

**SAMENVATTING
PILOT BESTEMMINGSPAN
BUITENGEBIED
ALPHEN AAN DEN RIJN**

PILOT BESTEMMINGSPLAN BUITENGEBIED ALPHEN AAN DEN RIJN

Aanleiding

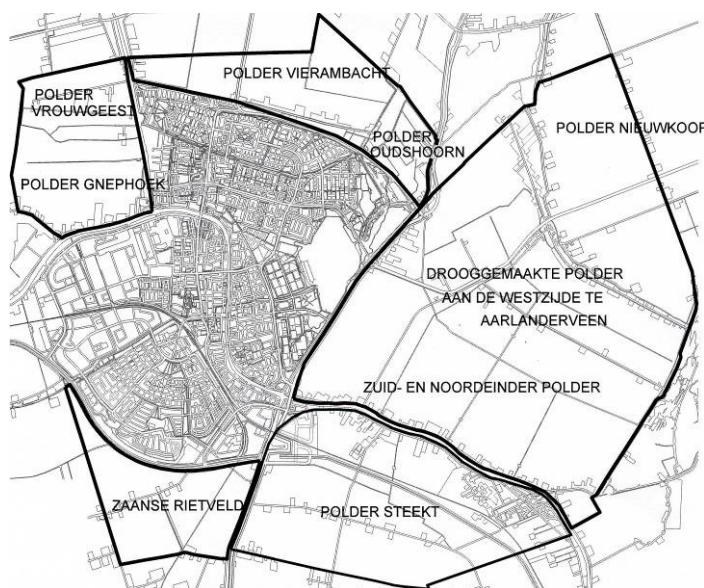
De gemeente Alphen aan den Rijn heeft mede ter voorbereiding op een nieuw bestemmingsplan, in 2009 haar Structuurvisie Buitengebied vastgesteld. Hierin werd de spanning benoemd tussen economische dragers enerzijds en ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit van het buitengebied anderzijds. Gesteld werd dat er een nieuwe balans tussen economie, ruimte en sociale betrokkenheid nodig is die mede voortbouwend op EU beleid, bij alle grondeigenaren een uitdaging legt om bij te dragen en te investeren in deze kwaliteiten. Alphen zette daarbij de koers voort van een compact stedelijk gebied met een open, natuurrijk en gastvrij agrarisch weide- en akkerbouwlandschap.

Deze opgave vereist een nieuwe doorwerking naar bestemmingsplanregels, mede tegen het licht van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening. Vanwege de meer multifunctionele benadering van het buitengebied en de benadering van ruimte voor nevenactiviteiten was aanleiding voor de Taskforce Multifunctionele Landbouw om steun te geven aan een pilot.¹

Pilot

Doel van de pilot is om de doorwerking naar bestemmingsplanregels in een proefopzet en proefgebied uit te werken. Het proefgebied is polder Nieuwkoop en Noord- en Zuideinderpolder en de drooggemaakte polder ten westen van Aarlanderveen. Met deze proefopzet gaat de gemeente aan de slag voor de feitelijke opstelling van het bestemmingsplan (inclusief vereist onderzoek en inspraak).

Het resultaat moet inzicht geven in een systematiek om ruimtelijke ordeningsinstrumenten in te zetten die in kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. Voor de Taskforce geeft het inzicht op de mogelijkheden om in een bestemmingsplan in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in de (multifunctionele) landbouw. De resultaten kunnen voorbeeld zijn voor andere gemeenten.



¹ AKVL/2009/2775 (19 januari 2010) en AKV/2010/3265 (22 juni 2010)

Proces en producten

De gemeente heeft per maart 2010 een werkgroep ingesteld van interne en externe experts (vanuit de Taskforce, provincie en de milieudienst). ² Er is nadrukkelijk voor gekozen dat de gemeente intern de beoogde producten heeft opgesteld met externe raadpleging. Hierdoor is de gemeentelijke inbedding van de zoektocht en van de resultaten goed verankerd; aan de andere kant moest er naar meer mensen en rollen worden geluisterd waardoor te vernieuwende of te ver van de werkvloer afstaande methodieken zijn voorkomen.

Input is gekregen door:

- een expertbijeenkomst op 13 april 2010 waarin deelaspecten van het bestemmingsplan door experts uit andere gemeenten zijn gepresenteerd en op hun toepasbaarheid voor Multifunctionele Landbouw en Alphen zijn besproken. De herzieningsmethode van de gemeente Gemert – Bakel, de kwaliteit- en gebiedsgerichte opzet van de gemeente Hardenberg, een input rond paardenbeleid, de bewerking van groene kwaliteit in de Utrechtse waarden en de interactieve benadering van Amsterdam Noord.
- vijf bijeenkomsten in de periode medio september 2010 met bewoners en grondeigenaren over hoe de Structuurvisie kan doorwerken naar hun situatie en opzet in het bestemmingsplan.
- Een gepland congres op 7 oktober 2010 waarin de gemeente haar uitdaging van de Structuurvisie wilde neerzetten tegen de achtergrond van de opgave van de pilot, kreeg helaas te weinig draagvlak.

De pilot liep derhalve van circa 1 maart tot 1 november 2010.

Gaandeweg is besloten dat de pilot als documenten oplevert:

- a. een document met regels voor de deelgebieden die het pilotgebied beslaan,
- b. een bijbehorende kwaliteitsgids,
- c. een uitwerking rond paardenbeleid,
- d. een geurvisie en geurverordening (voor het gehele grondgebied).

Deze documenten laten zien hoe de ontwikkelde systematiek flexibiliteit geeft aan een bestemmingsplan en zijn een voorbeeld hoe doelstellingen en kwaliteiten uit en structuurvisie vertaald kunnen worden in normen die onderdeel uitmaken van een bestemmingsplan. Binnen Alphen is ook sterk gekeken naar de (beleids- en juridische) ervaringen van bestemmingsplannen in het stedelijk gebied (centrum) waar de multifunctionele opgave eerder heeft gespeeld dan in het buitengebied.

Product 1: bestemmingsplanregels

Vanuit de Structuurvisie lagen er de volgende bijzondere (multifunctionele) opgaven voor bestemmingsplanregels:

- hoe zijn de economische, sociale en ruimtelijke kwaliteitsdoelen van de structuurvisie te ‘regelen’;
- hoe is de uitdaging van kwaliteitsbijdrage door elke grondeigenaar te regelen, dus ongeacht of aanhakend op de traditionele driedeling van agrarisch bedrijf, wonen en niet-agrarisch bedrijf;

² Intern gemeente: Anke van der Leek, Inge Logtmeijer, Anthony Nieland, Martin Kluit, Danielle van den Berg (projectleider) Extern: Jordy Looij (prov Z-H), Bodes de Vries/Susanne van der Laan (Milieudienst west Holland), Gerard Dekker en Helmer Wieringa (TML)

- hoe is bij de agrarische bedrijven en wellicht ook bij elk ‘adres’ een flexibele basismogelijkheid te geven voor nevenactiviteiten (gebruik, nieuwbouw?) zoals die in de Structuurvisie staan, dus zonder gedetailleerde lijsten en ‘functies’;
- hoe zijn (neven) activiteiten te regelen zodanig dat het stimulerend werkt en blijft bijdragen aan de gebiedskwaliteiten van de Structuurvisie.

Deze vragen hebben geleid tot een aantal uitwerkingen.

Voor koppeling met de gebiedskwaliteiten uit de Structuurvisie bleek een kwaliteitsgids noodzakelijk. De kwaliteitsgids is meer dan beeldkwaliteit en gaat ook over de economische en sociale kwaliteitsdoelen, hoe lastig ook (zie hierna bij product 2). De koppeling is gevonden door opname in het bestemmingsdoel van elke gebiedsbestemming.

De gebiedsbestemming verwijst direct in de bestemmingsnaam naar de polder en haar kwaliteiten.

Het loslaten van de traditionele driedeling van bestemmingen voor bebouwing in agrarisch bedrijf, wonen en overig bedrijf, bleek een weerbarstige opgave. Oud denken en nieuw denken waren moeilijk te overbruggen, ook omdat de angst van misstappen in het buitengebied nu eenmaal groot is. Hoewel in het centrumgebied het multifunctionele doel wordt geregeld door een ‘gemengde bestemming’ waarin de verschillende functies en onderlinge uitwisselbaarheid wordt geregeld in % hoofdfunctie en % nevenfunctie, bleek dit voor het buitengebied een brug te ver.

De flexibele basismogelijkheid op elk agrarisch bedrijf is geregeld door van de bestaande bebouwing met mogelijkheid van vervangende nieuwbouw 100 m² . Hierbij speelde mee dat men juridisch gezien wilde voortbouwen op de begrensde rechten van het huidige bestemmingsplan.

Het gebruik voor nevenactiviteiten is geregeld met een binnenplanse ontheffingsmogelijkheid, met een kwalitatieve toets op basis van het bestemmingsplan, binnen bestaande gebouwen, en zonder limitatieve lijst of andere functionele aanwijzing. Hier is dus bereikt dat de kwaliteit van het plan (economisch, sociaal, ruimtelijk) de flexibiliteit van het gebruik gaat bepalen. Er is geen regeling opgenomen voor uitbreiding, overeenkomstig Structuurvisie, behoudens voor agrarische gebouwen. Vernieuwbouw van bestaande gebouwen is wel mogelijk mits met genoemde kwaliteitswinst.

Product 2: kwaliteitsgids

Op basis van de kwaliteitsdoelen per deelgebied is een kwaliteitsgids opgesteld. Hierin zijn de ruimtelijke, economische en sociale doelen in inspiraties en richtingen voor toetsing omgezet. De kwaliteitsgids bestaat uit drie onderdelen: deel 1 analyse, deel 2 inspiraties en deel 3 achtergronden (historie met name).

Koppeling bestemmingsplan is opgenomen door per polder kwaliteiten te beschrijven en verbeelden en begrippen uit het bestemmingsplan nader in te vullen.

Koppeling met de toetsing vindt plaats door de intakegesprekken via de ‘methode Alphen aan den Rijn’.

Product 3: paardenbeleid

Er is voor gekozen om het onderwerp 'paarden' uit te werken in verband met actuele vragen. Aansluiting is gezocht bij de VNG Handreiking rond paardenhouderij die een onderscheid maakt in gebruiksgerichte, functiegerichte en hobbymatige aanwezigheid van paarden. In de paardennota zijn aanhakend op de kwaliteitsgids vergelijkbare aanwijzingen gegeven hoe het houden van paarden kan bijdragen aan de gebiedsdoelen van economie, sociaal en ruimte, tot op detailniveau.

Product 4: geurvisie en geurverordening

De regionale Milieudienst West-Holland heeft de Geurgebiedsvisie buitengebied Alpen aan den Rijn opgesteld (vaststelling door de Raad is nog niet ingepland). Het multifunctionele karakter op de bedrijven met milieuvergunning en de geurrelatie tussen hoofd- en nevenactiviteiten vormen de belangrijkste aanleidingen. De gemeente maakt met de geurvisie en geurverordening gebruik van de mogelijkheid in de Wet geurhinder en veehouderij om bij gemeentelijke verordening gebaseerd op analyse en beleid (geurvisie) een andere waarde of afstand vast te stellen dan de wettelijke waarden en afstanden uit de Wgv. Voor het multifunctionele karakter zijn de volgende keuzen gemaakt:

- De gemeente vindt het niet gewenst dat de niet-grondgebonden varkens- en pluimveehouderij kan groeien. Deze takken zijn veelal ontstaan als tweede tak. (De varkenshouderij bijvoorbeeld als verwerker van de wei als restproduct van de kaasmakerij.) Hier zijn de wettelijke afstanden gehandhaafd.
- Er is helder gemaakt dat het begrip geurgevoelig object, zoals gedefinieerd in de wet, zich richt op de hoofdbestemming waarbinnen het gebouw functioneert (en niet op het gebruik per gebouw). Dit kan bij toetsing en handhaving anders verschillend worden uitgelegd.
- Helder is geregeld dat nevenfuncties op agrarische bedrijven als onderdeel van het bedrijf worden gezien, en de eigen agrarische hoofdtak niet kunnen belemmeren. Eveneens is de afstandsnorm voor nevenactiviteiten tussen bedrijven onderling verkleind.

Met deze aanpassingen wordt enerzijds geen afbreuk gedaan aan de bedoelingen van de wet en wordt anderzijds tegemoet gekomen aan het specifieke karakter van het gebied. Voor de bestemmingsplanregels betekent dit dat er afstemming is in de beoordeling van de ontwikkelingsruimte van hoofd- en nevenactiviteiten.

Vervolg

Gemeentelijk

- Interne consultatie en communicatie aan collega's B en W en raad over de resultaten tot nu toe en het vervolg.
- In voorjaar 2010 zal nog een terugkoppeling plaatsvinden naar de bewoners van de bewonersavonden.
- Vervolgens moeten de resultaten worden uitgewerkt naar een voorontwerp-bestemmingsplan. Dat moet er mei/juni 2011 zijn.

Buiten de gemeente

- Met de communicatie medewerker van de gemeente en de Taskforce wordt een communicatieadvies opgesteld over het resultaat tot nu toe. Hierbij focus op een systematiek die ook door andere overheden gebruikt kan worden.
- Voor externe communicatie worden opgesteld:
 - een factsheet over de 'methode Alphen aan de Rijn' over de intake van nieuwe initiatieven door de gemeente;
 - een factsheet over de opzet van de regels met kwaliteitsgids en geurvisie.

Contactpersonen

Daniëlle van den Berg, gemeente Alphen, projectleider pilot

DvandenBerg@AlphenaandenRijn.nl, 0172 465 115

Helmer Wieringa, namens Taskforce Multifunctionele Landbouw

hwieringa@landco.nl, 0653 44 7770

Alphen aan den Rijn, 15 november 2010

Daniëlle van den Berg

Opmerkingen bij de diverse producten:

Regels voor het bestemmingsplan:

Algemeen:

- Deze regels zijn nog niet compleet. Ze geven inzicht in de gekozen systematiek en de manier waarop ruimte kan worden geboden aan nieuwe ontwikkelingen. Detail onderdelen, zoals ruimte voor horeca, verkoop van producten, grote van nieuwbouw is nog niet verwoord of maar ten dele verwoord in deze regels. In de uitwerking van deze regels naar een bestemmingsplan zal dit verder uitgewerkt moeten worden en moet blijken of de systematiek ook ruimte biedt aan deze ontwikkelingen.
- Er ontbreekt nog een begrippenlijst. De definitie van sommige begrippen werkt erg nauw. De discussie over de precieze invulling van sommige begrippen loopt.
- Er is een artikel speciaal voor het glastuinbouwgebied en de Kortsteekterweg, beide in de Noord- en zuidoendepolder. In het kwaliteitsplan is dat onderscheid niet gemaakt.
- Bij het afwijken van de bouwregels wordt wel ingegaan op het vergroten van het bouwvlak of bebouwing buiten het bouwvlak, maar niet op het slopen van bestaande bebouwing en vervangen door kleinere m2 of m3 nieuwbouw.
- Aan de Kortsteekterweg is wijziging van gebruik naar plattelandswoningen toegestaan. Wijziging naar andere (bedrijfs) functies is alleen mogelijk gemaakt voor nevenfuncties, niet voor transformatie naar een geheel andere functie . Deze discussie moet nog gevoerd worden.

Verbeelding:

- Het is lastig om de gekozen systematiek in te passen in de bestaande mogelijkheden voor het maken van een verbeelding. De vragen en opmerkingen op de kaart geven aan dat daar nog een aantal vragen zijn die nog niet zijn opgelost.

Kwaliteitsplan:

- Nog niet alle aspecten uit de structuurvisie zijn voldoende uitgewerkt in het kwaliteitsplan. Met name de economische en sociale aspecten verwoorden naar begrijpelijke, inspirerende tekst blijft lastig. De vertaling krijgt al snel een ruimtelijk tintje.
- Uit de opmaak zal duidelijk zijn dat de opzet van het kwaliteitsplan nog een dummy is. In de verdere uitwerking zal moeten worden gekeken naar de lay-out en het beschikbare beeldmateriaal. Plaatjes inspireren nu eenmaal meer dan tekst.
- De tekst moet positief en inspirerend zijn maar heeft hier en daar nog een negatieve klank.

Paardenbeleid

- De keuze voor welke soort paardenhouderij op welke plek is gebaseerd op 3 pijlers: bodemgesteldheid, uitgangspunten in structuurvisie en ruimtelijke impact van de (paarden)functie zelf.
- Wat ontbreekt is een duidelijk beeld van de ruimtelijke effecten van de keuze die wordt gemaakt. Past de toegelaten functie dan nog steeds of is het ruimtelijk effect groter dan gewenst.
- De structuurvisie laat paardenhouderij als een vorm van weidebouw toe in de veenpolders. In deze polders is juist de bodemgesteldheid minder geschikt voor paarden (te nat). Nu is opgenomen dat paarden dan ook alleen beweiden mogen worden binnen een zone van x meter vanuit het erf. Deze beperking sluit niet aan de uitgangspunten van de structuurvisie. Hier zit duidelijk een discrepantie in wat de structuurvisie toelaat en de gevolgen in de uitwerking.

Geurbeleid

- Uit de voetnoten in de notitie blijkt dat de juridische haalbaarheid van de ruimte die wordt geboden nog wel ter discussie kan staan. Er is geen tijd geweest omdat verder uit te zoeken.