van natuurwaarden die kunnen worden gecombineerd met agrarisch grondgebruik).
(LNV, 2010).

Het planologische spoor van het EHS beleid is erop gericht om de EHS te beschermen tegen schadelijke ruimtelijke ingrepen. Het is de taak van provincies om de EHS planologisch te begrenzen en conform het zogenoemde 'nee, tenzij'-regime, zoals opgenomen in Nota Ruimte, te beschermen (VROM, 2006). Gemeenten dienen de begrenzing en bescherming over te nemen in hun bestemmingsplannen. De rijksoverheid heeft in de Nota Ruimte als doel benoemd dat de begrensde EHS in 2008 is opgenomen in gemeentelijke bestemmingsplannen en dat gemeenten de begrensde robuuste verbindingzones (RVZ's) bij de eerstvolgende actualisering in hun bestemmingsplannen opnemen (VROM, 2006). Uit recente gegevens blijkt dat de provincies over het algemeen de EHS conform rijksbeleid hebben verankerd. In de rapportage EHS Groot project (LNV, 2010) wordt geconstateerd dat alle provincies een 'nee, tenzij'-regime of een vergelijkbaar beschermingsregime

hebben ingevuld. Het is echter de vraag of in alle bestemmingsplannen de EHS inmiddels op correcte wijze is begrensd en beschermd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het EHS-rapport van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer Kamerstukken 2006/7, 30 825, nrs. 1-2). Recente jurisprudentie (Raad van State 30 januari 2008) en vakliteratuur (Dirkx & Kuiper, 2004; Kistenkas, 2008) lijken dit vermoeden te bevestigen.

De planologische en juridische bescherming van de EHS is - naast verwerving, inrichting en beheer - een belangrijke voorwaarde voor het kunnen realiseren van de EHS. Het bestemmingsplan is bij uitstek het ruimtelijk plan waarin de borging van de EHS en de daarbinnen na te streven natuurdoelen wordt gerealiseerd (VROM-inspectie, 2004). Het bestemmingsplan is namelijk juridisch bindend voor eenieder. Bestemmingsplannen vormen het toetsingskader voor het verlenen van vergunningen die mogelijk schadelijk zijn voor de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS. De juridisch bindende bescherming van de EHS is vervat in de artikelvoorschriften van bijbehorende bestemmingen op gronden die in de EHS liggen.

Het doel van het onderzoek het verkrijgen van inzicht in:

1. Voortgang van de planologische en juridische bescherming van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen, voor zover mogelijk in een landsdekkend beeld
2. De knelpunten bij de planologische en juridische bescherming van de EHS.

Dit onderzoek beoogt het beleid handvatten te geven om te bepalen of beleidsinspanningen nodig zijn voor de planologische borging van de EHS.

Onderzoeksvragen:

- Hoe nemen gemeenten de EHS op in bestemmingplannen en welke planologische en/of juridische borging biedt dit?
- Hoe gaan gemeenten om met nieuwe EHS, bestaande EHS een beheersgebied?
- Welke knelpunten komen voor bij planologische borging van de EHS en wat zijn mogelijke oplossingen?
- Wat is de (landelijke) voortgang bij de planologische borging van de EHS?
- Welke mogelijkheden zijn er om de planologische en/of juridische verankering van de EHS bij te sturen?

1.3 Positionering planologische EHS

Om de Ecologische Hoofdstructuur mogelijk te maken en te laten functioneren is planologische borging een van de zaken die gerealiseerd moeten worden. Hierbij is geen sprake van een 'top down' strategie. Het rijk kiest er in de Nota Ruimte voor om het precieze begrenzen van de EHS aan provincies over te laten, en om bij de borging in bestemmingsplannen geen 'bestemming EHS' in de landelijke systematiek voor bestemmingsplannen op te nemen, zoals bijvoorbeeld bij hoogspanningsleidingen (wat een uniforme bestemming garandeert). Voor de EHS is gekozen voor toelatingsplanologie, een 'nee, tenzij' regime: plannen, projecten en initiatieven die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS aantasten zijn niet toegestaan, tenzij er redenen zijn van groot openbaar belang en er geen alternatieven zijn. Aan de andere kant is het niet de bedoeling om het landelijk gebied helemaal dicht te timmeren en op slot te zetten. Het bestemmingsplan biedt hiervoor de basisbescherming. Deze borging vindt bottom up plaats, door gemeenten en stedenbouwkundige bureaus samen met provincies. De planologische EHS is geen generiek begrip, maar een resultante van wat er in de praktijk bestemd wordt.

Hierdoor kan niet gesproken worden van 'de' planologische EHS, zowel op provinciaal niveau als op gemeentelijk niveau. Dit komt 1.) doordat de grenzen van de EHS op provinciaal nog schuiven en 2.) doordat het rijk niet heeft gekozen voor een herkenbare en eenduidige EHS op bestemmingsplanniveau.

Ad. 1 De beweging in de EHS begrenzing op provinciaal niveau, komt mede door de overgang van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 door de Wet ruimtelijke ordening (Wro) met ingang van juli

2008. De Nota Ruimte bevatte onder de oude WRO een PKB kaart met een (indicatieve) EHS begrenzing. De Nota Ruimte bevat daarnaast een verzoek aan provincies om de EHS nader uit te werken tot een begrensde EHS. Dit hebben provincies onder de oude WRO gedaan in streekplannen /omgevingsplannen. Dit gaat meestal om grof begrensde kaarten die niet op perceelniveau zijn vastgelegd. In het kader van de huidige Wro hebben veel provincies provinciale verordeningen (PRVs) opgesteld, waarin de grenzen van de EHS op (digitale) kavelbegrensde EHS kaarten veel strakker wordt vastgelegd. Het gevolg van de regelmatige aanpassingen van de EHS begrenzingen door provincies betekent dat gemeenten bij het opstellen van hun bestemmingsplannen te maken krijgen met een verschuivende EHS.

Ad. 2 De EHS is per bestemmingsplan verborgen in uiteenlopende bestemmingen en regels per bestemming. Daarbij heeft iedere gemeente en stedenbouwkundig bureau een eigen systematiek. Gezien het grote aantal bestemmingsplannen dat met de EHS overlapt leidt dit tot een gevarieerde planologische borging. Slechts 10 gemeenten in Nederland hebben geen EHS-gronden binnen hun gemeentegrenzen (zie bijlage 1). Dit betekent dat 433 van de 443 huidige gemeenten (d.d. begin 2009) voor dit onderzoek relevant zijn. Deels is de EHS nog niet geborgd. Dit is het geval bij bestemmingsplannen van voor 1990. Bij recente herzieningen lijkt het erop dat gemeenten doorgaans één bestemmingsplan voor hun hele buitengebied opstellen. Bij gemeenten waarvan de bestemmingsplannen buitengebied ouder zijn, is vaak sprake van meerdere plannen. Omdat er (nog) geen landelijk bestand met bestemmingsplangrenzen is, is het onbekend hoeveel vigerende bestemmingsplannen buitengebied er in Nederland zijn. Variërend tussen 1 en 6 bestemmingsplannen per gemeente gaat het in totaal om meer dan 400 tot zo'n 2600 bestemmingsplannen in heel Nederland waarin de EHS op uiteenlopende wijzen is opgenomen.

Er kan dus tot op heden niet gesproken worden van één eenduidige planologische EHS. Voor het onderzoek – en met name voor de mogelijkheden om een landsdekkend beeld te geven - had dit verschillende gevolgen. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Fasen in het onderzoek

Het onderzoek had een looptijd van 2 jaar. De aanpak van het onderzoek bestond uit grofweg drie fasen:

- Verkenning van mogelijkheden tot een landsdekkend beeld
- Interviewronde bij de provincies
- 'Casuïstiek': een verdiepingsslag door nader onderzoek naar bestemmingsplannen en gesprekken met gemeenten en stedenbouwkundige bureaus

Verkenning landsdekkend beeld

De verkenning van de mogelijkheden om te komen tot een landsdekkend beeld heeft plaatsgevonden in 2009. Hierbij zijn eerst handmatig (papieren) bestemmingsplannen gescreend op begrenzing en bestemmingen onder de EHS en bestemmingsplanregels. Vervolgens zijn de mogelijkheden verkend om tot een enquête te komen onder de Nederlandse gemeenten die te maken hebben met de EHS. De insteek van de enquête is verlaten, onder meer omdat het gemeente ambtenaren onevenredig veel tijd zou kosten om in alle bestemmingsplannen alle bestemmingen onder de EHS op regels te moeten nalopen. Dit zou de responskansen van de enquête verkleinen, zodat er geen landsdekkend beeld ontstaat. Gaandeweg het eerste jaar is het streven om tot een landsdekkend beeld van de planologische borging van de EHS te komen losgelaten. De belangrijkste redenen hiervoor waren het aantal bestemmingsplannen en het feit dat elk plan doorzocht moest worden op alle bestemmingen en planregels onder de EHS. Dit zou een onevenredig grote inspanning kosten. Uitgaande van zo'n 430 gemeenten met gemiddeld 4 bestemmingsplannen waarbinnen EHS aanwezig is en 4 uur per bestemmingsplan betekent dit ongeveer 7000 manuur (vier manjaren) (exclusief de tijd die nodig is voor de verwerking van de gegevens). Dit paste niet binnen de omvang van het onderzoek. Het accent van het

onderzoek is gaandeweg meer komen te liggen op een 'state of the art': een inschatting van generieke en unieke manieren waarop gemeenten omgaan met de EHS in bestemmingsplannen en welke mate van bescherming dit biedt, zonder dat dit pretendeert een landsdekkend beeld te geven. Daarnaast is het onderzoek gericht op het geven van handvatten aan gemeenten voor het verankeren van de EHS in bestemmingsplannen.

Interviewronde bij de provincies

In de periode oktober 2009 en februari 2010 zijn in het kader van het project interviews gehouden bij alle provincies, met als doel de provinciale kennis te benutten over de planologische borging van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen. Deze provincie ronde was bedoeld om een eerste overzicht te krijgen van de planologische borging van de EHS. De kennis bij de provincies hierover is groot, omdat zij de afgelopen jaren met hun goedkeuringspraktijk onder de oude WRO alle nieuwe bestemmingsplannen onder de EHS hebben getoetst. Daarnaast vormt provinciaal beleid, naast het rijksbeleid, het kader waarbinnen gemeenten de EHS planologisch borgen. Het doel van de interviewronde was drieledig:

- Inzicht in de voortgang van de borging van de EHS in bestemmingsplannen (terugblik)
- Inzicht in de knelpunten waar provincies en gemeenten tegenaan lopen
- Inzicht in de huidige (evt. vernieuwde) aansturing door provincies onder de Wro (waaronder provinciale ruimtelijke verordeningen).

'Casuïstiek'

In de laatste fase van het onderzoek is door middel van casuïstiek (dat wil zeggen: het in de diepte bestuderen van enkele bestemmingsplannen) en interviews bij gemeenten en stedenbouwkundige bureaus geprobeerd inzicht te krijgen in de wijze waarop in bestemmingsplannen wordt omgegaan met de EHS, op welke wijze dit kan en welke voors en tegens er zijn van deze mogelijkheden. Deze stap was bedoeld om het globale beeld dat in de interviews bij de provincies is verkregen, te verdiepen en te verifiëren.

Beleidsanalyse

In een klassieke beleidsanalyse is de analyse er vaak uitsluitend op gericht om de conformiteit te meten tussen plannen, regels, beleid of wetteksten en de uitkomsten van het uitvoeringproces. De vraag is dan: zijn de uitkomsten conform de letter van het beleid? Dit werkt het beste bij operationeel beleid. Bij evaluatie van strategisch beleid of beleid dat via verschillende bestuurlijke niveaus of partijen operationeel wordt gemaakt is het van belang om het beoordelingskader te verruimen (zie bijvoorbeeld Mastop en Faludi 1993). Naast de letter van een wet of beleid is er de 'geest' van een wet of beleid, de visie die betrokkenen erop na houden over hoe beleid zou moeten functioneren. Bijvoorbeeld bij doorwerking van beleid van het rijk via provincies naar gemeenten ondergaat het rijksbeleid verschillende interpretatieslagen. Deze ruimte wordt vaak ook ingebouwd om tot maatwerk te kunnen komen. Voor de evaluatie betekent dit dat naast een beoordeling op grond van conformiteit ook aandacht wordt besteed aan interpretatie die op lagere overheidsniveaus plaatsvindt. Zo kan het antwoord op de vraag 'is de EHS correct in bestemmingsplannen opgenomen?' niet alleen beoordeeld worden op grond van conformiteit met het rijksbeleid, maar ook op grond van de beleidspraktijk en interpretaties van degenen die op provinciaal en lokaal niveau invulling en uitvoering geven aan het beleid.

Methoden en organisatie

In het onderzoek zijn de volgende methoden gebruikt: gebruik van GIS analyses, documentenanalyse en interviews.

GIS analyse

Inzicht in de wijze waarop de EHS in recente bestemmingsplannen is opgenomen komt in dit onderzoek van de overheidssite: www.ruimtelijkeplannen.nl. Om eigen GIS analyse te doen zijn niet alleen de voorschriften en planregels gebruikt, maar ook de digitale kaarten. De digitale kaarten zijn benaderd via 'Web Feature Services' van ruimtelijkeplannen.nl en gecombineerd met bijvoorbeeld provinciale EHS begrenzings. De provinciale EHS begrenzings zijn verkregen via het geoportaal van de gezamenlijke provincies (www.provinciaalgeoregister.nl)

Interviews

Interviews zijn afgenomen bij provincies, gemeenten en stedenbouwkundige bureaus. Voor de interviews bij de provincies is een gestructureerde vragenlijst gebruikt, met als thema's o.a. het actualiseren van bestemmingsplannen in de provincie, het meewegen van de EHS bij bestemmingsplanherzieningen en provinciale aansturing van gemeenten op gebied van EHS. De gesprekken zijn op band opgenomen en interviewverslagen zijn teruggesteeld voor review aan de respondenten, evenals de (interne) notitie die op basis van deze interviewronde is opgesteld. De interviews bij gemeenten en stedenbouwkundige bureaus waren gefocused rondom een bepaald bestemmingsplan. Hier zijn de vragen op afgestemd. De gesprekken zijn op band opgenomen. De relevante teksten over de 'casus' die in deze rapportage zijn opgenomen, zijn aan de respondenten ter review voorgelegd. Zie voor de respondenten bijlage 2.

Keuze 'casus'

De keuze van de te bestuderen bestemmingsplannen is tot stand gekomen na de interviewronde bij de provincies. Uit de interviewronde bij de provincies kwam een aantal mogelijke knelpunten en thema's naar voren die we in concrete bestemmingsplannen wilden verdiepen en verifiëren. De bestemmingsplannen die zijn bestudeerd zijn gekozen om een spreiding over deze thema's te laten uitkomen. Daarnaast zijn via de website www.ruimtelijkeplannen.nl bij een bepaalde thematiek ook andere bestemmingsplannen gezocht en zijn kleine vergelijkende analyses gedaan van 4 tot 10 bestemmingsplannen rond een bepaald thema. Voor de verantwoording van de bestudeerde bestemmingsplannen, zie bijlage 3.

Organisatie en begeleidingscommissie

Voor de begeleiding van dit project is een begeleidingscommissie gevormd. Hierin waren de volgende partijen vertegenwoordigd: het Ministerie van LNV (NLP, DRZ en DK), de VROM Inspectie, provincie Limburg en provincie Noord-Holland (namens het IPO), gemeente Steenwijkerland (namens de VNG), Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

Afbakeningen

- Wanneer een voorgenomen ingreep in de EHS niet in het vigerende bestemmingsplan past, wordt de ingreep beoordeeld volgens het 'nee, tenzij' regime. Dit betekent dat er een afweging plaatsvindt of de ingreep de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantast, of er reële alternatieven zijn en of er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Of deze afwegingen rond het 'nee, tenzij' regime goed worden uitgevoerd is geen onderdeel van dit onderzoek. Dit onderzoek is uitsluitend gericht op de regels, niet op de uitvoering en handhaving daarvan. Zie voor dat onderwerp een recent rapport van de VROM Inspectie: Naleving beschermingsregime EHS-beleid (VROM-Inspectie, 2010).
- Het compenseren van natuurschade bij ruimtelijke ingrepen in de EHS is een onderdeel van het 'nee, tenzij' regime. Compensatie moet uiteindelijk door gemeenten geborgd worden in een bestemmingsplan. Het beschrijven van compensatie in bestemmingsplannen is geen onderdeel van dit onderzoek en wordt niet als zodanig beschreven.
- Dit onderzoek richt zich uitsluitend op een analyse van de planologische EHS. De realisatie van de EHS verloopt via verschillende instrumenten, zoals financiële instrumenten: subsidies Investeringsbudget Landelijk Gebied (voor aankoop, inrichten en beheer), flankerend beleid (zoals de milieu-instrumenten:

provinciale milieuverordeningen, de Wet Milieubeheer en het peilbesluit) en juridisch instrumentarium (bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet, die een groot deel van de EHS gebieden wettelijke bescherming biedt). Deze komen alleen aan de orde voor zover ze overlap geven met het bestemmingsplan.

- Het onderzoek is uitgevoerd in 2009 - 2010. In de tussentijd hebben nieuwe ontwikkelingen in wetgeving en politiek de situatie rondom de EHS enigszins veranderd. Bij de beschrijving van formele rollen en taken van bestuurslagen en de instrumenten uit de ruimtelijke ordening waarmee de EHS planologisch wordt geborgd, is uitgegaan van de Wet ruimtelijke ordening die in juli 2008 is ingegaan. Met de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) is hierin veel veranderd. Dit is niet meegenomen. Ook de ontwikkelingen rondom de EHS die voortvloeien uit het regeerakkoord van het Kabinet Rutte zijn, omwille van een tijdige oplevering van het rapport, buiten beschouwing gebleven.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstukken 2 en 3 zijn een weergave van de **uitgangspunten** (wettelijk en beleidsmatig) die het kader vormen voor de borging van de EHS in bestemmingsplannen.

Hoofdstuk 2 geeft de instrumenten weer waarmee de bestuurslagen in het kader van de Wro de EHS planologisch kunnen borgen, met speciale aandacht voor het bestemmingsplan.

Hoofdstuk 3 geeft het rijks- en provinciaal ruimtelijke regime voor de EHS weer.

De hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 gaan in op **de praktijk van bestemmingsplannen**, zoals we die in het onderzoek hebben aangetroffen. In deze hoofdstukken gaat het vooral om manieren die er zijn om de EHS te borgen, die gemeenten benutten, dus antwoord op de vraag: op welke wijze nemen gemeenten de EHS op in bestemmingsplannen? In deze hoofdstukken wordt gebruik gemaakt van casuïstiek.

In hoofdstuk 4 komt aan de orde hoe gemeenten met de EHS omgaan bij herzieningen van bestemmingsplannen, hoe het proces daarbij verloopt bij gemeenten en stedenbouwkundige bureaus en vervolgens hoe gemeenten om (kunnen) gaan met begrenzen, bestemmen en beschermen van de EHS.

In hoofdstuk 5 komt de borging van bestaande EHS aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de planologische borging van beheersgebied. In Hoofdstuk 7 komt de borging van nog niet gerealiseerde EHS aan de orde.

In hoofdstuk 8 wordt uiteengezet welke mate van borging de bestemmingsplannen bieden voor de EHS. Het gaat om het omgaan met ingrepen in de EHS en de **ruimte in bestemmingsplannen voor niet natuurfuncties**.

In hoofdstuk 9 wordt besproken welke **planologische en juridische oplossingen** er zijn om de EHS planologisch te borgen. Dit hoofdstuk, dat is op te vatten als een gereedschapskist voor overheden (rijk, provincies en gemeenten), vat de planologische opties die in het rapport de revue zijn gepasseerd nog eens samen en geeft voors en tegens van die opties. Daarnaast geeft het een idee voor een meer juridische borging van de EHS, waarbij vooral het provinciale niveau aan zet is.

In hoofdstuk 10 worden de onderzoeksvragen beantwoord en komen mogelijkheden aan bod om de planologische borging van de EHS bij te sturen, aan de hand van **conclusies en aanbevelingen**.

2 Planologische borging van de EHS: uitgangspunten

De planologische bescherming van de EHS krijgt gestalte via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die sinds 1 juli 2008 van kracht is. In paragraaf 2.1 worden eerst de formele taken en mogelijkheden uiteengezet van de bestuurslagen bij de planologische borging van de EHS. In paragraaf 2.2 komt aan de orde welke instrumenten de Wet ruimtelijke ordening het rijk en de provincies biedt om het eigen beleid en ruimtelijke regime voor de EHS te borgen en te laten doorwerken naar gemeenten. Tot slot wordt de rol van het bestemmingsplan bij de planologische borging van de EHS geborgd uitgelegd (paragraaf 2.3).

2.1 Formele rollen bestuurslagen EHS

De Ecologische Hoofdstructuur is geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan uit 1990 (TK 21149, nr. 2). Aanleiding voor het nieuwe beleid was de voortgaande achteruitgang van het aantal planten en dieren, de afname van de biodiversiteit en de vermindering van het areaal natuur. In het Natuurbeleidsplan werd een 'ruimtelijk stabiele ecologische hoofdstructuur' beoogd waarbinnen 'duurzaam behoud, herstel en ontwikkeling van nationaal en internationaal belangrijke ecosystemen' vorm moesten krijgen (LNV, 2010).

De realisatie van de EHS stoelt op het verwerven en inrichten van natuurgebieden, beheer van natuurgebieden en ruimtelijke bescherming tegen schadelijke ingrepen.

De minister is eerstverantwoordelijk voor (de uitvoering van) het natuurbeleid. De taken van het rijk zijn gericht op het aangeven van een ruimtelijk regime, inclusief de mogelijkheden voor ontwikkeling en het financieren van de realisatie via grondaankopen. Het rijk is resultaatverantwoordelijk voor de totstandkoming van de EHS in 2018 en de bescherming, ontwikkeling en instandhouding van EHS (Algemene Rekenkamer, 2006).

Met name provincies hebben in de uitvoering van het EHS-beleid een prominente rol gehad. De rol van de provincies is versterkt met de inwerkingtreding van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) op 1 januari 2007, wettelijk verankerd door de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Via het ILG zijn met provincies zevenjarige afspraken gemaakt over het realiseren van beleid in het landelijk gebied, waaronder de EHS (LNV, 2010). Via het ILG zijn provincies verantwoordelijk voor prestatieafspraken op het vlak van verwerving, inrichting, beheer, milieukwaliteit en ontsnippering van de EHS. Provincies stellen daarnaast een EHS begrenzing vast (in structuurvisies / voormalige streekplannen) met een bijbehorend ruimtelijk regime, en stellen natuurbeheerplannen op, die de basis vormen van het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL).

De rol van gemeenten ligt in het opnemen en beschermen van de begrensde EHS in bestemmingsplannen, inclusief de vergunningverlening die hierbij hoort.

2.2 Planologische bescherming EHS en de Wet ruimtelijke ordening

De doorwerking van het EHS beleid van Rijk naar provincies en gemeenten loopt via het spoor van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Kern van de Wro is dat overheden vooraf kenbaar maken wat hun belangen zijn

en met welke instrumenten ze die willen borgen (LNV, 2010). Voor rijk en provincies betekent deze proactieve opstelling dat ze zoveel mogelijk vooraf, door bestuurlijk overleg of de inzet van bepaalde (juridische) instrumenten, duidelijk maken wat de rijks- cq provinciale belangen zijn en hoe deze vertaald moeten worden in bestemmingsplannen (Buitelaar en Sorel, 2009).

Ruimtelijk beleid wordt vastgelegd in een structuurvisie (door alledrie de bestuurslagen). De structuurvisie is 'zelfbindend' en beschrijft de ruimtelijke visie van het rijk, provincies en gemeenten. Deze zelfbinding betekent dat de structuurvisie het referentiekader is dat de overheden hanteren bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden (VROM, 2003). De structuurvisie wordt voorzien van een realisatieparagraaf, waarin aangegeven wordt welke instrumenten worden ingezet om de beleidsdoelen uit de structuurvisie te bereiken.

Doorwerking rijks- en provinciaal beleid naar gemeenten

Er is geen sprake van een directe juridische doorwerking van een structuurvisies van het rijk en provincies naar gemeenten. De Wro biedt het rijk en provincies verschillende mogelijkheden om met de doorwerking om te gaan. Wanneer er sprake is van rijks- en provinciaal belang kan het rijk of de provincie in principe zelf de uitvoering ter hand nemen of gemeenten met verschillende instrumenten manieren aansturen. In te zetten instrumenten zijn bijvoorbeeld financiële regelingen, het maken van bestuurlijke afspraken of het stellen van algemene regels via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB, rijk) of een verordening (provincie) (LNV, 2010). Hier worden kort enkele van de meest algemene manieren besproken waarop rijk en provincie hun ruimtelijk beleid pro-actief en reactief kunnen borgen in de doorwerking naar gemeenten.

Voor een juridische doorwerking van het rijks- en provinciaal ruimtelijke beleid biedt de Wro het rijk de mogelijkheid om regels op te stellen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en provincies het instrument van de 'Provinciaal Ruimtelijke Verordening' (PRV) (artikel 4.1 Wro). In een AMvB/PRV kan het rijk resp. een provincie in algemene regels haar ruimtelijke belang beschrijven, wat een juridische doorwerking naar bestemmingsplannen heeft. Gemeenten zijn verplicht deze algemeen verbindende voorschriften op te volgen bij het maken van een bestemmingsplan (VROM, 2003).

Naast of in plaats van het stellen van regels, kan de provincie het provinciaal belang vooraf aangeven in het interbestuurlijk overleg. Onder de huidige Wro maken provincies in het vooroverleg (artikel 3.1.1 Bro) duidelijk welke provinciale belangen spelen in het bestemmingsplangebied. Daarnaast zijn gemeenten verplicht ontwerp bestemmingsplannen met een provinciaal belang naar de provincie te sturen (en met een rijksbelang naar het rijk).

De Wro biedt daarnaast reactieve instrumenten om het rijks- en provinciaal belang te borgen. Het rijk/ de provincie heeft de mogelijkheid te reageren op onderdelen van het plan door een 'zienswijze' in te dienen (artikel. 3.8 lid 1, sub d, Wro). In de zienswijze kan het rijk/de provincie motiveren waarom ze denkt dat een onderdeel van het ontwerp bestemmingsplan niet voldoet aan het rijks- cq provinciaal beleid. Het rijk/de provincie kan vervolgens bij de vaststelling van het bestemmingsplan een reactieve aanwijzing geven als ze van mening is dat een gemeente de opmerkingen uit de zienswijze niet naar tevredenheid heeft verwerkt in het plan (artikel 3.8 lid 6 Wro)¹. Het effect is dat de betreffende onderdelen van het bestemmingsplan niet in werking treden².

¹ Onduidelijk is of een provincie die geen PRV heeft voldoende rechtsgrond heeft voor een reactieve aanwijzing. Hiervoor is het wachten op jurisprudentie.

² Onder de oude WRO had de provincie een goedkeuringsplicht (art. 28, WRO). De provincie toetste elk bestemmingsplan aan haar provinciale beleid en kon goedkeuring onthouden aan onderdelen van het plan als die in strijd bleken met het provinciaal beleid.

Rijk en provincies kunnen ook door middel van een eigen bestemmingsplan (inpassingsplan) (delen van) de EHS zelf planologische borgen. Een inpasingsplan vereist dat het rijk of de provincie zelf de detailafwegingen maken op gebiedsniveau.

In plaats van het benutten van de bovenstaande Wro instrumenten kunnen rijk en provincies hun belangen ook borgen via bestuurlijke afspraken, beleidsregels en/of interbestuurlijk overleg.

2.3 Het bestemmingsplan bij EHS borging

Het Rijk beschrijft het begrip ruimtelijke ordening in de memorie van toelichting op de huidige Wet ruimtelijke orden (Wro) als volgt: 'Het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen.' Het bestemmingsplan heeft een centrale rol bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeenteraad stelt een bestemmingsplan vast en wijst daarin de functie (bestemming) van gronden aan en geeft regels ten aanzien van gebruik en bouwen op deze gronden. De toekenning van bestemmingen bij een herziening van een bestemmingsplan is afgestemd op de vigerende bestemming, de actuele situatie en de eventuele wensen van eigenaren en gebruikers (mRo, 2010).

Het bestemmingsplan vervult in de ruimtelijke ordening twee functies: de sturingsfunctie en de waarborgfunctie. De sturingsfunctie moet ervoor zorgen dat gewenst gebruik van de grond wordt bevorderd en ongewenst gebruikt wordt tegengegaan. De waarborgfunctie verschaft de juridische basis voor de overheid, de burgers en het bedrijfsleven ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied (VROM, 2003). Het bestemmingsplan is de juridische basis voor het toetsen van aanvragen voor een bouw-, aanleg- of sloopvergunningen, de vestiging van een voorkeursrecht en onteigening (Kistenkas, 2008a). De gemeenteraad kan, waar ze geen ruimtelijke ontwikkeling voorziet, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen; een conserverend bestemmingsplan³.

Digitalisering en actualisering van bestemmingsplannen en huidige Wro

De Wro zorgt voor een versnelde actualisatie van oude bestemmingsplannen. Dit komt door de verplichting van gemeenten om bestemmingsplannen die voor 1 juli 2003 onherroepelijk zijn geworden uiterlijk op 1 juli 2013 te vervangen door bestemmingsplannen conform de Wro (Artikel 9.1.4 Invoeringswet Wro). In de Wro, art. 3.1 lid 2 Wro, is een actualisatie plicht opgenomen van bestemmingsplannen van elke 10 jaar (art. 3.1 lid 2 Wro)⁴. Via de Wro bestaat de verplichting voor o.a. gemeenten om per 1 juli 2008 ruimtelijke plannen digitaal beschikbaar te stellen.

EHS en bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan bestaat uit 3 hoofdonderdelen: de toelichting, de verbeelding (met bestemmingen) en de planregels. Alleen de verbeelding en de planregels zijn juridisch bindend. De toelichting is dus niet bindend, maar geeft aan hoe het bestemmingsplan tot stand is gekomen en welke keuzes gemaakt zijn.

³ De invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) verandert de procedure waarmee dit plaatsvindt. (Zie paragraaf 8.3).

⁴ Het is mogelijk deze met nog eens tien jaar te verlengen. Als sanctie geldt dat gemeenten geen leges meer kunnen heffen over onder meer bovengenoemde vergunningen.

Op bestemmingsplanniveau kunnen in de bescherming van de EHS de volgende stappen worden onderscheiden (vrij naar: Sanders et al., 2004):

- beschrijving EHS beleid in de toelichting;
- begrenzen en bestemmen op de verbeelding;
- het opstellen van planregels.

Beschrijving EHS beleid in de toelichting

De toelichting van het bestemmingsplan bevat informatie over de relevante beleidstukken van Rijk en provincies. Hieronder valt ook het beleid voor de EHS van het Rijk en de provinciale uitwerkingen daarvan.

Het begrenzen en bestemmen van de gronden van de EHS op de verbeelding

Het rijk schrijft in een groot aantal richtlijnen de vorm en inhoud van bestemmingsplannen voor. De belangrijkste zijn de 'Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen' (SVBP) en de 'Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten' (STRI) (VROM, 2008b, VROM, 2008c). Deze voorschriften maken het mogelijk om de bestemmingsplannen digitaal te beschikking te stellen via de internetsite 'www.ruimtelijkeplannen.nl'.

Sinds de introductie van de Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen (SVBP2008) is gewerkt aan een landelijke standaard voor bestemmingscategorieën en de daarbij behorende wijze van aanduiding op de verbeelding. Naast het verbeteren van de vergelijkbaarheid tussen bestemmingsplannen onderling is ook een vereenvoudiging van de gebruikte bestemmingscategorieën aanvankelijk een onderdeel van de wettelijk verplichte standaardisering. De standaarden hebben geen invloed op de inhoud van het bestemmingsplan; die bepaalt het bevoegd gezag wanneer een bestemmingsplan wordt ontwikkeld. De SVBP2008 categorieën functioneren in de praktijk als een voorraadkast voor mogelijke bestemmingscategorieën, die kunnen worden gebruikt om het grondgebruik aan te duiden. De standaard is een levend document, waarin steeds wijzigingen worden aangebracht om de regeling goed te laten aansluiten bij de praktijk van de ruimtelijke ordening.

De standaard kent voor een bestemming hoofdgroepen (bijvoorbeeld Natuur), waaronder bijbehorende (hoofd) functies of gebruiksdoelen zijn aangegeven (voor Natuur zijn dat: ecologische verbindingzone en natuurgebied). Sommige hoofdgroepen, als agrarisch, kennen veel (22) gebruiksdoelen, ander veel minder. Daarnaast zijn er hoofdgroepen (agrarisch met waarden), die in hun aanduiding refereren naar andere gebruikskennmerken (zoals natuur, landschap, ecologie, archeologie, cultuurhistorie en geomorfologie). Voor ieder van deze hoofdgroepen en gebruiksdoelen is nauwkeurig in de standaard aangegeven op welke wijze de weergave op de verbeelding dient plaats te vinden. (Niet in de standaard opgenomen is de juridische omschrijving van de daarbij behorende voorschriften. Die blijken in de praktijk behoorlijk te kunnen verschillen onder een en dezelfde bestemmingscategorie uit de standaard).

Een gemeente kan kiezen uit hoofdgroepen voor bestemmingen als:

- Bos
- Groen
- Natuur
- Recreatie
- Water
- Agrarisch met waarden
- Overig.

Naast de bestemmingen geeft de standaard ook een indeling voor dubbelbestemmingen. Zo is een Hoofdgroep aanwezig (bijvoorbeeld Waarde) met een daarbij behorende Hoofdfunctie of gebruiksdoel. Voor de EHS kunnen gemeenten bij dubbelbestemmingen kiezen voor de hoofdgroep 'Waarde'. Onder deze hoofdgroep waarde vallen namelijk de volgende gebruiksdoelen:

- archeologie
- cultuurhistorie
- ecologie
- geomorfologie
- natuur- en landschap
- landschap
- natuur

(VROM, 2008b).

Als laatste bevat de SVBP2008 aanduidingen, specificaties van bestemmingen en dubbelbestemmingen met betrekking tot het gebruik of het bouwen. Er zijn zes soorten aanduidingen te onderscheiden (onder meer gebiedsaanduidingen). Binnen de groep van gebiedsaanduidingen (8 stuks als bijvoorbeeld milieuzone) zijn weer gespecificeerde aanduidingen daaronder aangegeven (als bodembeschermingsgebied).

Het verschil tussen bestemmingen, dubbelbestemmingen en aanduidingen (Geonovum, 2008)

Een *bestemming* geeft aan welke gebruiksdoelen of functies aan een bepaald stuk grond zijn toegekend. Voorbeelden van bestemmingen uit deze standaard zijn: 'Agrarisch', 'Agrarisch met waarden' of 'Bedrijf'. Elke bestemming heeft zijn eigen planregels voor bouwen en andere werkzaamheden.

Er is sprake van een *dubbelbestemming*, indien op een stuk grond twee of meer onafhankelijk van elkaar voorkomende bestemmingen voorkomen. Hierbij is er altijd sprake van een rangorde tussen de dubbelbestemming en de daarmee samenvallende bestemming. Elke dubbelbestemming heeft eigen planregels voor bouwen en andere werkzaamheden. In de bij de dubbelbestemming behorende planregels wordt de verhouding tussen de doeleinden (functies) van de bestemmingen aangegeven. Aan een dubbelbestemming bestaat behoefte, wanneer een bestemming onvoldoende recht doet aan de functies/gebruiksdoelen die op de betrokken gronden toelaatbaar (moeten) zijn of wanneer ruimtelijk relevante belangen veilig moeten worden gesteld die niet of onvoldoende met een bestemming kunnen worden gewaarborgd. Voorbeelden zijn 'waarde – ecologie' of 'waarde – archeologie'. De specifieke kenmerken van dubbelbestemmingen brengen met zich mee dat deze bestemmingen doorgaans een relatief groot gebied beslaan en veelal op meerdere bestemmingen betrekking hebben.

Behalve bestemmingen en dubbelbestemmingen zijn binnen het bestemmingsplan *aanduidingen* te onderscheiden. Aanduidingen hebben geen eigen planregels. Het zijn juist de planregels van de bestemmingen en de dubbelbestemmingen waarin regels voorkomen die alleen van toepassing zijn op plekken met een bepaalde aanduiding. Het gaat om regels met betrekking tot het gebruik of het bouwen. Aanduidingen hebben altijd juridische betekenis, waardoor zij niet alleen voorkomen in de analoge en digitale verbeelding van een bestemmingsplan, maar ook in de planregels.

Het beschermen van de bestemde gronden EHS via een inhoudelijke omschrijving in de regels

In de SVBP2008 zijn ook regels opgenomen hoe een bestemmingsplan dient te zijn opgebouwd in hoofdstukken, bestemmingsregels, begripshantering en de wijze van meten en weergave in het plan. De planregels in het bestemmingsplan zijn gericht op een ieder die in het plangebied wil bouwen of grond of gebouwen wil gebruiken (Tunnissen, 2009). Het SVBP geeft aan welke onderdelen de planregels moeten bevatten, namelijk:

- Bestemmingsomschrijving
- Bouwregels

- Nader eisen
- Ontheffing van de bouwregels
- Specifieke gebruiksregels
- Ontheffing van de gebruiksregels
- Aanlegvergunning⁵
- Sloopvergunning
- Wijzigingsbevoegdheid

Het toestaan van ingrepen in het bestemmingsplan

Bestemmingsplannen vormen een van de toetsingskaders voor het verlenen van vergunningen voor bouwen en werkzaamheden.

Normaliter stelt de raad van een gemeente een bestemmingsplan vast (art. 3.1 Wro). Daaraan zullen aanvragen om een bouwvergunning getoetst worden (art. 40 Woningwet). De belangrijkste toetsingsgrond bij de bouwvergunningverlening is doorgaans strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan. Andere toetsingsgronden zijn o.m.: de bouwverordening, de provinciale ruimtelijke verordening of een beheersverordening (Kistenkas, 2008).

Soms kunnen echter burgemeester en wethouders een bestemmingsplan wijzigen, nader uitwerken, ontheffing verlenen van bij het plan aangegeven regels (zogenoemde 'binnenplanse ontheffing') of ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen stellen (art. 3.6 Wro). Ook kunnen er voorlopige bestemmingen worden aangewezen (art. 3.2 Wro). In de rechtsliteratuur staan deze afwijkingsbevoegdheden bekend als de flexibiliseringsbepalingen of flexibiliteitsinstrumenten.

Er worden dus mogelijkheden geboden om flexibiliteit in een bestemmingsplan aan te brengen. Veranderingen zijn mogelijk en uitzonderingen kunnen worden toegestaan. Van Buuren et al. (2009) merken hierover op: 'Met deze instrumenten kan in de praktijk creatief worden omgegaan. Duidelijk is echter dat flexibiliteit in een spanningsrelatie staat tot rechtszekerheid.'

Verskil 'bij recht' en flexibiliseringbepalingen

Wanneer 'bij recht' in een bestemmingsplan iets wordt toegestaan, wordt een vergunningaanvraag direct aan de planregels getoetst. Bij recht kunnen in een bestemmingsplan geen nadere afwegingen worden opgenomen. Het bestemmingsplan geeft rechtstreeks aan wat er is toegestaan en wat is verboden. In het geval van flexibiliseringbepalingen vindt op het moment van een vergunningaanvraag een nadere afweging plaats door B&W.

Het projectbesluit⁶ is te beschouwen als de opvolger van de art. 19-vrijstelling van de oude WRO. Een projectbesluit zorgt ervoor dat het vigerende bestemmingsplan buiten toepassing blijft voor de verwezenlijking van een project dat afwijkt van het bestemmingsplan. Het is in essentie een vrijstelling van het plan. Daarmee doorbreekt projectmatige besluitvorming de planmatige besluitvorming. Binnen een jaar moeten burgemeester en wethouders een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage leggen waarin het project is ingepast (art. 3.8e, sanctie: anders geen leges in te vorderen door gemeente; verlenging mogelijk). Zo is er toch nog een

⁵ Per één oktober 2010 is de term 'aanlegvergunning' door de invoering van de WABO vervallen. Geonovum vraagt gebruikers nu te spreken over een: 'Omgevingsvergunning voor het uitvoeren een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden'. In dit rapport spreken wij nog van aanlegvergunningen.

⁶ De invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) verandert de procedure van het projectbesluit (paragraaf 8.3).

koppeling van project en plan. Voor het provinciaal en rijksprojectbesluit gelden dezelfde eisen; ook inpassingsplannen moeten aangepast worden, waarbij het project wordt ingepast (art. 3.19a en art. 3.20a) (Kistenkas, 2008a).

Strijdigheden bestemmingplan met provinciale verordeningen

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan is een gemeente verplicht om vooronderzoek verrichten. Deze verplichting voort uit de Algemene Wet Bestuursrecht waarin het principe van het 'zorgvuldigheidsbeginsel' is vastgelegd (artikel 3:2 Awb). Voor de EHS betekent dit dat het bestemmingsplan moet ingaan op de vraag of er sprake is van EHS in het bestemmingsplan en de wijze waarop rekening is gehouden met zowel de Rijks- als provinciaal beleid voor de EHS.

Zowel een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) als een PRV hebben een juridische doorwerking naar bestemmingsplannen, die ook gevolgen heeft voor de vergunningverlening. Als een bestemmingsplan onderdelen bevat die strijdig zijn met de regels uit een AMvB of PRV kan een rechter die onderdelen onverbindend verklaren, wegens 'strijd met de bij of krachtens de Wro gestelde (hogere) regels'. Dit betekent dat een vigerend onherroepelijk bestemmingplan onderdelen kan bevatten die niet rechtmatig zijn (VROM, 2003).

Als een onherroepelijk bestemmingsplan regels bevat die strijdig zijn met een AMvB of PRV, dan moet een gemeente een eventuele bouw- of sloopvergunning weigeren. Hierbij geldt wel de termijn die in de AMvB of PRV is gesteld, waarbinnen een bestemmingsplan aan de algemene regels moet voldoen. Ook is het mogelijk dat een belanghebbende naar de rechter gaat om het strijdige deel te vernietigen of buiten toepassing te verklaren (VROM, 2003). Dit kan o.a. bij een vermoeden dat onderdelen van een bestemmingsplan in strijd zijn met de gestelde regels voor de EHS in PRV (of AMvB).

3 Het ruimtelijke regime voor de EHS op rijks- en provinciaal niveau

In dit hoofdstuk wordt besproken welke invulling het rijk en de provincies geven aan het ruimtelijke regime voor de EHS. Dit rijks- en provinciale beleid vormt het kader voor het borgen van de EHS in bestemmingsplannen door gemeenten. De Nota Ruimte is de vigerende beleidsmatige basis voor de EHS op rijksniveau; de provincies hebben het ruimtelijk regime uitgewerkt op 12 verschillende manieren, onder meer in provinciale structuurvisies en Provinciale ruimtelijke verordeningen. In paragraaf 3.1 staat het rijksbeleid zoals dat eind 2010 vigeerde en in paragraaf 3.2 staat het provinciale ruimtelijke beleid voor de EHS.

3.1 Rijk: ruimtelijke regime Nota Ruimte

Het rijk heeft het ruimtelijk regime voor de EHS uitgewerkt in de Nota Ruimte. De Nota Ruimte heeft onder de huidige Wro de status van een 'structuurvisie', die in principe alleen een zelfbindende werking heeft. De wijze waarop het Rijk haar beleid door wil laten werken is beschreven in een uitvoeringsparagraaf bij de Nota Ruimte met de titel: 'Realisatie nationaal ruimtelijk beleid' (VROM et al., 2008). Ten behoeve van de normstelling en daarmee doorwerking naar decentrale overheden, heeft het Rijk een ontwerp voor de AMvB Ruimte op 2 juni 2009 aangeboden aan de Tweede en Eerste Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31500, nr.15). De AMvB Ruimte is nog niet in werking getreden.

Voor de EHS geldt een verplichting tot in stand houden van de wezenlijke kenmerken en waarden, zo staat in de Nota Ruimte (VROM, 2006). De planologische borging van de EHS is erop gericht te voorkomen dat er schadelijke ingrepen plaatsvinden in de EHS. Dit gebeurt door verankering van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen en via een 'nee, tenzij' regime dat wordt toegepast om (bouw)plannen, projecten en handelingen afzonderlijk te beoordelen (LNV, 2007b). Omdat het rijk tegelijkertijd de vitaliteit van het landelijk gebied wil versterken door ruimte te bieden aan ontwikkelingen, is een aanvullend beleidskader ontwikkeld, met de titel 'Spelregels EHS' (LNV, 2007b). Dit beleidskader geeft uitwerking aan de wijze waarop provincies en gemeenten om moeten gaan met de instrumenten compensatie, herbegrenzen EHS en EHS-saldobenadering. In de praktijk gaat het bij een 'nee, tenzij' afweging en het toepassen van de Spelregels EHS om plannen, projecten en handelingen die niet in het vigerende bestemmingsplan passen en waarbij een herziening van het bestemmingsplan nodig is.

3.1.1 Wezenlijke kenmerken en waarden

Het ruimtelijk beleid voor de EHS is gericht op het instandhouden van de 'wezenlijke kenmerken en waarden' van de EHS. In de Nota Ruimte wordt daarnaast aangegeven dat hierbij ook rekening gehouden moet worden met de bestaande belangen in een gebied, zie onderstaand citaat uit de Nota Ruimte:

Het ruimtelijk beleid is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van deze wezenlijke kenmerken en waarden, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de medebelangen die in het gebied aanwezig zijn (VROM, 2006).

De Nota Ruimte geeft slechts een beperkt antwoord op de vraag wat het Rijk precies bedoelt met de term 'wezenlijke kenmerken en waarden'. De Nota Ruimte geeft alleen een opsomming van actuele en potentiële waarden die samen de wezenlijke kenmerken en waarden vormen:

De wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied. Het gaat daarbij om: de bij het gebied behorende natuurdoelen en -kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde (VROM, 2006).

Provincies leggen in hun ruimtelijk beleid vast welke natuurkwaliteit beschermd moet worden, met de landelijke natuurdoelenkaart als leidraad. Provinciale natuurbeheerplannen, die de basis vormen van het nieuwe Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL), dat in 2009 is geïntroduceerd (LNV, 2009), hebben een belangrijke status in het vaststellen van de wezenlijke kenmerken en waarden. De natuurbeheerplannen geven per provincie aan welk beheertype op een bepaalde locatie gerealiseerd moet worden. Dit gaat volgens een indeling in ongeveer 75 beheertypen die samen de 'Index Natuur & Landschap' vormen. Deze index is de basis voor de subsidieverlening van het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). Voorbeelden van beheertypen zijn:

- Droog schraalgrasland
 - Vochtig weidevogelgrasland
 - Dennen-, eiken- en beukenbos
- (natuurbeheer.nu, 2010).

In de Spelregels EHS wordt aangegeven dat de beheertypen de praktische invulling geven aan het begrip 'wezenlijke kenmerken en waarden'. Opvallend is wel dat deze beheertypen alleen invulling geven aan de ecologische waarden die de Nota Ruimte noemt. Hiermee blijft het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitwerking van de overige wezenlijke kenmerken en waarden uit de Nota Ruimte, namelijk: geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde.

In de Nota Ruimte wordt aangegeven dat zowel voor bestaande natuur met een agrarische bestemming, als voor geplande nieuwe natuur binnen de EHS met een agrarische bestemming geen rekening gehouden hoeft te worden met de potentiële waarden. Hiermee bestaan de 'wezenlijke kenmerken en waarden' voor agrarische bestemmingen binnen de EHS alleen uit de 'huidige' en niet de 'potentiële' waarden:

Indien het gebied wel als EHS is begrensd, maar een agrarische bestemming heeft, hoeft alleen rekening te worden gehouden met de actuele natuurwaarden en nog niet met de potentiële. Dit betekent dat voortzetting of uitbreiding van het agrarisch gebruik over het algemeen mogelijk is (VROM, 2006).

Dit betekent dat voor alle agrarische bestemmingen onder de EHS een eventuele 'nee, tenzij' afweging alleen gemaakt hoeft te worden op basis van de huidige waarden van een gebied.

3.1.2 Beschermingsregimes EHS

De gebieden die het rijk planologisch wil beschermen zijn indicatief aangegeven op de kaart van de EHS in de Nota Ruimte. Het planologische beschermingsregime van de EHS varieert naar verschillende typen gebieden.

Bestaande EHS en gerealiseerde (nieuwe) EHS

Voor de begrensde EHS (met uitsluiting van de Noordzee en de grote wateren), de Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden en de gebieden die vallen onder de Nbwet geldt het 'nee, tenzij' regime. De bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden vindt plaats via dit regime. Dit is in de Nota Ruimte als volgt beschreven:

Binnen de gebieden waar het 'nee, tenzij'-regime van kracht is, zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang (VROM, 2006).

Zowel in de Nota Ruimte als de Spelregels EHS wordt geen definitie gegeven van de begrippen 'significante aantasting', 'openbaar belang' en 'reële alternatieven'. Het Rijk kiest hiermee voor een open normstelling om ruimte voor maatwerk te bieden (Algemene Rekenkamer, 2007). De Spelregels EHS geven wel richting aan het proces dat provincies en gemeenten moeten doorlopen bij het toepassen van het 'nee, tenzij' regime. Bij de Spelregels is het ruimtelijk regime erop gericht om - door herbegrenzen en de 'saldobenadering' - binnen een duidelijk kader ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken mits deze leiden tot een netto winst voor de EHS. (Hoewel niet expliciet geformuleerd, gaat het hier om ingrepen waarvoor nieuwe bestemmingsplannen opgesteld worden).

Beheersgebieden

Beheersgebieden, gebieden voor agrarisch natuurbeheer, rekent de Nota Ruimte alleen tot de EHS als voor een gebied ook daadwerkelijk een beheersovereenkomst is afgesloten. Dit betekent dat alleen gebieden met een beheersovereenkomst vallen onder het planologische beschermingsregime van de EHS. Omdat deze gebieden een agrarische hoofdfunctie hebben, hoeft bij de bescherming alleen rekening gehouden te worden met de actuele natuurwaarden en niet met de potentiële waarden. Zodra een beheersovereenkomst afloopt vervalt het beschermingsregime:

De gebieden waarvoor in het kader van het voldoen aan de EHS-taakstelling van 90.000 hectare beheersgebied met agrariërs overeenkomsten in het kader van agrarisch natuurbeheer worden afgesloten en die binnen de in een bepaalde verhouding begrensde beheersgebieden dan wel binnen 'ruime jas' gebieden vallen worden tot de EHS gerekend (VROM, 2006).

In de praktijk lijkt deze constructie niet mogelijk omdat bestemmingsplannen voor maximaal tien jaar vastliggen en geen rekening kunnen houden met tijdelijke situaties als het afsluiten of verlopen van een beheersovereenkomst.

Nog te realiseren EHS

Voor de EHS die wel begrensd is, maar nog niet aangekocht of in beheer geldt het 'nee, tenzij' regime. Omdat het hier in het overgrote deel van de gevallen agrarisch gebied betreft, geldt ook in deze gebieden dat alleen rekening gehouden hoeft te worden met de actuele waarden.

Een aparte categorie binnen nog te realiseren EHS vormen zoekgebieden en robuuste verbindingen. Voor zoekgebied (dat is een nog niet definitief begrensd EHS gebied; er wordt een ruime voorlopige begrenzing gehanteerd, waarbinnen de concrete, definitieve begrenzing zal plaatsvinden) en robuuste verbindingen geldt een planologische basisbescherming. Zoekgebieden komen in 2010 nauwelijks nog voor. De planologische basisbescherming voor zoekgebieden en robuuste verbindingen is gericht op onomkeerbare ingrepen in relatie tot de toekomstige functie (Algemene Rekenkamer, 2006). In de Nota Ruimte is het volgende regime gehanteerd:

Concreet betekent dit dat bij ingrepen voldoende ruimte en gebiedskwaliteit behouden moet blijven voor de toekomstige ecologische functie. Voor de oprichting van nieuwe agrarische bedrijfsgebouwen binnen het bouwblok gelden geen bezwaren vanuit het basis beschermingsbeleid. Voor de te bewaken kwaliteit van bodem, water en lucht geldt het beleid voor de algemene milieu- en waterkwaliteit. Verdergaande beperkingen aan agrarische bedrijfsvoering zijn niet aan de orde (p. 113).

3.2 Provinciale regimes voor de EHS

Alle provincies hebben de EHS als provinciaal belang in hun structuurvisies opgenomen. Per 1 november 2010 hadden 10 provincies de EHS gedetailleerd uitgewerkt en opgenomen in een Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). De provincies Flevoland en Limburg hebben geen algemeen geldende regels in een provinciale verordening opgesteld. In plaats van een PRV gebruikt de provincie Flevoland beleidsregels voor de EHS; de provincie Limburg hanteert beleidsregels en bestuursovereenkomsten.

Provincies begrenzen de EHS. Provinciaal beleid vormt daarnaast het kader voor de wezenlijke kenmerken en waarden, bestemmingen en beschermingsregimes voor de EHS. Met PRVs, bestuurovereenkomsten en beleidsregels bepalen de provincies proactief de kaders en dus de speelruimte die gemeenten hebben bij het borgen van de EHS in bestemmingsplannen. Dit kader vooraf is belangrijk, omdat gemeenten na de vaststelling van een bestemmingsplan zelf de afhandeling doen van vergunningaanvragen. Hierin speelt de provincie geen rol meer.

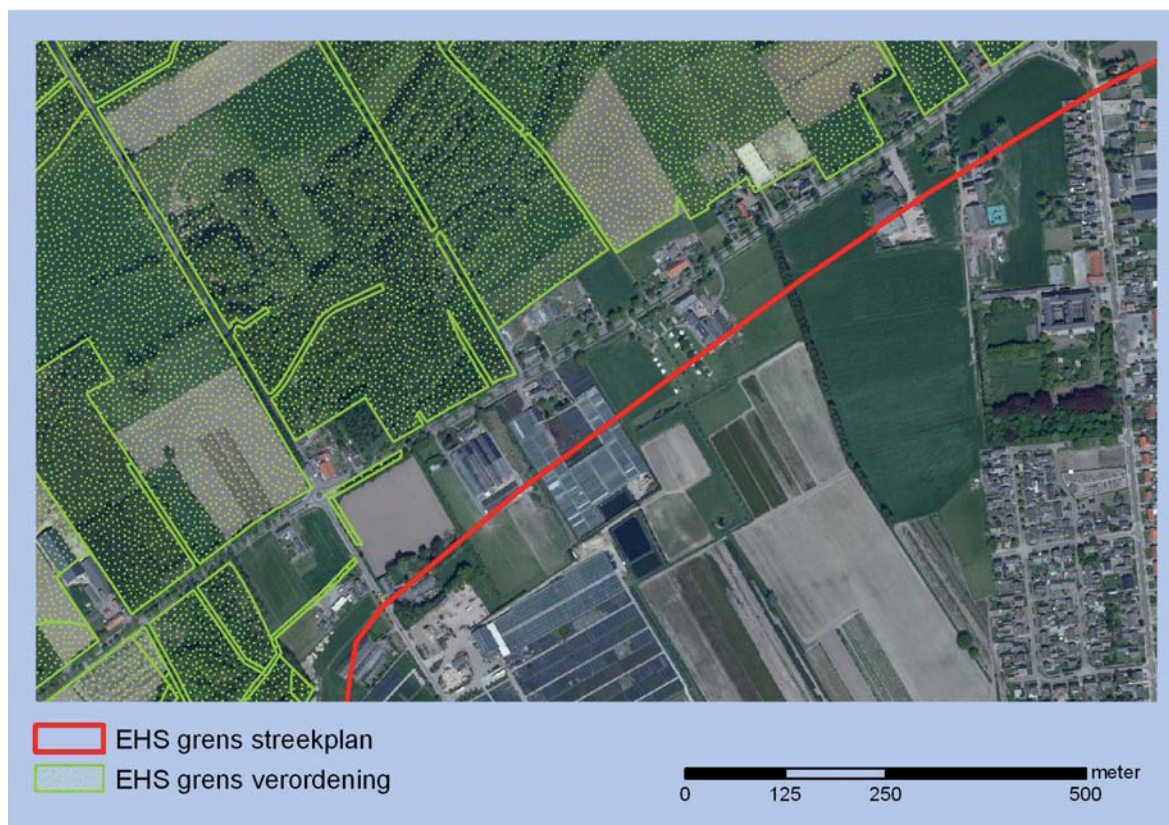
Uit de interviews blijkt dat de provincies er voor de EHS scherp op letten of de (bouw)ruimte in bestemmingsplannen conform het provinciale beleid voor de EHS is. Hiermee vindt in feite impliciet een vorm van een 'nee, tenzij' toets plaats over het gehele bestemmingsplan.

In de praktijk zijn er ook voorbeelden gevonden waar provincies direct sturen op de inhoud van een concreet bestemmingsplan voor gerealiseerde nieuwe EHS, bijvoorbeeld door een inpassingsplan. (Hiervan staan voorbeelden in hoofdstuk 7).

3.2.1 EHS begrenzing

De provincies hebben onder de oude WRO zonder uitzondering de EHS-begrenzing in hun streekplannen opgenomen. Provincies die een PRV hebben opgesteld, nemen hierin de streekplankaarten over. Om de EHS op te kunnen nemen in een PRV moeten de provincies eerst de voormalige streekplan begrenzing detailleren. Dat komt omdat (digitale) kaarten in een PRV een juridische status hebben en dus niet globaal mogen zijn, zoals in streekplannen gebruikelijk was. PRV kaarten worden opgenomen in www.ruimtelijkeplannen.nl zodat initiatiefnemers kunnen zien welke regels voor hun percelen gelden.

Het verschil tussen de grove (streekplan)begrenzing en de PRV begrenzing van de EHS is duidelijk te zien door de streekplankaarten te vergelijken met de gedetailleerde kaarten uit de Provinciaal Ruimtelijke Verordeningen. Figuur 3.1 laat een detail uit Noord-Brabant zien waar de streekplan EHS veel grover is dan de EHS begrenzing uit de PRV van Noord-Brabant. Deze uitwerkingen geven gemeenten veel meer duidelijkheid over de exacte begrenzing van de EHS dan het geval was bij de Streekplankaarten.



Figuur 3.1

De EHS begrenzing op de streekplankaart was minder gedetailleerd dan die in Provinciaal Ruimtelijke Verordeningen, zoals hier in Noord-Brabant (bron: streekplan Noord-Brabant, Verordening Ruimte Noord-Brabant 2010 & Eurosense B.V. 2008).

Omdat provincies bezig zijn om de streekplanbegrenzings te updaten naar kavelbegrensde EHS kaarten zijn de EHS grenzen op provinciaal niveau in beweging. Bovendien grijpen veel provincies deze overgang aan om de EHS begrenzing tegen het licht te houden wat betreft realiseerbaarheid en ecologisch functioneren. Dit kan leiden tot een substantiële aanpassing van de grenzen.

Provincies hanteren daarnaast soms enigszins afwijkende terminologie voor de typen gebied aan de hand waarvan het rijk in de Nota Ruimte verschillende beschermingsregimes in de EHS onderscheidt: bestaande EHS, beheersgebied en nieuwe natuur/ nog te realiseren EHS. Met name voor beheersgebied loopt de terminologie - en de bijgehorende regimes- in de provincies sterk uiteen.

Verwarring over terminologie 'beheersgebied'

Hoewel de Nota Ruimte spreekt van 'beheersgebied' blijkt in de praktijk dat provincies en gemeenten daar zelf vaak andere termen voor hanteren. Zo komt de term 'beheersgebied' niet in elke provinciale EHS kaart voor en wordt deze term niet altijd door provincies overgenomen in provinciale structuurvisies. De onderstaande tabel (tabel 3.1) illustreert de wijze waarop provincies omgaan met beheersgebied; het is tevens een aanwijzing dat er op provinciaal niveau sprake is van verschillende EHS regimes.

Tabel 3.1*Stand van zaken beheersgebieden volgens provinciaal beleid op 22 november 2010.*

Provincie	Beheersgebied apart benoemd op kaart?	Apart regime beheersgebied?	Omschrijving	Bron
Groningen	Ja, als 'Ecologische Hoofdstructuur (beheersgebied)'	Nee	Voor beheersgebieden gelden dezelfde regels als voor de gehele EHS	Omgevingsverordening, 17 juni 2009
Friesland	Ja, als: één op één begrensde beheergebieden'	Ja	Voor beheergebieden geldt een minder strikt beschermingsregime dan voor de overige EHS-gebieden	Ontwerp verordening Ruimte Fryslan, 28 sept 2010
Drenthe	Nee	Ja	Beheersgebied valt onder EHS, maar is niet apart aangeduid. Drenthe benadrukt in de toelichting op de ontwerp PRV dat EHS begrenzing geen extra belemmeringen creëert voor Landbouwgrond	Ontwerp verordening ruimtelijk omgevingsbeleid, 10 nov. 2010
Overijssel	Ja, als 'beheersgebied'	Ja	Voor beheersgebieden geldt dat ontwikkelingen mogelijk zijn voor zover die geen onomkeerbare (negatieve) effecten op de EHS hebben	Omgevingsverordening Overijssel, 1 juli 2009
Gelderland	Ja, als 'EHS verweving'	Ja	In EHS verweving en verbindingzones zijn er, in tegenstelling tot de EHS natuur, onder voorwaarden mogelijkheden voor de ontwikkeling van andere functies	Ontwerp ruimtelijke verordening Gelderland, 17 sept. 2010
Flevoland	Nee	N.v.t.	Beheersgebied is niet opgenomen in de provinciale EHS	Interviewinformatie
Utrecht	Nee	Nee	Indien het gebied EHS is begrensd, maar agrarisch gebruik kent en een agrarische bestemming heeft (en houdt), hoeft alleen rekening gehouden te worden met de actuele natuurwaarden	Provinciale ruimtelijke verordening Utrecht, 21 sept. 2009
Noord-Holland	Nee	N.v.t.	Beheersgebied is niet opgenomen in de provinciale EHS	www.noordholland.nl op 22 nov. 2010
Zuid-Holland	Nee	N.v.t.	Beheersgebied is als belangrijke weidevogelgebieden opgenomen in de structuurvisie. Doorwerking naar bestemmingsplan wordt waarschijnlijk in de 2 ^e herziening van de PRV geregeld	Verordening Ruimte, 2 juli 2010
Noord-Brabant	Ja	Ja	Beperking van vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven/ nieuw vestiging agrarisch bedrijf niet toegestaan	Ontwerp Provinciale ruimtelijke verordening, 2 nov. 2010
Zeeland	Ja	Ja	Beperking van bebouwing en regels t.a.v. wijzigingen grondgebruik	Provinciale ruimtelijke verordening, 9-04-2010
Limburg	Ja	Nee	In bestuursovereenkomsten alleen generieke afspraken over de EHS	Interviewinformatie

3.2.2 Wezenlijke kenmerken en waarden

In Provinciale Verordeningen nemen provincies, naast een precieze aanduiding van de EHS gebieden, vaak ook een verwijzing op naar de wezenlijke kenmerken en waarden in beleidsdocumenten. De verordening biedt dan een nadrukkelijker juridische koppeling van het planologische EHS regime met de natuurdoelen dan voorheen. Noord-Holland en Groningen voegen een lijst toe aan de verordening met de wezenlijke kenmerken en waarden van specifieke gebieden.

Voorbeeld Noord Holland:

artikel 19 lid 1

De toelichting op het bestemmingsplan beschrijft de wezenlijke waarden en kenmerken per gebied, zoals opgenomen in bijlage 1 van deze Verordening en in de natuurbeheerplannen, en hoe deze waarden en kenmerken worden beschermd en tevens hoe negatieve effecten op deze wezenlijke waarden en kenmerken worden voorkomen.

Het bestemmingsplan is volgens de provincies niet (per se) het meest geschikt voor vastleggen van waarden of natuurdoeltypen van de EHS. Er vindt bij het opstellen van een bestemmingsplan wel een afweging plaats, maar de waarden worden niet aan het bestemmingsplan gekoppeld. Sommige provinciale respondenten geven aan dat het planologisch alleen mogelijk is bestaande waarden te beschermen. Het inperken van gebruiksmogelijkheden met het oog op een andere functie in de toekomst, terwijl die activiteiten met het oog op wat er nu aan waarden zit niet schadelijk zouden zijn, kan tot planschade leiden. Sommige provincies vragen gemeenten wel om de wezenlijke kenmerken en waarden aan het bestemmingsplan te koppelen.

- Zeeland vraagt aan de gemeente in de toelichting bij het bestemmingsplan aannemelijk te maken dat de bebouwing en/of het grondgebruik niet leidt tot een aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden.
- In Overijssel wordt een toelichting of onderbouwing van het bestemmingsplan verplicht op grond van welke afwegingen, gegevens en waarderingen tot vaststelling is besloten.
- In Flevoland zal de beschrijving van de wezenlijke kenmerken en waarden aan de toelichting van bestemmingsplannen worden gekoppeld.

Bij een beoordeling van een plan, project of initiatief ('nee, tenzij' afweging of Spelregels EHS) vindt doorgaans een afweging met wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS plaats. Provinciale bronnen van informatie over wezenlijke kenmerken en waarden zijn de volgende:

- Provinciale natuurbeheersplannen;
- Inventarisaties van gemeentelijke en/of provinciale ecologen of adviesbureaus;
- Eigen provinciaal onderzoek (in Drenthe bijvoorbeeld onderzoek naar broedvogels);
- Provinciale omgevingsplannen (nu structuurvisies). (Bijvoorbeeld in Groningen bevat het voormalige POP abiotische en biotische factoren per deelgebied);
- Gebiedsplannen natuur en landschap. (Bijvoorbeeld in Gelderland is het gebiedsplan natuur en landschap gebruikt als beschrijving van aanwezige en nog te realiseren waarden. Voor milieuumstandigheden zijn de huidige waarden gebruikt; voor de natuur zijn doelen gebruikt. Als kenmerkende waarden zijn rust en duisternis aangegeven en niveau van geluidsbelasting en lichtintensiteit (digitaal beschikbare kaartbestanden). In Noord-Holland is een vergelijkbare methode gebruikt.

In Flevoland en Utrecht wordt opgemerkt dat de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS nergens stonden beschreven, waardoor de afweging alleen op kwantiteit kon plaatsvinden. Nu is de provincie Flevoland bezig deze vast te leggen (op basis van een Arcadis-rapport 2008).

Uit het onderzoek blijkt dus dat er verschillende provinciale bronnen zijn voor wezenlijke kenmerken en waarden. De consequentie van deze provinciale variatie is dat de speelruimte voor gemeenten behouden blijft; dit kan echter ook onduidelijkheid met zich meebrengen.

3.2.3 Bestemmingen en beschermingsregimes EHS

Naast aansturing op het vlak van begrenzingen en wezenlijke kenmerken en waarden sturen provincies gemeenten aan met betrekking tot bestemmingen en beschermingsregimes die zij in bestemmingsplannen moeten vastleggen. In de PRVs stellen de provincies hiervoor algemene regels op. Daarnaast sturen sommige provincies gemeenten aan door bestuurlijk overleg, bestuurlijke afspraken of door samen met gemeenten (bijvoorbeeld in het kader van een actualisatie-traject van de EHS) afspraken te maken.

Regels ten aanzien van bestemmingen EHS in de PRVs

Alle provincies hebben in hun verordening een hoofdstuk EHS of Natuur opgenomen, waarin ze regels stellen ten aanzien van de wijziging van regels en bestemmingen in bestemmingsplannen in gebieden die van toepassing zijn op de EHS.

De provincie Zeeland schrijft de bestemming natuur voor; (en bij agrarisch gebied met ecologische betekenis moet tevens de natuurwaarde in de doeleindenschrijving tot uitdrukking worden gebracht). Andere provincies stellen regels ten aanzien van de bestemmingen meer algemeen in termen van voorwaarden waar ze aan moeten voldoen. Dit gebeurt in diverse formuleringen:

- Het voorschift dat bestemmingen en regels moeten worden opgenomen die zijn toegespitst op de wezenlijke kenmerken en waarden in het gebied; of ‘die natuurfunctie mogelijk maken’.
- Het voorschift dat geen bestemmingen mogen worden toegestaan die een significante aantasting mogelijk maken van de wezenlijke kenmerken en waarden; of die de realisatie belemmeren (van nieuwe natuur).
- Het voorschift dat bestemmingen uitsluitend/mede tot behoud strekken van [nader bepaalde] natuurgebieden.

Ten aanzien van bestemmingswijzigingen voor nieuwe natuur (nog te realiseren EHS) neemt alleen Noord-Brabant een tijdslimiet op: 9 maanden nadat inrichting en beheer via een verplichting van GS of het waterschap verzekerd zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat provincies gemeenten ook op andere manieren aansturen bij de keuze van bestemmingen, bijvoorbeeld de twee provincies die geen PRV hebben. De provincie Limburg maakt met gemeenten bestuurlijke afspraken. In overleg tussen de provincie en gemeenten geeft de provincie de rijksbelangen t.a.v. EHS aan en maakt per gemeente afspraken hoe de provincie de doorwerking wil zien (bijvoorbeeld ten aanzien van bestemmingen). De provincie stelt 2012 als streefdatum dat de afspraken in bestemmingsplannen zijn verankerd. In de provincie Flevoland is de provinciale EHS inmiddels 1 op 1 in de gemeentelijke bestemmingsplannen vastgelegd en met bestemmingen geborgd die de provincie passend vindt.

Ook andere provincies sturen (bijvoorbeeld in aanvulling op de PRV) via o.a. het bestuurlijk overleg gemeenten aan op passende bestemmingen voor de EHS. Bij bestaande natuur gaat dat meestal om bestemming natuur en bos; bij beheersgebieden om agrarische bestemming met natuur- of landschapswaarden; en bij nieuwe natuur wordt er soms naar gestreefd om een wijzigingsbevoegdheid op te nemen. Enkele provincies streven naar meer herkenbaarheid van de EHS in bestemmingsplannen, bijvoorbeeld door gemeenten te vragen bij ieder bestemmingsplan een kaartje met EHS gebieden in de toelichting op te nemen (Noord-Brabant, Groningen en Zuid-Holland). Hiermee is duidelijk welke gebieden onder het ‘nee, tenzij’ regime vallen.

Regels ten aanzien van 'nee, tenzij' afweging en Spelregels⁷

Bijna alle provincies formuleren dat GS een ontheffing kunnen verlenen van de eerder genoemde regels, mits is voldaan aan de nee, tenzij afweging (groot openbaar belang, onderzoek alternatieven en compensatie) (Groningen, Zeeland, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Overijssel). Alleen Zuid-Holland formuleert expliciet het groot openbaar belang. Meestal zijn ingrepen die onder de Spelregels EHS kunnen worden uitgevoerd ook als ontheffingsmogelijkheid opgenomen. In sommige provincies is wel een afwijkingsmogelijkheid geformuleerd, maar niet met aanduiding dat dit via een ontheffing van GS gebeurt (bijvoorbeeld in Utrecht en Noord-Brabant).

Voorbeeld Zuid-Holland, formulering Groot Openbaar Belang:

Lid 4 specifieke ontheffing EHS bij groot openbaar belang

Onder 'groot openbaar belang' wordt in ieder geval verstaan de veiligheid, de drinkwatervoorziening, de plaatsing van installaties voor de opwekking van elektriciteit met behulp van wind-, water- of zonne-energie of de plaatsing van installaties voor de opsporing, winning, opslag of het transport van olie en gas.

Bron: Verordening Ruimte, Zuid-Holland, juli 2010.

De provinciale aansturing van gemeenten ten aanzien van de bestemmingen en beschermingsregimes in de PRVs is dus niet exact op dezelfde manier geformuleerd. Strikt juridisch gezien bestaan er dus enigszins verschillende regimes in de provincies. In provincies wordt nog wat meer variatie aangebracht in het bestuurlijk overleg. Sommige provincies zijn wat betreft de doorwerking van EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen ver. In tabel 3.2 staat een overzicht van de stand van zaken en inhoud van deze aansturing door de provincies (eind 2009).

Tabel 3.2

Overzicht stand van zaken provinciale aansturing eind 2009 (bron: interview provincies).

Provincie	Passende bestemmingen en feitelijke bestemmingen
Groningen	Voor de EHS worden de bestemmingen natuur, bos of agrarisch vaak gebruikt. Beheersgebied is vaak landbouwgrond met natuurwaarden. Voor nieuwe natuur wordt vaak een wijzigingsbevoegdheid benut.
Friesland	Over het algemeen is de EHS bestemd met de bestemmingen natuur en bos. Bij begrensde beheersgebieden is het vaak een bestemming agrarisch met waarden. Verschil tussen de gemeenten is mogelijk (bijv. niet alle gemeenten hanteren de bestemming bos).
Drenthe	Voor de EHS wordt gebruikt gemaakt van de bestemmingen natuur en bos. De gebruikte bestemmingen kunnen per stedenbouwkundig bureau verschillen. Afhankelijk van het natuurdoeltype is bestemming natuur of bos (in geval van multifunctionaliteit) gewenst.
Overijssel	Feitelijke bestemmingen zijn erg verschillend: natuur, bos, agrarisch, en ook rode bestemmingen (vanwege ruime zoekgebieden). Afwijkende functies blijven gehandhaafd tot moment van aankoop. De provincie streeft naar een wijzigingsbevoegdheid voor nog te realiseren EHS en onderzoekt de bereidheid van gemeenten hiertoe.
Gelderland	Er is geen goed inzicht in de bestemmingen waarmee de EHS is bestemd. Er kunnen allerlei bestemmingen voorkomen, inclusief rode bestemmingen (ruime zoekgebieden).

⁷ Specifieke regels ten aanzien van compensatie en Spelregels EHS blijven hier buiten beschouwing.

Provincie	Passende bestemmingen en feitelijke bestemmingen
Flevoland	Passende bestemmingen: ecologische verbindingzone, groen (niet zijnde groenvoorziening), dagrecreatie, natuur, bos, water, strand, verblijfsrecreatie zijnde een natuurkampeerterrein. In Flevoland is de EHS 1: 10.000 begrensd is en de EHS komt volledig overeen met passende bestemmingen in de vigerende bestemmingsplannen. In Flevoland is gekozen om een agrarische bestemming niet als EHS te begrenzen (geen beheersgebied). Voor nieuwe natuur komt er bij de eerstkomende bestemmingsplanherziening een wijzigingsbevoegdheid op de bestemmingen; de termijn is open gelaten. Bij aankoop wordt de bestemming omgezet naar natuur.
Utrecht	Utrecht heeft de EHS ruim begrensd inclusief rode bestemmingen. Er zijn oude bestemmingsplannen met bestemmingen en ontwikkelingsmogelijkheden die niet voldoen aan het 'nee, tenzij' regime. De respondent schat in dat het aantal daarvan beperkt is.
Noord-Holland	Over het algemeen zijn de bestemmingen in overeenstemming met provinciaal beleid. Er zijn geen concrete bestemmingen genoemd in het interview.
Zuid-Holland	De provincie heeft geen exact provinciedekkend beeld van hoe de EHS in de bestemmingsplannen is geregeld. De respondent schat in dat het voor bestaande natuur doorgaans om een bestemming natuurgebied zal gaan en voor beheersgebieden meestal om een bestemming ANL-gebied. Er zijn voor nieuwe natuur 3 strategieën: <ul style="list-style-type: none"> - voor nieuwe gebieden die op het punt staan ingericht te worden wordt het inrichtingsplan 1 op 1 vertaald in bestemmingsplan herziening - voor prioritaire gebieden nieuwe natuur zijn de bestemmingswijzigingen in gang gezet - bij niet prioritaire gebieden is een wijzigingsbevoegdheid een optie.
Noord-Brabant	95% van de EHS is in bestemmingsplannen opgenomen volgens passende bestemmingen: bos, natuur, en agrarisch met natuur- of landschapswaarden. 4 à 5% van de EHS is nog niet volgens deze passende bestemmingen bestemd. Bij nieuwe natuur moet 9 maanden nadat inrichting en beheer via een verplichting van GS of het waterschap verzekerd zijn, een bestemmingswijziging plaatsvinden.
Zeeland	In de meeste bestemmingsplannen (van na 2000) is de EHS - naar inschatting- opgenomen volgens de passende bestemmingen natuur, bos en (voor beheersgebieden) agrarisch met natuur en landschapswaarden. Er zijn variaties mogelijk. Veelal zit op agrarische grond die nog moet worden aangekocht een wijzigingsbevoegdheid. Het waarborgbeleid betekent dat een gemeente opnieuw dezelfde bestemming mag geven maar geen nieuwe functies behalve natuur.
Limburg	Over het algemeen: bestemming natuur voor bestaande natuur en voor beheersgebied (minimaal) een bestemming agrarisch met natuur- en landschappelijke waarden. Passende bestemmingen zijn maatwerk per gemeente.

3.3 Conclusies

De begrenzing van de EHS in PRVs leidt uiteindelijk tot een helder begrensde EHS op kavelniveau. Er is echter (nog) geen sprake van één stabiele planologische EHS begrenzing doordat provincies de EHS grenzen verfijnen en (kleinschalig) herbegrenzen. De belangrijkste conclusie op basis van dit hoofdstuk is de gevarieerde aansturing van gemeenten door de provincies ten aanzien van de EHS. Er is geen eenduidige aansturing van bestemmingen voor de EHS, o.a. door verschillen in algemene regels in provinciale ruimtelijke verordeningen. De meeste provincies behouden (ook in PRVs) de open normstelling zoals ook in Nota Ruimte, bijvoorbeeld als het gaat om de uitwerking van 'significante aantasting', 'natuurfunctie' of 'wezenlijke kenmerken en waarden'. Enkele provincies werken begrippen verder uit en gaan daarmee van open normstelling naar een beperktere ruimte voor eigen interpretaties door gemeenten. Provincies gaan zeer verschillend om met wezenlijke kenmerken en waarden: van expliciet beschrijven tot niet verder uitwerken. Hierdoor loopt de ruimte voor gemeenten voor het uitwerken van wezenlijke kenmerken en waarden uiteen. Ook de regels ten aanzien bestemmingen en beschermingsregimes in de PRVs verschillen qua formulering. Provincies streven over het algemeen wel naar vergelijkbare bestemmingen voor de EHS en sturen gemeenten hierop aan: bestemming natuur voor bestaande EHS, bestemming agrarisch met waarden voor beheersgebied (of vergelijkbare regimes) en naar een wijzigingsbevoegdheid voor nog te realiseren EHS.

4 EHS in bestemmingsplannen (praktijk)

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe het rijks- en provinciale ruimtelijke regime voor de EHS doorwerkt in bestemmingsplannen en de bestemmingsplanpraktijk bij gemeenten en stedenbouwkundige bureaus. In dit hoofdstuk (en de volgende hoofdstukken) wordt gebruik gemaakt van casuïstiek, dat wil zeggen: voorbeelden van concrete bestemmingsplannen die een illustratie geven van mogelijke manieren om in bestemmingsplannen met de EHS om te gaan. In paragraaf 4.1. wordt beschreven hoe gemeenten en stedenbouwkundige bureaus omgaan (en om kunnen gaan) met de EHS bij de herziening van bestemmingsplannen. Paragraaf 4.2 gaat over het vaststellen van EHS grenzen in de bestemmingsplannen en afstemming met provinciale EHS grenzen daarbij. Paragraaf 4.3 gaat in op herkenbaarheid van de EHS in bestemmingsplannen (in de toelichting, met kaartjes en/of in bestemmingen). In dit hoofdstuk staan voorbeelden voor zover die niet onderscheidend zijn naar bestaande EHS, beheersgebied en nog te realiseren EHS. Na dit hoofdstuk komt de in de volgende drie hoofdstukken aan de orde hoe gemeenten omgaan specifiek met:

- bestaande EHS (inclusief gerealiseerde EHS)
- beheersgebied
- nog te realiseren nieuwe EHS

4.1 EHS bij herziening van bestemmingsplannen

4.1.1 Actualisering van bestemmingsplannen

In de meeste gemeenten is actualisering en digitalisering van bestemmingsplannen gaande. Bij recente herzieningen stellen gemeenten doorgaans één bestemmingsplan op voor hun hele buitengebied.

De EHS is niet verwerkt in bestemmingsplannen van voor 1990. Oranjewoud voerde eind 2009 een onderzoek uit naar (o.a.) de actualisatie van bestemmingsplannen. Eind 2009 geeft 35% van de gemeenten aan dat het bestemmingsplannen bestand nog niet voldoet aan de Wro - eisen; dat wil zeggen dat bestemmingsplannen van voor 2003 zijn geactualiseerd. In 2008 was dit nog 59% (Oranjewoud 2009). De relevantie hiervan voor de EHS is dat in het geval van bestemmingsplannen daterend van voor 1990 de EHS niet is doorvertaald in deze bestemmingsplannen. Dit aantal neemt gestaag af.

Er is geen kwantitatief beeld van de actualiteit van bestemmingsplannen te geven. Hiervoor kon in dit onderzoek wel de kennis van provinciale medewerkers worden benut. Provincies met weinig gemeenten en/of waar een actualisatie (van de EHS in bestemmingsplannen) is uitgevoerd hebben een goed beeld van de actualiteit van de bestemmingsplannen (zie tabel 2.1). Andere provincies schatten in dat er nog (veel) oude bestemmingsplannen zijn (vooral van voor 1990), waarin de EHS nog niet is opgenomen.

Tabel 4.1*Actualiteit bestemmingsplannen volgens provincies (stand van zaken januari 2010)*

<i>Provincie</i>	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Stand van zaken overzicht gemeentelijke bestemmingsplannen⁸</i>
Groningen	25	De provincie heeft geen actueel overzicht van de stand van zaken van bestemmingsplannen. De meeste zijn ouder dan 10 jaar; 1 bestemmingsplan buitengebied per gemeente komt steeds vaker voor.
Friesland	31	Bij de meeste gemeenten is een actualiseringstraject ingezet ⁹ .
Drenthe	12	De provincie heeft een overzicht met de stand van zaken bestemmingsplannen buitengebied. Een actualiseringslag is gaande in de meeste gemeenten ¹⁰ .
Overijssel	25	De provincie heeft geen provinciedekkend zicht op het aantal bestemmingsplannen buitengebied. De meeste gemeenten hebben nog meerdere bestemmingsplannen buitengebied en er zijn oude bij.
Gelderland	56	Inmiddels zijn 31 gemeenten volledig digitaal aan het werk: zij stellen hun nieuwe plannen digitaal beschikbaar. Plannen die in 2009 al in ontwerp zijn gegaan worden analoog afgemaakt. Van de overige gemeenten wordt verwacht dat ze snel volgen. Bij enkelen zal het langer gaan duren.
Flevoland	6	De provincie heeft een actualiseringsexercitie uitgevoerd. Alle gemeenten hebben 1 bestemmingsplan buitengebied.
Utrecht	29	Utrecht heeft geen inzicht in de actualiteit van de bestemmingsplannen. Er zijn oude bestemmingsplannen bij.
Noord-Holland	61	Er is geen provinciedekkend overzicht. Gemeenten zijn bezig met actualisering en het terugbrengen van het aantal bestemmingsplannen voor hun grondgebied. Er is geen sprake van grote achterstanden.
Zuid-Holland	76	Er is geen provincie- dekkend beeld van de actualiteit van bestemmingsplannen. Digitalisering is recentelijk van start bij gemeenten. Globaal beeld is dat de meeste bestemmingsplannen niet (veel) ouder zijn dan 10 jaar; uitzonderingen daargelaten.
Noord-Brabant	68	De provincie heeft in 2008 een exercitie (actualisatie EHS) uitgevoerd. Aangetroffen zijn bestemmingsplannen van voor 1992, tussen 1992-2005, en na 2005. Bij de meeste gemeenten is 1 bestemmingsplan buitengebied in de maak.
Zeeland	13	De meeste bestemmingsplannen zijn van na 2000.
Limburg	40	In het project actualisatie bestemmingsplannen buitengebied (provincie Limburg 2008) zijn bestemmingsplannen aangetroffen van: jonger dan 5 jaar, tussen 5 en 10 jaar, plannen die in voorbereiding zijn en een klein aantal bestemmingsplannen dat ouder is.

4.1.2 Proces stedenbouwkundige bureaus en EHS

Het uitgangspunt van gemeenten en stedenbouwkundige bureaus bij een bestemmingsplannen landelijk gebied is aan de ene kant het beleid van het rijk en de provincie. Aan de andere kant is er de actuele situatie: - de aanwezige agrarische bedrijven, bouwkvelds en niet agrarische functies in het buitengebied. Over deze actuele situatie ligt nu een EHS kaart van de provincie. Uit het onderzoek blijkt het voor gemeenten en stedenbouw-

⁸ Informatie is afkomstig van respondenten, tenzij anders vermeld.

⁹ Bron: VROM Inspectie (2008) Onderzoek VROM-taakvelden; deel 1: Samenvatting provincie Fryslân.

¹⁰ Provincie Drenthe (2009). Jaarlijks overzicht stand van zaken bestemmingsplannen buitengebied.

kundige bureaus een uitdaging om een evenwicht te vinden tussen de actuele situatie in het landelijke gebied en het borgen van de EHS.

Uit het onderzoek blijkt ongeveer de volgende gang van zaken: eerst wordt een plan van uitgangspunten opgesteld. Bij de stedenbouwkundige bureaus buigt vaak een medewerker zich over de beleidsuitgangspunten en een jurist over de regels.

Bij de keuze van bestemmingen zijn het feitelijke gebruik en feitelijk aanwezige waarden over het algemeen bepalend. Wanneer een gebied een natuurgebied is, krijgt het bestemming natuur. Wanneer in een agrarisch gebied waarden aanwezig zijn, krijgt het gebied bestemming agrarisch met waarden. Wanneer er geen waarden aanwezig zijn is de streef - EHS op de provinciale kaart in bestemmingsplannen niet een op een te vertalen. In de volgende hoofdstukken wordt geïllustreerd tot welke oplossingen dit in bestemmingsplannen leidt.

Natuurbeheerplannen en wezenlijke kenmerken en waarden

De wezenlijke kenmerken en waarden kunnen een belangrijke rol spelen bij het opstellen van het bestemmingsplannen. Ze geven immers aan welke natuurwaarden bestaan of gewenst zijn. Die natuurwaarden kunnen richting geven aan bijvoorbeeld de planregels of aanlegvergunningstelsels (zie 4.3). Uit de interviews met gemeenten en stedenbouwkundige bureaus blijkt dat de rol van de wezenlijke kenmerken en waarden bij het tot stand komen van bestemmingsplannen vaak beperkt is. Door een aantal PRVs is de koppeling met bestemmingsplannen versterkt. Zo geven de verordeningen van Groningen en Noord-Holland een lijst van wezenlijke kenmerken en waarden aan.


4.1.3 Nee, tenzij toets over het bestemmingsplan

'Nee, tenzij' afwegingen of toepassing van de Spelregels EHS vinden doorgaans plaats over een ingreep die niet in het bestemmingsplan past. Dit leidt meestal tot een postzegelplan. (De beoordeling van deze 'nee, tenzij' afwegingen valt buiten dit onderzoek, zie hoofdstuk 1). Een herziening van een bestemmingsplan maakt soms wel ontwikkelingen mogelijk. In dit onderzoek wordt bij gemeenten zelden aangetroffen dat hierbij een afweging met de EHS (de nee, tenzij toets) inzichtelijk wordt gemaakt.

De enkele keer dat tijdens dit onderzoek deze 'nee, tenzij' toets bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan wel is aangetroffen blijkt dit inzicht te bieden in de keuzes en afwegingen die gemaakt zijn, met als resultaat een 'EHS- proof' – bestemmingsplan. Een 'good practice' is het voorbeeld van de gemeente Lochem, die een 'nee, tenzij' toets uitvoert op alle voorgenomen ontwikkelingen bij de herziening van het bestemmingsplan (zie figuur 4.1).

Deze nee, tenzij toets heeft de volgende kenmerken:

- Een overzicht van alle niet-agrarische functies die binnen de EHS zijn gelegen (met uitbreidingsmogelijkheden) en waarbij sprake is van vergroting van bestemmingsvlak;
- Een overzicht van agrarische bedrijfsvoering binnen de EHS waarvoor de bouwkael wordt uitgebreid en een onderbouwing van de uitbreidingsmogelijkheden;
- Van alle activiteiten is in beeld gebracht wat hun effect is op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS ('nee, tenzij' toets over al deze activiteiten);
- De consequentie van de uitkomsten van de nee, tenzij toets voor het bestemmingsplan is aangegeven.

Adres	Best. Ontwerp	Omvang Ontwerpplan		Best. vigerend	Vigerende omvang	Ehs deel	Gevolgen ingreep
laan 16	S(spV)	Best: 13817m ²		Terrein voor actieve recreatie Veldsport	Omvang bestemming gelijk + bouwvlak om het clubhuis	verweving	Vigerend klein bouwvlak. In nieuwe bestemming geen bouwvlak, bestaande bebouwing kan met 10% worden uitgebreid, binnen de bestemmingsgrenzen. 1. gaat niet ten koste van bos of natuurareaal; 2. gaat niet ten koste van uitwisselingsmogelijkheden beschermde soorten; 3. geen vermindering kwaliteit leefgebied beschermde soorten; 4. niet gelegen in stiltegebied; 5. geen aantasting van de kernkwaliteiten Oost-Gelderland. Geen significante gevolgen

Figuur 4.1

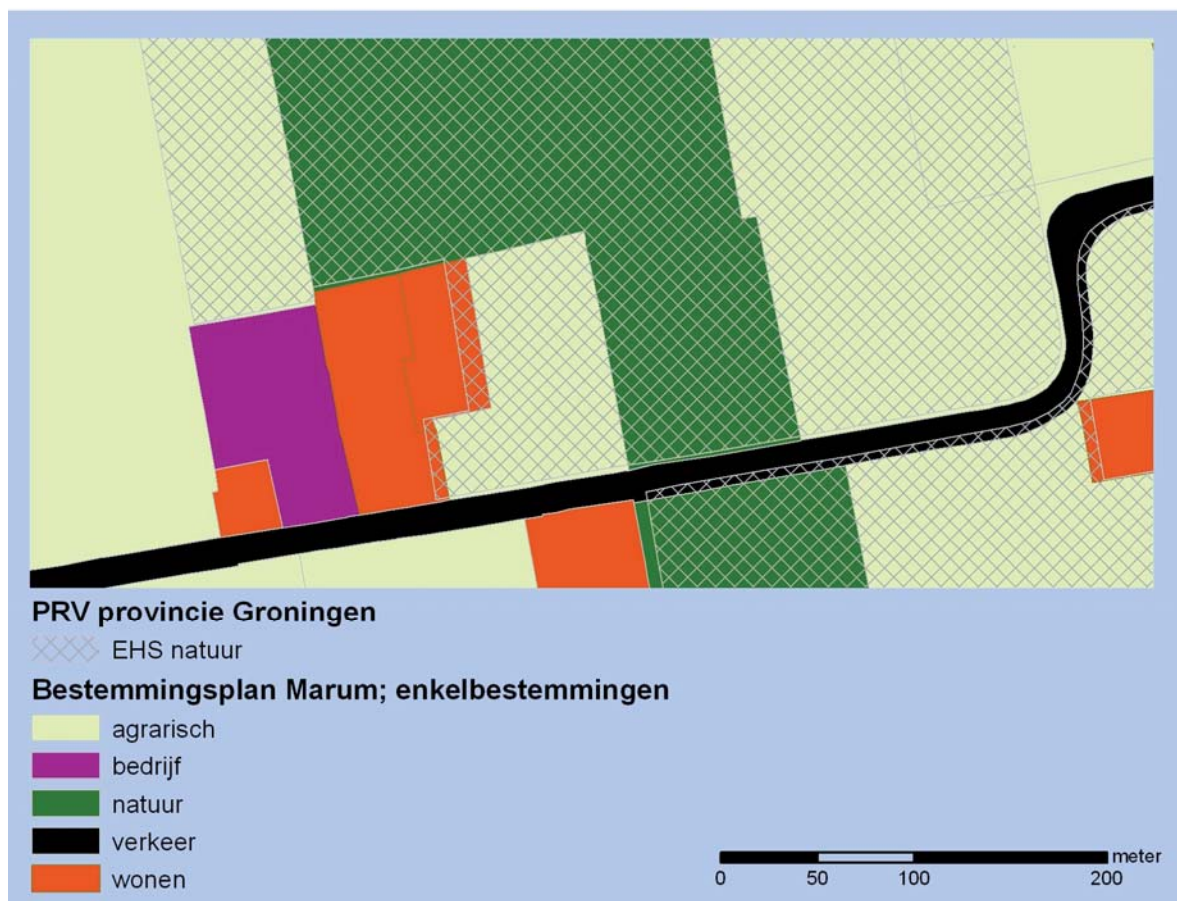
Illustratie uit de 'nee, tenzij' toets, Bestemmingsplan buitengebied gemeente Lochem.

4.2 EHS begrenzings op bestemmingsplan verbeelding en PRVs

Gemeenten gebruiken provinciale EHS-kaarten bij het opstellen van bestemmingsplannen en bij het vaststellen van de grenzen van de EHS. EHS kaarten in de streekplannen waren te grof om de grenzen op kavelniveau aan te duiden en dus te bepalen welke percelen onder de planologische EHS vallen en welke niet. Zo kwam het regelmatig voor dat gemeenten zelf een interpretatie moesten maken welke percelen wel en niet onder de EHS begrenzing vielen. Dit kon tot problemen leiden bij de goedkeuring die Gedeputeerde Staten moesten verlenen aan een bestemmingsplan, maar had als voordeel dat een gemeente op basis van de situatie in het veld een afweging kon maken.

Tijdens dit onderzoek zijn geen bestemmingsplannen gevonden waar al gebruik gemaakt is van gedetailleerde EHS begrenzings uit de PRVs. Dat komt omdat het ontwikkelen van een nieuw bestemmingsplan buitengebied een doorlooptijd van jaren heeft terwijl de PRVs allemaal van recente datum zijn. Wel kan geconstateerd worden dat de EHS grenzen nog in beweging zijn op provinciaal niveau en dus ook op gemeentelijk niveau. Een paar provincies geven aan de EHS begrenzing jaarlijks te willen updaten. Ook herbegrenzings van de EHS om ecologische redenen op initiatief van provincies zullen aanpassingen in de bestemmingsplannen tot gevolg hebben.

Een voorbeeld van een begrenzing van natuur in een nieuw bestemmingsplan die niet overeenkomt met de EHS begrenzing in de PRV is te vinden in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Marum. Dit bestemmingsplan buitengebied is nog gebaseerd op de streekplan EHS-kaart en niet op de begrenzing uit de PRV van Groningen (in Groningen: POV) (zie figuur 4.2). Het bestemmingsplan is vastgesteld op zes april 2010 terwijl de POV van Groningen is vastgesteld op 17 juni 2009. Het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan van Marum is al begonnen in 2004, ver voor de PRV en zelfs voor de formele vaststelling van de Nota Ruimte. Formeel zal de gemeente Marum het bestemmingsplan binnen twee jaar moeten aanpassen aan de POV van de provincie Groningen. Deze tweejarige termijn is vastgelegd in de POV van Groningen. De provincie Groningen heeft echter geen zienswijze ingediend op het punt van de EHS begrenzing bij de vaststelling van het bestemmingsplan. De gemeente Marum is dan ook niet van plan het bestemmingsplan binnen twee jaar te herzien om de EHS begrenzing van de POV over te nemen.

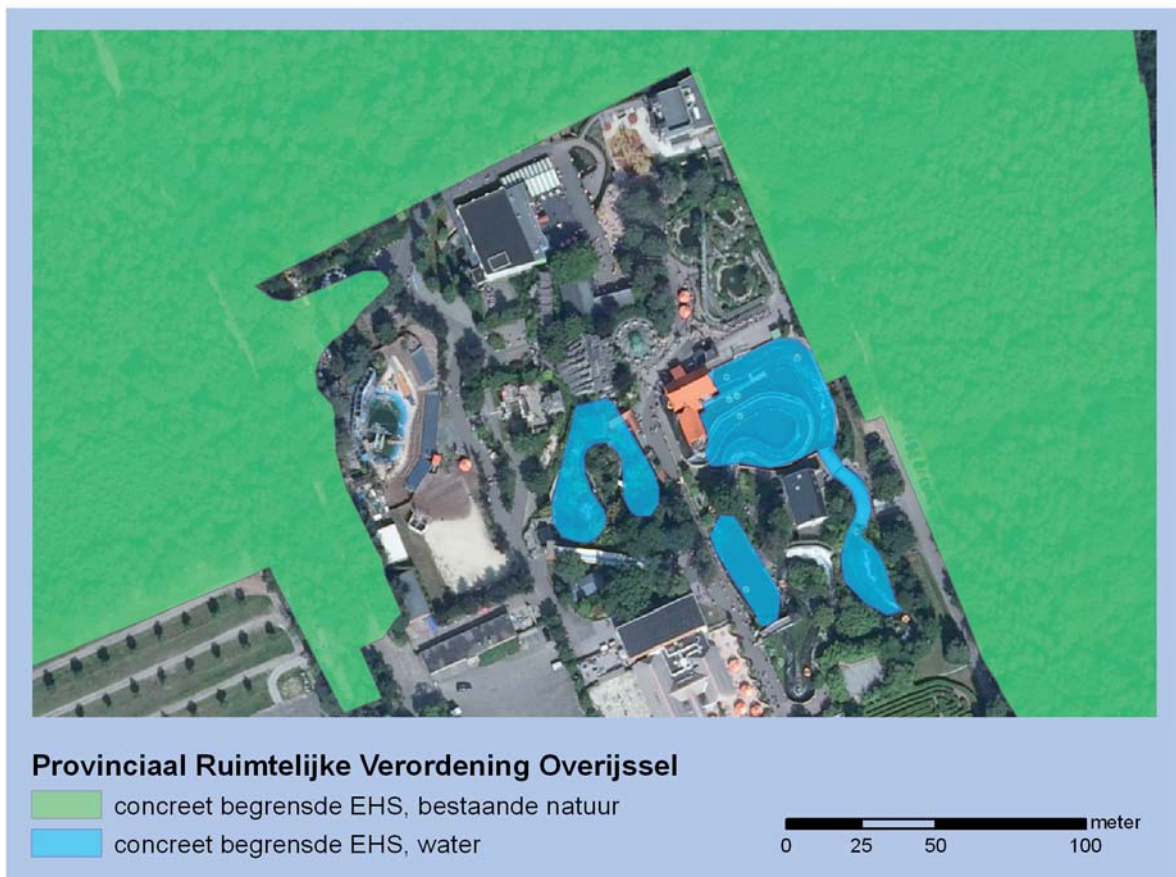


Figuur 4.2

De bestemmingen natuur in het bestemmingsplan buitengebied Marum en de EHS begrenzing in de PRV van de provincie Groningen komen niet overal overeen. (Bron: bestemmingsplan buitengebied Marum, 2010 & Eurosense B.V. 2008).

Ook in Zuid-Holland komen begrenzingsverschillen voor tussen de PRV-kaart voor de EHS en nieuwe bestemmingsplannen, zoals bij het nieuwe ontwerp-bestemmingsplan voor nieuwe natuur in de Krimpenerwaard. Uit het interview bleek dat de provincie Zuid-Holland van plan is de natuurgrenzen uit het nieuwe bestemmingsplan te volgen en de PRV-kaart te updaten met de bestemmingsplanbegrenzing.

Wanneer de provincie een vergissing heeft begaan – en kavels in de PRV te boek staan als EHS, terwijl ze dit in de praktijk niet (kunnen) zijn – lijkt het evident dat de provincie aan zet is bij het wijzigen van de grenzen en niet de gemeente. Een duidelijk voorbeeld is het pretpark ‘avonturenpark Hellendoorn’ (zie figuur 4.3). De waterpartijen uit dit park zijn door de provincie Overijssel bestempeld als ‘EHS’. De gemeente Hellendoorn heeft de provincie hierop gewezen via een zienswijze op de PRV.



Figuur 4.3

Bij de detaillering van de EHS-begrenzing door provincies zijn soms vergissingen gemaakt, zoals hier bij avonturenpark Hellendoorn waar een wildwaterbaan als 'EHS water' is opgenomen (bron: EHS-begrenzing omgevingsverordening Overijssel, 2010 & Eurosense B.V. 2008).

Gemeente volgt provincie, of andersom?

Als de begrenzing van bestaande EHS in een bestemmingsplan niet overeenkomt met de EHS grens uit de PRV rijst de vraag wie leidend en wie volgend is bij het corrigeren van de EHS grenzen: past de provincie de PRV grenzen aan aan het bestemmingsplan, of past de gemeente de bestemmingsplangrenzen aan aan de PRV? De vraag of provincies dan wel gemeenten leidend zijn in het aanpassen van de EHS grenzen is een overgangssituatie die ontstaat door detaillering van de EHS begrenzingen door de provincies. Het levert de volgende dilemma's op:

- Wanneer gemeenten de provinciale begrenzing steeds een op een moeten doorvertalen hebben ze geen beleidsvrijheid en missen ze afwegingsruimte op perceelsniveau die ze wel hadden bij het gebruik van de grovere streekplankaarten.
- Wanneer provincies de gemeentelijke EHS grenzen gaan volgen is er sprake van omgekeerde doorwerking.
- Wanneer provincies de EHS begrenzing jaarlijks op onderdelen wijzigen, moet dit ook jaarlijks kunnen worden doorvertaald naar gemeenten, die iedere keer de bestemming moeten wijzigen (bijvoorbeeld voor percelen gerealiseerde EHS). Dit brengt uitvoeringskosten met zich mee. Gemeenten geven de voorkeur aan een integrale herziening (eens per 10 jaar).

4.3 Herkenbaarheid van de EHS in bestemmingsplannen

4.3.1 In de toelichting

Het beschrijven van het EHS beleid of de ligging van de EHS, het opnemen van natuurdoelen of natuurdoeltypen of van een EHS kaartje in de toelichting biedt een zekere herkenbaarheid van de EHS in het bestemmingsplan. Het heeft echter geen juridische status en geen consequenties voor bestemmingen en planregels. Sommige gemeenten maken wel de gekozen bestemmingen voor EHS percelen inzichtelijk in de toelichting.

4.3.2 Op de verbeelding

Provincies en gemeenten denken zeer verschillend over het nut en de wenselijkheid om de EHS herkenbaar op de verbeelding op te nemen. Dit bleek zowel uit de interviews met de provincies, als die met de gemeenten en stedenbouwkundige bureaus.

De argumenten om de EHS niet herkenbaar op te nemen variëren. Vaak zeggen geïnterviewden dat het beleid kan veranderen en dat het daarom niet verstandig is om beleid in de verbeelding op te nemen. Ondanks het feit dat de digitale standaard (SVBP) geen categorie heeft voor de beleids categorie EHS, is er toch een aantal gemeenten die de EHS herkenbaar opneemt op de verbeelding. Gemeenten doen dit door in de omschrijving van een dubbelbestemming of aanduiding de term 'EHS' of 'ecologische hoofdstructuur' op te nemen. Om een idee te krijgen hoe vaak gemeenten dit doen is naar de beschikbare digitale plannen gekeken die overlappen met de EHS kaart uit de Nota Ruimte. Op 4 november 2010 bevatte www.ruimtelijkeplannen.nl 1149 digitale bestemmingsplannen die overlappen met de EHS kaart uit de Nota Ruimte. In 21 van deze plannen werd de term 'EHS' of 'ecologische hoofdstructuur' gebruikt in de verbeelding; dat is 2% van deze plannen. Tabel 4.2 laat zien dat het vooral gaat om gebiedsaanduidingen, maar er zijn ook een paar plannen die dubbelbestemmingen of functieaanduidingen gebruiken om de EHS herkenbaar in de verbeelding op te nemen.

De wijze waarop gemeenten de EHS herkenbaar opnemen verschilt dus sterk. Niet alleen varieert het van dubbelbestemmingen tot gebiedsaanduidingen, ook de naamgeving varieert. De oorzaak ligt in het feit dat de digitale standaard, het SVBP, hier niet in voorziet. (Hoewel de SVBP er wel in voorziet om een gebruiksfunctie als ecologische verbindingzone toe te voegen aan de bestemming Natuur). Gemeenten en stedenbouwkundige bureaus kiezen zelf een oplossing door de term EHS of Ecologische Hoofdstructuur op te nemen in de naam van de bestemming of de aanduiding. De vraag is of het wenselijk is dat gemeenten hier een eigen interpretatie aan geven. Het oordeel hierover is aan het ministerie van I&M (Voorheen VROM) en Geonovum, de beheerder van de digitale plannen.

Tabel 4.2

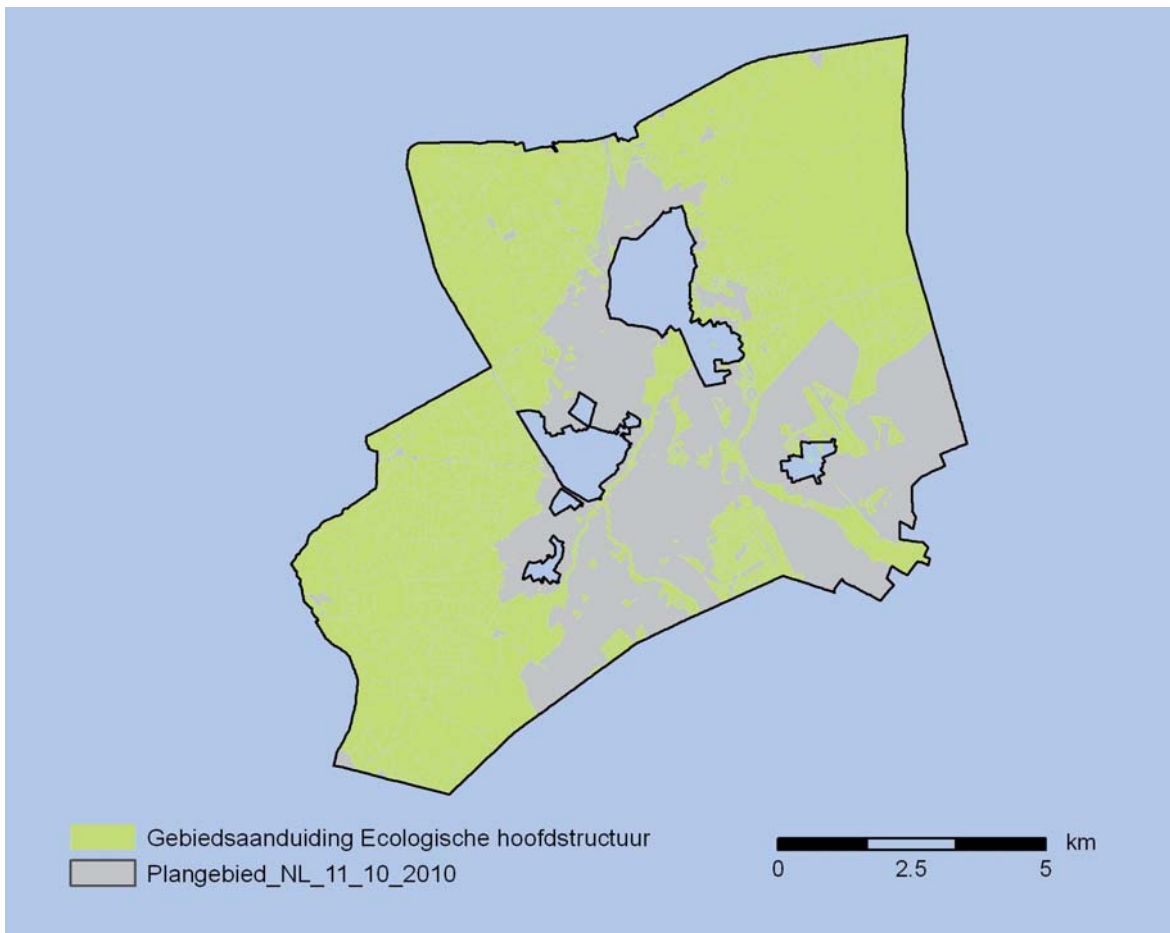
In 21 plannen is de EHS herkenbaar opgenomen op de verbeelding.

EHS herkenbaar in:	Aantal plannen
Enkelbestemmingen	0
Dubbelbestemmingen	7
Functieaanduidingen	1
Gebiedsaanduidingen	13
Totaal	21

Voorbeeld herkenbare EHS op verbeelding: Heeze-Leende

Het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Heeze-Leende biedt een voorbeeld van het gebruik van een gebiedsaanduiding voor gronden die onder de provinciale EHS vallen (zie figuur 4.4). De gebiedsaanduiding EHS wordt in dit bestemmingsplan gebruikt om beperkingen aan te brengen in wijzigingsbevoegdheden en mogelijke aanlegvergunningen voor teeltondersteunende voorzieningen.

In de toelichting van het Bestemmingsplan staat het volgende over de gebiedsaanduiding (zoning genoemd): De EHS en de EVZ [ecologische verbindingzones] staan op de zoneringskaart. Deze aanduidingen worden benut bij de wijzigingsbevoegdheid van agrarisch gebied, al dan niet met waarden, naar bos, natuur of groenlandschapselement. Deze wijzigingsbevoegdheid is opgenomen onder de bestemmingen Agrarisch, Agrarisch met landschappelijke waarden en Agrarisch met landschappelijke en natuurlijke waarden. Aansluitend aan de EHS en EVZ kan bos-, natuur- of landschapscompensatie worden gerealiseerd. Daarom is deze ontwikkeling ook verwerkt in dezelfde wijzigingsbevoegdheid voor zover deze gekoppeld is aansluitend aan de EHS en/of EVZ. NB: Gronden, die gelegen zijn in de EHS en inmiddels zijn aangekocht door DLG of een terreinbeherende instantie kunnen als Natuur worden meegenomen. Hierdoor wordt een wijzigingsprocedure uitgespaard.



Figuur 4.4

Gebiedsaanduiding EHS: herkenbare EHS in de verbeelding.

4.3.3 Nee, tenzij in planregels

Het is het meest gangbaar dat gemeenten de EHS borgen met enkelbestemmingen, waarin ze bouwregels en gebruiksregels opnemen die direct bij recht gelden voor de gebruikers en eigenaars van percelen (zie hierover de hoofdstukken 6, 7 en 8). Bij ontheffingen of gekoppeld aan de aanlegvergunning nemen sommige gemeenten een nadere afweging op, waardoor het EHS beschermingsregime aan het bestemmingsplan wordt gekoppeld. Het komt niet vaak voor dat hierbij letterlijk het 'nee, tenzij' regime uit de Nota Ruimte wordt overgenomen (zie onderstaand voorbeeld uit het bestemmingsplan Goes Mannee van de gemeente Goes), maar komt in de bestudeerde bestemmingsplannen wel regelmatig voor in verschillende variaties, vaak gekoppeld aan de aanlegvergunning.

Binnenplanse nee, tenzij afweging: bijzondere, geen gangbare constructie

In het Bestemmingsplan GOES Mannee komt een dijk voor die als bestaande natuur is aangewezen. In het bestemmingsplan is deze met een bestemming Beschermde Dijk bestemd. Op verzoek van de provincie is bij de binnenplanse afweging het nee, tenzij beschermingsregime in het bestemmingsplan opgenomen.

Artikel 6 Nee, tenzij gekoppeld aan aanlegvergunning in bestaande natuur, GOES Mannee

Werken of werkzaamheden [als bedoeld in lid 4] zijn alleen toegestaan indien daardoor de in lid 1 onder a genoemde waarden en wezenlijke kenmerken van de gronden:

- a. niet worden aangetast;
- b. niet significant worden of kunnen worden aangetast, danwel de mogelijkheden voor het herstel van de waarden niet onevenredig worden of kunnen worden verkleind en indien mitigerende en zonodig compenserende maatregelen worden getroffen.

Een andere formulering is bijvoorbeeld:

'de genoemde [aanlegvergunning] vergunning kan slechts worden verleend indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke, archeologische en/of landschappelijke waarden van de gronden en/of het waterhuishoudkundige functioneren van de gronden'.
(Gemeente Hoogeveen/De Wolden; Bestemmingsplan Kloosterveld ontwerp 2010).

Meer van dergelijke voorbeelden worden in de volgende hoofdstukken gegeven, specifiek voor bestaande EHS, beheersgebied of nog te realiseren EHS.

Voor de EHS is deze constructie om het 'nee, tenzij' voor binnensplanse afwegingen in de planregels vast te leggen niet gangbaar (daarentegen wel in de toelichting van het bestemmingsplan). Bij Natura 2000 gebieden komen soortgelijke constructies in het bestemmingsplan vaker voor (zie hoofdstuk 5).

Een consequentie van een binnenplanse 'nee, tenzij' toets is dat deze afweging alleen bij B&W ligt en dat de provincie hier geen rol bij speelt, zoals bij herzieningen of een toets van ingrepen die niet in het bestemmingsplan passen. Dit leidt in de gemeente Baarn tot de keuze om binnenplans helemaal geen nadere afwegingsmomenten toe te staan.

Uit het interview met de gemeente Baarn kwam naar voren hoe in de praktijk wordt omgegaan met binnenplanse ontheffingen in de EHS. De gemeente had een ontwerp bestemmingsplan gemaakt met een binnenplanse 'nee, tenzij' afweging volgens de Spelregels EHS voor kleine ontwikkelingen. Baarn zag in die binnenplanse afweging een rol weggelegd voor de provincie. De provincie ging hier niet mee akkoord omdat ze niet bij de vergunningverlening betrokken wil zijn. Deze opstelling past binnen het principe van proactief handelen van de Wro, de provincie wordt geacht vooraf haar belang aan te geven.

Volgens Baarn gaf de provincie Utrecht aan dat de gemeente het effect van ontwikkelingsruimte op de EHS bij het opstellen van het bestemmingsplan moet onderzoeken. Dit betekent in de praktijk dat Baarn alleen ontheffingsmogelijkheden binnenplannen opneemt waarvan duidelijk is dat ze geen significant effect op de EHS hebben. Is er wel sprake van een significant effect dan neemt Baarn geen binnenplanse ontheffing op. Voor die gevallen moet een buitenplanse 'nee, tenzij' afweging gemaakt worden met daaraan gekoppeld een nieuwe bestemmingsplanprocedure. Daarbij kan de provincie haar zienswijze indienen en ook (in)formeel vooroverleg plegen.

4.3.4 Wezenlijke kenmerken en waarden koppelen aan het bestemmingsplan

De afweging met wezenlijke kenmerken en waarden wordt meestal niet aan het bestemmingsplan gekoppeld, zo blijkt uit het onderzoek. Wel vindt bij een herziening van een bestemmingsplan soms een afweging plaats aan de hand van de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS. Dit is vaak gerelateerd aan het vooroverleg met de provincie. Gemeenten en provincies benutten daarbij provinciale bronnen (zie paragraaf 3.2.2). Wezenlijke kenmerken en waarden worden echter bijna niet inzichtelijk gemaakt in het bestemmingsplan.

Een voorbeeld van het koppelen van wezenlijke kenmerken en waarden is te vinden in de gemeente Boxtel. De gemeente Boxtel heeft de wezenlijke kenmerken en waarden beschreven via een ecologische waardenkaart met een indeling van bijvoorbeeld: 'gebieden met waardevolle vegetaties', 'foerageergebied taigarietgans' en leefgebied das'. De toelichting van het bestemmingsplan bevatte een summier beschrijving van de totstandkoming van deze ecologische waardenkaart. De ecologische aanduidingen en begrenzingen waren ondermeer gebaseerd op de provinciale zonerings-, de aanduidingen in het voorgaande bestemmingsplan en op onderzoeksgegevens van de provincie. Ook werden verspreidingsgegevens van soorten gebruikt van vogel- en natuurwerkgroepen en natuurloketten. Deze onderbouwing bleek niet gedegen genoeg om stand te houden bij de Raad van State (zie uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan buitengebied van Boxtel uit 2006 (zaaknummer 200705084/1)).

Uit dit voorbeeld blijkt dat het grootste knelpunt bij het gedetailleerd vastleggen van waarden in het bestemmingsplan is gelegen in het onderbouwen dat deze waarden daar ook actueel voorkomen. Daarnaast bestaat het risico dat het koppelen van wezenlijke kenmerken en waarden aan bestemmingen leidt tot te complexe planregels en aanlegvergunningstelsels.

4.4 Conclusies

Dynamische en veranderende begrenzing van de EHS

Recente bestemmingsplannen zijn nog niet gebaseerd op de gedetailleerde EHS begrenzingen uit provinciale ruimtelijke verordeningen door de lange doorlooptijd van bestemmingsplannen. De komst van PRVs in het EHS beleid met de huidige Wro heeft twee belangrijke consequenties voor de borging van de EHS in bestemmingsplannen:

- Gedetailleerde EHS grenzen geven zowel duidelijkheid aan gemeenten als een beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid.
- Het gevolg van de nieuwe kavelbegrensende EHS kaarten in PRVs is dat strijdigheden tussen bestemmingsplannen en provinciale verordeningen (na een overgangstermijn) juridisch hard zijn; onder de oude WRO was de doorwerking via het Streekplan veel indirecter.

EHS bij herzieningen bestemmingsplannen

Over het algemeen vindt het leggen van bestemmingen en het opstellen van de planregels plaats uitgaande van actuele waarden en actueel gebruik in een gebied. Dit leidt tot een niet herkenbare EHS in bestemmings-

plannen (door het gebruik van bestemmingen als Bos, Natuur etc.). Wel vindt soms bij de voor dit onderzoek onderzochte gemeenten (in overleg met provincies) bij een herziening van een bestemmingsplan een afweging plaats met wezenlijke kenmerken en waarden die in provinciaal beleid te vinden zijn. Vaak echter zijn gemeenten hiermee onvoldoende bekend. Koppelingen van EHS met het bestemmingsplan (zoals een 'nee, tenzij' toets over alle voorgenomen ingrepen; het koppelen van wezenlijke kenmerken en waarden aan het bestemmingsplan, het opnemen van de EHS op de verbeelding of het opnemen van een 'nee, tenzij' toets bij binnenplanse afwegingen) komt wel voor, maar is geen gangbare praktijk. Het heeft als voordeel een herkenbare EHS, maar er zitten ook haken en ogen aan. Het koppelen van wezenlijke kenmerken en waarden aan bestemmingen stelt hoge eisen aan de onderbouwing en kan complexe planregels en aanlegvergunningstelsels tot gevolg hebben. Hoewel het koppelen van wezenlijke kenmerken en waarden aan het bestemmingsplan wel wenselijk zou kunnen zijn (het leidt immers tot een garantie dat ingrepen aan de wezenlijke kenmerken kunnen worden getoetst), lijkt er nog geen pasklare oplossing voor. Wanneer bij een binnenplanse 'nee, tenzij' de EHS het leidende afwegingskader is, betekent het dat provincies geen partij zijn in de afweging die gemaakt wordt bij een ingreep in de EHS. Bij een binnenplanse 'nee', zonder ontheffingsmogelijkheid hoort een buitenplanse 'nee, tenzij' afweging, waarbij een rol voor Rijk en provincie is weggelegd in de toetsing.

5 Borging van bestaande EHS in bestemmingsplannen

In dit hoofdstuk beschrijven we vanuit de onderzochte casus hoe gemeenten verschillende mogelijkheden benutten om bestaande EHS planologisch te borgen. Onder de beleidscategorie 'bestaande EHS' (453.500 ha) wordt natuur verstaan die al in 1975 (TK 30825, nr.56) deel uitmaakte van de EHS (LNV, 2010). Wij rekenen ook gerealiseerde 'nieuwe' natuur hiertoe (natuur die inmiddels is aangekocht en ingericht en waarvan de bestemming is gewijzigd). De bedoeling van dit hoofdstuk is om de veelheid te laten zien aan manieren waarmee de EHS in de praktijk is – en kan worden- bestemd. De indeling van dit hoofdstuk is gebaseerd op de mogelijkheden die gemeenten hebben om natuur in bestemmingsplannen te borgen, volgens de regels van de Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen (SVBP) uit 2008: positief bestemmen (paragraaf 5.1), dubbel bestemmingen (paragraaf 5.2), functie aanduidingen en gebiedsaanduidingen (paragraaf 5.3). Tenslotte besteden we aandacht aan bestemmingen voor de EHS waar overlap plaatsvindt met Natura 2000 (paragraaf 5.4). (Hoewel we uitgaan van de standaard komen ook andere opties voor die gemeenten benutten voor de EHS).

5.1 Positief bestemmen van bestaande EHS

Positief bestemmen betekent bestemmen op basis van het actuele gebruik van de gronden. Zoals in hoofdstuk 1 en 2 werd uitgelegd is in de SVBP standaard geen 'bestemming EHS' opgenomen. (De EHS is ook geen 'gebruik'). Er is dan ook geen bestemming EHS voor bestaande EHS bij gemeenten aangetroffen in dit onderzoek (wel gebieds- en functieaanduidingen; zie paragraaf 5.3). Voor de bestaande natuurgebieden in de EHS is de meest gangbare planologische borging het positief bestemmen met een bestemming Natuur of Bos.

5.1.1 Bestemmingen natuur en bos

De enkelbestemming natuur blijkt in de praktijk een gangbare enkelbestemming voor bestaande EHS in eigendom van een terreinbeheerder. Dit beeld kwam zowel bij de interviews met provincies en gemeenten, als bij de bestudering van verschillende bestemmingsplannen naar voren. Deze vorm van positief bestemmen van de EHS werd door de geïnterviewden als gunstig beschouwd, omdat het de mogelijkheid geeft om bij recht verbodsbepalingen op te kunnen nemen. In de bestemmingsplannen staat dan vaak voorop:

'behoud, herstel en ontwikkeling van natuur(lijke) of natuurwetenschappelijke waarden en landschappelijke waarden'.

EHS natuurgebieden die met een enkelbestemming Natuur zijn bestemd, zijn echter niet alleen voor natuur bestemd, maar ook vaak voor waarden ten aanzien van: landschap, bos, water, archeologie, cultuurhistorie, geomorfologie, recreatie en agrarisch of overige specifiek aangeduide omschrijvingen.

Gangbare functies in de bestemming Natuur zijn agrarische en recreatieve functies, meestal alleen toegestaan in extensieve vorm, als medegebruik (nevengeschikt) of als ondergeschikte functie. De formulering 'extensief gebruik' wordt vaak niet nader omschreven. De formulering 'ondergeschikt' kan verduidelijk worden door aan te geven dat:

'de functie niet strijdig mag zijn met de hoofdfunctie (natuur en/of landschap)'.

Een bestemmingsplan verbindt daaraan bijvoorbeeld de voorwaarde dat dit gebruik alleen is toegestaan voor zover waarden niet onevenredig worden aangetast.

De enkelbestemming Bos is naast Natuur de meest voorkomende bestemming onder de bestaande EHS.

Bouw- en gebruiksregels

Zowel de bestemming Natuur als Bos kan allerlei verschillende bouw- en gebruiksregels herbergen. Gemeenten zijn immers vrij om zelf de planregels voor de bestemmingen te bepalen; de digitale standaard legt hier geen beperkingen of verplichtingen op. De uitwerking die dit heeft voor mogelijkheden qua ingrepen in de EHS is dan ook verschillend.

Bouwregels

Twee bestemmingsplannen Buitengebied illustreren de bouwvoorschriften in de bestemmingen Natuur en Bos; de gemeente Brummen gebruikt in het bestemmingsplan buitengebied de bestemming Bos binnen de bestaande EHS; de gemeente Abcoude bestemming Natuur, zie tabel 5.1.

Tabel 5.1

Illustratie van bouwregels bij bestemmingen Natuur en Bos.

Bestemmingsplan Buitengebied Abcoude	Bestemmingsplan Buitengebied Brummen
Bestemming natuur	Bestemming Bos
<p>De voor 'Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> behoud, herstel en ontwikkeling van landschappelijke en natuurlijke waarden; agrarisch medegebruik; extensief recreatief medegebruik; water; ter plaatse van de aanduiding 'cultuurhistorische waarden' voor de bescherming, instandhouding en herstel van waardevolle cultuurhistorische waarden, zoals per adres is aangegeven in bijlage 5 'Cultuurhistorische waarden', met de daarbij behorende: bouwwerken; watergangen; wegen en paden; erven en terreinen. 	<p>De gronden zijn bestemd voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - natuurwaarden, met als onderschikt: extensief recreatief medegebruik, onder de voorwaarde dat de natuurwaarden niet aangetast worden.
Bouwregels	
<ol style="list-style-type: none"> Op of in deze gronden mogen geen gebouwen worden gebouwd. Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende regels: <ul style="list-style-type: none"> - de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 4 m; - de oppervlakte mag niet meer bedragen dan 4 m². 	<p>Alleen bouwen van brandtorens en hoog zitten is toegestaan alsook bouwwerken lager dan twee meter. Het is in dit plan niet mogelijk om woningen te bouwen.</p>

Ook de gemeente Marum gebruikt in het bestemmingsplan buitengebied de bestemmingen Bos en natuur binnen de bestaande EHS. Tabel 5.2 geeft het verschil in dit plan aan tussen de bestemmingsomschrijving en

de bouwregels voor de bestemming bos en natuur in dit plan. Hoewel de bestemmingsomschrijving verschilt, zijn de bouwregels voor bestemmingen bos en natuur gelijk.

Tabel 5.2

Bestemmingsplan Buitengebied Marum; bouwregels voor de bestemmingen bos en natuur

Enkelbestemming bos	Enkelbestemming natuur
Bestemmingsomschrijving	
De voor 'Bos' aangewezen gronden zijn bestemd voor:	De voor 'Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
<ul style="list-style-type: none"> a. bos; b. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden; c. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de cultuurhistorische waarden zoals die ter plaatse voorkomen; d. ter plaatse van de aanduiding 'houtsingel' voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van houtsingels; e. infrastructurele voorzieningen zoals deze bestonden op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerpplan; f. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, waaronder begrepen voorzieningen ten behoeve van het vasthouden, bergen, aan- en afvoeren van water; g. voorzieningen ten behoeve van extensief recreatief en educatief medegebruik, zoals wandel-, fiets- en ruiterspaden en parkeervoorzieningen ten behoeve van toeristische overstappunten; met daarbijbehorende bouwwerken, geen gebouw zijnde en andere-werken. 	<ul style="list-style-type: none"> a. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden; b. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de cultuurhistorische waarden zoals die ter plaatse voorkomen; c. infrastructurele voorzieningen zoals deze bestonden op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerpplan; d. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, waaronder begrepen voorzieningen ten behoeve van het vasthouden, bergen, aan- en afvoeren van water; e. natuurvriendelijke oeverzones van 5 m breed aan weerszijden van een watergang; f. voorzieningen ten behoeve van extensief recreatief en educatief medegebruik, zoals wandel-, fiets- en ruiterspaden en parkeervoorzieningen ten behoeve van toeristische overstappunten; g. ter plaatse van de aanduiding 'motorcrossterrein' voor een motorcrossterrein; met daarbijbehorende bouwwerken, geen gebouw zijnde en andere-werken.
Bouwregels	
Op de voor 'bos' aangewezen gronden mogen uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten dienste van de bestemming worden gebouwd.	Op de voor 'natuur' aangewezen gronden mogen uitsluitend bouwwerken ten dienste van de bestemming worden gebouwd.
Voor bouwwerken, geen gebouw zijnde geldt dat de bouwhoogte niet meer dan 1,50 m mag bedragen.	Op deze gronden mogen geen gebouwen worden gebouwd, met dien verstande dat vogelkijkhutten en bunkers die legaal aanwezig zijn op het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan of die op dat moment gebouwd mogen worden, mogen worden gehandhaafd naar de omvang die zij op dat moment hadden.
	Voor een bouwwerk, geen gebouw zijnde geldt dat de bouwhoogte niet meer dan 1,50 m mag bedragen.

Zoals uit de voorbeelden blijkt, gebruiken gemeenten gebiedsaanduidingen en functieaanduidingen om andere bestaande functies te regelen die zich binnen de EHS bevinden. Voorbeelden van deze functies zijn: schaapskooi, golfterrein, recreatiewoning, ecoducten, natuurkampeerterrein, motorcrossterrein, reddingpost etc. Bij deze aanduidingen (en ook vaak bij bestemming) is meestal een opsomming gegeven van bijbehorende

voorzieningen zoals: fiets- wandel- ruiterspaden, beheersgebouwen, erven en terreinen en infrastructurele- en nutsvoorzieningen.

Gebruiksregels

Bestemmingsplannen bevatten vrijwel altijd een regeling voor aanlegvergunningen met daarbij een opsomming van werkzaamheden, uitzonderingen van de vergunningplicht en voorwaarden voor vergunningverlening met betrekking tot gebruik. Meestal neemt de gemeente een limitatieve opsomming op van gebruik dat strijdig is met de natuurfunctie. Als strijdig gebruik van toepassing op bestemmingen Natuur wordt bijvoorbeeld genoemd:

- Het verwijderen van diepwortelende beplanting; rooien of kappen bos of houtgewassen;
- De opslag van schroot etc., stalling/opslag van vaar-, vlieg- en voertuigen, detailhandel en horeca afvalstoffen;
- Permanente bewoning van gebouwen (uitgezonderd bedrijfswoning) en het verstrekken van logies;
- Het bouwen op gronden en het uitvoeren van werken en werkzaamheden zonder of in afwijking van de vergunning van B&W.

(Een analyse van gebruiksregels en de bescherming van EHS in relatie tot gebruik vindt plaats in hoofdstuk 8).

5.1.2 Overige (enkel)bestemmingen

Naast de bestemmingen Natuur en Bos zijn in het onderzoek binnen de bestaande EHS veel andere bestemmingen aangetroffen. Dit kwam voor in de volgende situaties:

- Het bestemmingsplan bevat andere bestemmingen dan die van de digitale standaard.
- Binnen de bestaande EHS heeft een gemeente gekozen om bestaande niet-natuurfuncties met een andere enkelbestemming dan natuur of bos te regelen.

Natuur onder andere naamgeving

In bestemmingsplannen die opgesteld zijn voor de digitale standaard van het SVBP komen zeer veel verschillende benaderingen voor natuur voor. Elke gemeente en elk stedenbouwkundig bureau hield er zijn eigen indeling op na.

Een voorbeeld is het bestemmingsplan Merwelanden van de gemeente Dordrecht uit 1984. Dit plan gebruikt voor de natuurgebieden die nu onder de bestaande EHS vallen de volgende indeling:

- Gebied, met natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden met agrarisch gebruik
- Natuurgebied I
- Natuurgebied II, tevens waterstaatsdoeleinden

Dit betekent dat er in oude plannen meerdere typen natuur gedefinieerd zijn. Onder de nieuwe digitale standaard bestaat alleen nog de enkelbestemming 'natuur', waardoor gemeenten en stedenbouwkundige bureaus andere oplossingen kiezen om verschillen tussen typen natuur te kunnen maken.

Niet-natuurfuncties

Binnen de gerealiseerde EHS komen ook andere enkelbestemmingen voor dan 'Natuur' en 'Bos'. Dit heeft veelal te maken met het bestaan van niet-natuur functies binnen de gerealiseerde EHS, zoals woningen, bedrijven of recreatieterreinen (zie hierover paragraaf 8.2.1).

Het zijn altijd de planregels die bepalen of een bestemming de EHS beschermt tegen schadelijke ingrepen. Of bestemmingen anders dan natuur goed of slecht uitpakken voor de EHS is dus niet eenduidig te zeggen.

5.2 Dubbelbestemmingen

Dubbelbestemming EHS

Een dubbelbestemming EHS is in het onderzoek in de gemeentelijke bestemmingsplannen af en toe aangetroffen, ondanks argumenten van de respondenten om *geen* gebruik te maken van dubbelbestemming EHS. Het belangrijkste argument daarbij is: bij de keuze voor een dubbelbestemming moeten de waarden waar de bestemming voor is daadwerkelijk aanwezig zijn. Wat niet die waarden vertegenwoordigt, bijv. bij ecologische waarden of een gebouw, moet uit de verbeelding worden geknipt. Dit is veel werk en maakt het bestemmingsplan extra ingewikkeld en duur.

Een gemeente die wel gebruik maakt van een dubbelbestemming EHS is de gemeente Heumen, in het bestemmingsplan Buitengebied Heumen 2009.

Artikel 31 Waarde - Ecologische Hoofdstructuur

De voor 'Waarde - Ecologische Hoofdstructuur' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het ontwikkelen en in stand houden van de natuur- en landschapswaarden.

Dit betekent dat bij het verlenen van ontheffings- en wijzigingsbevoegdheden advies moet worden verkregen van een onafhankelijk deskundige op het gebied van natuur en landschap.

De gemeente stelt ook extra werken vergunningplichtig, waaronder:

- a. het ontginnen, verlagen van de bodem of afgraven, ophogen en egaliseren van gronden;
- b. het aanleggen en verharderen van wegen, paden en parkeergelegenheden en het aanleggen of aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen;
- c. het aanbrengen van ondergrondse leidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties en apparatuur;
- d. het vellen en rooien van bomen en ander houtgewas en het verrichten van handelingen, die ernstige beschadiging of de dood van bomen en ander houtgewas ten gevolge kunnen hebben;
- e. het winnen van mos en bosstrooisel;
- f. het uitvoeren van grondbewerking dieper dan 0,4 m;
- g. het aanbrengen van drainageleidingen;
- h. het graven en dempen van sloten, watergangen en andere waterpartijen.

Bij het verlenen van de aanlegvergunning moet er ook rekening mee gehouden worden dat er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de natuur- en landschapswaarden van het gebied.

Dubbelbestemmingen voor natuurtypen

Naast enkelbestemmingen gebruiken gemeenten regelmatig dubbelbestemmingen voor bestaande natuur. Hiervoor zijn verschillende redenen. Het meest voorkomend is het gebruik van dubbelbestemmingen om extra planregels op te kunnen nemen voor het gebied waar de EHS onder valt. Omdat een dubbelbestemming over meerdere type enkelbestemming heen valt kunnen extra regels opgenomen worden voor die bestemmingen die onder de bestaande EHS vallen.

Het onderscheiden van verschillende typen natuur is een andere motivatie van gemeenten om met een dubbelbestemming te werken. Deze aanpak komt waarschijnlijk niet veel voor. Dat blijkt uit de bestudering van de 'namen' van de dubbelbestemmingen in alle bestemmingsplannen die begin november 2010 beschikbaar waren op www.ruimtelijkeplannen.nl. In de casus kwam één bestemmingsplan naar voren waarin dit wel wordt overwogen. Het gaat om het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Boxtel.

De gemeente Boxtel ontwikkelt een bestemmingsplan waar de verschillende typen natuur en landschapswaarden vertaald worden in dubbelbestemmingen. De planregels zijn daarbij afgestemd op behoud, herstel en ontwikkeling van deze waarden. De gemeente Boxtel wil in de planregels onderscheid kunnen maken tussen verschillende typen natuur en landschappelijke waarden. Naast natuur en bos worden de volgende landschappelijke karakteristieken benoemd: leefgebied stromend water, leefgebied soorten van halfopen cultuurlandschap en leefgebied soorten van kleinschalig cultuurlandschap. Boxtel geeft als voordelen van het gebruik van dubbelbestemmingen aan dat deze kunnen beschikken over een eigen regeling met bestemmingsomschrijving en gebruiksregels (aanlegvergunningstelsel). In de bestemmingsomschrijving kan helder tot uitdrukking worden gebracht dat de gronden zijn bestemd voor het behoud, herstel en ook de ontwikkeling van de betreffende waarden.

Als grootste nadeel geeft de respondent van de gemeente Boxtel aan dat enkelbestemmingen waarop de dubbelbestemming geen betrekking heeft, in de regels uitgesloten moeten worden in de planregels. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een bestemming 'bedrijf' waarop de dubbelbestemming voor een natuurtype niet van toepassing is.

(Wat de gemeente Boxtel doet met dubbelbestemmingen, kan ook met aanduidingen, zie het voorbeeld van het gecoördineerde bestemmingsplan Krimpenerwaard voor nieuwe natuur, in hoofdstuk 7).

5.3 Functie of gebiedsaanduidingen (EHS)

Functie en gebiedsaanduidingen voor de EHS komen af en toe voor (zie paragraaf 4.3.2). Deze worden benut om extra bescherming te bieden aan bepaalde waarden. Gebiedsaanduidingen bieden in specifieke plekken binnen de bestemming bescherming aan bepaalde waarden, zoals geomorfologie, archeologie en cultuurhistorie. Zo biedt de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - reliëf' binnen de bestemming Natuur bescherming van het natuurlijk verschil in hoogteligging ter plaatse.

Specifiek bestaande EHS opnemen in het bestemmingsplan via een functie- of gebiedsaanduiding komt echter weinig voor. Een voorbeeld waar een aanduiding specifiek voor bestaande EHS is aangetroffen, is het bestemmingsplan Amersfoort Buitengebied-Oost, Landgoed Stoutenburg, waar op initiatief van de eigenaar Utrechts Landschap bij de herziening van het BP in 2009 is voorgesteld om een arcering EHS te hanteren.

Op de verbeelding is de EHS gearceerd (aanvankelijk voor het gehele landgoed Stoutenburg). Het Utrechts Landschap wilde bij de actualiseringsslag van de gemeente Amersfoort voor hun landgoed Stoutenburg ook juridisch-planologische borging van EHS-natuur, recreatie en cultuurhistorie. De EHS werd in het ontwerpbestemmingsplan aangegeven over het gehele landgoed Stoutenburg in ruime jas (over bestemmingen als Bos, Agrarische doeleinden, Landgoed en Water). Later werd in het definitieve ontwerp de gearceerde EHS teruggebracht tot het bos en het water nabij het eigenlijke landgoed Stoutenburg. De arcering EHS ligt in het definitieve bestemmingsplan over de bestemming bos/beplantingsstrook en de bestemming water. In de doeleindenomschrijving van deze bestemmingen wordt aangegeven dat de gronden zijn bestemd voor:

'Het behoud, herstel en de ontwikkeling van de kwaliteit van de ecologische hoofdstructuur ter plaatse van de op de verbeelding voorkomende aanduiding ecologische hoofdstructuur'.

Deze constructie heeft rechtsgevolgen via de aanlegvergunning. (In eigendom van Utrechts Landschap zijn overigens nog geen aanlegvergunningen aangevraagd).

Argumenten die de respondenten aandragen tegen een arcering of bestemming EHS in het bestemmingsplan:

- De EHS is geen gebruik en dus niet geschikt als bestemming;
- De EHS past niet in de door gemeenten te hanteren standaard IMRO-codering;
- Een arcering EHS is niet nodig, omdat passende bestemmingen en aanlegvergunningenstelsels een goede regeling bieden;
- Het EHS beleid is gestoeld is op vrijwilligheid; met een arcering EHS ontstaat planologische schaduwwerking.

Voordelen van het gebruik van een arcering EHS liggen vooral in de herkenbaarheid van de EHS.

5.4 Bestaande natuur met overlap Natura 2000

Overlap van bestaande EHS-natuur met Natura 2000 kan vanwege het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet een extra bescherming van deze gebieden opleveren tegen schadelijke ingrepen. Ook zijn er opties om deze extra bescherming in het bestemmingsplan te verankeren. Bijvoorbeeld de gemeente Wormerland koppelt een nadere afweging aan de aanlegvergunning in de natuurbestemming. In de bestemming 'Natuurgebied' (Bestemmingsplan landelijk gebied Wormerland 2007) is een bepaling opgenomen dat de betreffende aanlegvergunning alleen kan worden verleend:

'mits geen onevenredige afbreuk kan worden gedaan aan de landschappelijke, natuurlijke, cultuurhistorische en archeologische waarden en er geen aantasting plaatsvindt van het Wormer -en Jisperveld. Er zal advies worden gevraagd bij een ecologisch deskundige'.

De gemeente Overbetuwe gebruikt een dubbelbestemming om Natura 2000 gebied een extra bescherming te geven in haar bestemmingsplan buitengebied. De dubbelbestemming 'Waarde – natuur' zorgt ervoor dat in het bestemmingsplan voorkomende ontheffingsmogelijkheden en wijzigingsbevoegdheden alleen toegepast mogen worden wanneer is aangetoond dat de natuurwaarden aangetast niet kunnen worden:

Alvorens een besluit kan worden genomen tot het verlenen van de in de andere bestemmingen (artikel 3 tot en met 29) opgenomen ontheffings- en wijzigingsbevoegdheden dient te worden aangetoond dat als gevolg hiervan de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het in het besluit begrepen gebied niet verslechtert of geen verstorend effect heeft op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen (artikel 40.1.1, gemeente Overbetuwe, 2009).

Ook voor het aanlegvergunningenstelsel is een voorbehoud gemaakt om de Natura 2000 waarden te beschermen:

Een aanlegvergunning mag alleen en moet worden geweigerd, indien door het uitvoeren van het ander-werk dan wel door de daarvan direct of indirect te verwachten gevolgen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het in het besluit begrepen gebied verslechtert of een verstorend effect heeft op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen (artikel 40.2.2, gemeente Overbetuwe, 2009).

Ook de gemeente Ubbergen neemt in de bestemming Agrarisch gebied met Landschapswaarden in de bouwbepalingen letterlijk het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet op.

Deze voorbeelden laten zien dat het Natura 2000 beschermingsregime vaak letterlijk in het bestemmingsplan wordt verankerd, terwijl dit voor de EHS minder vaak zo letterlijk gebeurt.

Voorbeeld bestaand natuurgebied: Naardermeer

In dit hoofdstuk is geïllustreerd dat gemeenten veel verschillende mogelijkheden benutten om de EHS planologisch te borgen. Vooral omdat de planregels variëren, levert dit geen eenduidig beschermingsregime van de EHS op. Ter afsluiting van dit hoofdstuk laten we aan de hand van een voorbeeld zien dat ook binnen natuurgebieden variatie kan bestaan (en niet alleen tussen natuurgebieden). Bestaande natuurgebieden kunnen door meerdere bestemmingsplannen zijn geborgd en daardoor te maken krijgen met verschillende bestemmingen en beschermingsregimes. Een voorbeeld daarvan is het Naardermeer¹¹.

Het Naardermeer behoort tot de kerngebieden van de EHS. Het gebied dat Natuurmonumenten in beheer heeft beslaat het grondgebied van vier gemeenten: Naarden, Muiden, Weesp en Hilversum. Er zijn vier bestemmingsplannen waarin de bescherming en ontwikkeling van dit gebied geregeld is. Het gebied heeft ook de Natura 2000 status. Het eigendom van Natuurmonumenten (dus niet meegenomen zijn de bestemmingen op de aangrenzende gronden) beslaat verschillende bestemmingen in de vier bestemmingsplannen, met uiteenlopende planregels ten aanzien van bouwen en bouwwerken.

- Bestemmingsplan Buitengebied Naarden 2005. Bestemming: Natuur - Speciale beschermingszone (Natura 2000). Uitbreiding van bestaande bebouwing is alleen mogelijk na vrijstelling (10% regeling). Uitbreiding van agrarische bedrijven is niet toegestaan in de speciale beschermingszone, daarbuiten onder voorwaarden. Qua nieuwbouw zijn alleen beheersgebouwen van maximaal 50m² toegestaan.
- Bestemmingsplan Buitengebied Hilversum 2002 (Hilversumse Bovenmeent). Bestemming: Natuurgebied. In deze bestemming zijn agrarisch medegebruik en extensief recreatief medegebruik mogelijk. Bebouwing is alleen mogelijk indien het op de verbeelding is aangegeven (dit is niet het geval). Na vrijstelling zijn beheersgebouwtjes van 50m² en observatiehutten toegestaan.
- Bestemmingsplan Landelijk gebied ten oosten van de Vecht, gemeente Weesp 1994. De bestemming is Natuur met beperkt agrarisch gebruik (mede bestemd voor de uitoefening van een veehouderij met bedrijfsgebouwen en een bedrijfswoning per bouwvlak en hoogspanningsleidingen). In de bouwregelingen zijn toegestaan: een bedrijfswoning, bedrijfsgebouwen tot maximaal 500 m², na vrijstelling een tweede bedrijfswoning en uitbreiding van bedrijfsgebouwen tot 2000 m², mits er sprake is van niet grondgebonden agrarische activiteiten en een verklaring van geen bezwaar van GS. Voeder- en kunstmestsilo's, hooibergen en mestopslagen zijn aan voorwaarden verbonden. Hoogspanningsleidingen van maximaal 56,5 meter hoog zijn toegestaan.
- Bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden 1996. Bestemmingen: Natuur, Natuur met beperkt agrarisch gebruik en Agrarisch landschap met landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden (ALN). In de bestemming Natuur is geen bebouwing toegestaan, alleen andere bouwwerken, niet hoger dan 2 meter. Er is een vrijstellingsregeling voor observatieposten en schuilhutten. In de bestemmingen Natuur met agrarisch gebruik en ALN zijn dienstwoningen mogelijk van maximaal 600 m³, bedrijfsgebouwen en bijgebouwen, en bebouwing in principe met puntdak. Vrijstelling voor een tweede dienstwoning of een hoogspanningsleiding is mogelijk. Kassenbouw is nergens toegestaan.

Het voorbeeld van het Naardermeer illustreert de gevarieerde borging van de EHS bestaande natuur in bestemmingsplannen.

¹¹ Gebruik is gemaakt van een scriptie in het kader van een project bij Natuurmonumenten.

5.5 Conclusies

Bestemmingen

Een bestemming Natuur waarin de doeleindenomschrijving en de planregels zijn afgestemd op natuurbeheer is voor bestaande EHS het meest gangbaar. Dit een solide constructie, mits afgestemd op de wezenlijke kenmerken en waarden van de betreffende natuur. De afstemming van de bestemming natuur op wezenlijke kenmerken en waarden is moeilijk te beoordelen omdat deze veelal niet expliciet gemaakt is in het bestemmingsplan. Het onderscheid maken - door dubbelbestemmingen - naar verschillende natuur- of landschapswaarden zoals openheid komt wel voor.

Een bestemming Natuur en/of Bos kent meestal beperkingen aan bouwen. De bestemming kan echter veel andere functies naast natuur regelen. Het gaat veelal om het bestendigen van aanwezige bestaande functies en vormen van gebruik, zoals bosbouw, landbouw en extensieve recreatie, de ligging van een golfterrein, van een motorcrossterrein of de aanwezigheid van een schaapskooi, ecoduct of bedrijfsgebouw. Gezien het voorbeeld van het Naardermeer kan een bestaand natuurterrein in verschillende bestemmingsplannen, over meerdere bestemmingen zijn geborgd, en is er daarin geen eenduidigheid aan de beperkingen die aan bouwen en bouwwerken en gebruik worden gesteld. Dit geldt in zijn algemeenheid: omdat de bestaande EHS op zo veel manieren is geborgd is het planologische regime dat uit al deze creatieve oplossingen voortkomt niet eenduidig. De beschermingsregimes kunnen dus ook enigszins verschillen.

Provincies en gemeenten vinden het expliciet maken van de EHS voor bestaande natuur doorgaans niet nodig. Een (enkel)bestemming EHS is niet aangetroffen; een dubbelbestemming EHS voor bestaande EHS enkele keren, evenals een gebiedsaanduiding. De voorbeelden van overlap met Natura 2000-gebieden laten zien dat het beschermingsregime van Natura 2000 regelmatig in de planregels wordt opgenomen. Voor de EHS zou dit ook kunnen.

6 Borging beheersgebieden in bestemmingsplannen

In dit hoofdstuk beschrijven we vanuit de onderzochte casus hoe gemeenten verschillende mogelijkheden benutten om EHS beheersgebieden planologisch te borgen. Beheersgebieden zijn de EHS gebieden die met behulp van agrarisch natuurbeheer worden gerealiseerd. Omdat het regime ook door provincies beperkt wordt gehanteerd (zie hoofdstuk 3) is 'beheersgebied' in de bestemmingsplannen moeilijk te herkennen. Hierover gaat eerst paragraaf 6.1. Waar beheersgebied wel te herkennen was, gaat dit hoofdstuk in op de mogelijkheden die gemeenten benutten om met beheersgebied om te gaan, door middel van enkelbestemmingen (6.2), dubbelbestemmingen (6.3) en via gebieds- en of functieaanduidingen (6.4).

6.1 Herkenbaarheid beheersgebied in het bestemmingsplan

Wanneer een gemeente in het buitengebied agrarisch gebied met bepaalde waarden wil beschermen, benutten gemeenten hiervoor verschillende mogelijkheden. Dit is vaak ongeacht of het op de provinciale kaart beheersgebied is en of er een beheerssubsidie op ligt of niet. De Nota Ruimte geeft aan dat het 'nee, tenzij' regime alleen van toepassing is op een gebied met beheerssubsidie; daarnaast hoeft bij agrarische bestemmingen alleen rekening gehouden te worden met actuele waarden (zie paragraaf 3.1.2). In de praktijk geniet soms een ruimer gebied een bepaalde mate van bescherming in het bestemmingsplan dan het provinciale beheersgebied. In beheersgebied is - conform de Nota Ruimte - het beschermen van actuele waarden belangrijk. Hierbij is vooral, bij agrarisch gebruik, van belang om de werkzaamheden te reguleren en te voorkomen dat schadelijke werkzaamheden plaatsvinden. Voor bescherming van actuele waarden worden daarvoor vaak aanlegvergunningen benut.

6.2 Positief bestemmen beheersgebied

Bestemming Agrarisch met waarden

Uit de interviews met de provincies bleek dat de volgende bestemming veel voorkomt voor beheersgebieden: agrarisch met natuur en landschapswaarden (ANL). Voor percelen die in agrarisch of particulier eigendom zijn, maar tevens landschappelijke of ecologische waarden hebben, gebruiken gemeenten vaak de enkelbestemming 'agrarisch met waarde'. Deze bestemmingen worden niet alleen binnen EHS beheersgebied gebruikt maar ook daarbuiten om gemeentelijk beleid ten aanzien van deze waarden ten uitvoer te brengen.

Deze bestemmingen kunnen, net als de bestemmingen Natuur en Bos, verschillende planregels bevatten. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de gemeenten Margraten en Ubbergen, die voor beheersgebied beide de bestemming 'agrarisch met waarden' hanteren. Dit is een enkelbestemming die voorkomt in de nieuwe RO standaarden. Hoewel de bestemming in de twee plannen gelijk is, verschillen de voorschriften. De twee plannen verschillen dan ook in de mogelijkheden tot bouwen binnen de bestemming agrarisch met waarden, en hoewel ze beide een aanlegvergunningstelsel hebben, verschillen deze ook. Bouwen binnen de bestemming 'agrarisch met waarden' is in beide bestemmingsplannen beperkt toegestaan. De aanlegvergunningstelsels van beide plannen zijn gericht op het beperken van verhardingen en diepe bodembewerkingen, deze zijn vergunningplichtig.

Tabel 6.1

Illustratie van regels bij de bestemming agrarisch met warden.

Gemeente Margraten	Gemeente Ubbergen
Bouwregels	
De planregels geven aan dat er niet gebouwd mag worden. Op deze regel zijn uitzonderingen voor agrarische werken als 'veldschuren' en 'boogkassen'. Het bouwen van bedrijfsgebouwen of woningen is alleen toegestaan binnen de aangegeven bebouwingsvlakken	In het bestemmingsplan zijn bouwwerken tot twee meter hoog toegestaan, net als 'regenkappen'. Het bouwen van bedrijfsgebouwen of woningen is alleen toegestaan binnen de aangegeven bebouwingsvlakken
Aanlegvergunning	
6.7.1 Het is verboden op of in de tot 'agrarisch met waarden' aangewezen gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van Burgemeester en Wethouders (aanlegvergunning) de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren: a. het aanleggen of verharderen van wegen, paden of parkeergelegenheden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen; b. het ontginnen, bodemverlagen, afgraven of ophogen met meer dan 0.30 m en/of egaliseren van de bodem, behoudens de aanleg van drinkpoelen; c. het aanbrengen van ondergrondse of bovengrondse transport-, energie- of telecommunicatieleidingen en de daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur tenzij zulks noodzakelijk is voor of verband houdt met het op de bestemming gerichte gebruik van de grond; d. het aanbrengen van hoog opgaande beplanting, niet zijnde bebossing, anders dan ten behoeve van de ecologische structuur of de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landschap.	12.5.1 Het is verboden op de in lid 1 bedoelde gronden zonder of in afwijking van een aanlegvergunning de volgende andere-werken uit te voeren: a. daar waar op deel A van de plankaart de aanduiding 'landschapselement' is aangegeven: - het vergraven, verruimen en dempen van kolken en poelen; - het vellen en rooien van houtgewas. b. daar op deel A van de plankaart de aanduiding 'beplantingselement' is aangegeven het vellen en rooien van houtgewas. 12.5.2 Een aanlegvergunning als bedoeld in sub 1 mag alleen en moet worden geweigerd, indien door de uitvoering van het ander-werk dan wel door de daarvan hetzij direct, hetzij indirect te verwachten gevolgen blijvend onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de landschapselementen dan wel beplantingselementen en hieraan door het stellen van voorwaarden niet of onvoldoende tegemoet kan worden gekomen. 12.5.3 Geen aanlegvergunning als bedoeld in sub 1 is vereist voor: a. andere-werken, behorende bij het normale onderhoud, gebruik en beheer; b. andere-werken, welke op het tijdstip van het van kracht worden van het plan in uitvoering waren of konden worden uitgevoerd krachtens een vóór dat tijdstip geldende dan wel aangevraagde vergunning
6.7.2 Het in 6.7.1 bepaalde is niet van toepassing voor: a. normale werkzaamheden	

Overig bestemmingen

Naast bestemmingen Agrarisch met waarden komen ook gewone agrarische bestemmingen voor.

In Agrarische bestemmingen wordt in principe meer toegestaan dan in bestemmingen Agrarisch met waarden. Hierbij is niet gegarandeerd dat een afweging plaatsvindt of wat is toegestaan een aantasting betekent van de waarden van de EHS. Het stedenbouwkundige bureau dat zich heeft gebogen over het bestemmingsplan Buitengebied Overbetuwe (2010) geeft aan dat onder EHS verwevingsgebied nog allerlei actueel gebruik zit. In het bestemmingsplan Buitengebied Overbetuwe (2010) wil de provincie voor EHS verweving (beheersgebied) bij een ontheffingsverzoek EHS afdoende meegenomen zien als afwegingskader.

De gemeente en het stedenbouwkundige bureau zien de volgende dilemma's:

- Maak het niet te expliciet, want het bestemmingsplan moet 10 jaar mee terwijl beleid sneller kan veranderen.
- De EHS is maar een van de waarden in het verwevingsgebied.

6.3 Dubbelbestemmingen voor beheersgebied

Gemeenten gebruiken bijvoorbeeld een dubbelbestemming in weidevogelgebieden om deze open te houden. Ze doen dit met een dubbelbestemming als: 'agrarisch met openheid'. Om het gebied open te houden voor weidevogels is de dubbelbestemming gecombineerd met een aanlegvergunningstelsel voor het aanleggen van bomen. Een voorbeeld is het bestemmingsplannen van Marum.

Onder de dubbelbestemming openheid zijn de volgende werkzaamheden 'strijdig' en is het dus niet mogelijk hiervoor een vergunning aan te vragen:

- Afgraven, ophogen, vergraven, het aanbrengen van onderbemaling, het dempen van kleine geïsoleerde wateren (o.a. dobben), het aanbrengen van houtsingels (m.u.v. erfbeplanting) en het omzetten van gras-/bouwland in graszoden.

Onder aanlegvergunningplichtige werkzaamheden vallen:

- Het aanleggen van grondwallen/aarden wallen, het scheuren van grasland, grondbewerkingen dieper dan 40 centimeter, de aanleg van drainagestelsels, het aanleggen van dammen, het aanleggen van stuwen, de aanleg, het verbreden en verbeteren van sloten/greppels, het dempen van sloten en greppels, het aanbrengen van oeverbeschoeiing en het omzetten van grasland in bouwland.

Toegestaan zijn de volgende werkzaamheden:

- Diepploegen en –woelen, egaliseren, het indrijven van voorwerpen in de grond en het (gedeeltelijk) rooien van houtsingels.

Dubbelbestemmingen worden vaak over grotere vlakken op de verbeelding aangegeven en gaan daarbij ook over bouwblokken heen van (agrarische) bedrijven en woningen. De dubbelbestemmingen betekenen dan dat voor de uitbreiding van bijvoorbeeld een erf ook een aanlegvergunning aangevraagd moet worden.

De keuze welke agrarische percelen wel en niet onder deze dubbelbestemmingen vallen, maken gemeenten vaak op basis van eigen beleid, zo blijkt uit de interviews. Hiermee is een 1:1 overlap met de categorie EHS beheersgebied niet gegarandeerd.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het bestemmingsplan van de gemeenten Marum waar de dubbelbestemmingen voor landschappelijke en ecologische waarden niet geheel overeen komen met de provinciale EHS kaart.

Voorbeeld: dubbelbestemming besloten gebied voor beheersgebied Marum

Uit het interview met de gemeente Marum bleek dat de provincie Groningen de gemeente geen kaart met Wezenlijke Kenmerken en Waarden heeft gegeven. Wel heeft de provincie deelgenomen aan een projectgroep die betrokken was bij de voorbereiding van het bestemmingsplan van Marum. Door deze projectgroep is een deelnotitie geschreven met de visie op natuur en landschap in het plangebied. Deze notitie is opgenomen in de 'kadernota' die is gemaakt voor het nieuwe bestemmingsplan. In het uiteindelijke plan is via dubbelbestemmingen onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld open gebieden voor weidevogels en besloten gebieden met houtsingels.

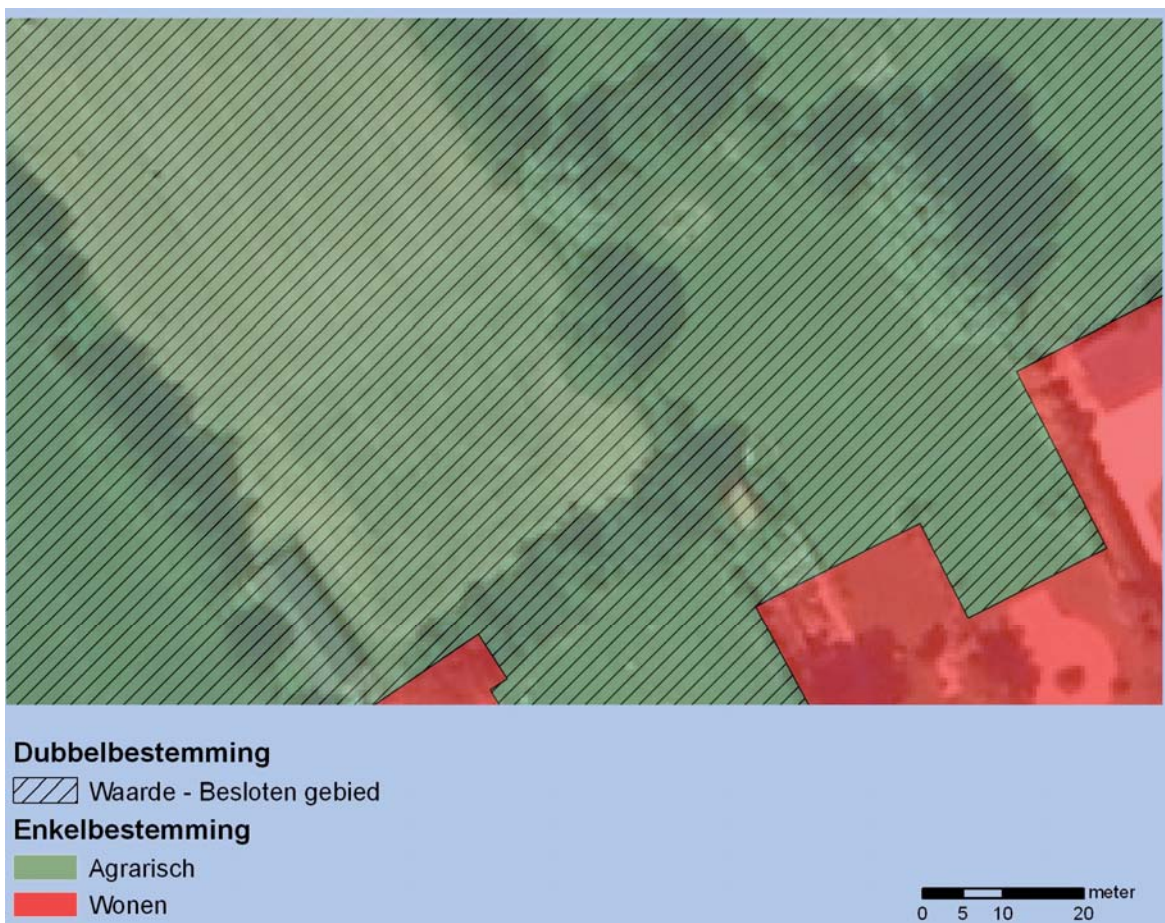
Voor de borging van houtsingels in EHS beheersgebied gebruikt de gemeente Marum een dubbelbestemming 'waarde besloten gebied' (zie figuur 6.1). Daarnaast zijn de belangrijkste houtsingels middels een aanduiding

op de verbeelding aangegeven. Deze dubbelbestemming komt deels overeen met de EHS beheersgebied op de EHS kaart in de Provinciaal Ruimtelijke Verordening van de provincie Groningen uit 2009.

De dubbelbestemming 'waarde besloten gebied' werkt zowel via planregels bij deze bestemming, als via een verwijzing naar een buitenplans afwegingskader: 'Visie en spelregels voor de houtsingelhoofdstructuur'. De planregels stellen voorwaarden aan uitbreidingen van agrarische bedrijven. Deze uitbreidingen zijn toegestaan, maar daarbij moet wel gekeken worden naar de gebiedswaarden: past de ontwikkeling in de kenmerkende waarden van het gebied of kan met bijvoorbeeld een andere positionering van de gebouwen tot een betere inpassing worden gekomen? Het aanlegvergunningstelsel bevat geen regels voor het kappen van hout-singels. Dit is geregeld via het buitenplans afwegingskader.

De dubbelbestemming 'waarde besloten gebied' is zodanig op de verbeelding dat deze alleen over agrarische bestemmingen heen gaat. Niet agrarische bestemmingen zijn geexclaveerd. Hiermee gelden de regels niet voor de erfbepanting, maar wel voor uitbreidingen van de niet agrarische bestemmingen.

Uit het interview met de gemeente Marum blijkt dat de regeling met de buitenplanse afweging is opgesteld om flexibel te kunnen opereren in het verlenen van aanlegvergunningen. Om dubbele vergunningverlening te voorkomen is het kappen van houtsingels alleen geregeld via het buitenplanse afwegingskader. Binnen het plan zijn aanlegvergunningen geregeld voor bijvoorbeeld het dempen van sloten waarmee het verkavelingspatroon wordt aangetast.



Figuur 6.1

De borging van beheersgebied verloopt via een dubbelbestemming in het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Marum. (bron: bestemmingsplan buitengebied Marum, IMRO: NL.IMRO.0025.BPBG09BEHE1-VA01 & Eurosense B.V. 2008).

6.4 Gebieds- en functieaanduidingen voor beheersgebied

Beheersgebieden kunnen ook via een aanduiding in een bestemmingsplan worden geborgd.

Een voorbeeld is de gemeente Hellendoorn. Beheersgebied krijgt de bestemming Agrarisch met waarden, met twee aanduidingen:

- 01: kleinschalig landschap;
- 02 openheid.

Binnen de bestemming 'agrarisch met waarden' geldt een extra verplichting tot het aanvragen voor een aanlegvergunning binnen de aanduiding 'openheid' voor de volgende werkzaamheden: het bebossen of anderszins beplanten met houtopstanden, waaronder begrepen het kweken en telen van bomen, struiken en heesters.

Voor de aanduiding 'kleinschalig landschap' zijn de volgende werkzaamheden aanlegvergunningplichtig:

- Het aanleggen en verharderen van wegen en paden en het aanleggen of aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen;
- Het verlagen van de bodem en afgraven van gronden, tenzij daarvoor een vergunning is vereist krachtens de Ontgrondingenwet, en het ophogen en egaliseren van de gronden;
- Het bebossen of anderszins beplanten met houtopstanden, waaronder begrepen het kweken en telen van bomen, struiken en heesters.

Hiervoor geldt wat ook in de vorige paragraaf over de gemeente Marum werd gezegd: de aanduiding kan zowel over agrarische gebieden liggen die niet op de kaart 'beheersgebied' van de provincie liggen of een subsidie hebben.

De gemeente Ubbergen gebruikt een aanduiding 'botanische waarden' met extra aanlegvergunningplichtige werkzaamheden als het aanplanten en het kappen van beplanting en het aanleggen van waterlopen.

Uit de voorbeelden blijkt dat onder beheersgebied allerlei mogelijkheden worden benut voor de bescherming van waarden als openheid, geslotenheid en kleinschaligheid.

6.5 Conclusies

Beheersgebieden zijn in bestemmingsplannen meestal niet direct herkenbaar. Ze worden meestal geborgd via een enkelbestemming Agrarisch met waarden of een dubbelbestemming 'waarde'. Voor deze bestemmingen geldt een strenger aanlegvergunningstelsel en vaak ook een beperking van intensieve teelten als boomteelt of glastuinbouw. Ook proberen gemeenten bijvoorbeeld gebieden voor weidevogels open te houden door bijvoorbeeld verboden op te nemen voor de aanplant van bomen. In vergelijking met bestaande EHS zijn het in beheersgebied vooral agrarische bouwwerken en gebruik die worden gereguleerd.

De gebieden waar gemeenten kiezen voor agrarische bestemmingen met waarden komen vaak niet overeen met de begrenzingen van de provinciale beheersgebieden die gekoppeld zijn aan de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer (SNL).

De borging van de beheersgebieden geeft dus een wisselend beeld. Er komen ook agrarische bestemmingen voor onder de provinciale beheersgebieden, waardoor er niet altijd sprake is van een optimale bescherming van de actuele waarden. Daarnaast is de borging afhankelijk van de gestelde regels en die variëren per bestemmingsplan.

7 Borging van nog niet gerealiseerde natuur in bestemmingsplannen

In dit hoofdstuk beschrijven we vanuit de onderzochte casus hoe gemeenten verschillende mogelijkheden benutten om nog niet gerealiseerde natuur in de EHS planologisch te borgen (inclusief Robuuste Verbindingen en Verbindingszones). Van belang bij nog niet gerealiseerde natuur is het behoud van bestaande waarden met het oog op de toekomstige functie. Hiervoor benutten gemeenten verschillende mogelijkheden. In paragraaf 7.1 staan voorbeelden van het benutten van een wijzigingsbevoegdheid naar bestemming Natuur. In paragraaf 7.2 komen voorbeelden aan de orde van positief bestemmen voor nog te realiseren natuur. In paragraaf 7.3 komt het borgen van nieuwe natuur via dubbelbestemmingen aan de orde. In paragraaf 7.4 wordt aan de hand van het inpassingsplan Oostvaarderswold voor nieuwe natuur geïllustreerd zien wat de rol van de provincie hierin kan zijn.

7.1 Wijzigingsbevoegdheid

Niet verworven nieuwe natuur EHS heeft doorgaans nog geen 'passende' bestemming. De eigenlijke bestemmingswijziging (naar natuur) van het EHS perceel vindt doorgaans pas plaats na aankoop en inrichting van het gebied. Hier zit een vertraging in de borging van de EHS in bestemmingsplannen vanwege de langdurige processen van verwerving van de EHS. In verband met mogelijke planschadeclaims leggen gemeenten doorgaans geen bestemming natuur op een gebied dat nu nog onder agrarisch gebruik is. Onder te realiseren nieuwe natuur zit dus vaak nog een agrarische bestemming. Wel is er in dat geval bescherming mogelijk van huidige waarden via bestemming Agrarisch met waarden en/of aanlegvergunningen en beperking van uitbreidingsmogelijkheden, aangevuld met een wijzigingsbevoegdheid.

Wijzigingsbevoegdheid

Gemeenten maken vaak gebruik gemaakt van een wijzigingsbevoegdheid naar natuur, met als intentie dat wanneer een perceel is aangekocht en ingericht het bestemming Natuur krijgt.

Een wijzigingsbevoegdheid is een bevoegdheid die de gemeenteraad kan toekennen aan B&W om bestemmingsplannen binnen bepaalde grenzen te wijzigen of uit te werken. Die procedure wordt in het bestemmingsplan zelf geregeld, met meestal 14 dagen ter inzage legging. Beroep tegen een wijzigingsplan kan direct bij de Raad van State. Dit is een makkelijker procedure (dan een partiële herziening op het moment van aankoop), om zaken die voorzien zijn in een bestemmingsplan te kunnen regelen (bron: respondenten).

In verband met (verwachte) weerstand in agrarische gemeenschappen is de bereidheid bij gemeenten om een wijzigingsbevoegdheid soms beperkt. De wijzigingsbevoegdheid is echter vrijblijvend. Dit biedt flexibiliteit: er kan vanaf worden gezien. Flexibiliteit kan ook een argument zijn om de wijzigingsbevoegdheid alleen verbaal te regelen (d.w.z. niet op de verbeelding). Wanneer de wijzigingsbevoegdheid ook op de verbeelding is opgenomen (bijvoorbeeld met een aanduiding) dan moet ook het bestemmingsplan bij wijzigingen ook steeds worden aangepast.

Alternatieven voor de wijzigingsbevoegdheid worden genoemd tijdens de interviews in de provincies Zeeland en Noord-Holland, zoals het bevriezen van huidig gebruik. Een gemeente mag opnieuw dezelfde bestemming

geven, maar geen nieuwe functies toestaan behalve natuur. Hiermee wordt beoogd om strijdig gebruik met de toekomstige gewenste functie te voorkomen.

In het geval van nog niet verworven nieuwe natuur houden de gronden dus (veelal) hun huidige agrarische gebruik. Het uitgangspunt (Nota Ruimte) is ook dat normaal agrarisch gebruik niet beperkt mag worden. Met de doelstelling om in 2018 de EHS gerealiseerd te hebben zal deze nog te realiseren natuur steeds meer gerealiseerd zijn en bestemming Natuur hebben gekregen. In de tussen liggende periode is van belang dat het agrarisch gebruik geen knelpunt vormt voor de toekomstige waarden. Dit kan op twee manieren een risico zijn, wanneer:

- de agrariër investeringen doet die omzetting naar natuur steeds moeilijker maken;
- het agrarisch gebruik bestaande natuurwaarden frustreert (ook door activiteiten buiten het gebied).

Voor het beschermen van actuele waarden met het oog op de toekomstige functie is de bestemming die er in de tussentijd op ligt van groter belang dan de wijzigingsbevoegdheid. Een bestemming 'Agrarisch met waarden' biedt dan meer bescherming van de actuele waarden dan gewone Agrarische bestemmingen.

Een voorbeeld kan worden gegeven van een van de gemeenten waarmee de provincie Limburg in een bestuursovereenkomst afspraken maakt:

'Daar waar thans een bestemming 'agrarisch' gebied vigeert maar op grond van het POP een perspectief Ecologische Hoofdstructuur geldt, wordt de gemeente verzocht deze bestemming te wijzigen naar minimaal een bestemming 'Agrarisch met waarden' alsmede een wijzigingsbevoegdheid naar een bestemming natuur(gebied) op te nemen'.

7.2 Positief bestemmen

Vaak vindt de bestemmingswijziging naar Natuur dus plaats wanneer de grond is aangekocht en ingericht. Vaak gebeurt dit door een postzegelplan te maken voor nieuwe natuur.

Positief bestemmen is al mogelijk wanneer de middelen voor de aankoop van gronden voor de EHS beschikbaar zijn en aantoonbaar is hoe het gebied eruit komt te zien. Het perceel krijgt dan een Natuurbestemming, waarmee wordt aangegeven dat de nieuwe natuurbestemming binnen de planperiode wordt gerealiseerd. Het bestemmingsplan is volgend, omdat het plan uitvoerbaar moet zijn.

Er zijn echter ook andere opties om nog te realiseren natuur te bestemmen:

- Alvast bestemmen i.v.m. onteigeningstitel, wat wordt geïllustreerd aan de hand van het gecoördineerde bestemmingsplan Krimpenerwaard;
- Alvast bestemmen met een bestemming die restricties biedt (illustratie aan de hand van Marum bestemming natuur-agrarisch).

Gecoördineerd bestemmingsplan nieuwe natuur; t.b.v. onteigeningstitel

In het kader van het Veenweidepact Krimpenerwaard wordt 2450 hectare nieuwe natuur gerealiseerd als onderdeel van de prioritaire nieuwe natuur van de provincie Zuid-Holland (DLG, 2008). Hierbij zijn voor de prioritaire gebieden nieuwe natuur met voorrang bestemmingsplanwijzigingen in gang gezet. Het gaat om de bestemmingsplannen voor de natuurgebieden in de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist. Om onteigening en daarmee volledige schadeloosstelling mogelijk te maken worden de bestemmingsplannen aangepast. Hiervoor worden gecoördineerde bestemmingsplannen ontwikkeld.

De vier gemeenten hebben een plan van aanpak gemaakt; zij doen dit op dezelfde manier (dit is o.a. handig voor de MER procedure). Omdat natuur een provinciale opgave is, faciliteert de provincie het proces: de provincie heeft een adviseur ingehuurd, die werkt voor gemeenten en wordt betaald door de provincie. De keuze voor het gecoördineerde bestemmingsplan betekent dat de verantwoordelijkheden op zo laag mogelijk niveau blijven liggen (in tegenstelling tot het gebruik van een inpassingsplan). Gemeenten hebben zo het voordeel dat de provincie financiert en meedenkt, terwijl gemeenten zelf kunnen beslissen.

Het gecoördineerde bestemmingsplan Krimpenerwaard, is onderdeel van de provinciale strategie voor versnelde wijziging van bestemmingsplannen voor nieuwe natuur. Het bestemmingsplan kan - moet- dan ook de functie vervullen voor onteigeningstitel, omdat er verwerving plaatsvindt op basis van volledige schadeloosstelling. Voor gebieden die op het punt staan ingericht te worden, wordt het inrichtingsplan 1 op 1 vertaald in de bestemmingsplan herziening. Over de regels voor nieuwe natuur is veel discussie geweest. Er zijn drie natuurdoelen:

- weidevogelgrasland
- botanisch grasland (met meer agrarisch medegebruik)
- de groene ruggengraat (natte natuur)

De typen kunnen niet als hoofdbestemmingen worden benoemd, maar wel door middel van aanduidingen. In het ontwerp bestemmingsplan zijn deze aanduidingen binnen de bestemming natuur opgenomen, bijvoorbeeld om agrarisch medegebruik te regelen. Het is mogelijk om ten aanzien van dit mede gebruik met aanlegvergunningen verschil te maken. Bijv. het niet toestaan van bebossing en beplanting in weidevogelgrasland, terwijl dat binnen de groene ruggengraat wel is toegestaan. In de toelichting wordt beschreven hoe het gebied eruit komt te zien. Delen uit het inrichtingsplan worden overgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan.

Enkelbestemming 'Natuur – Agrarisch' voor nieuwe natuur Marum en WKW's

De gemeente Marum heeft ervoor gekozen om nog te realiseren EHS een natuurbestemming te geven. Hiervoor heeft de gemeente de enkelbestemming 'Natuur – Agrarisch' opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied. De gemeente gaf in het interview aan dat binnen deze bestemming normaal agrarisch gebruik mogelijk is. Alleen ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw zijn binnen deze bestemming beperkt ten opzichte van de enkelbestemming 'Agrarisch'. De gemeente geeft in het interview aan dat binnen de bestemming 'Natuur – Agrarisch' een zwaarder aanlegvergunningstelsel geldt en dat de regels voor het uitbreiden van bouwblokken strenger zijn. De maximale omvang van de bouwblokuitbreidingen zijn kleiner en de procedure is zwaarder dan bij de bestemming 'Agrarisch'. Bij de procedure is de provincie betrokken en er vinden gesprekken plaats met betrokken agrariërs.

De bestemmingsomschrijving van de enkelbestemming 'Natuur – Agrarisch' bevat in feite twee bestemmingen: agrarisch en natuur. In de planregels is dit als volgt geformuleerd:

De voor 'Natuur - Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het agrarisch grondgebruik, met uitzondering van een boom- en/of sierkwekerij, een houtteelt- of een fruitteeltbedrijf;
- b. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden.
(artikel 22.1 bestemmingsplan buitengebied Marum, IMRO: NL.IMRO.0025.BPBG09BEHE1-VA01)

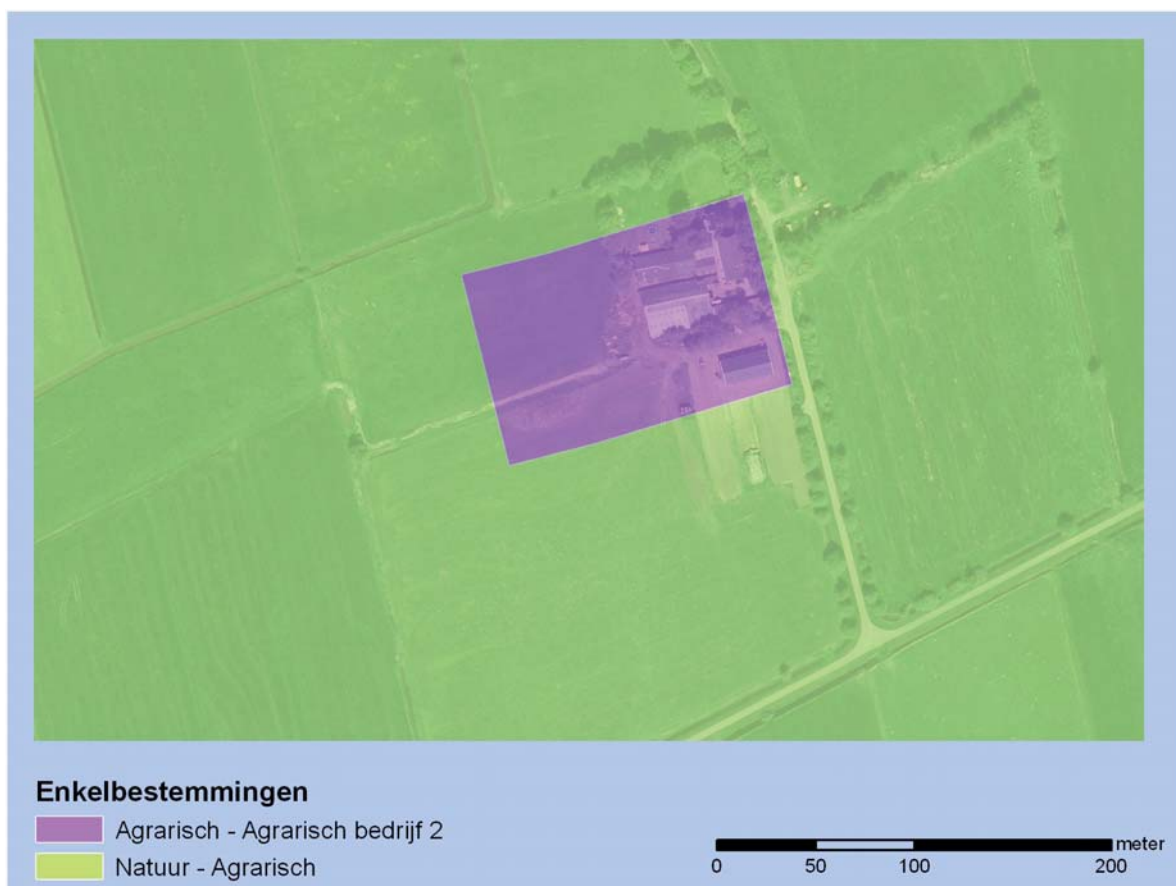
Uit het interview blijkt dat de gemeente verwacht geen planschadeclaims van agrarische bedrijven binnen de enkelbestemming 'Natuur – Agrarisch' omdat deze bedrijven een voldoende groot bouwvlak gekregen hebben om uit te kunnen breiden en op de gronden normaal agrarisch gebruik mogen voeren (zie figuur 7.1). Daarnaast is afgesproken dat agrariërs geen schade mogen ondervinden van gronden die al zijn ingericht als

natuur en dat verwerving op basis van vrijwilligheid plaatsvindt. Deze afspraken zijn geborgd via de volgende planregels in de sectie 'Wijzigingsbevoegdheid' van de enkelbestemming 'Natuur – Agrarisch'.

Burgemeester en wethouders kunnen de bestemming Natuur - Agrarisch wijzigen:

- b. ten behoeve van natuurontwikkeling, met dien verstande dat:
 1. grondverwerving plaatsvindt op basis van vrijwilligheid;
 2. verhoging van het waterpeil in natuurgebieden pas aan de orde is als grotere aaneengesloten waterhuishoudkundig beheersbare gebieden zijn verworven;
 3. verhoging van het waterpeil in natuurgebieden niet mag leiden tot vernatting van aangrenzende landbouwgronden;
 4. in beginsel geen hydrologische bufferzones buiten de ecologische hoofdstructuur worden ingesteld;
 5. realisatie van de ecologische hoofdstructuur niet mag leiden tot beperkingen op aangrenzende landbouwgronden.

(artikel 22.5.1 bestemmingsplan buitengebied Marum, IMRO: NL.IMRO.0025.BPBG09BEHE1-VA01)



Figuur 7.1

Voldoende uitbreidingsmogelijkheden binnen bouwvlakken moeten agrariërs in het gebied met de enkelbestemming 'Natuur – Agrarisch' voldoende uitbreidingsmogelijkheden bieden (bron bestemmingsplan buitengebied Marum, IMRO: NL.IMRO.0025.BPBG09BEHE1-VA01 Eurosense B.V. 2008).

In het plan van de gemeente Marum is het aanlegvergunningstelsel voor 'natuur agrarisch' strenger dan dat voor 'agrarisch met waarden', wat Marum gebruikt voor beheersgebieden. Werkzaamheden die onder

agrarisch met waarden onder voorwaarden vergund kunnen worden, zijn onder natuur-agrarisch aangegeven als strijdig gebruik. Het omzetten van grasland en bouwland is bovendien bij de bestemming 'Agrarisch met waarden' toegestaan; bij de bestemming 'Natuur-agrarisch' strijdig.

7.3 Dubbelbestemming

Ten behoeve van het realiseren van Verbindingszones en Robuuste Verbindingen zijn er in verschillende bestemmingsplannen dubbelbestemmingen aangetroffen. In deze zones is het geregeld dat er (nu al) rekening wordt gehouden met toekomstige waarden. De een regelt wat strikter dan de ander.

(Er kan overigens een verschil zijn tussen de strategie voor nieuwe natuur en verbindingzones of robuuste verbindingzones. Bijvoorbeeld bij nieuwe natuur wordt na aankoop een bestemming natuur op het perceel gelegd, terwijl dit bij verbindingen niet zo is).

In het Bestemmingsplan Buitengebied Overbetuwe (2008) is voor de gronden die onderdeel uitmaken van de provinciale EHS verbinding, die momenteel in gebruik zijn door de agrarische sector, een dubbelbestemming opgenomen: Art. 38 waarde EHS. In de gronden onder deze dubbelbestemming is op vrijwillige basis natuurontwikkeling mogelijk en is een wijzigingsbevoegdheid naar natuur opgenomen. De gronden zijn 'behalve voor de daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor het ontwikkelen en in stand houden van de natuur en landschapswaarden'. De volgende regel is toegevoegd:

Voor een besluit kan worden genomen tot het verlenen van de in andere bestemmingen opgenomen ontheffings- en wijzigingsbevoegdheden dient advies te worden verkregen van een onafhankelijke deskundige op het gebied van natuur en landschap waaruit blijkt dat er geen sprake is van een significante aantasting van wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied.

Vergelijkbaar is de 'Zone ten behoeve van een ecologische verbinding' (art. 39) in Bestemmingsplan Buitengebied Ubbergen 2003. Deze regelt iets sterker dat rekening wordt gehouden met de toekomstige functie:

Deze gronden zijn [...] tevens bestemd voor de bescherming van de aanwezige planten- en diersoorten in verband met de toekomstige aanleg van een ecologische verbindingzone. Op deze gronden zijn bouwwerken verboden. Ontheffing daarvan is mogelijk mits de ontwikkeling van de toekomstige zone niet belemmerd wordt.

Hierbij is ook een aanlegvergunningstelsel opgenomen voor werken.

Een iets andere regeling is de dubbelbestemming 'Waarde Ecologie' (art 24) in het Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Hellendoorn 2009. Deze dubbelbestemming is gereserveerd voor gronden die vallen onder de Robuuste verbindingzone of ecologische verbindingzone en kan op deze gronden worden gelegd nadat de financiering rond is. Dan wordt er een dubbelbestemming gelegd op bijvoorbeeld de bestemming Water, Verkeer of Agrarisch/ Agrarisch met Waarde. (Bos is bestemd als Natuur en heeft derhalve al een strengere regime).

24.1 Bestemmingsomschrijving

De, na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 31, lid 2, voor 'Waarde - Ecologie' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor landschaps- en natuurwaarden en instandhouding daarvan:

- o in en langs bosranden, houtsingels, bosjes en bermen, en

- o op en langs dijken, wallen en ander bodemreliëf, zodanig dat voor flora en fauna verbindingen kunnen ontstaan tussen natuur- en/of natuurontwikkelingsgebieden.

(N.B. Het aanduiden van robuuste ecologische verbindingzone als dubbelbestemming is iets anders dan 'nieuwe natuur' bestemmen in het kader van het Natuurgebiedsplan Overijssel, want in dat geval wijzigt ook de bestemming naar Natuur, via art. 32 lid 1 van de regels).

7.4 Inpassingsplan nieuwe EHS

Provincies nemen af en toe het initiatief om zich bij de realisatie van vooral nieuwe natuur actief met het bestemmingsplan te bemoeien. Dit treffen we aan op verschillende manieren: via een gebiedsverordening, inpassingsplan of gecoördineerd bestemmingsplan. Een inpassingsplan is procesmatig minder gecompliceerd dan bijvoorbeeld een gecoördineerd bestemmingsplan, omdat de provincie dit zelf in de hand houdt; de aansturing ligt echter wel verder af van de gemeenten. Omstandigheden die een dergelijke rol van de provincie geschikt maken is wanneer het gaat om meerdere gemeenten.

Gebiedsverordening/ Inpassingsplan Oostvaarderswold

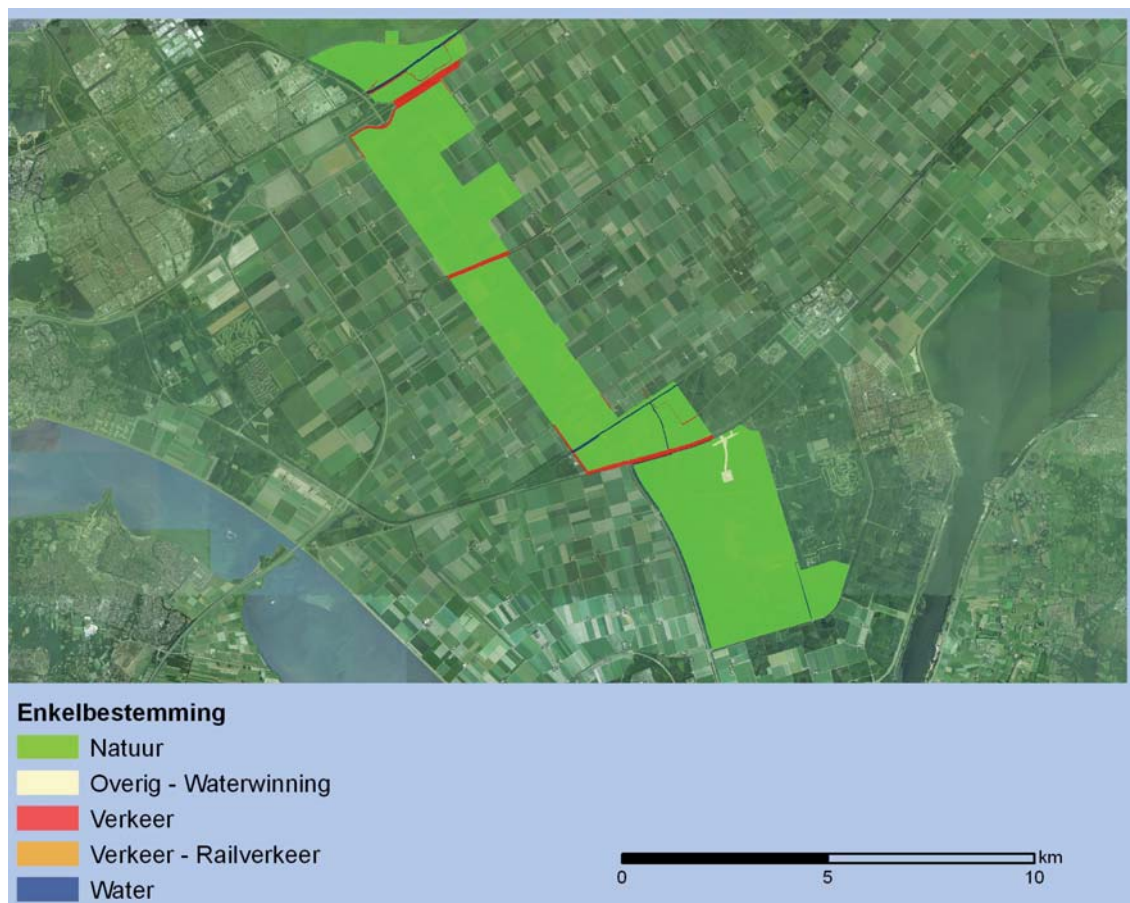
Met de aanleg van het OostvaardersWold worden twee grote kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur, de Oostvaardersplassen en het Horsterwold, met elkaar verbonden. De provincie Flevoland heeft in het Omgevingsplan Flevoland 2006 aangegeven deze natuurverbinding te willen combineren met opgaven voor water en recreatie. Deze drie onderdelen zullen als samenhangend pakket gerealiseerd worden in de groenblauwe zone OostvaardersWold (provincie Flevoland 2010).

De provincie Flevoland heeft in eerste instantie een gebiedsverordening opgesteld (Verordening groenblauwe zone OostvaardersWold), met 2 verbeeldingen, een bouwverbod (art. 4.7), een verplichte hoofdbestemming van Natuur en Water (art. 3.2) en limitatieve dubbelbestemmingen (voor bijvoorbeeld nutsvoorzieningen en bestaande windmolens) en nauwkeurige gebruiksverboden in art. 4.1 (zoals met betrekking tot gevent, sierteelt en viskweek). De verordening is in eerste instantie vastgesteld als instructie aan betrokken gemeenten om bestemmingsplannen voor te bereiden die nodig zijn voor het realiseren van de groenblauwe zone. De inhoud van de verordening is nu leidend voor de vormgeving van het inpassingsplan.

De vervolgstap is een provinciaal inpassingsplan (PIP). Er is nog even over gediscussieerd of de gemeenten zelf een bestemmingsplan zouden gaan maken of dat de provincie dat zou doen. Uiteindelijk hebben de gemeenten Zeewolde en Lelystad (de gemeenten waar de verordening op van toepassing is) aan de provincie verzocht een inpassingsplan te maken. Er ligt nu een ontwerp-inpassingsplan (juli 2010).

In het inpassingsplan wil de provincie bij het aanlegvergunningstelsel een koppeling maken met het natuurbeheerplan. Alleen de ruimtelijk relevante elementen worden vastgelegd op de verbeelding en in de planregels. Er wordt gezorgd voor voldoende flexibiliteit om tijdens de inrichtingsfase waar dit noodzakelijk is, beperkt te kunnen afwijken van het plan. Zo wordt niet het natuurdoeltype per deelgebied in de planregels vastgelegd of de exacte locatie van waterpartijen; deze krijgen overigens wel een plek in het provinciaal natuurbeheerplan (Natuurbeheerplan 2011, provincie Flevoland, april 2010).

Het OostvaardersWold leidt tot een nadere invulling van de begrenzing van de EHS. De begrenzing van de EHS vindt plaats door een apart besluit van de provincie en maakt geen onderdeel uit van dit inpassingsplan. (Zie: Van den Bosch en Van der Perk, 2010).



Figuur 7.2

Inpassingsplan voor de robuuste verbindingzone Oostvaarderswold.

7.5 Conclusies

Voor nieuwe, nog te realiseren EHS is het belangrijkste dat de bestemming die erop ligt tot het moment van realisatie en bestemmingswijziging naar natuur, geen onomkeerbare schade toelaat aan het perceel, waardoor de toekomstige functie in gevaar komt. Het blijkt dat veel gemeenten de intentie uitspreken om een perceel aan te kopen en de bestemming dan te wijzigen en in de tussentijd een wijzigingsbevoegdheid op te nemen. Dit is echter niet voldoende om tussentijds actuele waarden te beschermen wanneer het actuele gebruik niet passend is en de huidige bestemming niet voldoet. Enkele voorbeelden in dit hoofdstuk laten zien dat er in het bestemmingsplan (met een dubbelbestemming) wel gegarandeerd kan worden dat de toekomstige waarden bij de afwegingen rondom gebruik of initiatieven meegenomen worden.

8 Omgaan met ingrepen in de EHS

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe gemeenten in bestemmingsplannen omgaan met ruimte voor niet-natuur ontwikkelingen in de EHS. In paragraaf 8.1 wordt de ruimte besproken die oude bestemmingsplannen bieden. In paragraaf 8.2 wordt ruimte besproken in recente bestemmingsplannen. Nieuwe ontwikkelingen zoals de WABO, die een grote invloed hebben op de procedures voor het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen, o.a. in de EHS, zijn niet integraal in dit rapport meegenomen; wel wordt hier een aparte paragraaf aan besteed (paragraaf 8.3). Tot slot wordt in paragraaf 8.4 besproken welke ruimte voor niet natuur ontwikkelingen in de EHS er ontstaat in procedures en het proces tussen de bestuurslagen.

8.1 Ruimte in oude bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen van voor 1990

Bestemmingsplannen die voor de startdatum van het EHS beleid in 1990 zijn vastgesteld worden in dit rapport als 'oude plannen' bestempeld. Deze plannen zijn bij de goedkeuring door de provincies niet getoetst aan het beleid voor de EHS. Dat betekent dat het voor kan komen dat de plannen ruimte bevatten voor ingrepen die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS aan kunnen tasten. Het gaat hier zowel om de mogelijkheid tot bouwen als het toestaan van bijvoorbeeld grondbewerkingen. De bestemmingen en voorschriften zijn niet toegesneden op het 'nee, tenzij' beginsel.

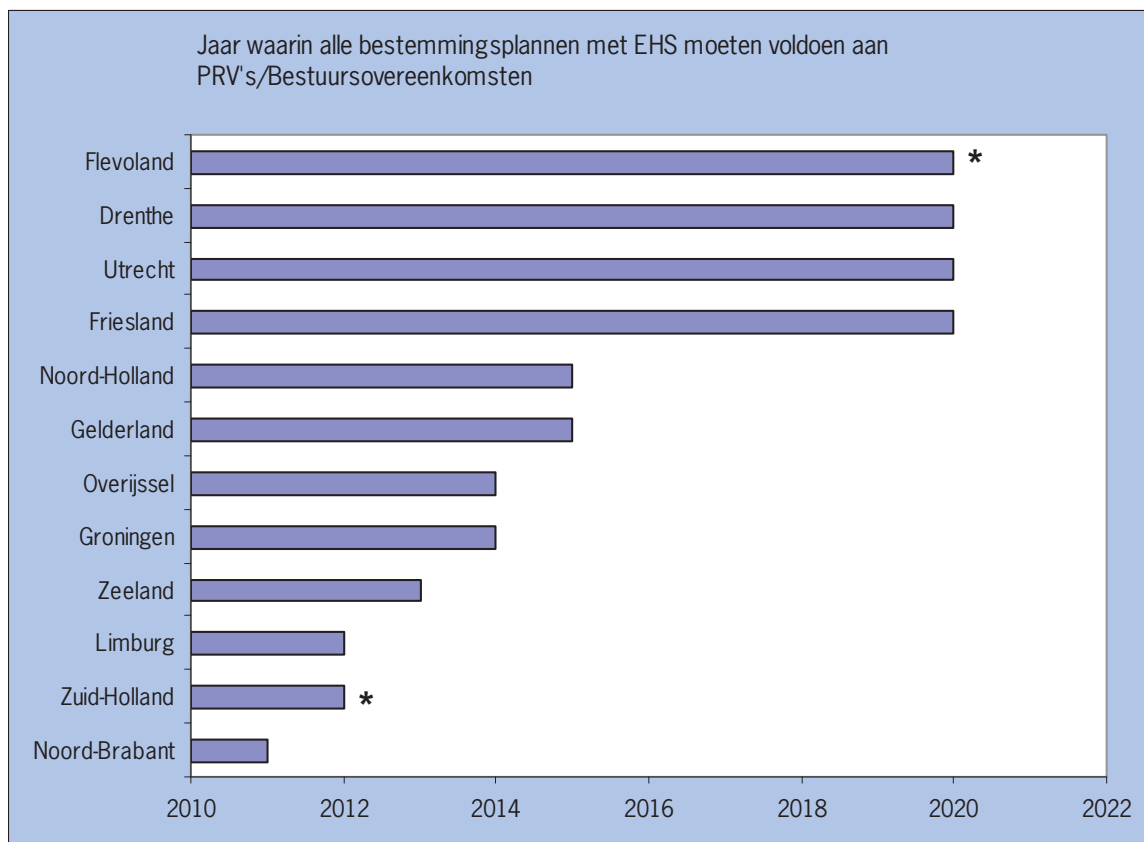
Het is niet precies bekend hoeveel bestemmingplannen in Nederland voor het jaar 1990 zijn vastgesteld. Wel is vanuit de provincies en onderzoek van Oranjewoud (Oranjewoud 2009) globaal bekend dat het aantal geactualiseerde bestemmingsplannen groeit (zie hoofdstuk 5). In de ene provincie zijn de gemeenten verder met actualisering dan in andere. Onderzoek van de VROM-Inspectie illustreert dat het aantal oude plannen plaatselijk relatief groot kan zijn. Zo bleek ruim de helft van de bestemmingsplannen in het Groene Hart ouder te zijn dan 10 jaar en 10% ouder dan 20 jaar (VROM-Inspectie, 2006).

Een oud bestemmingsplan betekent voor de bestaande EHS de kans dat hier bestemmingen onder liggen die zich niet verhouden met de feitelijke natuur die er aanwezig is, en dat conform de bestemming ontwikkelingen mogelijk zijn die zich niet tot de natuurfunctie verhouden. Beheersgebieden zijn gebaat bij een bestemmingsplan waarin een aanlegvergunningstelsel aanwezig is dat afgestemd is op het type natuur, bijvoorbeeld open weidevogelgebied. In een bestemmingsplan dat dateert voor het EHS beleid is het mogelijk dat er geen gepast aanlegvergunningstelsel aanwezig is waardoor actuele waarden van de gronden kunnen verdwijnen bij activiteiten als diepploegen of juist het aanbrengen van beplanting of boomteelt in een weidevogelgebied.

Versnelde update door nieuwe Wro

De verwachting is dat de actualisering van bestemmingsplannen door de komst van de huidige Wro per juli 2008 verder wordt versneld. Hiervoor zijn twee prikkels. Ten eerste mogen gemeenten geen leges meer heffen als een bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar. Het overgangsrecht Wro bepaalt ook dat een plan dat ouder is dan 5 jaar bij de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 binnen 5 jaar moet worden herzien. Dit is voor 1 juli 2013. Ten tweede moeten bestemmingsplannen binnen een bepaalde termijn in overeenstemming zijn met mogelijke Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB' s), provinciaal ruimtelijke verordeningen (PRV' s) en ander provinciaal beleid. Dit betekent een verdere voortgang van de versnelde actualisatie van oude bestemmingsplannen, waardoor in 2013 alle bestemmingsplannen van voor 2003 geactualiseerd moeten zijn.

In de huidige PRVs lopen de termijnen sterk uiteen waarop provincies gemeenten vragen om het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met de algemene regels van de PRV (zie figuur 8.1).



* In de provincie Flevoland is de officiële termijn weergegeven die vanuit de Wro geldt: 10 jaar. In de praktijk komt de provinciale begrenzing van de EHS al 1 op 1 terug in de bestemmingsplannen. In de provincie Zuid-Holland geldt 2012 alleen voor bestaande en prioritaire nieuwe natuur.

Figuur 8.1

De termijnen waarop bestemmingsplannen moeten voldoen aan de regels uit de PRVs lopen per provincie sterk uiteen. Limburg, Flevoland en Drenthe hadden op 1 september 2010 geen PRV voor de gehele provincie (bron: PRVs per 1 september 2010).

8.2 Ruimte in recente bestemmingsplannen

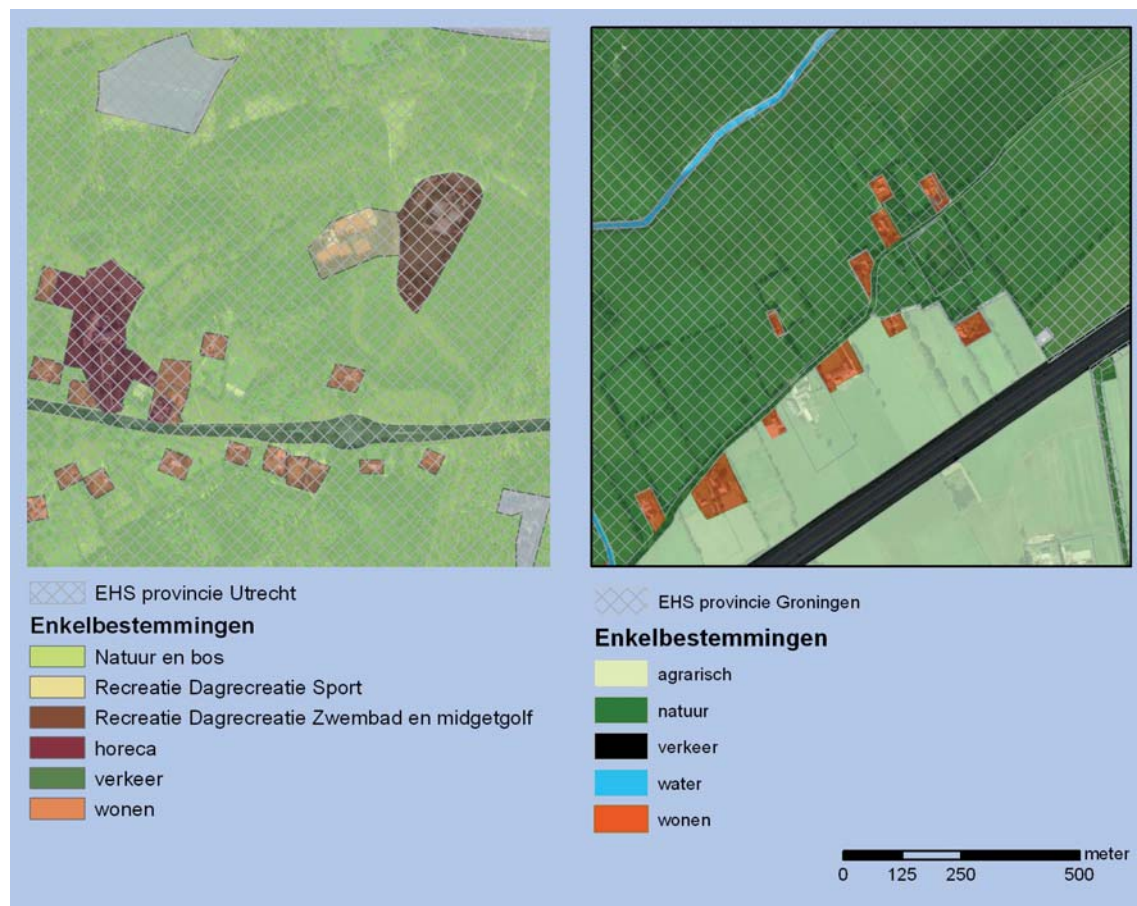
Ruimte voor (bouw)plannen, projecten en initiatieven is in principe beperkt in de EHS, doordat deze, wanneer ze niet in het bestemmingsplan passen, leiden het tot een ‘nee, tenzij’ afweging van de voorgenomen activiteit (en daarmee tot een herziening van een bestemmingsplan). Hierbij zijn provincies betrokken. Er komen in de EHS in principe geen grote woningbouwprojecten voor in de EHS zonder dat een ‘nee, tenzij’ toets is doorlopen. Er zit wel ruimte in de bestemmingsplannen zelf, bijvoorbeeld vanwege ‘niet- natuurbestemmingen’, in de betekenis van bestemmingen die functies regelen die zich niet met natuur verhouden, zoals wonen/bouwblokken, verkeer, horeca, sport en zorg. Echter, ook binnen ‘passende’ bestemmingen, zoals natuur, bos en agrarisch met waarden, is er ruimte voor niet-natuurfuncties en gebruiksmogelijkheden. Deze mogelijkheden worden in deze paragraaf besproken.

8.2.1 Ruimte door niet-natuur bestemmingen

Omgang met niet-natuurbestemmingen is afhankelijk van de provinciale begrenzing

De wijze waarop gemeenten omgaan met niet-natuurbestemmingen in de EHS hangt af van de wijze waarop provincies in de EHS begrenzing omgegaan zijn met niet-natuur functies in de EHS. Dit heeft gevolgen voor de bouw mogelijkheden binnen de niet-natuurfuncties in de EHS. Een aantal provincies exclaveert niet-natuur functies uit de provinciale EHS door deze bestemmingsvlakken uit de kaart te snijden (zie figuur 8.2 - rechts). Andere provincies doen dit niet waardoor bijvoorbeeld horeca en recreatiebestemmingen onder de provinciale EHS vallen (zie figuur 8.2 - links).

Indien niet-natuur functies geexclaveerd (verwijderd) zijn uit de provinciale EHS kaart betekent dit dat een gemeente voor deze functies geen beperkingen hoeft op te leggen, zolang ze maar binnen de grenzen blijven van het deel dat door de provincie uit de EHS is gehaald. Zo kan een recreatieondernemer of een zorginstelling uitbreiden binnen het bouwvlak met de regels die gelden voor deze bestemmingen (zie voorbeeld Groningen, figuur 8.2 - rechts).



Figuur 8.2

Provincies gaan verschillend om met niet-natuurfuncties binnen de provinciale EHS. (Bron: EHS-begrenzing omgevingsverordening Groningen, 2009, EHS-begrenzing ruimtelijke verordening Utrecht, 2009, bestemmingsplan buitengebied Marum, bestemmingsplan buitengebied Baarn & Eurosense B.V. 2008).

Niet-natuurfuncties die niet geexclaveerd zijn door de provincie vallen in principe onder de algemene regels en het beleid voor de EHS (bijvoorbeeld in PRVs). Dat betekent een gemeente bij het opstellen van de bestemmingen en planregels voor deze functies rekening moet houden met de EHS regels uit de PRV.

De provincie Utrecht is een voorbeeld van een provincie die niet exclaveert en van gemeenten vraagt om bij niet-natuurbestemmingen onder de provinciale EHS de uitbreidingsmogelijkheden te beperken. Figuur 8.2 (links) laat een voorbeeld zien van niet-natuurbestemmingen in het bestemmingsplan buitengebied van Baarn die volledig onder de algemene regels van de PRV vallen.

Door exclaveren creëert een provincie eilanden waarin ontwikkelingen mogelijk zijn die zich mogelijk niet verhouden met de EHS omgeving. Door niet te exclaveren houden provincie en gemeente meer sturing over niet-natuurfuncties in relatie tot de kwaliteiten van de EHS.

8.2.2 Ruimte voor niet natuurfuncties

Binnen de bestemmingsplannen biedt de bestemming Natuur (bestaande EHS) over het algemeen minder ruimte voor (uitbreiding van) niet-natuurfuncties dan agrarische bestemmingen (wat meestal beheersgebied en/of nog te realiseren EHS is). Bij herzieningen van bestemmingsplannen worden ook uitbreidingen van bijvoorbeeld bouwkvavels meer in agrarisch gebied dan in bestaand natuurgebied toegestaan.

Ruimte voor niet-natuurfuncties binnen natuurbestemmingen

In bestemmingen Natuur wordt meestal de ruimte voor bouwen en bouwwerken beperkt. In de cases is aangetroffen dat in de bestemming Natuur over het algemeen geen grootschalige ingrepen worden toegestaan. Soms wordt in natuurbestemmingen zelfs de mogelijkheid van ontheffingen uitgesloten. Nieuwe gebouwen zijn meestal niet toegestaan, met uitzonderingen als beheersgebouwen of gebouwen binnen een bouwvlak.

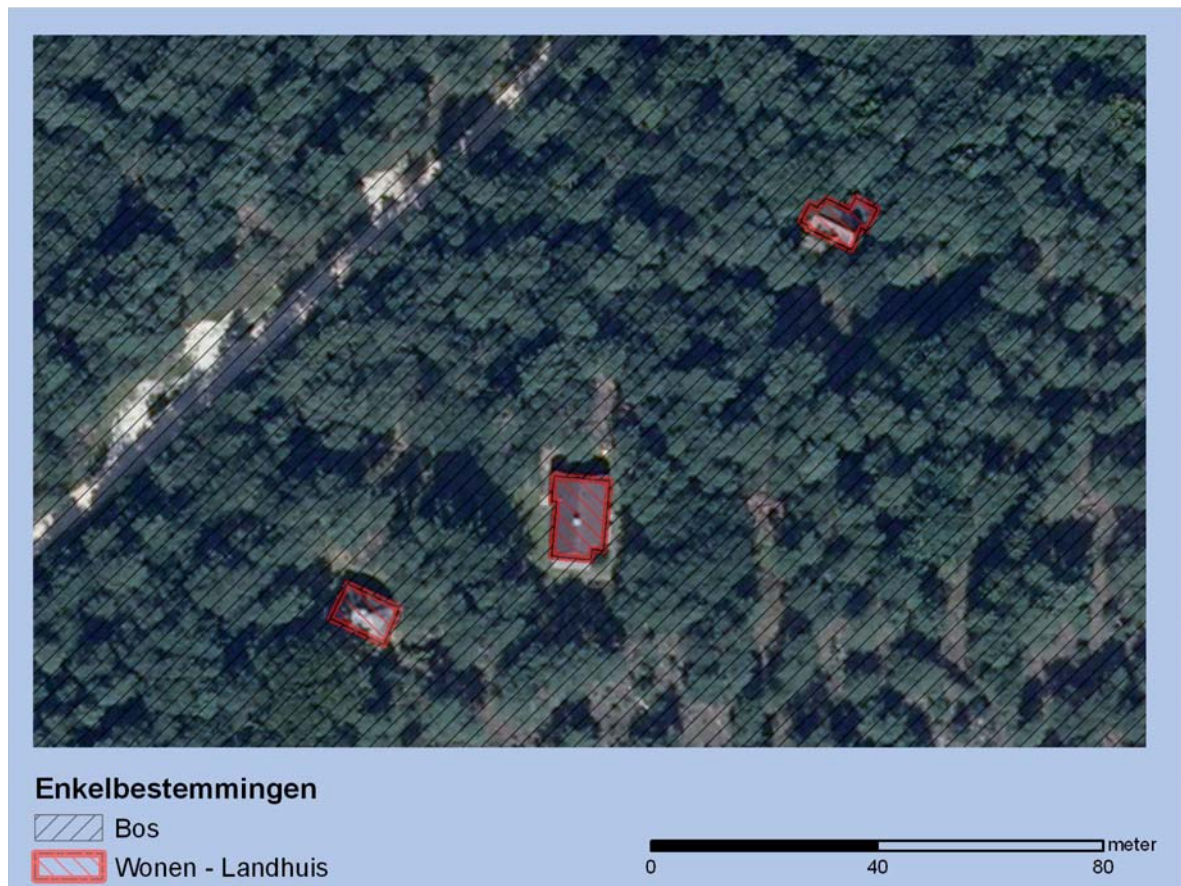
Bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden vaak toegestaan, soms gelimiteerd tot bouwhoogte (variërend in de bestudeerde plannen van 1,5 meter tot 5 meter), vaak ook zonder voorwaarden, zoals een toets op onevenredige afbreuk aan aanwezige natuur- en landschapswaarden. Veel voorkomend zijn ontheffingsmogelijkheden voor bouwwerken ten behoeve van natuurbeheer of brandpreventie (zoals het oprichten van een wildhut, observatiepost of brandtoren) en gebouwen ten behoeve van beheer en onderhoud van het natuurgebied of voor recreatieve /educatieve doeleinden.

Aanwezige bestaande gebouwen en bouwwerken worden in bestemmingen Natuur bestendig, soms onder voorwaarden dat bebouwing binnen bestaande oppervlaktes en hoogte blijft. De ruimte die bestemmingsplannen in bestaande EHS bieden heeft meestal een relatie met bestaande niet –natuur functies die al aanwezig waren voordat het gebied werd aangewezen als EHS. Vaak gaat het om bestaande situaties uit het verleden:

- Wonen in het bos
- Recreatieterreinen
- Horeca
- Crossterreinen

Bij bestaande EHS bestaat er een groter risico op het uitbreiden of legaliseren van bestaande niet-natuurfuncties dan op het toestaan van nieuwe gebouwen. Hierbij is het voor een adequate bescherming van de EHS van belang om de uitbreidingsmogelijkheden van deze functies te beperken.

Een voorbeeld van het omgaan met bestaande niet-natuur functies binnen de EHS kwam naar voren in een interview met de gemeente Tynaarlo over het bestemmingsplan 'Kleinere kernen' (zie figuur 8.3). Binnen dit bestemmingsplangebied liggen bestaande woningen in een bosgebied dat valt onder de EHS in de provincie Drenthe. De gemeente Tynaarlo heeft daarom een aparte woonbestemming opgenomen om de uitbreiding van deze bestaande woningen binnen de EHS te reguleren. De normale enkelbestemming voor woningen, 'Woongebied', kent een ruimere mogelijkheid om uit te breiden. Binnen de enkelbestemming 'Wonen - Landhuis' en 'Wonen - Boshuis' is de mogelijkheid tot het vergroten van de woning beperkt tot 120 m² voor 'Wonen - landhuis' en 75m² voor de bestemming 'Wonen - Boshuis'. Ook is het niet mogelijk om nieuwe woningen binnen de EHS te bouwen, dat is geregeld in de bestemming 'Bos' die de woningen binnen de EHS omringt.



Figuur 8.3

Bestaande bebouwing in de EHS wordt beperkt via de enkelbestemming 'Bos' en 'Wonen – Landhuis' in het bestemmingsplan 'Kleine kernen' van de gemeente Tynaarlo (Bestemmingsplan Kleine Kernen, IMRO: NL.IMRO.1730.bpKleinerekernen-0401 & Eurosense B.V. 2008).

Een ander voorbeeld waarbij wel uitbreidingsmogelijkheid wordt geboden aan een (niet-agrarische) functie is de uitbreidingsmogelijkheid van een horecabedrijf.

Figuur 8.5 geeft een voorbeeld van de mogelijkheid tot de uitbreiding van een horecabestemming in een bos, door middel van een wijzigingsbevoegdheid, waarbij wel deel van een 'nee, tenzij' –achtige toets is opgenomen. B&W kunnen de bestemming van gronden ter plaatse van de aanduiding wijzigingsbevoegdheid wijzigen in een horeca - bestemming, mits o.a. de initiatiefnemer de ecologische inpasbaarheid kan aantonen,

geen lichthinder veroorzaakt wordt, het verlies aan bosareaal wordt gecompenseerd en parkeervoorzieningen landschappelijk inpasbaar en binnen het bestemmingsplan worden gerealiseerd.



Figuur 8.5

Niet-natuur bestemmingen kunnen soms uitbreiden door middel van een wijzigingsbevoegdheid, zoals bij een bestaande horeca locatie in een bos binnen de EHS.

Uitbreiding van een bouwblok kan ook via een binnensplanse bestemmingswijziging worden toegestaan. In het bestemmingsplan landelijk gebied gemeente Wormerland (gemeente Wormerland, 2007) kunnen B & W de bestemming Natuurgebied (art. 5) wijzigen in bestemming 'Agrarisch gebied met natuur en landschappelijke waarden' ten behoeve van de uitbreiding van een bouwblok. Omdat dit binnenplans gebeurt is er dan geen 'nee, tenzij' afweging.

Ruimte voor niet-natuurfuncties binnen agrarisch gebied

Over het algemeen is er meer ruimte voor agrarische uitbreidingen dan niet agrarische uitbreidingen in het buitengebied, zeker bij agrarische bestemmingen. Vaak zijn agrarische bouwkvavels gelegen in beheersgebied of nog te realiseren EHS.

Binnen agrarische bestemmingen (ook agrarisch met waarden) is ruimte voor verstening niet uitgesloten. Deze bestemmingen laten bijvoorbeeld agrarische bouwwerken toe, zoals mestsilo's, sleufsilo's en kuilvoerplaten. Via bijvoorbeeld ontheffingen voor bouwregels is er verder bijvoorbeeld ruimte mogelijk ten aanzien van de hoogte van (bij)gebouwen, de overschrijding van bouwgrenzen, voor agrarische bedrijfsgebouwen buiten het

bouwwak en de oppervlakte van kassen. Hierdoor is in principe veel ‘verstening’ mogelijk. Tegelijkertijd biedt de uitbreidingsruimte binnen agrarische bestemmingen vooral agrarische uitbreidingsmogelijkheden, wat conform de Nota Ruimte is. (Uitbreidingsmogelijkheden voor niet-agrarische bedrijven is niet conform de Nota Ruimte).

De ruimte voor agrarische uitbreidingen in bestemmingsplannen wordt vaak beperkt door provinciaal beleid. Sommige provincies, zoals Limburg en Noord-Brabant, maken onderscheid tussen uitbreidingsmogelijkheden voor grondgebonden versus niet grondgebonden landbouw in EHS gebied.

In bijna elk nieuw bestemmingsplan wordt wel ruimte gegeven voor agrarische uitbreiding, alleen is het meestal niet inzichtelijk gemaakt of en hoe groot de uitbreidingsmogelijkheden van bouwkavels zijn, en ook niet welke afweging hieraan ten grondslag ligt. Een voorbeeld van een gemeente die dat wel heeft gedaan is de gemeente Lochem (zie ook paragraaf 4.1.3). Met deze ‘nee, tenzij’ toets biedt de gemeente Lochem een verantwoording van de uitbreidingsmogelijkheden. In totaal concludeert de gemeente dat er door vergroting en verkleining van agrarische bouwkavels die in de EHS zijn gelegen, netto een afname is van de totale omvang van bouwkavels- en dus bouw- en gebruiksmogelijkheden – in de EHS (mRO 2010, p. 11). Alle agrarische bedrijven waar sprake is van uitbreiding van bouwkavels zijn gelegen in de ecologische verbindingzones of verwevingsgebied (beheersgebied). Het gaat daarbij tevens om gronden die reeds in agrarisch gebruik zijn en geen bijzondere natuurwaarden vertegenwoordigen (nRO 2010, p. 12).

Een voorbeeld van de uitbreiding van een bouwkavel in de gemeente Lochem is te zien in figuur 8.4.

Bouwkavels uitgebreid		Vigerend (m2)	Nieuw (m2)	Ligging ehs	Opmerkingen	
weg 4		11645	15141	evz	enige uitbreiding en aangepast aan bebouwing	

Figuur 8.4

Uitbreiding bouwkavel gemeente Lochem bij herziening bestemmingsplan buitengebied.

Gezien de wens vanuit het rijksbeleid dat het landelijk gebied niet op slot moet en in beheersgebied en nog te realiseren natuur alleen actuele waarden in stand gehouden hoeven te worden (bij nog te realiseren natuur wel met het oog op de toekomstige waarde) is het bieden van uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bouwkavels niet onvereenigbaar met de EHS. De vraag is wel wat de toekomstige functie van het gebied moet worden. Van belang is dat de afweging met het EHS regime, de nee, tenzij toets, inzichtelijk is gemaakt. Dit gebeurt meestal niet.

8.2.3 Ruimte voor gebruik in de EHS/aanlegvergunningen

Kwaliteitsafname zou naast uitbreidingsmogelijkheden een belangrijk knelpunt kunnen zijn voor de EHS. Dit speelt een rol wanneer percelen (nog) onder regulier agrarisch gebruik vallen (beheersgebied en nog te realiseren natuur). Voor het in stand houden van de basiskwaliteit van EHS percelen met agrarische bestemmingen en voor het behoud van de toekomstige functie bij nog te realiseren EHS zijn vooral de regels in een aanlegvergunning relevant.

Beschermende werking

Een aanlegvergunningstelsel wordt opgenomen voor die werkzaamheden waarvan op voorhand niet duidelijk is of ze toelaatbaar zijn. Werkzaamheden kunnen als strijdig gebruik aangemerkt worden of vergunningplichtig worden gemaakt, waarbij gemeenten variëren naar verschillende bestemmingen.

Voorbeelden van de belangrijkste werkzaamheden die genoemd worden in aanlegvergunningstelsels zijn:

- Werken en werkzaamheden in de bodem (afgraven, diepploegen, egaliseren etc.);
- Werken en werkzaamheden in de waterhuishouding (drainage, dammen, bemalen etc.);
- Werken en werkzaamheden ten aanzien van beplantingen (aanplant, rooien etc.);
- Werken en werkzaamheden ten aanzien van infrastructuur en ontsluiting (het aanbrengen van verhardingen, leidingen etc.).

Hoewel aanlegvergunningstelsels veel relevante werkzaamheden benoemen die tot een kwaliteitsafname zouden kunnen leiden van de actuele waarden, kan kwaliteitsafname niet volledig door het aanlegvergunningstelsel worden tegengehouden. Een belangrijk punt is dat het veranderen van teelt niet altijd is opgenomen in het aanlegvergunningstelsel. Grasland kan bijvoorbeeld in bouwland worden omgezet, waardoor de aanwezige waarden verloren gaan.

Aanlegvergunningen sluiten niet altijd aan op praktijk

Een andere beperking is dat werken en werkzaamheden die behoren tot normaal onderhoud en/of exploitatie niet vergunningplichtig kunnen worden gemaakt (Van Buuren et al 2009). De landbouwpraktijk verandert voortdurend door innovaties en schaalvergroting. Dit betekent dat ook de werkzaamheden op landbouwbedrijven veranderen waardoor aanlegvergunningstelsel niet altijd meer goed aansluiten op de landbouwkundige praktijk.

Een voorbeeld is het scheuren van grasland. Deze activiteit is vaak aanlegvergunningplichtig maar komt in de landbouw steeds minder voor. De reden is dat de landbouw steeds vaker gebruik maakt van tijdelijk grasland (ook wel kunstweide, of wisselweide genoemd). Dit is een intensieve vorm van graslandbeheer waarbij het grasland regelmatig compleet vernieuwd wordt. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van enkele preferente grassoorten. Soms wordt het grasgebruik afgewisseld met een ander voedergewas zoals snijmaïs. Dit gewas kan dan profiteren van de nawerking van de organische stofvoorraad die in de loop van de graslandfase (meestal enkele jaren) is opgebouwd. Verder zijn de handelingen die er kunnen voorkomen ongeveer gelijk aan die op permanent grasland. Bij tijdelijk grasland zal de nadruk echter meer liggen op het maaien (soms uitsluitend maaien). Het tijdelijk grasland is schadelijk voor ecologische waarden, omdat het een monocultuur is, maar het is regulier agrarisch gebruik geworden dat niet valt onder de aanlegvergunningstelsels die bekeken zijn in dit onderzoek.

Toekomstige waarden van belang

Bij het beoordelen van een aanlegvergunningsaanvraag zouden de te ontwikkelen natuurdoelen een belangrijke rol moeten spelen in de afweging of de vergunning wordt verleend. Vergelijk het geval waarbij men moeras wil ontwikkelen of wanneer men vochtige heide wil ontwikkelen. In het eerste geval zijn werkzaamheden in bodem, hydrologie etc. eigenlijk niet belemmerend voor de te ontwikkelen natuur, omdat hiervoor het gebied toch al

letterlijk op de schop zal gaan. In het tweede geval dienen deze werkzaamheden wel nauwkeurig beoordeeld te worden, omdat hierdoor aanwezige zaadbanken verloren kunnen gaan (bij vergraven) of omdat gewenste grondwaterstand verstoord kan worden (door ontwateren). Bescherming van actuele waarden tegen kwaliteitsverlies is extra belangrijk bij natuurtypen die doorontwikkeld worden op de huidige waarden. Wanneer bij intensieve teelten als aardappels, boomteelt etc., huidige waarden verdwenen zijn, is het aanlegvergunningenstelsel minder relevant omdat de nieuwe natuur toch volledig nieuw ontwikkeld zal worden.

8.3 Ruimte i.v.m. de WABO

De Wet met regels inzake een vergunningenstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, WABO) is ingevoerd om de regelgeving in Nederland op het vlak van de vergunningverlening te versimpelen. Bij de invoering van de WABO was sprake van 1 regeling, 1 loket en 1 bestuurlijke beslissing; in de praktijk is de WABO geworden tot een moeilijke wet, waarmee de implementatie sinds oktober 2010 moeizaam verloopt. Essentieel is dat de vergunningverlening, die vroeger verliep bijvoorbeeld via het bestemmingsplan, nu via de WABO procedure verloopt.

Ook procedures voor de beheersverordening of het exploitatieplan vallen nu onder het WABO regime. Wat niet verandert is de inhoudelijke toetsing voor het verlenen van de WABO vergunning aan bijvoorbeeld de inhoud van het bestemmingsplan. Immers, het bevoegd gezag kan de vergunning weigeren als het in strijd is met het bestemmingsplan. Wat wel verandert is dat in het WABO traject veel meer toetsingsgronden meespelen bij de vergunningverlening, dan enkel de ruimtelijke ordeningsaspecten. De procedurele koppeling van alle toetsingen in een procedurele aanvraag leidt tot een nieuwe situatie. Op dit moment wordt gezocht wat dit in de praktijk betekent. Daarbij liggen de meningen uiteen; van het VROM standpunt, dat alles sterk vereenvoudigd en beheersbaar is gemaakt tot aan de gemeentelijke praktijk, waarin de intergemeentelijke samenwerking in gebiedsdiensten (die de administratieve behandeling van de vergunningsaanvragen gaan doen) nog tot stand moet gaan komen. Van groot belang is dat de afdeling die zich binnen de gemeentelijke organisatie bezig hield met ruimtelijke ordening, er nu een WABO afdeling bij heeft gekregen.

De WABO verruimt de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen. Dit betekent dat er kleine ontwikkelingen worden toegestaan zonder toets aan het bestemmingsplan, denk bijvoorbeeld aan het plaatsen van een lantaarnpaal in een gebied waar donkerte een wezenlijke waarde van de EHS is. Een zorg die door respondenten is geuit omtrent de WABO is verder dat de 8 weekse termijn voor binnenplanse afwijkingen te kort is om een goed onderbouwde afweging te kunnen maken rond de EHS.

8.4 Ruimte in proces en procedures

Bij de bovenstaande beschrijvingen is een beeld geschetst dat er op verschillende plekken in het 'bouwwerk' rond de planologische EHS ruimte zit om flexibel om te gaan met ingrepen en uitbreidingsmogelijkheden. Dit zit niet alleen in de regels, maar ook in processen en interpretaties. Van belang daarbij is steeds de kwaliteit van de afweging.

Het proces van provinciaal EHS beleid naar bestemmingsplannen is mede bepalend voor de ruimte die het bestemmingsplan aan initiatiefnemers biedt binnen de EHS. Hierin speelt de provincie een sleutelrol, via de volgende procestappen:

- duidelijkheid over begrippen;
- helderheid over het planologisch kader voor de EHS;
- duidelijkheid over de afwegingsruimte die gemeenten zelf hebben.

Deze flexibiliteit is van groot belang om maatwerk te kunnen bieden en een evenwicht te vinden tussen bestaande functies en waarden en het EHS beleid. Het kan er echter ook toe leiden dat de EHS niet sluitend is beschermd.

Gemeenten zijn voor de bovengenoemde punten afhankelijk van de wijze waarop de provincie haar rol vervult. Provincies zijn betrokken bij herziening van bestemmingsplannen via het vooroverleg. Er zijn voorbeelden in het onderzoek aangetroffen waarin de provincie het EHS beleid of de 'nee, tenzij' toets inbrengt bij een ontwerp-bestemmingsplan, of reageert met een zienswijze, bijvoorbeeld op voorgenomen uitbreidingsmogelijkheden die zich niet verhouden met het de EHS. (Ook het EL&I vervult deze rol, voor het rijksbelang).

Tijdens de interviews bleek echter toch dat begrippen als 'beheersgebied' of 'wezenlijke kenmerken en waarden' niet altijd bekend waren bij gemeente ambtenaren, of dat er andere zaken onder werden verstaan dan beschreven in het provinciale beleid. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten de EHS niet adequaat borgen. Een voorbeeld is dat het bestemmingsplan de aanplant van bomen in weidevogelgebieden (beheersgebied) toestaat. Provincies geven daarnaast bijvoorbeeld (in PRVs) niet aan dat een aanlegvergunningenstel bepaalde werkzaamheden moet verbieden om actuele waarden te beschermen. Het is nu aan de gemeente om deze vertaalslag te maken. Als deze vertaling niet correct plaatsvindt zijn de actuele waarden niet adequaat geborgd.

Ook de afwegingsruimte die gemeenten hebben is niet altijd helder. Veel bestemmingsplannen bevatten algemene ontheffingsmogelijkheden. Deze ontheffingsmogelijkheden zijn meestal niet conform het 'nee, tenzij' regime opgesteld, waardoor er geen zekerheid is dat de gemeente een afweging volgens de Spelregels EHS maakt. De vraag is ook in hoeverre alle gemeenten de kennis hebben om een ecologisch onderbouwde afweging te maken. Tijdens de interviews werd duidelijk dat deze kennis niet bij alle gemeenten aanwezig is, bijvoorbeeld omdat ze geen ecooloog in dienst hebben. In dat geval vaart de gemeente op het oordeel van een externe ecooloog die bij gelegenheid wordt ingehuurd.

Uit de interviews bleek dat sommige gemeenten nauwelijks aanvragen voor aanlegvergunningen binnen krijgen. Het is niet duidelijk of dit komt doordat de betreffende werkzaamheden niet plaatsvinden of dat er een hiaat is in de handhaving (dit was geen onderwerp van ons onderzoek). Daardoor kon niet beoordeeld worden wat het effect is op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS.

8.5 Conclusies

De ruimte voor niet-natuurbestemmingen binnen de EHS hangt sterk af van het provinciale beleid. Als een provincie niet-natuurfuncties uit de EHS begrenzing snijdt, dan zijn in deze exclaves ontwikkelingen mogelijk. Ook bepalen de provincies de regels voor een 'nee, tenzij' afweging via hun provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een Provinciaal Ruimtelijke Verordening.

In de cases is aangetroffen dat binnen de bestemming Natuur over het algemeen geen grootschalige ingrepen worden toegestaan; het gaat dan zowel om natuur binnen als buiten de EHS. Nieuwe gebouwen zijn meestal niet toegestaan, met uitzonderingen als beheersgebouwen of gebouwen binnen een bouwvlak. Soms wordt in natuurbestemmingen zelfs de mogelijkheid van ontheffingen uitgesloten.

Bestemmingsplannen geven over het algemeen meer ruimte aan agrarische dan aan niet-agrarische bedrijven, wanneer deze in de EHS liggen. Dit is conform het beleid van de Nota Ruimte. Wel gelden binnen de EHS en ook daarbuiten aanlegvergunningenstelsels die niet gangbare werkzaamheden als diepe grondbewerkingen en drainage vergunningplichtig maken. Uit de cases blijkt dat deze vergunningenstelsels niet altijd zijn afgestemd om de aanwezige of potentiële natuurwaarden.

Tot slot blijkt dat de beslissing voor kleinere ingrepen bij de gemeenten ligt, zonder dat daar altijd een helder afwegingskader voor is dat is afgestemd op de EHS. Veel bestemmingsplannen bevatten algemene ontheffingsmogelijkheden. Deze ontheffingsmogelijkheden zijn meestal niet conform het 'nee, tenzij' regime opgesteld, waardoor er geen zekerheid is dat een afweging volgens de spelregels EHS wordt gemaakt door de gemeente.

9 Planologische en juridische oplossingen voor borging EHS

In dit hoofdstuk komen kansen en aanbevelingen aan de orde, met als vraag: hoe kan de EHS goed en handig worden geborgd? Hierbij wordt ingegaan op planologische oplossingen (paragraaf 9.1), flankerend beleid (paragraaf 9.2) en juridische oplossingen (paragraaf 9.3).

9.1 Planologische oplossingen borging EHS

Er zijn veel manieren en smaken om met de EHS in bestemmingsplannen om te gaan. In dit rapport zijn veel mogelijkheden aan bod gekomen om de EHS sterker en zichtbaarder in bestemmingsplannen te verankeren. Deze worden hier herhaald, met voors en tegens van de opties (zie tabel 9.1).

Herkenbaarheid EHS in het bestemmingsplan

Het rijk heeft niet gekozen voor een 'bestemming EHS'. Het is dus niet noodzakelijk om de EHS herkenbaar te maken in het bestemmingsplan. Wanneer een gemeente de EHS *niet* herkenbaar wil maken in bestemmingsplannen kan de EHS bestemd worden met bestemmingen op basis van gebruik, zoals al de gangbare praktijk is bij veel gemeenten en stedenbouwkundige bureaus. Wanneer een gemeente de EHS wel herkenbaar aan het bestemmingsplan wil koppelen zijn de volgende opties de revue gepasseerd:

- Het opnemen van een kaartje van de EHS in het bestemmingsplan, in de toelichting, of als gebiedsaanduiding;
- Het opnemen van een bestemming EHS (dit is in dit onderzoek niet aangetroffen; het lijkt ook niet wenselijk omdat het niet in de SVBP standaard zit);
- Het koppelen van een verbale of beeldende toevoeging dat de EHS van toepassing is op een bepaalde bestemming via een dubbelbestemming, functie- of gebiedsaanduidingen of gebruiksfunctie.

Omgaan met de 'nee, tenzij' afweging

Wanneer de gemeente binnenplans ruimte wil bieden aan uitbreidingsmogelijkheden of mogelijkheden voor bouwen en bouwwerken, kan de gemeente in het bestemmingsplan aangeven dat bij elke ontheffing, bouwvergunning of aanlegvergunning een 'nee, tenzij' toets plaatsvindt; of een gedeelte daarvan. Precieze formuleringen hiervan in de planregels zijn in de hoofdstukken 4 en 5 aan bod geweest. Een gemeente kan het 'nee, tenzij' regime uit de Nota Ruimte en/of de Spelregels EHS meer of minder compleet uitschrijven in de planregels. Bijvoorbeeld in de aanlegvergunning kan de gemeente aanduiden dat de vergunning alleen mag worden verleend wanneer er geen sprake is van een significante aantasting van natuurlijke en landschappelijke waarden. Wanneer de gemeente binnenplans geen ruimte wil bieden aan ingrepen, kan de gemeente een 'nee' regime hanteren. Dit ligt alleen voor de hand bij de bestemming Natuur. Dan wordt bij elke afwijking of voorgenomen ingreep een bestemmingsplan herziening met een buitenplanse 'nee, tenzij' afweging nodig.

Omgaan met wezenlijke kenmerken en waarden

Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om de wezenlijke kenmerken en waarden te betrekken bij het opstellen van een bestemmingsplan. Het meest gangbaar bij het opstellen van een bestemmingsplan is de indirecte afweging (niet gekoppeld aan het bestemmingsplan), waarbij gemeenten provinciale natuurbeheersplannen of provinciale websites voor actuele en potentiële waarden benutten. Een nadeel hiervan is dat de afweging niet zichtbaar is en bovendien dat het bij binnenplanse ruimte voor afwegingen, ontheffingen etc. niet

evident is dat die weer worden meegewogen. Opties om de wezenlijke kenmerken en waarden wel zichtbaar te maken in het bestemmingsplan zijn o.a.:

- Dubbelbestemmingen voor bepaalde waarden opnemen in het bestemmingsplan;
- Het koppelen van wezenlijke kenmerken en waarden aan de aanlegvergunning.

In tabel 9.1 zijn deze oplossingen met voors en tegens opgenomen.

Tabel 9.1

Planologische opties om de EHS te koppelen aan het bestemmingsplan.

Planologische opties	Hoe	Voors en tegens
<i>EHS zichtbaar maken in het bestemmingsplan</i>		
EHS kaart toevoegen aan het bestemmingsplan	Een EHS kaart koppelen aan de toelichting	Voordeel: inzichtelijk Nadeel: geen juridische status
	Een EHS kaart koppelen via een gebiedsaanduiding	Voordeel: de aanduiding gaat over bestemmingen heen; en consequenties zijn mogelijk voor vergunningverlening Nadeel: statisch bij beleidswijzigingen
EHS koppelen aan een specifieke bestemming	Bestemming EHS	Nadeel: de bestemming zit niet in SVBP; EHS is geen gebruik Voordeel: herkenbare EHS
	Dubbelbestemming EHS	Nadeel: bij dubbelbestemming moeten waarden aanwezig zijn. Dit kan alleen voor actuele waarden Voordeel: herkenbaar; consequenties voor aanlegvergunning mogelijk
	Aanduiding EHS (voor bestaande, nieuwe EHS of verbindingzone)	Voordeel: herkenbaar; consequenties voor aanlegvergunning mogelijk Nadeel: statisch bij beleidswijzigingen
Gebruiksfunctie EHS toevoegen aan bestemming Natuur	SVBP biedt mogelijkheid om bij bestemming natuur de gebruiksfunctie 'verbindingzone' toe te voegen	Voordeel: SVBP-proof
<i>Afweging met Wezenlijke kenmerken en waarden</i>		
Wezenlijke kenmerken en waarden inzichtelijk maken voor het hele plangebied	Wezenlijke kenmerken en waarden in een kaart aan het plan toevoegen/ toelichting	Voordeel: duidelijk is voor welke gebieden en waarden het 'hee, tenzij' geldt Nadeel: niet juridisch bindend
Wezenlijke kenmerken en waarden koppelen aan de aanlegvergunning	Gebiedswaarden/ kaart koppelen aan de bestemming	Nadeel: te gedetailleerd Voordeel: goede afweging met specifieke natuurdoelen; gaat over bestemmingen heen
Wezenlijke kenmerken en waarden koppelen aan landschapskarakteristieken als openheid en beslotenheid	Dubbelbestemmingen als openheid en kleinschaligheid	Voordeel: goede borging van deze karakteristieken Nadeel: het gaat niet om specifieke natuurdoelen
Ecoloog inzetten	In planregels aangeven dat bij ontheffingen een ecooloog wordt ingezet	Voordeel: maatwerk is mogelijk

Planologische opties	Hoe	Voors en tegens
<i>Koppelen 'nee, tenzij' aan bestemmingsplan</i>		
'Nee, tenzij' toets bij herziening over alle geboden ontwikkelingsruimte	Koppelen in bijlage aan toelichting bestemmingsplan	Voordeel: verantwoording is inzichtelijk; EHS-proof bestemmingsplan
Binnenplans 'nee, tenzij'	(Gedeeltelijke) 'nee, tenzij' formulering in de ontheffing opnemen of koppelen aan aanlegvergunning	Voordeel: iedere ontheffings- of aanlegvergunningaanvraag ondergaat een nee, tenzij afweging Nadeel: afweging ligt alleen bij B&W
Buitenplans 'nee, tenzij'; Binnenplans nee	Binnenplans 'nee'; dan gaan alle initiatieven buitenplans	Voordeel: rol voor de provincie. Nadeel: gebied dichtgetimmerd; Ligt alleen bij bestemmingen natuur voor de hand

9.2 Flankerend beleid

Het planologische spoor van het bestemmingsplan is niet altijd toereikend om de wezenlijke kenmerken en waarden te garanderen. Het bestemmingsplan is een restrictief instrument. In verhouding tot meer stimulerende instrumenten, kan het draagvlak om sommige maatregelen in het bestemmingsplan te regelen beperkt zijn (een voorbeeld zijn restricties voor werken in weidevogelgebied, die bij agrariërs op weerstand kunnen stuiten). Het bestemmingsplan kan verder niet *gebieden*, alleen *verbieden*. Dat betekent dat in het bestemmingsplan niet kan worden voorzien in maatregelen die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS kunnen ontwikkelen. Het beschermen van wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS tegen schadelijke ingrepen kan daarom niet los worden gezien van financiële instrumenten die de ontwikkeling daarvan mogelijk maken.

De belangrijkste zaken die niet via het bestemmingsplan geregeld kunnen worden zijn:

- **Regulier beheer:** regulier beheer van landschapselementen, maar ook weidevogelbeheer en botanisch beheer kunnen niet via het bestemmingsplan geregeld worden. Subsidieregelingen voor de realisatie van de EHS lopen via het SNL.
- **Kap en aanplant:** De kap en aanplant van bosopstanden is niet via het bestemmingsplan geregeld, maar via de boswet. De kap van een klein aantal bomen loopt per 1 oktober 2010 via de WABO, waarbij een gemeente een eigen kapbeleid kan hebben, buiten het bestemmingsplan om.
- **Milieukwaliteit:** de milieukwaliteit van bodem en grondwater kan niet via het bestemmingsplan geregeld worden, maar loopt via andere wetgeving op het gebied van milieu. Deze aspecten lopen bijvoorbeeld via de Wet Milieubeheer, de Waterwet en de Wet Ammoniak en Veehouderij.

Een mix van instrumenten lijkt dus wenselijk. De (on)mogelijkheden van het bestemmingsplan moeten nadrukkelijk gezien worden in relatie tot flankerende beleidsinstrumenten.

9.3 Juridische oplossingen voor borging EHS

In geen enkele PRV wordt een link gelegd met de gemeentelijke bouwvergunningverlening en daarmee verzekerd dat er voor alle bouwplannen in de EHS een nee, tenzij-toets geldt. In verband met het zogenoemde limitatief-imperatieve stelsel (kortweg: LIS, zie art. 44 Won.w.) (Kistenkas 2008a) zal juridisch zeker gesteld kunnen dat geen enkele bouwvergunning verleend kan worden in strijd met de wezenlijke kenmerken en waarden en het 'nee, tenzij'-regime. Alleen dan is de EHS juridisch bindend beschermd en wordt de reeds

bestaande planologische sturing en financiële sturing (subsidie in beheersgebieden) aangevuld met ook juridische sturing.

Limitatief-imperatieve stelsel bij bouwen in de EHS

De reguliere bouwvergunning mag alleen (limitatief) en moet (imperatief) worden geweigerd, indien het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en de andere eisen uit de Woningwet. Hoofddregel is dat voor een bouwwerk een vergunning nodig is (art. 40 Woningwet). De bekendste toetsingsgrond bij de bouwvergunning is strijd met het vigerende bestemmingsplan, maar het is niet de enige toetsingsgrond.

Art. 44 Woningwet bevat met betrekking tot de reguliere bouwvergunning het limitatief-imperatieve stelsel (LIS) van weigeringsgronden. Als er ingevolge het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Besluit BLB, zijnde een AMvB) geen sprake is van een vergunningsvrij of licht bouwvergunningplichtig bouwwerk, dan moet een reguliere bouwvergunning aangevraagd worden.

De reguliere bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd, indien het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, het Bouwbesluit (een AMvB met bouwtechnische regels), de gemeentelijke bouwverordening, redelijke eisen van welstand of wanneer op grond van de Monumentenwet of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening een vergunning is vereist en deze niet is verleend. Sinds de inwerkingtreding van de huidige Wro zijn aan dit rijtje nog de provinciale ruimtelijke verordening (PRV), AMvB, beheersverordening, projectbesluit en inpassingsplan toegevoegd.

Dit stelsel van een beperkt aantal dwingende weigeringsgronden wordt in juridisch jargon kortweg het LIS genoemd: limitatief slaat op de uitputtende opsomming van weigeringsgronden en imperatief wil zeggen dat de wet dwingend voorschrijft wanneer de vergunning moet worden verleend of geweigerd. De bouwvergunning zou men aldus een gebonden beschikking kunnen noemen (Van Buuren et al, 2009).

Als er bij de gemeentelijke bouwvergunningverlening niet getoetst kan worden aan de WKW en het nee, tenzij-regime omdat er niet of onvoldoende naar verwezen wordt in bestemmingsplan, beheerverordening, PRV of inpassingsplan dan bestaat dus de kans dat er juridisch een bouwvergunning verleend moet worden ondanks strijdigheid met WKW en nee, tenzij-regime.

De PRV heeft een belangrijke functie van toetsingsgrond voor bouwvergunningen: het limitatief-imperatieve stelsel van art. 44 Woningwet is immers uitgebreid met de PRV als toetsingsgrond. Daarmee kan de provinciale verordening een belangrijk instrument voor effectuering van het provinciale ruimtelijke beleid zijn. Knelpunten zoals oude bestemmingsplannen en niet EHS-conforme bestemmingsplannen kunnen door de PRV gecorrigeerd en gerepareerd worden.

De PRV kan zich bij uitstek lenen voor ruimtelijke ordening van bovengemeentelijke aard die provinciale bemoeienis met inhoud van gemeentelijke ruimtelijke besluiten noodzakelijk maakt. Gemeenten moeten hun bestemmingsplannen en andere planologische regelingen in overeenstemming brengen met de vereisten uit de PRV.

Houdt een gemeente zich niet aan de eisen van een PRV, dan kunnen burgers en maatschappelijke organisaties dit alsnog in rechte afdwingen.

Er wordt daarom wel gesproken van een dubbele functie van de PRV ter bescherming van bepaalde gebieden; een instrumentele functie (bestemmingsplannen conformeren aan provinciale doelen) en een waarborgfunctie (betrokkenen kunnen de normen in rechte doen naleven).

Het gemeentelijk bestemmingsplan is in het kader van het door de huidige Wro uitgebreide LIS niet (meer) het enige of belangrijkste toetsingskader bij gemeentelijke vergunningverlening. PRVs, inpassingsplannen en uiteraard ook AMvBs zijn immers van hogere orde en kunnen eventuele gemeentelijke fouten en/of lacunes repareren. Tot nu toe is het planologische en financiële instrumentarium de focus geweest om de EHS te realiseren, maar is een meer juridische borging van de EHS niet aan de orde geweest. De PRV biedt hiervoor mogelijkheden.

10 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de voortgang van de planologische bescherming van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen en de knelpunten die daarbij spelen. Het onderzoek beoogt daarnaast te bepalen of en zo ja, welke beleidsinspanningen nodig zijn om de planologische borging van de EHS bij te sturen. In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

De conclusies en aanbevelingen zijn gerangschikt naar de onderzoeksvragen:

- Wat is de (landelijke) voortgang bij planologische borging verankering van de EHS? (paragraaf 10.1);
- Hoe nemen gemeenten de EHS (nieuwe natuur, beheersgebied en bestaande natuur) op in bestemmingplannen en welke planologische en/of juridische borging biedt dit? (paragraaf 10.2);
- Welke knelpunten komen voor bij planologische borging van de EHS? (paragraaf 10.3);
- Welke mogelijkheden zijn er om de planologische en/of juridische verankering van de EHS bij te sturen? (paragraaf 10.4).

10.1 Stand van zaken borging EHS

- Wat is de (landelijke) voortgang bij planologische en/of juridische verankering van de EHS?

Tijdens de eerste fase van het onderzoek werd duidelijk dat het verkrijgen van een landsdekkend beeld een onevenredige inspanning zou kosten die in het onderzoek niet voorzien was. De EHS is dusdanig gevarieerd en 'verborgen' in de bestemmingsplannen geborgd en het aantal papieren (analoge) bestemmingsplannen waarin de EHS geborgd zou kunnen zijn (circa 400 tot 2600 bestemmingsplannen) nog zo groot dat dit vier manjaren werk zou kosten; hetgeen niet paste binnen de omvang van dit onderzoek.

Waar ligt de EHS?: begrenzingen door provincies en gemeenten

Grenzen EHS –PRV en bestemmingsplannen komen vaak niet overeen

De planologische EHS is niet stabiel geweest vanaf Nota Ruimte tot nu toe. De streekplan EHS was niet op kavelniveau begrensd en daardoor moeilijk 1 op 1 over te nemen in bestemmingsplannen. Met de provinciale kavelbegrensd kaarten (in PRVs) wordt dit anders. De PRV EHS komt vaak niet helemaal overeen met de grenzen in bestemmingsplannen, ook niet bij nieuwe plannen. De situatie die met nieuwe kavelbegrensd PRVs ontstaat, betekent dat iedere geringe afwijking tussen het bestemmingsplan en de provinciale EHS ook juridische consequenties zou kunnen hebben. Gemeenten zijn zich nog beperkt bewust van de verplichting om te voldoen aan de PRV. De provincies reageren tot nu toe niet met een zienswijze op elke afwijking tussen PRV en bestemmingsplan. Dit leidt tot vigerende bestemmingsplannen die op onderdelen (met name begrenzing) onrechtmatig zijn.

Een PRV EHS kaart kan 1 op 1 overgenomen worden in het bestemmingsplan. Dit geeft meer duidelijkheid aan gemeenten (en burgers) waar voorheen meer interpretatieruimte mogelijk was. De keerzijde is dat de afwegingsruimte op perceelsniveau beperkt wordt. De huidige Wro met PRVs, Spelregels EHS en kavelbegrensd EHS geeft meer duidelijkheid aan gemeenten binnen welke kader gezocht kan worden naar maatwerk op het gebied van bestemmingen, planregels en aanlegvergunningen.

Evenwel lijkt het erop dat provincies en gemeenten ook samen naar interpretatie zullen zoeken bij de definitieve bepalingen van de EHS grenzen onder het 'PRV regime', zoals blijkt uit diverse voorbeelden waar nog niet duidelijk is of de provincie de gemeentelijke bestemmingsplangrenzen zal volgen of omgekeerd.

Er is geen bestemming EHS: EHS niet herkenbaar op verbeelding en regels

Er is geen bestemming EHS. Het rijk heeft ervoor gekozen om bij de borging in bestemmingsplannen geen bestemming EHS in de landelijke systematiek voor bestemmingsplannen op te nemen (zoals bijvoorbeeld bij elektriciteitskabels). De planologische EHS is geen generiek begrip, maar een resultante van wat er in de praktijk bestemd wordt.

De EHS is bestemd met bestemmingen die variëren: Natuur, Bos, Agrarisch met Waarden, Agrarisch, Recreatie; en loopt dus kans op verschillende beschermingsregimes. De planregels en de ruimte voor niet natuur ontwikkelingen in de EHS verschillen onder al deze bestemmingen. De EHS is niet eenduidig geborgd. Overigens zijn er wel allerlei voorbeelden uitgewerkt van gemeenten die tijdens dit onderzoek bleken wel degelijk de EHS op een herkenbare manier in hun bestemmingsplan te koppelen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten flexibiliteit behouden in bestemmingsplannen, bijvoorbeeld met het oog op veranderende beleidscategorieën, of zodat er zo min mogelijk sprake zal kunnen zijn van planschade claims. De toekenning van bestemmingen bij herzieningen van bestemmingsplannen is afgestemd op vigerende bestemmingen en actuele situatie met betrekking tot grondgebruik en aanwezige waarden. De EHS is een doel en verhoudt zich niet altijd met bestaande functies. Dit leidt ertoe dat bestaande niet natuurbestemmingen gehandhaafd blijven onder de EHS. Dit is met name het geval bij beheersgebieden en nieuwe natuur.

Verskillende aanpakken exclaveren rode functies in EHS

Provincies gaan zeer verschillend om met rode functies in de EHS. Sommige provincies exclaveren rode functies, andere niet. Hierdoor komen allerlei rode functies onder de EHS kaart voor. Het gaat daarbij dan echter niet om actuele natuur. Belangrijk is wel dat hiermee ook de uitbreidingsmogelijkheden van rode functies in de EHS per provincie verschillen.

10.2 Mate van borging EHS (bestaande EHS, beheersgebied en nog te realiseren natuur)

- Hoe nemen gemeenten de EHS (bestaande EHS/gerealiseerde natuur, beheersgebied en nog te realiseren natuur) op in bestemmingplannen en welke planologische en/of juridische borging biedt dit?

Mate van bescherming EHS

Naar de 'letter' van het beleid moet geoordeeld worden dat de planologische borging via het bestemmingsplan geen 100% garantie biedt dat de EHS is beschermd tegen schadelijke ingrepen door toepassing van de 'nee, tenzij' toets en/of de Spelregels EHS:

- Er is geen garantie dat iedere bouw- en aanlegvergunning aan de wezenlijke kenmerken waarden van de EHS wordt getoetst (alleen bij een binnensplans 'nee' regime)
- Mogelijke 'gaten' in het bouwwerk: afwijkingen in begrenzingen, mogelijkheden voor bouwwerken, bouwvergunningen zonder 'nee, tenzij', binnenplans oprekmogelijkheden
- Binnenplanse ontheffingen bevatten bijna nooit alle elementen van de Spelregels EHS.

Het bestemmingsplan maakt het in principe mogelijk om bouwen en bouwwerken helemaal uit te sluiten. In het huidige systeem van planologische borging van de EHS is niet volledig uit te sluiten dat er binnenplans (bij recht) mogelijkheden voor bouwen en werken worden toegestaan die zich niet met de wezenlijke kenmerken en

waarden verhouden. Zo wordt in de bestemming natuur toch af en toe een mogelijkheid aangetroffen voor het plaatsen van een gebouw in de EHS en voor uitbreidingen van agrarische of andere bouwvlakken. Daarnaast is niet volledig gegarandeerd dat gemeenten bij binnenplanse afwegingen de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS meenemen.

De 'geest' van de Nota Ruimte ademt echter uit dat het landelijk gebied niet op slot moet. In beheersgebieden en nieuwe natuur hoeven volgens de Nota Ruimte alleen de actuele waarden beschermd te worden. Agrarische bedrijfsvoering kan in deze gebieden normaal gesproken voortgezet worden. Onder deze regimes zijn geringe uitbreidingen van bouwvlakken dan ook geen afwijking van het beleid. 'Naar de geest' van de Nota Ruimte geoordeeld is de planologische borging van de EHS redelijk goed geregeld (met uitzondering van oude plannen en nog niet passende bestemmingen):

- Bestemmingsplannen beschermen aanwezige waarden doorgaans goed;
- Omdat EHS een provinciaal belang is, spelen provincies een belangrijke rol bij de 'nee, tenzij' toets Spelregels EHS bij grotere ingrepen zoals bouwprojecten;
- De twee meest evidente knelpunten, namelijk oude bestemmingsplannen waarin de kans bestaat op niet-natuurbestemmingen en niet passende bestemmingen bij nog niet gerealiseerde EHS, zijn beide eindig: het actualiseren van oude bestemmingsplannen is in 2013 gepland (Wro), en de realisatie van EHS nieuwe natuur is voorzien in 2018;
- Omgaan met aanwezige bouwblokken en rechten leidt misschien tot kleine uitbreidingen in EHS, maar doet wel recht aan de geest van Nota Ruimte (Nederland niet op slot).

Het volgende beeld is globaal te geven van de bescherming die uitgaat van bestemmingsplannen voor bestaande EHS, beheersgebied en nog te realiseren natuur:

Bestaande EHS en gerealiseerde EHS

Bestaande natuurgebieden zijn over het algemeen goed beschermd tegen nieuwe bouwontwikkelingen. Bestaande natuur lijkt een goede planologische bescherming te genieten wanneer er bestemming natuur op ligt. Met het eigendom van een natuurbeschermingsorganisatie is niet te verwachten dat er intenties bestaan voor projecten met niet-natuur oogmerk. De voorschriften variëren van geen enkele mogelijkheid tot bouwen en werken tot mogelijkheden voor bouwwerken niet zijnde gebouwen. Wel komen vanuit het verleden vaak bestaande gebouwen voor die formeel niet passen (recreatie, wonen, zorg, horeca) en waarbij niet uitgesloten kan worden dat zij de mogelijkheid krijgen van (kleine) uitbreidingen.

Beheersgebied

De beheersgebieden zijn nog minder herkenbaar dan bestaande EHS, ook omdat de provincies hiervoor verschillende regimes hanteren. Vaak gaat het hier om agrarisch gebied, al dan niet met beheerssubsidie. Het is niet vanzelfsprekend dat hier bestemmingen op liggen die de EHS afdoende beschermen. Voor beheersgebieden zijn met name het gebruik (de aanlegvergunning) van belang en het toestaan van uitbreidingen van agrarische kavels. Beheersgebieden kennen geen eenduidige bescherming. Er komen wel bestemmingen voor die actuele waarden beschermen, zoals agrarisch met waarden, dubbelbestemmingen voor waarden als openheid, weidevogelgebied, kleinschaligheid of geslotenheid. Deze bestemmingen liggen vaak echter niet 1 op 1 op provinciaal beheersgebied.

Nog te realiseren EHS

Belangrijkste bij nog te realiseren EHS is de toekomstige functie. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten doorgaans nieuwe natuur pas bestemmen als grond verworven is, i.v.m. planschade en vrijwilligheid.

Gemeenten gebruiken regelmatig een wijzigingsbevoegdheid van agrarisch naar natuur. Dit gebeurt echter niet in alle bestemmingsplannen onder EHS nieuwe natuur. De wijzigingsbevoegdheid biedt doorgaans geen bevriesting van huidig gebruik, maar alleen het voornemen om na vrijwillige aankoop en inrichting de bestemming

om te zetten. Het behoud van de basiskwaliteit is niet gegarandeerd bij agrarische bestemmingen, maar beter bij bestemmingen Agrarisch met waarden. Bij nieuwe natuur met nog agrarische bestemming, zijn er wel allerlei mogelijkheden om bij het verlenen van binnenplanse vergunningen de afweging met de toekomstige natuurfunctie expliciet te maken in het bestemmingsplan.

Effect WABO nog onduidelijk

De WABO en de Crisis- en HerstelWet maken het mogelijk om gemakkelijker buiten een bestemmingsplan om een bouwplan te realiseren. De combinatie van de WABO en de Crisis- en HerstelWet (CHW) zorgt ervoor dat ruimtelijke ingrepen plaats kunnen vinden buiten het bestemmingsplan om door het aanvragen van een omgevingsvergunning. Deze vergunning is in feite een projectbesluit zonder de verplichting om binnen 1 jaar een bestemmingsplan te maken. De WABO verruimt ook de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen. Zo is in veel gevallen het aanleggen van bijvoorbeeld een schuur of een zwembad niet meer vergunningplichtig. Het is onduidelijk wat het effect op de EHS zal zijn. Ook is de termijn voor binnenplanse afwijkingen verkort.

10.3 Knelpunten bij de planologische borging van de EHS

- Welke knelpunten komen voor bij planologische en/of juridische verankering van de EHS (proces)?

Onduidelijkheid over Wezenlijke kenmerken en waarden

Gemeentelijke ambtenaren blijken beperkt bekend met de terminologie van de EHS, zoals wezenlijke kenmerken en waarden. Meestal zijn de wezenlijke kenmerken en waarden niet voldoende uitgewerkt waardoor een goede afweging niet mogelijk is. Bij het opstellen van de voorschriften maken stedenbouwkundige bureaus potentiële en actuele wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS meestal niet expliciet in planregels. Uitzonderingen zijn er door dubbelbestemmingen of gebiedsaanduidingen. In het proces om de EHS van provinciaal beleid te vertalen naar bestemmingsplannen speelt de duidelijkheid van het provinciale beleid een grote rol. Tijdens de interviews bleek dat begrippen als ‘beheersgebied’ of ‘wezenlijke kenmerken en waarden’ niet altijd bekend waren bij gemeente ambtenaren, of dat er andere zaken onder werden verstaan dan beschreven in het provinciale beleid. Deze begripsverwarring leidt ertoe dat gemeenten de begrippen van de EHS soms niet of niet helder vertalen in bestemmingsplannen. Zo beschermen gemeenten niet altijd de openheid van weidevogelgebieden, omdat ze de provinciale kaarten met deze gebieden niet gebruikt hebben bij het opstellen van het bestemmingsplan. Er is een verbeteringsslag voor provincies te maken door meer gemeenten te attenderen op de natuurbeheerplannen van de provincies.

Flexibiliteit versus duidelijke kaders

Naast de verwarring over begrippen is het ook niet altijd duidelijk voor gemeenten hoeveel speelruimte ze hebben binnen het EHS beleid. Gemeenten willen met maatwerk kunnen inspelen op verzoeken van initiatiefnemers. Hiervoor brengen ze beslissingsruimte in bestemmingsplannen, bijvoorbeeld door een ontheffingsbevoegdheid op te nemen. Uit de analyse van bestemmingsplannen blijkt echter dat deze ontheffingen vaak niet volgens het ‘nee, tenzij’ principe zijn beschreven. Bij flexibiliteit gaat het vaak om ontheffingsmogelijkheden binnen het bestemmingsplan. Provincies gaan verschillend om met de ruimte die ze gemeenten bieden om onder de EHS zelf afwegingen te maken bij een ontheffingsaanvraag. In veel gevallen bevat een bestemmingsplan een algemene ontheffingsbevoegdheid. Bij een ontheffingsaanvraag zal de gemeente een afweging van belangen moeten maken. In dat geval heeft de provincie geen zicht op de wijze waarop de afweging gemaakt wordt door het College van Burgemeester en Wethouders.

Het is aan de provincie om aan te geven wat de beslissingsruimte voor gemeenten is binnen bestemmingsplannen. De komst van PRVs geeft een deel van deze duidelijkheid, maar is wellicht niet voldoende. Provincies kunnen pro-actief veel doen om met gemeenten mee te denken over speelruimte binnen een bestemmingsplan.

Aanlegvergunningen en handhaving

Uit de interviews bleek dat sommige gemeenten nauwelijks aanvragen voor aanlegvergunningen binnen krijgen. Het is niet duidelijk of dit komt doordat de betreffende werkzaamheden niet plaatsvinden of dat het een hiaat is in de handhaving. Hoewel het geen onderdeel uitmaakte van dit onderzoek kan de vraag gesteld worden hoe effectief aanlegvergunningenstelsels in de praktijk zijn. Hierover lijkt geen systematische informatie te bestaan bij provincies en gemeenten.

Deskundigheid

Bij het maken van een afweging binnen de EHS door gemeenten is ecologische kennis van belang. Tijdens de interviews werd duidelijk dat deze kennis niet bij alle gemeenten aanwezig is, bijvoorbeeld omdat ze geen ecooloog in dienst hebben. In dat geval vaart de gemeente op het oordeel van een externe ecooloog die bij gelegenheid wordt ingehuurd.

10.4 Mogelijkheden voor bijsturen

- Welke mogelijkheden zijn er om de planologische en/of juridische verankering van de EHS bij te sturen?

Op rijksniveau

De planologische borging van de EHS kent enkele beperkingen. Een daarvan is dat er geen garantie is dat bij iedere Bouw- en aanlegvergunningen een toets wordt doorlopen. Het planologische bouwwerk is niet waterdicht. Hiervoor is wettelijke sturing, vergelijkbaar met de Habitattoets in de Natuurbeschermingswet voor Natura 2000 gebieden, een geschikter model.

Ook in het planologische spoor zijn er echter mogelijkheden voor het rijk om de EHS desgewenst een prominenter plek te geven in de afwegingen die plaatsvinden rondom ontwikkelingsmogelijkheden in het landelijk gebied. Het rijk kan provincies en gemeenten vragen om in bestemmingsplannen de EHS herkenbaarder op te nemen in bestemmingsplannen en hierbij de 'nee, tenzij' toets / Spelregels EHS toe te passen bij de binnenplanse vergunningverlening. Hiervoor ligt het middel van een Algemene Maatregel van Bestuur voor de hand.

Het rijk kan ook de digitale standaard voor bestemmingsplannen (SVBP) aanvullen met mogelijkheden voor een herkenbare EHS. Dit kan bijvoorbeeld nu al door bij enkelbestemmingen en dubbelbestemmingen een functie 'EHS' op te nemen. Er zijn ook meer zichtbare mogelijkheden, met aanduidingen voor EHS op de verbeelding.

Op provinciaal niveau

Op provinciaal niveau zijn aanbevelingen mogelijk rond twee thema's:

- Betrokkenheid op meer detailniveau bij het borgen van de EHS in bestemmingsplannen;
- Het verfijnen van kaders.

Proactiviteit biedt kansen voor gemeenten en provincies

De huidige Wro vraagt een proactieve rol van de provincies. Dit biedt kansen voor gemeenten en provincies om samen vroegtijdig te overleggen over de wijze waarop de EHS in bestemmingsplannen wordt vastgelegd en welke ruimte er is voor nieuwe ontwikkelingen. Veel provincies hebben hiervoor 'accountmanagers' (Buitelaar et al, 2010) die samen met gemeenten kunnen zoeken naar maatwerk voor de EHS in bestemmingsplannen. Uit de interviews blijkt dat er op dit moment al wel sprake is van overleg tussen gemeenten en provincies. Het lijkt echter vaak overleg op een globaal niveau en niet over bijvoorbeeld de wijze waarop wezenlijke kenmerken en waarden vertaald kunnen worden in bestemmingsplannen. Voor de EHS is met name overleg over de uitwerking van wezenlijke kenmerken en waarden, ontheffingsmogelijkheden en aanlegver-

gunningstelsels van belang en over het omgaan met bestaande rode functies binnen de EHS. Gemeenten zoeken vaak naar oplossingen om deze bestaande niet-natuur functies ruimte te geven in een bestemmingsplan, zonder de natuurwaarden aan te tasten. De provincie kan gemeenten hierbij helpen door te zoeken naar maatwerk oplossingen. Dit kan het spanningsveld verkleinen dat er bestaat tussen de gemeentelijke praktijk van bestaande situatie en de opgelegde EHS opgave door de provincies.

Verfijnen van kaders

Hoewel er al veel bestaat aan beleidskaders vanuit de provincies en provincies ook al actief betrokken zijn en meekijken met gemeenten bij bestemmingsplanherzieningen, kan het verfijnen van de kaders bijdragen aan het verder verankeren van de EHS op bestemmingsplanniveau.

- Het gericht uitwerken van wezenlijke kenmerken en waarden om het gemeenten gemakkelijker te maken deze een plek te geven in bestemmingsplannen (zowel bij het opstellen als in het plan zelf);
- Provinciale verordeningen bevatten meestal passages die een uitwerking vormen van het 'nee, tenzij' principe in het geval van ruimtelijke ingrepen. Provinciale verordeningen geven niet aan welke ruimte gemeenten hebben voor binnenplanse afwegingen. Een voorbeeld zijn aanlegvergunningstelsels die bepalen welke werkzaamheden vergunningplichtig zijn. Een ander voorbeeld zijn planregels over het toestaan van 'bouwwerken niet zijnde gebouwen'. Provincies zouden de ruimte die hiervoor binnen de EHS bestaat kunnen toevoegen aan de kaders die ze al bieden.
- Een strategie waarmee de provincie om wil gaan met afwijkende EHS grenzen tussen bestemmingsplannen en PRVs is wenselijk, omdat deze afwijkingen met de komst van de PRVs in het EHS beleid juridisch hard zijn geworden.

Indien gewenst kunnen provincies in aanvulling op de planologisch borging van de EHS, met PRVs de EHS ook juridisch borgen. Via het LIS kan in de PRV een link worden gelegd met iedere individuele bouwvergunning en zo een meer juridische borging van de EHS tot stand komen. Het gemeentelijke bestemmingsplan is met de huidige Wro niet meer het enige toetsingskader bij de gemeentelijke vergunningverlening.

Op gemeentelijk niveau

In dit onderzoek zijn verschillende planologische oplossingen aangeduid om de koppeling van de EHS met het bestemmingsplan, en de binnenplanse vergunningverlening te versterken, zoals: een 'nee, tenzij' afweging bij iedere binnenplanse ontheffing of een complete 'nee, tenzij' afweging van ieder voorgenomen initiatief bij een herziening van een bestemmingsplan. Gemeenten kunnen deze mogelijkheden in overleg met provincies en stedenbouwkundige bureaus benutten. Gemeenten wordt aanbevolen om zelf ook actief de expertise van provincies te zoeken.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2006. Ecologische hoofdstructuur. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 825, nr. 2.

Algemene Rekenkamer, 2007. Bescherming van natuurgebieden: rapport. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 074, nr. 1, 2.

Algemene Rekenkamer, 2009. Ecologische hoofdstructuur, rapport: terugblik 2009. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 825 nr. 28.

Arcadis (2008) EHS-doelbenadering. Methode voor vaststelling wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur. 15 oktober 2008.

Buitelaar, E. & N. Sorel, 2009. *Ex-durante evaluatie Wro: Evaluatieontwerp en nulmeting*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, 2009. Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Kluwer Deventer 2009, p. 65 e.v.

Dirkx, J. & R. Kuiper, 2004. *Nota Ruimte: ruimte voor natuur?*, De Levende Natuur, 105-4, p. 126-129.

DLG, 2008. Grondverwerving in de Krimpenerwaard

Geonovum, 2008. Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen 2008: SVBP. Amersfoort, Geonovum.

Kistenkas, F.H., 2008. *Pleidooi voor meer afdwingbaarheid landschaps- en natuurbeleid*, Landschap, nr. 2, p. 86-91.

Kistenkas, F.H., 2008a Recht voor de groene ruimte, Wageningen.

Lammers, G.W., A. van Hinsberg, W. Loonen, M.J.S.M. Reijnen & M.E. Sanders, 2005. *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur: Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*. Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau. Rapport 408768003.

LNV, 1990. *Natuurbeleidsplan: Regeringsbeslissing*. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, TK21-149.

LNV, 2000. *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21ste eeuw. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*. Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 235 nr. 1.

LNV, 2004. *Agenda voor een Vitaal Platteland en Meerjarenprogramma*. Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 576, nr. 1.

LNV, 2007a. *Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma 2007-2013*. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV, 2007b. *Spelregels EHS: Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS*. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 825, nr. 6.

LNV, 2009. Groot project EHS, 1e voortgangsrapportage, rapportagejaar 2008, Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV, 2009. *Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer; Brief minister over stand van zaken Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL)*. Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 825, nr. 52.

LNV, 2010. Groot project EHS; Derde voortgangsrapportage; Rapportagejaar 2008, Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas, P.H. Kersten, 2008. Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. Wettelijke onderzoekstaken natuur en Milieu, WOT rapport 69

Mastop, J.M. and A. Faludi (1993) Doorwerking van strategisch beleid in de dagelijkse beleidsvoering. *Beleidswetenschap* 7 (1) pp. 71-90

MNP, 2004. *Natuurbalans 2004*, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

mRo, 2010. Gemeente Lochem nee, tenzij toets behorende bij het bestemmingsplan buitengebied.

Natuurbeheer.nu, 2010. *Index Natuur en Landschap; natuurbeheertypen*.
<http://www.natuurbeheer.nu/media/File/index%20natuurbeheertypen.pdf>

Oranjewoud, 2009. Onderzoeksrapport WRO 2009 d.d. 29-09-2009

Oranjewoud, 2010. *Nederlandse gemeenten nog niet overtuigd van Wro*. Heerenveen, 29 januari 2010 persbericht Oranjewoud.

Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeyer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Gref-van Rossum & H. van Blitterswijk, 2004. *Beleidsvaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid*. Achtergronddocument bij *Natuurbalans 2004*. Planbureau-rapporten 11. Natuurplanbureau, Wageningen.

Tweede Kamer, 2007. *Vaste Commissie voor LNV. Brief vaste commissie voor LNV over aanwijzen van de ecologische hoofdstructuur als groot project*. Den Haag, vergaderjaar 2006-2007, 30 825, nr. 5.

Tunnissen, M.J., 2009. *Het bestemmingsplan Een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Van den Bos, J., 2009. *OostvaardersWold, nieuwe natuur in Nederland*, Landschap 2009-4, p. 199-204.

Van der Perk, J., 2009. *Toepassing provinciale planologische verordening in de praktijk voor gebiedsontwikkeling OostvaardersWold in Flevoland*, Tijdschrift voor Bouwrecht 2009-4.

VROM, 2003. *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening): memorie van toelichting*. Den Haag, Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 28 916, nr. 3.

VROM, 2006. *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire goedkeuring*. Den Haag, Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.

VROM, 2008. *Realisatie nationaal ruimtelijk beleid; Onder de nieuwe Wro*. Den Haag. Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie.

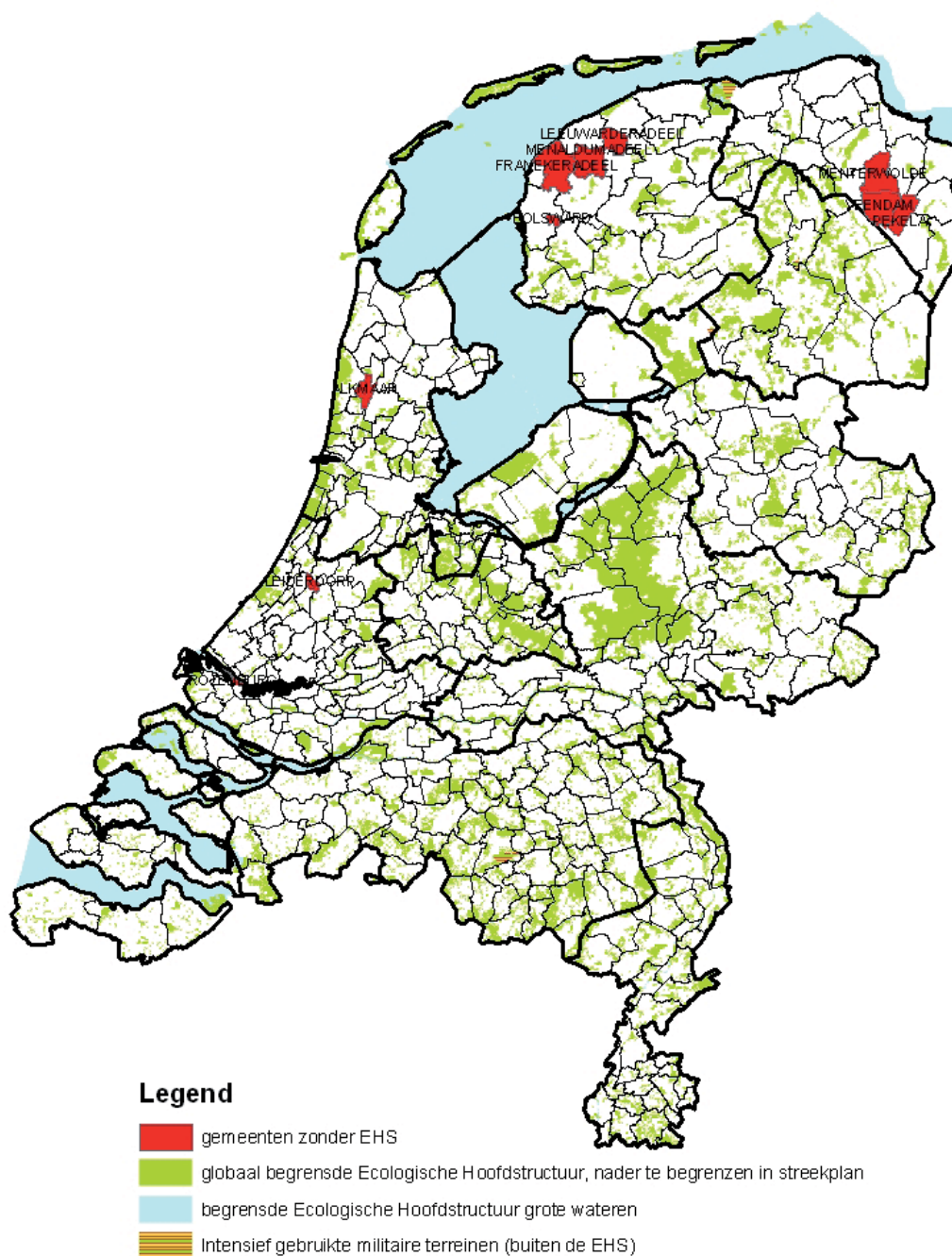
VROM-inspectie, 2004. *Grenzen aan natuur? Een onderzoek naar de doorwerking van de Ecologische hoofdstructuur in streekplannen en bestemmingsplannen*. VROM-inspectie Groningen.

VROM-Inspectie (2006). *Bestemmingsplannen Groene Hart Beschermende werking in de praktijk*. Den Haag, VROM-inspectie.

VROM-Inspectie, 2010 Naleving beschermingsregime EHS-beleid, Mei 2010 Publicatienummer: 0199.

Bijlage 1 Gemeenten zonder EHS

In onderstaande kaart staan met rood de gemeenten aangegeven die geen EHS binnen hun grenzen hebben: Alkmaar, Bolsward, Franekeradeel, Leeuwarderdeel, Leiderdorp, Menaldumadeel, Menterwolde, Pekela, Rozenburg en Veendam.



Bijlage 2 Respondenten

Respondenten interviewronde provincies

Naam	Organisatie	Bijzonderheden
Mw. Trijnie Drint	Provincie Overijssel	
Mw. Marianne van de Klashorst	Provincie Overijssel	
Dhr. Peter Venema	Provincie Drenthe	
Mw. Janine van den Bos	Provincie Flevoland	
Dhr. Edzard van de Water	Provincie Flevoland	
Dhr. Blaas Ventevogel	Provincie Zeeland	
Dhr. Peter Carol	Provincie Zeeland	
Dhr. Heine van Maar	Provincie Noord-Brabant	
Dhr. Eltjo Kugel	Provincie Noord-Brabant	
Mw. Peggy van de Veer	Provincie Noord-Brabant	
Dhr. Meinte van der Velde	Provincie Groningen	
Dhr. Peter Bijl	Provincie Groningen	
Dhr. Maarten Buruma	Provincie Utrecht	
Dhr. Jaap de Pater	Provincie Utrecht	
Dhr. Rob ter Horst	Provincie Zuid-Holland	Telefonisch
Dhr. Dick van Huffen	Provincie Gelderland	
Dhr. Herman van Steenwijk	Provincie Limburg	
Dhr. Henk Ziegns	Provincie Noord-Holland	
Mw. Riekje Wiersma	Provincie Noord-Holland	
Dhr. Sietse Douwma	Provincie Friesland	
Dhr. Wibo Drenth	Provincie Friesland	

Respondenten casuïstiek

Naam	Organisatie	Bijzonderheden
Dhr. Albert Koffeman	Provincie Zuid-Holland	
Dhr. Menno Laan	Provincie Zuid-Holland	
Mw. Hilda Hillbolling	Bureau Witpaard	
Mw. Ingrid Hulshof	Bureau Witpaard	
Mw. Lettie Vaatstra	Bureau s a b	
Mw. Marleen Schuijl-Oltvoort	Bureau s a b	
Dhr. Willemsen	Gemeente Overbetuwe	
Dhr. Harold Bos	Gemeente Overbetuwe	
Dhr. Chris Bakker	Utrechts Landschap	
Dhr. S. van Dijk	Gemeente Marum	
Mw. C van der Meijden	Gemeente Boxtel	
Dhr. Alfred Warmenhoven	Gemeente Wormerland	
Mw. L. de Boer	Gemeente Tynaarlo	
Mw. Lida Bode	Gemeente Baarn	
Dhr. Meijer	Gemeente Hellendoorn	
Dhr. Fikken	Gemeente Hellendoorn	
Mw. Conny de de Rijk	Gemeente Dordrecht	

Bijlage 3 Verantwoording van de bestudeerde bestemmingsplannen

De bestemmingsplannen zijn gekozen op grond van verschillende criteria.

De casus moeten inzicht geven in verschillende situaties:

- Oud versus jong bestemmingsplan
- Bestaande bestemmingsplannen en herzieningen
- Afwegingen bij opstellen van bestemmingsplannen, bestemmingen en voorschriften
- Wat staan de voorschriften wel en niet toe?
- Wat is het beleid t.a.v. de EHS bij herzieningen?
- Wat zijn passende bestemmingen?
- Hoe gaan gemeenten om met verruiming van bouwblokken?

Overige aandachtspunten:

- Geografische en landschappelijke spreiding
- Bad practice en good practice
- Verdeling over situaties: bestaande natuur, nieuwe natuur en beheersgebieden
- Verschillende profielen gemeenten: landelijk, stedelijk
- Verdeling naar eigendom (particulier, natuurbeschermingsorganisatie, agrarisch)

Bestemmingsplannen waarbij een interview is gehouden:

Gemeente Marum

Bestemmingsplan	Bestemmingsplan Buitengebied Marum
Status	Vastgesteld, 6 april 2010
Bureau	Witpaard
Digitaal	Ja, IMRO code NL.IMRO.0025.BPBG09BEHE1-VA01
Provincie	Groningen
Methode	Interview
Landschap	Hogere zandgrond

Gemeente Tynaarlo

Bestemmingsplan	Bestemmingsplan Kleinere kernen
Status	Vastgesteld, 27 april 2010
Bureau	Bugel Hajema
Digitaal	Ja, IMRO code NL.IMRO.1730.bpKleinerekernen-0401
Provincie	Drenthe
Methode	Interview
Landschap	Hogere zandgrond

Gemeente Wormerland (Wormer Jisperveld)

Bestemmingsplan Bestemmingsplan Landelijk Gebied

Status Vastgesteld, 4 april 2007
Bureau Vijn
Digitaal Ja, website gemeente
Provincie Noord- Holland
Methode Interview
Landschap Laagveen

OostvaardersWold

Bestemmingsplan Groenblauwe zone Oostvaarderswold Flevoland

Status Ontwerp provinciaal inpassingsplan, 19 juli 2010
Bureau Adviesbureau RBOI Rotterdam / Middelburg
Digitaal Ja, IMRO code NL.IMRO.9924.IP20100001-ON01
Provincie Flevoland
Methode telefonisch
Landschap Zeeklei

Amersfoort

Bestemmingsplan Bestemmingsplan Amersfoort Buitengebied-Oost 2009

Status Vastgesteld, 24 februari 2009
Bureau Witpaard
Digitaal Ja, website gemeente
Provincie Utrecht
Methode Interview (Utrechts Landschap)
Landschap Hogere zandgronden

Gemeente Overbetuwe

Bestemmingsplan Bestemmingsplan Buitengebied Overbetuwe

Status Voorontwerp, 24 november 2009
Bureau S A B
Digitaal Ja, IMRO code NL.IMRO.1734.0007BUItbuitengebi-V001
Provincie Gelderland
Methode Interview
Landschap Rivierengebied

Beek Ubbergen

Bestemmingsplan Bestemmingsplan Buitengebied 2003

Status Vastgesteld, 11 december 2003
Bureau S A B
Digitaal Ja, website gemeente
Provincie Gelderland
Methode Interview
Landschap Rivierengebied

'Krimpenerwaard'

Bestemmingsplan Gecoördineerd bestemmingsplan nieuwe natuur

Status Voorontwerp, november 2010
Bureau Bügel Hajema
Digitaal Nee
Provincie Zuid Holland
Methode Interview
Landschap Laagveen

Baarn

Bestemmingsplan Bestemmingsplan Buitengebied Baarn

Status Vastgesteld, 26 augustus 2010
Bureau Bügel Hajema
Digitaal Ja, IMRO code NL.IMRO.0308000005VA01-
Provincie Utrecht
Methode Interview
Landschap Hogere zandgrond

Boxtel

Bestemmingsplan Bestemmingsplan Boxtel Buitengebied 2006

Status Vastgesteld, 26 oktober 2006
Bureau Arcadis
Digitaal Ja, website gemeente
Provincie Noord- Brabant
Methode interview
Landschap Hogere zandgrond

Gemeente Goes

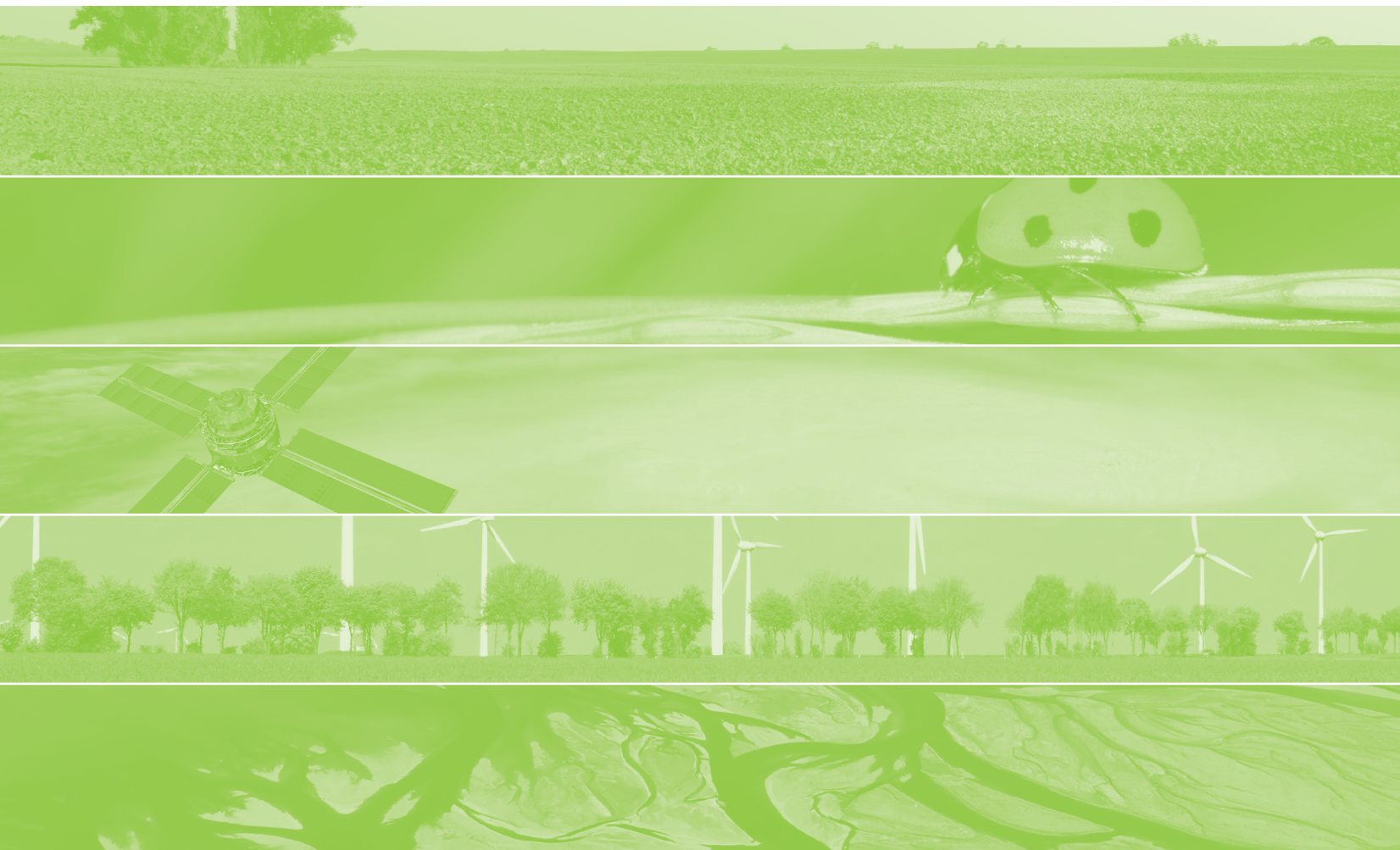
Bestemmingsplan	Goes Mannee 1 ^e herziening
Status	Vastgesteld, 25 februari 2010
Bureau	Adviesbureau RBOI Middelburg
Digitaal	Ja, IMRO code NL.IMRO.06640000PCPG012-
Provincie	Zeeland
Methode	Alleen tekstpassage (telefonisch)
Landschap	Zeeklei

Gemeente Hellendoorn

Bestemmingsplan	Bestemmingsplan Buitengebied 2009
Status	Vastgesteld, 20 april 2010
Bureau	Amer Adviseurs
Digitaal	Ja, IMRO code NL.IMRO.0163000095101-
Provincie	Overijssel
Methode	Interview
Landschap	Hogere zandgrond

Aanvullend aan deze bestemmingsplannen zijn de volgende bestemmingsplannen benut om op onderdelen een korte analyse uit te voeren of om een bepaald thema nader te illustreren. De digitale bestemmingsplannen zijn via www.ruimtelijkeplannen.nl bestudeerd.

Bestemmingsplan	Gemeente	IMRO code	Status
Bestemmingsplan Buitengebied Ontwerp	Hoogezand-Sappemeer	NL.IMRO.0018.BP090Buitengebied-21on	ontwerp
Bestemmingsplan buitengebied	Hellendoorn	NL.IMRO.0163000095101-	vastgesteld
Bestemmingsplan Buitengebied	Abcoude	NL.IMRO.0305.BP003BuitengebAbc-va01	vastgesteld
Bestemmingsplan Radio Kootwijk	Apeldoorn	NL.IMRO.0200.bp1006-von1	voorontwerp
Bestemmingsplan Landelijk Gebied	Noordoostpolder	NL.IMRO.0171.BP00491-VO01	voorontwerp
Bestemmingsplan Dwingelderveld	Westerveld	NL.IMRO.1701.0000BP00000000517-0001	concept
Bestemmingsplan Buitengebied Winterswijk	Winterswijk	NL.IMRO.0294.BP1001BGHERZIENING-OW01	ontwerp
Bestemmingsplan Strand en Duin	Zandvoort	NL.IMRO.04730000Strandenduin	vastgesteld
Bestemmingsplan buitengebied	Onderbanken	NL.IMRO.08810000BPLBUI01000	vastgesteld
Bestemmingsplan Buitengebied	Gilze en Rijen	NL.IMRO.0784.BPbuitengebied-ON01	ontwerp
Buitengebied Heumen 2009	Heumen	NL.IMRO.0252.BUbpBuitengebied09-OW02	ontwerp
Buitengebied Nederweert	Nederweert	NL.IMRO.0946.BPpbg2009DEF-va01	vastgesteld
Bestemmingsplan buitengebied Heeze-Leende	Heeze Leende	NL.IMRO.16580000bgheezeleende-	vastgesteld
Bestemmingsplan buitengebied 2008	Brummen	NL.IMRO.02130000BPBG700000VA01-	vastgesteld
Bestemmingsplan buitengebied	Abcoude	NL.IMRO.0305.BP003BuitengebAbc-va01	vastgesteld
Bestemmingsplan buitengebied 2010	Lochem	NL.IMRO.0262.buBuitengebied2010-BP31	ontwerp
Buitengebied Naarden 2005	Naarden	niet digitaal	vastgesteld
Bestemmingsplan buitengebied Hilversum	Hilversum	niet digitaal	vastgesteld
Bestemmingsplan landelijk gebied ten oosten van de Vecht 1994	Weesp	niet digitaal	vastgesteld
Bestemmingsplan landelijk gebied 1996	Muiden	niet digitaal	vastgesteld



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl