

gemeente
NOORDOOSTPOLDER

Gedeputeerde Staten van
Provincie Flevoland
Postbus 55
8200 AB LELYSTAD

Uw bericht van
16 februari 2016

Uw kenmerk

Zaaknr. / documentnr.
414548 / 414638

Datum
13 juli 2016

Onderwerp
experimentenkader "extra
woningen op erven"

Bijlagen
4

Inlichtingen
mw. M.A. de Rijk, (0527) 63 33 29

Geacht college,

Eind 2015 hebben wij uw medewerking gevraagd voor een beleidsuitwerking om extra woningen toe te laten op een begrensd aantal vrijkomende agrarische bouwpercelen (VAB's). Het Omgevingsplan Flevoland 2006 biedt geen ruimte om extra woningen op vrijgekomen erven toe te staan. In uw brief van 16 februari jl. heeft u aangegeven bereid te zijn om op basis van het experimentenkader (onder voorwaarden) hier mogelijkheden voor te bieden.

Wij zijn verheugd nu een vervolgstap te kunnen zetten in dit proces. We hebben een concept experimentenkader opgesteld. Wij vragen u medewerking te verlenen aan een afwijking van het Omgevingsplan Flevoland door in te stemmen met het bijgevoegde concept-experimentenkader, en dit voor te leggen aan Provinciale Staten.

Experimentenkader

Met dit experimentenkader geven wij aan hoe extra wonen op erven mogelijk is en bij kan dragen aan de vitaliteit van het landelijk gebied. Daarbij geldt dat in het ruimtelijk ontwerp per locatie de integrale kwaliteitsimpuls voor het gebied wordt aangetoond.

In het bijgevoegde concept-experimentenkader bieden wij via de volgende hoofdpunten uit het omgevingsplan inzicht in het creëren van een integrale kwaliteitsimpuls:

- de ambities voor het versterken van de vitaliteit van het landelijk gebied;
- het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied (natuur, landschap, cultuurhistorie, aardkundige waarden, extensieve vormen van recreatie), bijvoorbeeld door eisen van verevening en randvoorwaarden voor nieuwe functies te stellen;

- de wijze waarop met de bestaande situatie en functies in het gebied wordt omgegaan;
- de wijze waarop hierbij omgegaan wordt met natuurwaarden;
- de wijze waarop het experiment past binnen de Ontwikkelingsvisie 2030 en het bijdraagt aan de provinciale opgaven voor de speerpunten.

Aanleiding voor deze regeling is de "Structuurvisie Noordoostpolder 2025" (vastgesteld december 2012) waarin extra woningen op vrijkomende erven wordt gezien als mogelijke oplossing voor een vitaal en leefbaar landelijk gebied. Het concept-experimentenkader is gebaseerd op de voorwaarden die zijn vastgelegd in gemeentelijk beleid: namelijk voorwaarden uit de "Structuurvisie Noordoostpolder 2025" en de beleidsuitwerking 'Mogelijkheden voor extra wonen op vrijkomende erven', vastgesteld door het college van Burgemeester en wethouders op 5 november 2015.

Voorwaarde voor verdere uitwerking

Het experimentenkader sluit volledig aan op de voorwaarden zoals u die heeft genoemd in uw brief van 16 februari jl.

U geeft als een van de voorwaarden aan dat er op erfniveau een maatwerk-beeldkwaliteitsplan opgesteld dient te worden voor zowel de bebouwing als de erfinrichting en de landschappelijke inpassing. Voor deze specifieke bebouwingsmogelijkheid wordt dit geregeld middels welstandscriteria in het gemeentelijk welstandsbeleid (zie bijlage 3 voor een uitsnede uit de ontwerp-welstandsnota, verwachte vaststelling najaar 2016). In bijzondere gevallen zal de gemeente een beeldkwaliteitsparagraaf opnemen in de vereiste planologische juridische regeling.

Aanvullend verzoekt u ons onderzoek te doen naar "een billijke en nader te bepalen bijdrage voor een bovenlokale kwaliteitsimpuls" en "een juridische borging voor de overheveling van bouwrecht van stoppende agrarische bedrijven naar agrarische bedrijven met een uitbreidingswens". Daarover kunnen wij het volgende melden:

Onderzoek bijdrage van bovenlokale kwaliteitsimpuls

U heeft verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheid of voor de 3e en 4e woning een billijke en nader te bepalen bijdrage verlangd kan worden voor een bovenlokale kwaliteitsimpuls.

Wij begrijpen deze vraag aangezien een dergelijke constructie ook wel voorkomt in andere rood-voor-roodregelingen. De rood-voor-roodregelingen in den lande zijn echter zeer divers. Vaak kan via deze regeling een of meerdere woningen worden gerealiseerd door sloop van vrijkomende agrarische bebouwing en landschapsherstel in natura. Indien minimale sloop of landschapsherstel niet volledig mogelijk is op eigen erf of op eigen erven, wordt soms extra financiële bijdrage gevraagd om aan het bouwrecht te komen.

Los van de vraag of een financiële bijdrage past binnen de systematiek van het voorgestelde experimentenkader, hebben wij de juridische mogelijkheden onderzocht door Sweco (voorheen Grontmij), zie bijlage 4 "Notitie kostenverhaal - Quickscan mogelijkheden fondsvorming vrijkomende erven". De conclusie van deze quickscan is dat een bijdrage niet verplicht kan worden gesteld. Dit kan alleen op vrijwillige basis. Naar verwachting zal de in voorbereiding zijnde Omgevingswet deze mogelijkheid ook niet meer bieden.

Met het voorgestelde experimentenkader bieden wij aan initiatiefnemers de mogelijkheid om een kwaliteitsverbetering te maken, binnen hun eigen erf. Wij stimuleren hen te investeren in:

- behoud van cultuurhistorische bebouwing (door het creëren van herinvullingsmogelijkheden, waaronder één of twee woningen),
- landschapsverbetering (sloop van minimaal aantal vierkante meters in ruil voor een woning),
- het verbeteren van de landschappelijke waarden en natuurwaarden (door behoud of herstel van de erfsingel).

Daarom achten wij dat initiatiefnemers, met de inspanningen die zij leveren, voldoende bijdragen hebben geleverd aan een bovenlokale kwaliteitsimpuls.

Onderzoek lange termijnperspectief

U heeft tevens gevraagd te onderzoeken of er een juridische borging gemaakt kan worden voor de overheveling van bouwrecht van stoppende agrarische bedrijven naar agrarische bedrijven met een uitbreidingswens.

Deze vraag begrijpen wij in een breder perspectief, het sluit aan bij de uitdagingen rondom schaalvergroting (uitbreidingswensen van agrariërs) en vrijkomende erven (te slopen bedrijfsgebouwen).

Het op kleine schaal creëren van mogelijkheden voor extra woningen op erven is een eerste stap voor het bieden van perspectief aan vrijkomende erven, maar heeft nu nog geen directe link met uitbreidende agrariërs. In de tweede helft van 2016 zal de gemeente verder onderzoek doen naar het lange termijn perspectief voor vrijkomende erven. De gemeente wil graag samen met de provincie (en het Rijk) bezien hoe op lange termijn de ontwikkelingen rondom schaalvergroting en vrijkomende erven kunnen leiden tot een vitaal platteland. De ervaringen naar aanleiding van dit experimentenkader zullen ook hierbij betrokken worden.

Volgens ons heeft de regeling voor extra woningen op erven geen invloed op overheveling van bouwrecht van stoppende agrariërs naar agrariërs met een uitbreidingswens, omdat de mogelijkheden voor extra woningen worden gekoppeld aan een kwaliteitsimpuls op het erf zelf. Er wordt met voorliggende regeling dan ook geen relatie gelegd met uitbreidingmogelijkheden voor agrariërs. De initiatiefnemers zullen zelf moeten zorgen voor de sloop van niet oorspronkelijke vrijkomende agrarische bebouwing op het betreffende erf zelf. Wanneer er niet voldoende te slopen niet-oorspronkelijke bebouwing aanwezig is op het betreffende erf, ontstaat er ook geen bouwrecht voor een extra woning.

De gemeente Noordoostpolder kent geen regeling voor het overhevelen van bouwrechten. Als er op basis van het voorgestelde experimentenkader op een erf een woning is gerealiseerd door vrijkomende bedrijfsgebouwen te slopen, kan een agrariër elders daar dan ook geen aanspraak op maken voor een uitbreidingswens. Er ontstaat met dit experimentenkader geen mismatch.

Een juridische borging voor de overheveling van bouwrecht van stoppende agrarische bedrijven naar agrarische bedrijven met een uitbreidingswens zal dan ook niet in dit experimentenkader geregeld (kunnen) worden.

Totstandkoming in nauwe samenwerking

Verder willen wij graag benadrukken dat dit concept-experimentenkader in nauwe samenwerking tussen de gemeente Noordoostpolder en de provincie Flevoland tot stand is gekomen, hetgeen wij zeer op prijs hebben gesteld. Aan de hand van twee gezamenlijke inzichtgevende werksessies heeft het concept-experimentenkader een in onze ogen evenwichtige vorm en inhoud gekregen.

Verzoek

Wij vragen u in te stemmen met ons verzoek af te mogen wijken van het Omgevingsplan Flevoland 2006, door in te stemmen met het concept-experimentenkader en dit voor te leggen aan Provinciale Staten.

Vervolgproces

Alvorens eventuele besluitvorming door PS, streven wij ernaar een beeldvormende sessie op locatie te organiseren. Onze raadscommissie Woonomgeving ontvangt uw statenleden graag op een twee- tot drietal erven. Dit zal na uw instemming plaats kunnen vinden rond eind september.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met mevrouw M. de Rijk-Velema gemeente Noordoostpolder tel. (0527) 63 33 29 of via mail m.derijkvelema@noordoostpolder.nl.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

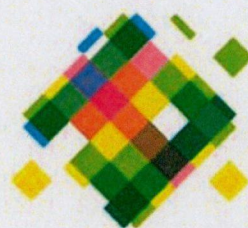


Bijlagen:

1. experimentenkader "Mogelijkheden voor extra woningen op vrijkomende erven";
2. beleidsuitwerking "Mogelijkheden voor extra wonen op vrijkomende erven" vastgesteld door het college van Burgemeester en wethouder op 5 november 2015;
3. Uitsnede ontwerp-welstandsnota;
4. Notitie kostenverhaal - Quickscan mogelijkheden fondsvorming vrijkomende erven, onderzocht door Sweco (voorheen Grontmij).

Concept- Experimentenkader

Extra woningen op erven



gemeente
NOORDOOSTPOLDER

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
3.1 Omgevingsplan Flevoland 2006	4
1.2 Doel	5
1.3 Leeswijzer	5
2 Trendbeschrijving	7
2.1 Ontwikkeling vrijkomende erven	7
2.2 Bedreiging	8
2.3 Conclusie	8
3. Kansen	9
3.2 Kans voor behoud uniek landschap	9
3.2 Kans voor leefbaarheid landelijk gebied	9
3.3 Conclusie	11
4 Motivering	12
4.1 Wat verstaan we onder wonen op erven?	12
4.2 Ladder voor duurzame verstedelijking ?	12
4.3 Duurzaam ruimtegebruik	13
4.4 Behoeft	14
4.5 Conclusie	14
5 Toets aan de voorwaarden experimentenkader	16
5.1 Versterking vitaliteit	16
5.2 Verbetering kwaliteit	17
5.3 Respecteren bestaande situatie en functies	18
5.4 Bescherming natuurlijke waarden	18
5.5 Bijdrage provinciale opgave	19
6 Conclusie	21
Bijlagen	22
1. Uitspraak Raad van State	22

1 Inleiding

Als reactie op de toenemende leegstand van agrarische erven heeft de gemeente Noordoostpolder in haar 'Structuurvisie Noordoostpolder 2025' aangegeven ruimte te willen bieden aan extra woningen op erven. Via dit 'Experimentenkader' geven provincie en gemeente samen aan hoe dit mogelijk is, en bij kan dragen aan een vitaal platteland.

1.1 Aanleiding

Jaarlijks komen er in de Noordoostpolder twintig tot dertig agrarische erven vrij door schaalvergroting (grond wordt verkocht, maar het erf blijft bestaan). Tot nu toe waren dat vooral oorspronkelijke erven met weinig extra bebouwing, maar de komende jaren komen ook veel erven vrij die al eens zijn uitgebreid. Leegstaande erven en lege bedrijfsgebouwen hebben hun weerslag op het landelijk gebied. Een verrommeling van het beeld en een (daardoor) lagere bereidheid tot investeren, tast uiteindelijk de (economische) vitaliteit van het landelijk gebied aan.

De erven met opstallen zijn vaak te groot om door één huishouden te worden onderhouden. Ook is van sommige erven de marktpotentie laag door beperktere gebruiksmogelijkheden of vanwege de ligging. De erven kunnen een aanvullende economische drager daarom goed gebruiken.

Structuurvisie Noordoostpolder

Als reactie op de toenemende leegstand van agrarische erven heeft de gemeente Noordoostpolder in haar 'Structuurvisie Noordoostpolder 2025' aangegeven ruimte te willen bieden aan extra wonen op erven. In de Structuurvisie wordt het bieden van extra ruimte voor wonen op beperkte schaal gezien als één van de oplossingen die kan bedragen aan een vitaal en leefbaar landelijk gebied.

Om de erven een andere invulling te kunnen geven, willen wij de woonfunctie toestaan onder de voorwaarden dat:

- het woonerf wordt teruggebracht naar de oorspronkelijke omvang en schuren buiten het erf worden gesloopt;
- de erfsingel wordt behouden, dan wel opnieuw aangeplant;
- er maximaal vier woningen per erf worden gebouwd in maximaal drie bouwvolumes; dit kan door te wonen in de huidige bebouwing maar ook door 'rood voor rood' (nieuwbouw in ruil voor sloop van bestaande gebouwen);
- het woonmilieu/woningtype niet concurreert met woningen in de dorpen;
- er geen negatieve effecten optreden voor omliggende bedrijven; bedrijven mogen niet in hun bedrijfsvoering worden beperkt.

Er zal monitoring plaatsvinden van de toepassing van het beleid.
Indien nodig zal er bijstelling van het beleid plaatsvinden.

Beleidsuitwerking

Deze ontwikkeling is meer uitvoering beschreven in de beleidsuitwerking 'Mogelijkheden voor extra wonen op vrijkomende erven' vastgesteld door het college van Burgemeester en wethouder op 5 november 2015. (Bijlage 1)

Het op kleine schaal creëren van mogelijkheden voor extra woningen op erven is een eerste stap voor het bieden van perspectief aan vrijkomende erven. In de tweede helft van 2016 zal de gemeente verder onderzoek doen naar het lange termijn perspectief voor vrijkomende erven. De gemeente wil graag samen met de provincie (en het Rijk) bezien hoe op lange termijn de ontwikkelingen rondom schaalvergroting en vrijkomende erven kunnen leiden tot een vitaal platteland. De ervaringen naar aanleiding van dit experimentenkader zullen ook hierbij betrokken worden.

3.1 Omgevingsplan Flevoland 2006

Het Omgevingsplan Flevoland 2006 (hierna; omgevingsplan) biedt het integrale omgevingsbeleid voor de provincie Flevoland in de periode 2006-2015 met een doorkijk naar 2030. Het beleidskader is uitgewerkt in de beleidsregel "Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied" waarin de uitgangspunten voor verschillende ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn opgenomen.

Nieuwe solitaire clusters van bebouwing buiten de in figuur 11 aangegeven stedelijke gebieden worden in principe uitgesloten. Op deze regel kan in het kader van verweving op experimentele basis een uitzondering worden gemaakt als in een tussen gebiedspartners overeengekomen integraal ruimtelijk ontwerp wordt aangetoond dat het nieuwe cluster een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de beoogde integrale kwaliteitsimpuls voor het betreffende gebied.

Nieuwe niet agrarische functies mogen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van het gebied niet aantasten. Ook moet rekening gehouden worden met de landschappelijke en cultuurhistorische basiskwaliteiten. Vestiging van activiteiten die bij uitstek thuishoren op een bedrijventerrein of in of aansluitend aan het bebouwde gebied wordt in principe niet toegestaan. Milieuhygiënisch, landschappelijk en verkeerskundig (veiligheid en verkeersaantrekkende werking) ongewenste effecten moeten worden voorkomen. Om gewenste integrale ontwikkelingen met wonen, recreatie en bedrijvigheid als economische dragers in een gebied mogelijk te maken, kan op experimentele basis het planologische regime voor dat gebied worden verruimd. Voorwaarde is wel dat in een ruimtelijk ontwerp een integrale kwaliteitsimpuls voor het gebied wordt aangetoond.

Voor een belangrijk deel sluit het mogelijk maken van extra woningen op erven aan bij het beleid voor vrijkomende erven zoals opgenomen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan geeft aan dat woningen worden gerealiseerd binnen of in aansluiting op het bestaand stedelijk gebied. Het beleidskader van het omgevingsplan en de beleidsregel "Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied" is zodoende niet toereikend voor het toestaan van extra woningen op vrijkomende erven. De provincie is bereid om op basis van het experimentenkader hier mogelijkheden voor te bieden.

Experimentenkader

Indien het beleidskader van het Omgevingsplan en deze beleidsregel te beperkend blijken voor ontwikkelingen die bijdragen aan de vitaliteit van het landelijk gebied, dan is de provincie bereid dat kader op experimentele basis te verruimen.

Het uitgangspunt voor het experimentenkader in het algemeen is dat het planologisch regime voor het betreffende gebied op experimentele basis kan worden verruimd om gewenste integrale ontwikkelingen met wonen, recreatie en bedrijvigheid als economische dragers in het gebied mogelijk te maken. De voorwaarde die hierbij geldt, is dat in het ruimtelijk ontwerp de integrale kwaliteitsimpuls voor het gebied wordt aangetoond.

Voor het creëren van een integrale kwaliteitsimpuls moet het plan inzicht bieden in de volgende hoofdpunten:

- de ambities voor het versterken van de vitaliteit van het landelijk gebied;
- het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied (natuur, landschap, cultuurhistorie, aardkundige waarden, extensieve vormen van recreatie), bijvoorbeeld door eisen van verevening en randvoorwaarden voor nieuwe functies te stellen;
- de wijze waarop met de bestaande situatie en functies in het gebied wordt omgegaan;
- de wijze waarop hierbij omgegaan wordt met natuurwaarden;
- de wijze waarop het experiment past binnen de Ontwikkelingsvisie 2030 en het bijdraagt aan de provinciale opgaven voor de speerpunten.

In hoofdstuk 5 bieden wij via de gestelde hoofdpunten uit het omgevingsplan inzicht in het creëren van een kwaliteitsimpuls.

1.2 Doel

Met dit experimentenkader geven wij aan hoe extra wonen op erven mogelijk is en bij kan dragen aan de vitaliteit van het landelijk gebied.

In deze notie wordt ingegaan op de ambitie van Gemeente Noordoostpolder om de leefbaarheid in het landelijk gebied en de landschappelijke kwaliteit van het landschap te behouden en te versterken, door het op kleine schaal toestaan van extra woningen op erven.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt deze trend nader beschreven. We staan stil bij de consequenties van ongewijzigd beleid; Wat betekent het verliezen van de agrarische functie op erven voor de leefbaarheid en de kwaliteit van het landschap.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de kansen. We gaan in op twee belangrijke kwaliteiten en kansen van het landelijk gebied, namelijk de leefbaarheid en het landschap.

Hoofdstuk 4 gaat in op een nadere motivering: wat verstaan we onder wonen op erven? Is het een stedelijke functie waarvoor plek bestaat in het bebouwde gebied? Uitgangspunt is duurzaam ruimtegebruik en daarom is het van belang ook de behoefte in beeld te brengen en daar de regeling op af te stemmen.

In hoofdstuk 5 "Toets aan de voorwaarden van het experimentenkader" leggen we uit hoe we met dit beleid een kwaliteitsimpuls willen geven aan het landschap en de leefbaarheid van het landelijk gebied.

In dit hoofdstuk bieden wij via de volgende hoofdpunten uit het omgevingsplan inzicht in het creëren van een integrale kwaliteitsimpuls.

Dit experimentenkader wordt afgesloten met een conclusie in hoofdstuk 7.

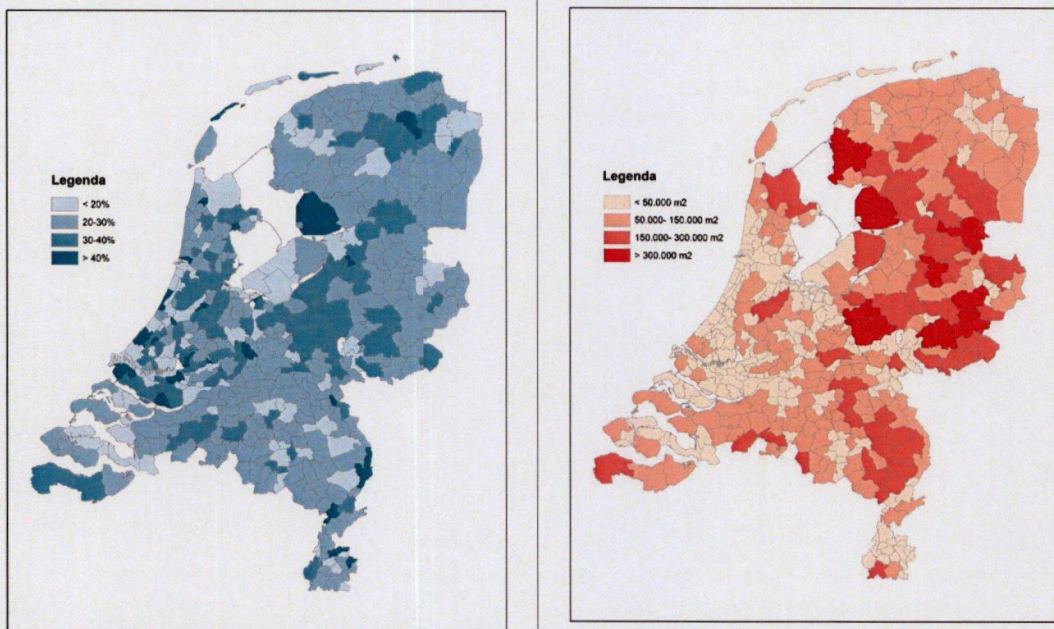
2 Trendbeschrijving

Door schaalvergroting in de landbouw stoppen veel kleine agrarische bedrijven. De landbouwgrond wordt overgenomen door de ondernemers die in schaal vergroten, de erven komen vrij van hun agrarische functie. In dit hoofdstuk wordt de trend inzichtelijk gemaakt en aangegeven welk effect dit gaat hebben op de Noordoostpolder.

2.1 Ontwikkeling vrijkomende erven

Vrijkomende bebouwing: Nederland en Flevoland

In de agenda Vitaal Platteland constateert de Provincie op basis van cijfers van het CBS dat in Nederland in de periode tot 2030 ongeveer 80% van de huidige agrarische bouwpercelen (erven) vrij komt. Hoewel Flevoland een meer grootschalige en robuuste structuur kent dan veel andere gebieden in Nederland, gebeurt dat ook in Flevoland: van ongeveer 1.900 bedrijven nu naar 1.500 in de komende 10 jaar. Recente berekeningen van Alterra laten zien dat er tot 2030 naar verwachting in Flevoland zo'n 1,3 miljoen vierkante meter agrarische bebouwing beschikbaar komt: bij elkaar een grotere oppervlakte dan de thans leegstaande kantoren in Flevoland. Zo'n 70% van dat vrijkomende oppervlak aan agrarische bebouwing bevindt zich in de Noordoostpolder. .



bron: onderzoeksrapport Alterra (maart 2014)

Vrijkomende erven in de Noordoostpolder

Van de oorspronkelijke 1.600 agrarische erven in de Noordoostpolder zijn er door de schaalvergroting geen 1.000 meer over. Dat aantal daalt nog verder. Tot nu toe zijn vooral oorspronkelijke erven vrijgekomen met weinig extra bebouwing, maar dat gaat de komende jaren veranderen wanneer ook erven vrijkomen die al eens zijn uitgebreid.

In de prognoses tot 2030 spreekt Alterra in haar onderzoeksrapport van een enorme impact op de Noordoostpolder in vergelijking tot de rest van Nederland; 40 % van de 1000 erven betekent dat er ca 400 erven hun agrarische functie verliezen.

2.2 Bedreiging

Bij schaalvergroting gaat de landbouwgrond niet verloren, maar het agrarische gebruik van het erf en woning met (grote) opstallen vervalt wel. Wat overblijft zijn opstallen met beperkte gebruiksmogelijkheden.

Het huidige beleid biedt de mogelijkheid om in de vrijkomende bedrijfswoning te blijven wonen. Maar niet om meerdere woningen te realiseren op het erf. Verder is er ruimte om ondergeschikt aan het wonen licht (bedrijfsmatige) activiteiten te ontplooiën zoals een atelier, recreatief of zorg gerelateerd.

Deze beperkte gebruiksmogelijkheden bieden echter lang niet altijd garantie op behoud van het erf voor de toekomst. Het is immers geen vanzelfsprekendheid dat een stoppende agrariër overstapt op andere economische activiteiten. In de meeste situaties gaat het om pensionering en blijft alleen het wonen over. In die situatie breekt er een tijd aan waarin langzaam blijkt dat het erf (te) groot is om te onderhouden en de kosten lopen op. En juist de oorspronkelijke bebouwing vraagt door ouderdom (technische staat) steeds meer en duurder onderhoud. Uiteindelijk breekt dan een leeftijd en (zorg)situatie aan dat er keuzes gemaakt worden over wel of geen verkoop.

In sommige situaties is de eigenaar niet in staat het erf goed te blijven onderhouden. Het resultaat is dat de erven in toenemende mate verrommelen en daardoor slecht in de markt liggen. Op sommige plekken is het ook gewoon heel lastig erven te kunnen verkopen, vanwege een gebrek aan marktpotentie. Veel leegstand is het gevolg.

Die leegstand en slechte staat van onderhoud heeft zijn weerslag op de kwaliteit van het landschap; De leefbaarheid, herkenbaarheid, gebruikswaarde en toekomstwaarde neemt af. De leefbaarheid van het landelijk gebied is hier nauw mee verweven en wordt door deze trend negatief beïnvloedt.

2.3 Conclusie

Naar verwachting komen er in de Noordoostpolder twintig tot dertig agrarische erven per jaar vrij door schaalvergroting. De erven hebben een nieuwe economische drager nodig om de oorspronkelijke kwaliteit te behouden. Voor overheden bestaat een groeiende opgave om voor deze vrijkomende erven meer mogelijkheden te bieden. De gemeente Noordoostpolder ziet het bieden van extra ruimte voor wonen op beperkte schaal als één van de oplossingen die kan bedragen aan een leefbaar landelijk gebied en een verbetering van kwaliteit van het landschap.

Naast het bieden van deze mogelijkheden onderzoekt de gemeente Noordoostpolder in de loop van 2016 het lange termijn perspectief voor vrijkomende agrarische bebouwing. Dit onderzoek rijkt verder dan de mogelijkheden voor extra woningen die met deze regeling wordt geboden.

3. Kansen

Het behouden en versterken van de leefbaarheid in het landelijk gebied en de landschappelijke kwaliteit van het landschap (de unieke structuur) is de belangrijkste doelstelling/taak waar de gemeente de komende jaren voor staat. Het wonen op erven draagt hieraan bij.

3.2 Kans voor behoud uniek landschap

Uniek karakter landschap

We constateren een toenemende aandacht voor het unieke verhaal van de Noordoostpolder. De aanwijzing in 2013 als Nationaal wederopbouwgebied laat zien dat de Noordoostpolder in Nederland een bijzondere positie inneemt als typerend Hollands landschap. Noordoostpolder is helemaal op de tekentafel bedacht. Kenmerkend voor de Noordoostpolder, en later nooit meer in die mate uitgevoerd in Nederland, is de centrale regie. Bij de inrichting van de polder ging men uit van één centrale plaats (Emmeloord), en stervormige verbindingswegen naar tien kleinere dorpen, gebaseerd op de theorie van de Duitse geograaf Christaller. Deze hiërarchische structuur is ook in de wegen en de beplanting te zien. Een belangrijk deel van deze uniciteit schuilt ook in de gekozen typerende landbouwkundige inrichting met zijn karakteristieke repeterende agrarische erven. Ook qua maatschappelijke inrichting is de Noordoostpolder uniek: sociale wetenschappers adviseerden de overheid bij de strenge selectie die gold voor de nieuwe aspirant-boeren. Mensen werden niet alleen geselecteerd op basis van hun (agrarische) vaardigheden, maar ook op religie, netheid en vermogen om maatschappelijk actief te zijn.

Kwaliteit landelijk gebied onder druk

De agrarische erven vormen een belangrijk onderdeel van het unieke landschap van Noordoostpolder. De essentie op het schaalniveau van de polder als geheel is het principe van boerderijen en dorpen als groene eilanden in een open agrarische bedrijfsruimte (Kwaliteitskaart Noordoostpolder-Urk, Beek&Kooiman Cultuurhistorie en H+N+S landschapsarchitecten, 2004). Het oorspronkelijke evenwicht in het landelijk gebied staat onder druk als gevolg van de toenemende schaalvergroting, en erven die economische dragers zijn verloren.

De kans

Het behoud van het karakteristieke landschap is gekozen als vertrekpunt voor de Structuurvisie. Met ruimere mogelijkheden voor hergebruik van de agrarische erven hopen wij bij te dragen aan het behoud van de erven. Het mogelijk maken van nieuwe woningen die passen bij het landelijk gebied van Noordoostpolder is volgens ons één van de maatregelen die hieraan bijdraagt.

3.2 Kans voor leefbaarheid landelijk gebied

Uniek karakter bewoners

Bewoners van Noordoostpolder zijn trots op hun polder. Veel eigenaren van vrijkomende erven zijn zelf als tweede generatie geboren, getogen en werkzaam geweest op het land van hun ouders die hier als pionier en agrariërs zijn begonnen.

Deze mensen voelen zich verbonden met de buurt, de mensen, het landschap en het nabij gelegen dorp.

Leefbaarheid landelijk gebied onder druk

In de sociale structuurvisie van de Noordoostpolder wordt als belangrijke kracht gesteld dat Noordoostpolder sociaal en vitaal is. Er is van oudsher sprake van veel eigen initiatief en een groot organiserend vermogen. Dat zijn belangrijke kenmerken van een leefbaar platteland. Die leefbaarheid staat echter onder druk. Door de schaalvergroting en omdat er geen bedrijfsopvolging is, hebben veel erven hun agrarische functie verloren. Veel oorspronkelijke bewoners zullen het landelijk gebied vanwege hun leeftijd verruilen voor de omliggende dorpen. Deze trend zal de komende decennia doorzetten. De vrijgekomen erven worden tot nu toe meestal gebruikt als woonerf. Doordat veel nieuwe bewoners slechts een deel van het oorspronkelijk erf kopen of gebruiken, komt de voormalige agrarische bebouwing vaak leeg te staan. Tot nu toe zijn vooral de kleinere erven vrijgekomen, die het meest geschikt zijn als woonerf. Binnenkort zullen ook de grotere erven vrijkomen, met meer en grotere bedrijfsgebouwen, vaak gebouwd op een vergroot deel van het erf. Voor beide voorbeelden geldt dat er een passende oplossing moet worden gevonden hoe wordt omgegaan met leegkomende agrarische bebouwing.

De kans

Er is een trend te zien, die het best omschreven kan worden als de behoefte aan plattelandsbeleving als contrast van de stad, het stedelijke, de hectiek, de waan van de dag. De gemeente kan inspelen op deze trend; de vrijkomende boerderijen bieden in dit opzicht kansen. Meer mogelijkheden om te wonen op vrijgekomen agrarische erven biedt niet alleen de huidige inwoners van Noordoostpolder de kans om landelijk te gaan wonen, maar zal ook een aantrekkende werking hebben op mensen van buitenaf die rust en ruimte zoeken in een unieke landelijke omgeving. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de leefbaarheid van de kernen wordt versterkt doordat de nieuwe inwoners van het landelijk gebied gebruik maken van de voorzieningen. Ook de leefbaarheid van soms eenzame woonerven wordt verbeterd. En heel concreet ontstaat ook de behoefte van ouderen om samen met hun kinderen op een erf te wonen, ieder in een eigen woning.

Ouder-kind wonen

Mensen willen graag inspelen op de ontwikkeling om meer hun eigen zorg te organiseren, nu zij daar nog vitaal genoeg voor zijn. Vanuit de landelijke politiek wordt immers nadrukkelijke aandacht gevestigd op een veranderende manier van het organiseren van zorg. Mensen worden gestimuleerd steeds langer thuis te blijven wonen en zorg zelf te organiseren via mantelzorg. In het landelijk gebied ontstaat daarom ook de behoefte om als ouders samen op een erf te wonen met hun kinderen. Vooral bij de ouderen die hun leven lang al in het landelijk gebied gewerkt en gewoond hebben, leeft deze wens.

In recente regelgeving is hier al op ingespeeld door voor zorgbehoevenden (die dit medisch kunnen aantonen) ontheffing te krijgen om een tijdelijke woning te plaatsen bij hun verzorgers (doorgaans eigen kinderen). Het bouwwerk van deze extra woning moet flexibel, dus verplaatsbaar of demontabel zijn. In die gevallen is het reeds met een melding mogelijk dit te realiseren.

Mensen die dit voor hun toekomst graag goed willen regelen en niet willen wachten op een medische indicatie, wensen een permanente woning op een erf te kunnen realiseren. Dat zal ook landschappelijk een veel fraaiere uitstraling hebben dan tijdelijke woningen. Immers zorgbehoevende ouderen kunnen nog zo maar 20 jaar in een woning van hun oude dag genieten. Kortom, het is een behoefte die nu door initiatiefnemers als zeer actueel wordt ervaren.

3.3 Conclusie

Nieuwe mogelijkheden op de vrijgekomen erven bieden een unieke kans om zowel de landschappelijke kwaliteiten te herstellen c.q. te verbeteren als de leefbaarheid van het landelijk gebied te vergroten. Eenzame erven worden kleine woongemeenschapjes als er meer mogelijkheden voor wonen op erven wordt toegestaan. Zo kunnen ook ouderen met hun kinderen zelf hun zorg organiseren.

4 Motivering

De Omgevingsvisie Flevoland 2006 geeft aan dat woningen worden gerealiseerd binnen of in aansluiting op het bestaand stedelijk gebied. Daarom vraagt het mogelijk maken van extra woningen op erven om een nadere motivering. De ladder voor duurzame verstedelijking biedt een redenering voor het bevorderen van zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik voor stedelijke ontwikkelingen. Maar spreken we hier wel over een stedelijke ontwikkeling? Hoe gaan wij om met duurzaam ruimtegebruik en wat is de behoefte?

4.1 Wat verstaan we onder wonen op erven?

Het wonen op vrijkomende erven kan getypeerd worden als vrij en landelijk wonen, grotere bouwvolumes en aandacht voor het landschap. Het wonen op erven is een eigen en bijzondere woonvorm, die niet te vergelijken is met het wonen in de dorpen. Het verschil zit o.a. in de maatvoering, maar ook in de inrichting van het erf en de specifieke plek: het weidse en landelijk wonen in het groen. Belangrijk verschil is ook de bereikbaarheid van voorzieningen en de sociale context: het solitair of met enkele burens wonen op een erf in het buitengebied kent een andere beleving dan de grotere bebouwingsdichtheid en sociale controle van een dorp of stad.

Uit de woningmarktanalyse blijkt dat mensen van buitenaf minder hechten aan voorzieningen, dat is voor hen een bewuste keus. Toch zijn en voelen zij zich ook bewoners van een dorp. Ook zij maken gebruik van bijvoorbeeld de winkels in het dorp, de basisschool, de kerk en het verenigingsleven. Bewoners in het buitengebied helpen daarmee de leefbaarheid in dorpen in stand te houden.

4.2 Ladder voor duurzame verstedelijking ?

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking is als rijksbeleid opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en sinds eind 2012 als motiveringseis benoemd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De ladder is juridisch bindend voor alle decentrale overheden: provincies, regio's en gemeenten.

Het artikel in de Bro luidt als volgt:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (artikel 3.1.6 lid 2 Bro).

Het beleid is er op gericht om wonen op erven mogelijk te maken. Dit zal geregeld moeten worden met een bestemmingsplan. Daarom is het van belang na te gaan of de ladder van duurzame verstedelijking van toepassing is en zo ja, of voldaan kan worden aan de voorwaarden (deze worden trede genoemd).

Op de vraag of de ladder van duurzame verstedelijking van toepassing is moet een antwoord op de volgende vraag gegeven worden: Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?

In het kader van het wonen op erven blijkt uit jurisprudentie dat er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Op 22 juli 2015 heeft de afdeling bestuursrecht van de Raad van State (201405299/1/R3) (ze bijlage 1) aangegeven dat er geen sprake is van een woningbouwlocatie in geval van kleinschalige woningbouw op verschillende locaties. Daardoor kon het plan ook niet aangemerkt worden als een stedelijke ontwikkeling en was de Ladder van Duurzame Stedelijke Ontwikkeling hierop niet van toepassing. Het wonen op erven is te vergelijken met deze situatie omdat je op verschillende locaties kleinschalige woningbouw toe staat. Uiteraard vinden wij het wel van belang dat het beleid voor het wonen op erven goed onderzocht wordt en daarom gaan wij hier vervolgens ook in op het uitgangspunt duurzaam ruimtegebruik en behoefte.

4.3 Duurzaam ruimtegebruik

Duurzaam ruimtegebruik houdt in dat nieuwe initiatieven en ruimtevragen binnen bestaande voorraad vierkante meters hun plek zoeken voordat aan nieuwe aanleg of uitleg gedacht kan worden.

Op de vrijkomende erven is er sprake van toenemende leegstand. Om deze bestaande voorraad vierkante meters een goede invulling te geven en daarmee tot behoud van de oorspronkelijke cultuurhistorisch waardevolle erven te komen, wordt in de voorwaarden in eerste instantie gestreefd naar mogelijkheden voor wonen in de oorspronkelijke bebouwing (voormalige bedrijfswoning of (schokbeton) schuur).

Daarnaast is naast de oorspronkelijke bebouwing (bedrijfswoning en originele schuur) een derde bouwvolume voor een woning alleen mogelijk wanneer dat in de plaats komt voor minimale sloop van niet-oorspronkelijke bebouwing, zoals geregeld in de gemeentelijke beleidsuitwerking "mogelijkheden voor extra woningen op erven". Met deze regeling kunnen wij ook voor deze situaties een kwaliteitsverbetering van het landschap stimuleren.

Bij mogelijkheden op vrijkomende erven zal geen sprake zijn van extra "uitleglocaties". Uitgangspunt is zelfs dat in alle gevallen de bebouwing die buiten het oorspronkelijk erf is gebouwd, gesloopt moeten worden.

4.4 Behoefte

Woonvisie

De demografische trend laat zien dat de woningmarkt stabiel is, en in landelijk gebied op termijn zelfs krimpender kan worden. De woningbouwprogrammering in Emmeloord en de dorpen is daarop aangepast. Uitbreidingslocaties zijn opnieuw tegen het licht gehouden. Voor een aantal plannen geldt dat de uitleglocatie wordt verkleind, kavels worden verkocht en de woonwijk vroegtijdig met een groene singel wordt afgerond.

Het woonbehoeftenonderzoek (2011) geeft wel aan dat er behoefte is aan ruim en recreatief wonen. Zo geeft de Woonvisie 2.0 (vastgesteld in 2013) aan dat boerenerven unieke kansen bieden om op deze niche in te spelen, die vanwege het ruime karakter niet in dorpen of woonwijken in te vullen is en dus complementair is.

In de woonvisie is al aangegeven dat we een set randvoorwaarden uitwerken waarbinnen nieuwe bestemmingen mogelijk worden:

- ruimte voor nieuwe functies (wonen, werken, recreatie, etc)
- Met oog voor agrarische belangen
- Met afstemming tussen verschillende bestemmingen (geen overlast of ongewenste functies).

In hoofdstuk 6 van de woonvisie wordt het "programma woningvoorraad" weergegeven. Dit programma geldt als toetsingskader voor de huidige programmering en nieuwe initiatieven tot 2022. Hierbinnen is voor het op kleine schaal toestaan van extra woningen op erven een quotum van 26 woningen tot 2022 afgeleid die is vastgelegd in de gemeentelijke "beleidsuitwerking mogelijkheden voor extra woningen op erven". Gelet op dit geringe aantal is het effect op de bestaande woningvoorraad gering. Bovendien zal de uitgifte van dit aantal worden gemonitord en wordt daarmee grip gehouden op de totale woningvoorraad.

Initiatieven

De vraag aan het loket groeit, er zijn verschillende initiatieven bij de gemeente bekend van eigenaren met de wens tot het realiseren van een of meer extra woningen. De meeste initiatiefnemers geven aan dat het erf te groot is om te onderhouden met één huishouden en ze zien dan ook kansen voor extra bewoners.

In alle gevallen zijn de initiatiefnemers ook de huidige bewoners van de vrijkomende erven en blijven zij daar ook wonen. Voor een aantal van hen zijn de toekomstige bewoners al bekend.

In een aantal gevallen gaat het om de wens om als ouderpaar samen met de kinderen (en hun eigen gezin) op een erf te wonen. Dat willen zij realiseren met een extra woning bijvoorbeeld door splitsing of door sloop en nieuwbouw. Deze jongeren wensen (uit verschillende delen van Nederland) weer terug te komen als daar deze mogelijkheid voor bestaat.

4.5 Conclusie

Wonen op vrijkomende erven is een landelijke functie, dat blijkt uit de kleinschaligheid, de cultuurhistorische karakteristiek maar ook uit de inrichting van het erf, de maatvoering en locaties van de bouwwerken. Uit jurisprudentie blijkt ook dat de Ladder van duurzame verstedelijking niet van toepassing is op deze functie.

Wel hanteren wij het belangrijkste principe van duurzaam ruimtegebruik: Nieuwe initiatieven en ruimtevragen moeten binnen de bestaande voorraad vierkante meters hun plek zoeken voordat aan nieuwe aanleg of uitleg gedacht kan worden. Dit uitgangspunt is leidend. We willen de oorspronkelijke erven met hun oorspronkelijke bebouwing zo veel mogelijk behouden, en daarbinnen op kleine schaal mogelijkheden bieden voor extra woningen. Bij mogelijkheden op vrijkomende erven zal geen sprake zijn van extra uitleglocaties. Uitgangspunt is zelfs dat in alle gevallen de bebouwing die buiten het oorspronkelijk erf is gebouwd, gesloopt moeten worden.

In algemene zin blijkt uit de woningmarktanalyse dat er een behoefte bestaat aan ruim en recreatief wonen, in de woningprogrammering is ook ruimte opgenomen voor deze behoefte.

5 Toets aan de voorwaarden experimentenkader

Het experimentenkader zal de vitaliteit van het landelijk gebied vergroten door op vrijkomende erven extra mogelijkheden voor woningen te bieden, rekening houdend met het behoud van het unieke landschap en waarden van het landelijk gebied.

5.1 Versterking vitaliteit

Ook voor de toekomst is het van belang de vitaliteit van het landelijk gebied van Flevoland te behouden. De redelijk strikte scheiding van functies vanuit het verleden past hier niet meer bij. Naast agrarische functies komt er ruimte voor andere functies zoals natuur, recreatie en wonen. De provincie wil de vitaliteit van het landelijk gebied vergroten door de gebruiksmogelijkheden van het landelijk gebied meer af te stemmen op vragen/behoefte uit de maatschappij. Ook vindt de provincie het van belang dat de unieke (cultuurhistorische) karakteristieken van het Flevolandse landschap behouden blijven. Bij nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied zal de ruimtelijke kwaliteit dan ook behouden of versterkt moeten worden.

Unieke kracht

Bewoners van Noordoostpolder zijn trots op hun polder. Veel eigenaren van vrijkomende erven zijn zelf als tweede generatie geboren, getogen en werkzaam geweest op het land van hun ouders die hier als pioniers en agrariërs zijn begonnen. Deze mensen voelen zich verbonden met de buurt, de mensen, het landschap en het nabij gelegen dorp.

Kansen

Bewoners zien kansen om met hun kinderen (die soms al de polder hebben verlaten) ieder in hun eigen woning op hun erf te blijven wonen. Dit kan ook later als mantelzorg nodig is, een voordeel zijn. Het wonen biedt niet alleen de huidige inwoners van Noordoostpolder de kans om landelijk te gaan wonen, maar zal ook een aantrekkende werking hebben op mensen van buitenaf die rust en ruimte zoeken in een unieke landelijke omgeving. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de leefbaarheid van de kernen wordt versterkt doordat de nieuwe inwoners van het landelijk gebied gebruik maken van de voorzieningen. Ook de leefbaarheid van soms "eenzame" woonerven wordt verbeterd.

Type woning

Er wordt ingezet op het realiseren van een type woning dat past bij de aanwezige bebouwing en het karakter van het erf (versterking van de waarde van het landelijk gebied). Het vrij en landelijk wonen is een woonvorm die niet te vergelijken is met wonen in dorpen. Het verschil zit hem o.a. in de maatvoering, maar ook de inrichting van het erf en de specifieke plek. Om dit te bereiken zijn welstandscriteria opgenomen in het gemeentelijk welstandsbeleid. Indien noodzakelijk zal de gemeente een beeldkwaliteitsparagraaf opnemen in de vereiste planologische juridische regeling.

5.2 Verbetering kwaliteit

Uniek landschap

De agrarische erven vormen een belangrijk onderdeel van het unieke landschap van Noordoostpolder. De essentie op het schaalniveau van de polder als geheel is het principe van boerderijen en dorpen als groene eilanden in een open agrarische bedrijfsruimte.

Het uitgangspunt voor de gemeente is het behoud van haar identiteit op lange termijn. Dit lukt alleen wanneer afzonderlijke transformaties van erven plaatsvindt op een wijze die rekenschap geeft van de (cultuurhistorische) kwaliteiten van het erf en de betekenis daarvan voor de gehele polder. Dit vraagt om maatwerk per erf met als credo 'behoud door ontwikkeling'.

Kansen

Dit maatwerk begint met een beschrijving van de (nog aanwezige) oorspronkelijke kenmerken van het erf. Het gaat hierbij met name om de cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke waarden. Een aantal daarvan zijn essentieel en zijn geborgd via de welstandscriteria of de planologische procedure, bijvoorbeeld de erfsingel. Hiervan is algemeen vast komen te staan dat deze een belangrijke bijdrage levert aan de herkenbaarheid van Noordoostpolder. Andere kenmerken zijn minder relevant maar kunnen wellicht op andere wijze als aanknopingspunt dienen voor vernieuwing op het erf. In alle gevallen levert deze analyse bewustwording van de kwaliteiten van het erf en daarmee een goed vertrekpunt voor maatwerk van een transformatie.

Ambities voor kwaliteitsverbetering

Met het voorgestelde experimentenkader bieden wij aan initiatiefnemers de mogelijkheid om een kwaliteitsverbetering te maken, binnen hun eigen erf. Wij stimuleren hen te investeren in:

- behoud van cultuurhistorische bebouwing (door het creëren van herinvullingsmogelijkheden, waaronder één of twee woningen),
- landschapsverbetering (sloop van minimaal aantal vierkante meters in ruil voor een woning),
- het verbeteren van de landschappelijke waarden en natuurwaarden (door behoud of herstel van de erfsingel) (zie 6.4)

Het behoud van de unieke verkaveling en de karakteristieke inrichting willen wij bereiken door in de regeling voor twee ambities van kwaliteitsverbetering te kiezen, namelijk:

1. Stimuleren van behoud oorspronkelijke bebouwing

Het behouden van de oorspronkelijke bebouwing wil de gemeente aantrekkelijk maken met ruimere gebruiksmogelijkheden voor wonen in de oorspronkelijke bebouwing. Zo willen wij één of twee extra woningen toestaan in de oorspronkelijke bebouwing.

Alhoewel behoud van de oorspronkelijke bebouwing het uitgangspunt is, is ook sloop en nieuwbouw van de oorspronkelijke woning en/of (schokbeton)schuur denkbaar. In deze situaties kijkt de gemeente via maatwerk hoe vernieuwing gecombineerd kan worden met de unieke historie (oorspronkelijke bebouwing en inrichting) van de erven. Voor deze specifieke gevallen zijn welstandscriteria opgenomen in de Welstandsnota.

2. Sloop van niet oorspronkelijke bebouwing

Voor de erven die al eens zijn uitgebreid biedt de gemeente de mogelijkheid later toegevoegde (niet oorspronkelijke) bebouwing te laten slopen, in ruil voor één extra woning. De minimale vierkante meters te slopen niet-oorspronkelijke erfbebouwing is geregeld in de gemeentelijke "beleidsuitwerking mogelijkheden voor wonen op erven".

Na de jaren '70 zijn vele erven uitgebreid met functionele (bewaar)loodsen, schuren en ligboxenstallen. Sloop van deze, vaak ontsierende, bebouwing draagt bij aan het herstellen van de kwaliteit en herkenbaarheid van het unieke landschap van Noordoostpolder.

Ook voor deze situaties geldt dat de gemeente via maatwerk nieuwbouw wil combineren met de unieke historie van de erven opdat deze ook herkenbaar blijven voor toekomstige generaties. Herstel van de erfsingel levert in deze situaties daarin een belangrijke bijdrage. Juridische borging daarvan vindt plaats binnen het bestemmingsplan.

5.3 Respecteren bestaande situatie en functies

Uitgangspunt is het behoud van de oorspronkelijke bebouwing. In voorgaande paragraaf wordt al inzicht gegeven in de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Alle bedrijfsbebouwing dient betrokken te worden bij de transformatie, met dien verstande dat karakteristieke bebouwing zoals bijvoorbeeld een schokbetonschuur in beginsel behouden dient te blijven, hetzij als nieuwe woning, hetzij als bijgebouw bij de nieuwe woning(en).

Natuurlijk mag goede afstemming met de omgeving niet ontbreken. Het toevoegen van extra woningen is niet mogelijk indien er onevenredige negatieve effecten optreden voor omliggende (agrarische)bedrijven: bedrijven mogen niet in hun bedrijfsvoering worden beperkt. Specifieke milieuaspecten worden via maatwerk waar mogelijk inpasbaar gemaakt. Voor ieder initiatief zal via een bestemmingsplanherziening een afweging worden gemaakt van de lokale situatie ten aanzien van de omliggende functies.

De bestemming van het betreffende erf zal via een bestemmingsplanherziening wijzigen in de bestemming wonen. In iedere bestemmingsplanherziening zal aandacht worden geschonken aan de reguliere omgevingsaspecten als milieu, water, landschap, archeologie, verkeer etc.

5.4 Bescherming natuurlijke waarden

De ambitie voor natuur in de gemeente Noordoostpolder, zoals beschreven in de structuurvisie ligt op drie vlakken. Ten eerste wil de gemeente de bestaande natuurgebieden behouden en - waar mogelijk - versterken. Ten tweede ziet zij kansen voor het behouden en versterken van verbindingen tussen bestaande natuurgebieden. Ten derde zet zij zich in voor het behoud van (leefgebied van) specifieke soorten, zoals de rugstreeppad.

Ook staat de gemeente positief tegenover initiatieven van derden die een bijdrage kunnen leveren aan natuurontwikkeling in de gemeente Noordoostpolder, zoals het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, uitbreiding van bestaande natuurgebieden en agrarisch natuurbeheer.

Ook voor vrijkomende erven ontstaan kansen voor bovenstaande ambities ten aanzien van natuur. De natuurlijke waarden op erven wordt voor een belangrijk deel bepaald door de aanwezigheid en kwaliteit van de erfsingels. De erfsingels kunnen het leefgebied vormen van bijvoorbeeld vogels, vleermuizen en kleine zoogdieren.

Op basis van de beschrijving van de aanwezige natuurlijke waarden van het erf zal ook duidelijk worden of nader flora en fauna onderzoek noodzakelijk is. De natuurlijke waarden bij ontwikkelingen op erven dient behouden of versterkt te worden o.a. door het herstellen of opnieuw aanbrengen van de erfsingel.

5.5 Bijdrage provinciale opgave

Ontwikkelingsvisie 2030

Het Omgevingsplan Flevoland is vastgesteld in 2006, waarin het omgevingsbeleid van de provincie is verwoord voor de periode 2006-2015, met een doorkijk naar 2030 in een ontwikkelingsvisie. Voor de periode tot 2030 zijn zeven speerpuntgebieden aangewezen die bijzondere aandacht hebben.

Eén van de gebieden is: 'Noordelijk Flevoland'. Het van oudsher primair op landbouw en visserij georiënteerde Noordelijk Flevoland heeft nieuwe impulsen nodig om het gebied vitaal te houden en kansen te bieden voor een verdere economische ontwikkeling. Oplossingen worden gezocht in combinatie met perspectieven voor landbouw, recreatie en toerisme, landschap en natuur, met ruimte voor wonen en werken. Het op kleinschalige wijze mogelijk maken van extra woningen op vrijkomende erven sluit hierbij aan.

Agenda vitaal platteland

De provincie Flevoland heeft in 2014 met veel gebiedspartners een agenda gemaakt voor een vitaal platteland. In de agenda worden vrijkomende agrarische erven als een belangrijk punt van aandacht gezien. In de agenda wordt de volgende ambitie uitgesproken:

"Meer ruimte (in de breedte) voor invulling van vrijkomende agrarische erven biedt een grotere kans de unieke structuur van Noordoostpolder te behouden zonder dat de aanblik verpaupert. Door meer herinvullingsmogelijkheden te bieden, is er minder kans op het verdwijnen van erven (en de unieke structuur). Onder de noemer "Erf zoekt kans" wil de provincie samen met stakeholders bezien hoe groot de problematiek is en wat de beste aanpak voor deze kwestie is. De provincie juicht nieuwe initiatieven toe en zegt toe het gesprek met initiatiefnemers te zullen voeren daar waar men tegen bestaande (provinciale) regels aanloopt."

Omgevingsvisie Flevoland Straks

De provincie Flevoland staat voor de opgave om een strategisch plan te schrijven voor de toekomst van Flevoland: de Omgevingsvisie. Deze wordt naar verwachting begin 2017 vastgesteld.

De provincie maakt een flexibele omgevingsvisie. Alles gaat sneller, maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken dienen zich voortdurend aan. Vandaag weten we niet wat volgend jaar of over twee jaar gaat gebeuren. Het wordt daarom geen visie die – zoals het vorige plan – voor 10 jaar vaststaat. Maar een visie die op soepele wijze nieuwe inzichten kan opnemen. Daarmee krijgt de Omgevingsvisie de flexibiliteit en het aanpassend vermogen wat we nodig hebben. De eerste fase om te komen tot een omgevingsvisie heeft in de eerste helft van

2016 geleid tot de Flevoperspectieven. De Flevoperspectieven geven voor de op te stellen omgevingsvisie een beeld van de toekomstige trends en ontwikkelingen voor Flevoland. Een van die perspectieven is "Ruimte voor initiatief", wat staat voor een groeiende vraag aan de overheid om ruimte te geven aan de "doe het zelf"- kracht van de samenleving. "Geef ontwikkelruimte aan partijen die iets met elkaar willen opbouwen". Voorliggend experimentenkader kan binnen dit perspectief iets betekenen.

6 Conclusie

De Provincie vindt het belangrijk dat in de toekomst de vitaliteit van het landelijk gebied van Flevoland en daarmee ook de Noordoostpolder behouden blijft. De oorspronkelijk redelijk strikte scheiding van functies past hier niet meer bij. Naast agrarische functies komt er ruimte voor andere functies zoals natuur, recreatie en wonen.

De provincie wil de vitaliteit van het landelijk gebied vergroten door de gebruiksmogelijkheden van het landelijk gebied meer af te stemmen op vragen/behoefte uit de maatschappij. Ook vindt de provincie het van belang dat de unieke (cultuurhistorische) karakteristieken van het Flevolandse landschap behouden blijven. Bij nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied zal de ruimtelijke kwaliteit dan ook behouden of versterkt moeten worden.

De gemeente Noordoostpolder maakt een kwaliteitsimpuls mogelijk in het landelijk gebied door op kleine schaal extra woningen op vrijkomende erven als één van de mogelijkheden voor invulling te bieden. Eén van de doelen hierbij is het behoud van de unieke verkaveling en de karakteristieke inrichting van de Noordoostpolder in combinatie met het bereiken van een toekomstbestendig vitaal platteland.

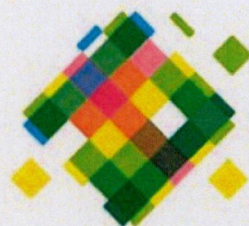
Het op kleine schaal creëren van mogelijkheden voor extra woningen op erven is een eerste stap voor het bieden van perspectief aan vrijkomende erven. In de tweede helft van 2016 zal de gemeente verder onderzoek doen naar het lange termijn perspectief voor vrijkomende erven. De gemeente wil graag samen met de provincie (en het Rijk) bezien hoe op lange termijn de ontwikkelingen rondom schaalvergroting en vrijkomende erven kunnen leiden tot een vitaal platteland. De ervaringen naar aanleiding van dit experimentenkader zullen ook hierbij betrokken worden.

Bijlagen

1. Uitspraak Raad van State

Beleidsuitwerking

*mogelijkheden voor extra woningen op
vrijkomende agrarische erven*



gemeente
NOORDOOSTPOLDER

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1. Inleiding.....	3
1.1 Extra wonen op vrijkomende erven.....	3
1.2 Reikwijdte van deze beleidsuitwerking.....	3
1.3 Overleg met provincie	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Schaalvergroting en vrijkomende erven.....	5
2.1 Doorzettende trend.....	5
2.2 Bedreiging	6
2.3 Conclusie.....	6
3. Kansen.....	7
3.1 Kans voor behoud uniek landschap	7
3.2 Kans voor leefbaarheid landelijk gebied	7
3.3 Conclusie.....	9
4. Motivering	10
4.1 Wat verstaan we onder wonen op erven?.....	10
4.2 Ladder voor duurzame verstedelijking ?	10
4.3 Duurzaam ruimtegebruik	11
4.4 Behoeft.....	11
4.5 Conclusie.....	12
5. Beleid wonen op vrijkomende erven.....	13
5.1 Onze beleidsrichting wonen op erven	13
5.2 Conclusie.....	14
Bijlagen:.....	15
Uitspraak Raad van State.....	15



1. Inleiding

De erven zoeken kansen! Na vaststelling van de structuurvisie in december 2013, meldden initiatiefnemers zich. Zij willen gebruik maken van de geboden ruimte voor extra wonen op erven. Deze nota geeft nader vorm en inhoud aan deze beleidsruimte.

1.1 Extra wonen op vrijkomende erven

Als reactie op de toenemende leegstand van agrarische erven heeft de gemeente Noordoostpolder in haar 'Structuurvisie Noordoostpolder 2025' aangegeven ruimte te willen bieden aan extra wonen op erven.

De provincie Flevoland heeft in 2014 met veel gebiedspartners een agenda gemaakt voor een vitaal platteland. Ook zij ziet de vrijkomende agrarische erven als een belangrijk punt van aandacht. In de agenda wordt de volgende ambitie uitgesproken.

Agenda vitaal platteland

In Agenda Vitaal Platteland is het volgende opgenomen:

Meer ruimte (in de breedte) voor invulling van vrijkomende agrarische erven biedt een grotere kans de unieke structuur van Noordoostpolder te behouden zonder dat de aanblik verpaupert. Door meer herinvullingsmogelijkheden te bieden, is er minder kans op het verdwijnen van erven (en de unieke structuur). Onder de noemer "Erf zoekt kans" wil de provincie samen met stakeholders bezien hoe groot de problematiek is en wat de beste aanpak voor deze kwestie is. De provincie juicht nieuwe initiatieven toe en zegt toe het gesprek met initiatiefnemers te zullen voeren daar waar men tegen bestaande (provinciale) regels aanloopt.

Momenteel biedt het huidige Omgevingsplan uit 2006 nog niet voldoende ruimte om meer herinvullingsmogelijkheden te bieden zoals extra woningen op erven. Begin dit jaar (2015) heeft de provincie ons gevraagd naar aanleiding van Agenda Vitaal Platteland en de RO-Visie Werklocaties, beleid uit te werken voor vrijkomende agrarische erven.

Doel van dit rapport

Met dit rapport geven we aan waarom we dit willen en geven wij nader vorm en inhoud aan deze beleidsvoornemens van de gemeente en provincie. Het is daarmee tevens de onderbouwing van ons verzoek aan Provinciale Staten om in te stemmen met ons beleidsvoornemen om meer mogelijkheden te creëren voor extra woningen op vrijkomende agrarische erven.

Deze uitwerking vormt de basis voor een op te stellen bestemmingsplanherziening waarin initiatieven die voldoen aan een nader op te stellen toetsingskader een plek vinden.

1.2 Reikwijdte van deze beleidsuitwerking

Het vraagstuk rondom vrijkomende agrarische erven is breder dan enkel het bieden van mogelijkheden voor extra woningen op vrijkomende erven. Volgend jaar (2016) willen wij de onderzoeksvraag breder trekken en zullen wij dieper ingaan op de onderzoeksvraag hoe groot de problematiek van vrijkomende agrarische bebouwing



wordt en welke aanpak hiervoor de beste is. Wij zijn nu blij dat wij met dit rapport al mogelijkheden kunnen bieden voor extra woningen op erven.

1.3 Overleg met provincie

Om invulling te geven aan de uitwerking van dit beleid, is een aantal malen met de provincie van gedachten gewisseld.

De provincie geeft aan mogelijkheden te zien voor het agenderen van ons voorstel omdat:

- De opgave voor vrijkomende agrarische erven ook geagendeerd is in de agenda Vitaal Platteland;
- De veranderagenda van de R.O-visie Werklocaties 2015 ruimte laat voor experimenten;
- De provincie in het provinciale coalitieakkoord kiest voor een open dialoog.

De strijdigheid met het Omgevingsplan houdt verband met het bundelingsbeleid. Landelijk is daar nu het instrument "Ladder voor duurzame verstedelijking" voor ontwikkeld. Deze verplicht gemeenten zorgvuldig te onderbouwen of er voor de stedelijke functie wel behoefte is aan ontwikkelingen en of hier geen plek voor bestaat binnen het bestaand bebouwd gebied.

Van belang is dus dat wij in onze onderbouwing ingaan op de ladder voor duurzame verstedelijking. Vragen die we daarbij beantwoorden, zijn:

- Is het een stedelijke functie waarvoor plek bestaat in het bestaande bebouwde gebied?
- Hoe gaan we om met duurzaam ruimtegebruik?
- Wat is de (regionale) behoefte?

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst kort de problematiek van schaalvergroting en vrijkomende erven. We staan stil bij de consequenties van ongewijzigd beleid; Wat betekent het verliezen van de agrarische functie op erven voor de leefbaarheid en de kwaliteit van het landschap.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de kansen. We gaan in op twee belangrijke kwaliteiten en kansen van het landelijk gebied, namelijk de leefbaarheid en het landschap.

Hoofdstuk 4 gaat in op een nadere motivering: wat verstaan we onder wonen op erven? Is het een stedelijke functie waarvoor plek bestaat in het bebouwde gebied? Uitgangspunt is duurzaam ruimtegebruik en daarom is het van belang ook de behoefte in beeld te brengen en daar de regeling op af te stemmen.

Tot slot leggen wij in hoofdstuk 5 "Beleid wonen op vrijkomende erven" uit hoe we met dit beleid een kwaliteitsimpuls willen geven aan het landschap en de leefbaarheid van het landelijk gebied.



2. Schaalvergroting en vrijkomende erven

Door schaalvergroting in de landbouw stoppen veel kleine agrarische bedrijven. De landbouwgrond wordt overgenomen door de ondernemers die in schaal vergroten, de erven komen vrij van hun agrarische functie. In dit hoofdstuk wordt de trend inzichtelijk gemaakt en aangegeven welk effect dit gaat hebben op de Noordoostpolder.

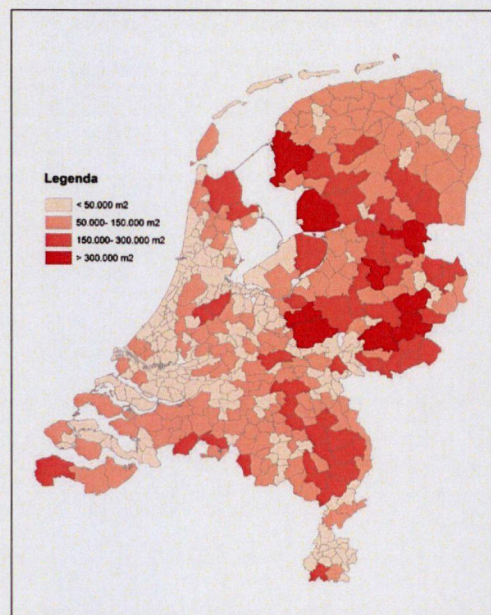
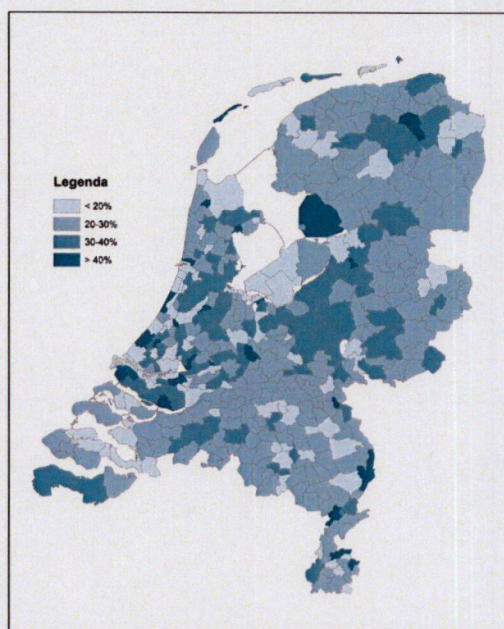
2.1 Doorzettende trend

Nederland en Flevoland

In de agenda Vitaal Platteland constateert de Provincie op basis van cijfers van het CBS dat in Nederland in de periode tot 2030 ongeveer 80% van de huidige agrarische bouwpercelen (erven) vrij komt. Hoewel Flevoland een meer grootschalige en robuuste structuur kent dan veel andere gebieden in Nederland, gebeurt dat ook in Flevoland: van ongeveer 1.900 bedrijven nu naar 1.500 in de komende 10 jaar. Recente berekeningen van Alterra laten zien dat er tot 2030 naar verwachting in Flevoland zo'n 1,3 miljoen vierkante meter agrarische bebouwing beschikbaar komt: bij elkaar een grotere oppervlakte dan de thans leegstaande kantoren in Flevoland. Zo'n 70% van dat vrijkomende oppervlak aan agrarische bebouwing bevindt zich in de Noordoostpolder.

Noordoostpolder

Van de oorspronkelijke 1.600 agrarische erven in de Noordoostpolder zijn er door de schaalvergroting geen 1.000 meer over. Dat aantal daalt nog verder. Tot nu toe zijn vooral oorspronkelijke erven vrijgekomen met weinig extra bebouwing, maar dat gaat de komende jaren veranderen wanneer ook erven vrijkomen die al eens zijn uitgebreid en waarvan de erfsgingel vaak ontbreekt.



In de prognoses tot 2030 spreekt onderzoeksrapport Alterra (maart 2014) van een enorme impact op de Noordoostpolder in vergelijking tot de rest van Nederland; 40 % van de 1000 erven betekent dat er ca 400 erven hun agrarische functie verliezen.



"Leegstand op het Platteland, verkenning van de opgave" (november 2014) van het College van Rijksadviseurs geeft aan dat voornamelijk erven met schuren die gebouwd zijn in de periode van 1970-2000 buiten gebruik komen. In de Noordoostpolder is er erg veel van dit soort agrarische bebouwing.

2.2 Bedreiging

Bij schaalvergroting gaat de landbouwgrond niet verloren, maar het agrarische gebruik van het erf en woning met (grote) opstallen vervalt wel. Wat overblijft zijn opstallen met beperkte gebruiksmogelijkheden.

Het huidige beleid biedt de mogelijkheid om in de vrijkomende bedrijfswoning te blijven wonen. Maar niet om meerdere woningen te realiseren op het erf. Verder is er ruimte om ondergeschikt aan het wonen licht (bedrijfsmatige) activiteiten te ontplooiën zoals een atelier, recreatief of zorg gerelateerd.

Deze beperkte gebruiksmogelijkheden bieden echter lang niet altijd garantie op behoud van het erf voor de toekomst. Het is immers geen vanzelfsprekendheid dat een stoppende agrariër overstapt op andere economische activiteiten. In de meeste situaties gaat het om pensionering en blijft alleen het wonen over. In die situatie breekt er een tijd aan waarin langzaam blijkt dat het erf (te) groot is om te onderhouden en de kosten lopen op. En juist de oorspronkelijke bebouwing vraagt door ouderdom (technische staat) steeds meer en duurder onderhoud. Uiteindelijk breekt dan een leeftijd en (zorg)situatie aan dat er keuzes gemaakt worden over wel of geen verkoop.

In sommige situaties is de eigenaar niet in staat het erf goed te blijven onderhouden. Het resultaat is dat de erven in toenemende mate verrommelen en daardoor slecht in de markt liggen. Op sommige plekken is het ook gewoon heel lastig erven te kunnen verkopen, vanwege een gebrek aan marktpotentie. Veel leegstand is het gevolg.

Die leegstand en slechte staat van onderhoud heeft zijn weerslag op de kwaliteit van het landschap; De beleefbaarheid, herkenbaarheid, gebruikswaarde en toekomstwaarde neemt af. De leefbaarheid van het landelijk gebied is hier nauw mee verweven en wordt door deze trend negatief beïnvloedt.

2.3 Conclusie

Jaarlijks komen er twintig tot dertig agrarische erven vrij door schaalvergroting (grond wordt verkocht, maar het erf blijft bestaan). Tot nu toe zijn vooral oorspronkelijke erven vrijgekomen met weinig extra bebouwing, maar de komende jaren komen ook erven vrij die al eens zijn uitgebreid en waarvan de erfsingel vaak ontbreekt. Vooral schuren die in de periode tussen 1970 en 2000 zijn gebouwd komen leeg te staan en ook die erven vragen om een kwaliteitsverbetering.

De erven zijn te groot om met één huishouden zorg te dragen voor een goed onderhoud van de (grote) opstallen. Ook is de marktpotentie laag van sommige erven door beperkte mogelijkheden of de locatie. De erven hebben een nieuwe economische drager nodig om de oorspronkelijke kwaliteit te behouden. Voor overheden bestaat een groeiende opgave om voor deze vrijkomende erven meer mogelijkheden te bieden. Dit om verpaupering in het landelijk gebied tegen te gaan. In de Structuurvisie is dit effect onderschreven en wordt het bieden van extra ruimte voor wonen op beperkte schaal gezien als één van de oplossingen die kunnen bedragen aan deze negatieve trend.



3. Kansen

Het behouden en versterken van de leefbaarheid in het landelijk gebied en de landschappelijke kwaliteit van het landschap (de unieke structuur) is de belangrijkste doelstelling/taak waar de gemeente de komende jaren voor staat. Het wonen op erven draagt hieraan bij.

3.1 Kans voor behoud uniek landschap

Uniek karakter landschap

We constateren een toenemende aandacht voor het unieke verhaal van de Noordoostpolder. De aanwijzing in 2013 als Nationaal wederopbouwgebied laat zien dat de Noordoostpolder in Nederland een bijzondere positie inneemt als typerend Hollands landschap. Noordoostpolder is helemaal op de tekentafel bedacht. Kenmerkend voor de Noordoostpolder, en later nooit meer in die mate uitgevoerd in Nederland, is de centrale regie. Bij de inrichting van de polder ging men uit van één centrale plaats (Emmeloord), en stervormige verbindingswegen naar tien kleinere dorpen, gebaseerd op de theorie van de Duitse geograaf Christaller. Deze hiërarchische structuur is ook in de wegen en de beplanting te zien. Een belangrijk deel van deze uniciteit schuilt ook in de gekozen typerende landbouwkundige inrichting met zijn karakteristieke repeterende agrarische erven. Ook qua maatschappelijke inrichting is de Noordoostpolder uniek: sociale wetenschappers adviseerden de overheid bij de strenge selectie die gold voor de nieuwe aspirant-boeren. Mensen werden niet alleen geselecteerd op basis van hun (agrarische) vaardigheden, maar ook op religie, netheid en vermogen om maatschappelijk actief te zijn.

Kwaliteit landelijk gebied onder druk

De agrarische erven vormen een belangrijk onderdeel van het unieke landschap van Noordoostpolder. De essentie op het schaalniveau van de polder als geheel is het principe van boerderijen en dorpen als groene eilanden in een open agrarische bedrijfsruimte (Kwaliteitskaart Noordoostpolder-Urk, Beek&Kooiman Cultuurhistorie en H+N+S landschapsarchitecten, 2004). Het oorspronkelijke evenwicht in het landelijk gebied staat onder druk als gevolg van de toenemende schaalvergroting. De overgebleven agrarische erven worden fors groter; op de vrijgekomen agrarische erven dreigt leegstand en verpaupering.

De kans

Het behoud van het karakteristieke landschap is gekozen als vertrekpunt voor de Structuurvisie. Met ruimere mogelijkheden voor hergebruik van de agrarische erven hopen wij bij te dragen aan het behoud van de erven. Het mogelijk maken van nieuwe woningen die passen bij het landelijk gebied van Noordoostpolder is volgens ons één van de maatregelen die hieraan bijdraagt.

3.2 Kans voor leefbaarheid landelijk gebied

Uniek karakter bewoners

Bewoners van Noordoostpolder zijn trots op hun polder. Veel eigenaren van vrijkomende erven zijn zelf als tweede generatie geboren, getogen en werkzaam geweest op het land van hun ouders die hier als pionier en agrariërs zijn begonnen. Deze mensen voelen zich verbonden met de buurt, de mensen, het landschap en het nabij gelegen dorp.



Leefbaarheid landelijk gebied onder druk

In de sociale structuurvisie van de Noordoostpolder wordt als belangrijke kracht gesteld dat Noordoostpolder sociaal en vitaal is. Er is van oudsher sprake van veel eigen initiatief en een groot organiserend vermogen. Dat zijn belangrijke kenmerken van een leefbaar platteland. Die leefbaarheid staat echter onder druk. Door de schaalvergroting en omdat er geen bedrijfsopvolging is, hebben veel erven hun agrarische functie verloren. Veel oorspronkelijke bewoners zullen het landelijk gebied vanwege hun leeftijd verruilen voor de omliggende dorpen. Deze trend zal de komende decennia doorzetten. De vrijgekomen erven worden tot nu toe meestal gebruikt als woonerf. Doordat veel nieuwe bewoners slechts een deel van het oorspronkelijk erf kopen of gebruiken, komt de voormalige agrarische bebouwing vaak leeg te staan en dreigt verpaupering. Tot nu toe zijn vooral de kleinere erven vrijgekomen, die het meest geschikt zijn als woonerf. Binnenkort zullen ook de grotere erven vrijkomen, met meer en grotere bedrijfsgebouwen, vaak gebouwd op een vergroot deel van het erf. Voor beide voorbeelden geldt dat er een passende oplossing moet worden gevonden hoe wordt omgegaan met leegkomende agrarische bebouwing.

De kans

Er is een trend te zien, die het best omschreven kan worden als de behoefte aan plattelandsbeleving als contrast van de stad, het stedelijke, de hectiek, de waan van de dag. De gemeente kan inspelen op deze trend; de vrijkomende boerderijen bieden in dit opzicht kansen. Meer mogelijkheden om te wonen op vrijgekomen agrarische erven biedt niet alleen de huidige inwoners van Noordoostpolder de kans om landelijk te gaan wonen, maar zal ook een aantrekkende werking hebben op mensen van buitenaf die rust en ruimte zoeken in een unieke landelijke omgeving. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de leefbaarheid van de kernen wordt versterkt doordat de nieuwe inwoners van het landelijk gebied gebruik maken van de voorzieningen. Ook de leefbaarheid van soms eenzame woonerven wordt verbeterd. En heel concreet ontstaat ook de behoefte van ouderen om samen met hun kinderen op een erf te wonen, ieder in een eigen woning.

Ouder-kind wonen

Mensen willen graag inspelen op de ontwikkeling om meer hun eigen zorg te organiseren, nu zij daar nog vitaal genoeg voor zijn. Vanuit de landelijke politiek wordt immers nadrukkelijke aandacht gevestigd op een veranderende manier van het organiseren van zorg. Mensen worden gestimuleerd steeds langer thuis te blijven wonen en zorg zelf te organiseren via mantelzorg. In het landelijk gebied ontstaat daarom ook de behoefte om als ouders samen op een erf te wonen met hun kinderen. Vooral bij de ouderen die hun leven lang al in het landelijk gebied gewerkt en gewoond hebben, leeft deze wens.

In recente regelgeving is hier al op ingespeeld door voor zorgbehoevenden (die dit medisch kunnen aantonen) ontheffing te krijgen om een tijdelijke woning te plaatsen bij hun verzorgers (doorgaans eigen kinderen). Het bouwwerk van deze extra woning moet flexibel, dus verplaatsbaar of demontabel zijn. In die gevallen is het reeds met een melding mogelijk dit te realiseren.

Mensen die dit voor hun toekomst graag goed willen regelen en niet willen wachten op een medische indicatie, wensen een permanente woning op een erf te kunnen realiseren. Dat zal ook landschappelijk een veel fraaiere uitstraling hebben dan tijdelijke woningen. Immers zorgbehoevende ouderen kunnen nog zo maar 20 jaar in een woning van hun oude dag genieten. Dan kan toch niet meer gesproken worden van een tijdelijke situatie, maar juist van een permanente behoefte.



3.3 Conclusie

Door de verdergaande schaalvergroting in de landbouw en het niet tijdig of onvoldoende inspelen op kansen voor hergebruik, komen het unieke landschappelijke karakter en de leefbaarheid van het landelijk gebied van Noordoostpolder onder druk te staan.

Nieuwe mogelijkheden op de vrijgekomen erven bieden een unieke kansen om zowel de landschappelijk kwaliteiten te herstellen c.q. te verbeteren als de leefbaarheid van het landelijk gebied te vergroten. Eenzame erven worden kleine woongemeenschapjes als er meer mogelijkheden voor wonen op erven wordt toegestaan. Zo kunnen ook ouderen met hun kinderen zelf hun zorg organiseren.



4. Motivering

De Omgevingsvisie Flevoland 2006 geeft aan dat woningen worden gerealiseerd binnen of in aansluiting op het bestaand stedelijk gebied. Daarom vraagt het mogelijk maken van extra woningen op erven om een nadere motivering. De ladder voor duurzame verstedelijking biedt een redeneerlijn voor het bevorderen van zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik voor stedelijke ontwikkelingen. Maar spreken we hier wel over een stedelijke ontwikkeling? Hoe gaan wij om met duurzaam ruimtegebruik en wat is de behoefte?

4.1 Wat verstaan we onder wonen op erven?

Het wonen op vrijkomende erven kan getypeerd worden als vrij en landelijk wonen, grotere bouwvolumes en aandacht voor het landschap. Het wonen op erven is een eigen en bijzondere woonvorm, die niet te vergelijken is met het wonen in de dorpen. Het verschil zit o.a. in de maatvoering, maar ook in de inrichting van het erf en de specifieke plek: het weidse en landelijk wonen in het groen. Belangrijk verschil is ook de bereikbaarheid van voorzieningen en de sociale context: het solitair of met enkele burens wonen op een erf in het buitengebied kent een andere beleving dan de grotere bebouwingsdichtheid en sociale controle van een dorp of stad.

Uit de woningmarktanalyse blijkt dat mensen van buitenaf minder hechten aan voorzieningen, dat is voor hen een bewuste keus. Toch zijn en voelen zij zich ook bewoners van een dorp. Ook zij maken gebruik van bijvoorbeeld de winkels in het dorp, de basisschool, de kerk en het verenigingsleven. Bewoners in het buitengebied helpen daarmee de leefbaarheid in dorpen in stand te houden.

4.2 Ladder voor duurzame verstedelijking ?

De Ladder voor Duurzame Verstedelijking is als rijksbeleid opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en sinds eind 2012 als motiveringseis benoemd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De ladder is juridisch bindend voor alle decentrale overheden: provincies, regio's en gemeenten.

Het artikel in de Bro luidt als volgt:

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (artikel 3.1.6 lid 2 Bro).



Het beleid is er op gericht om wonen op erven mogelijk te maken. Dit zal geregeld moeten worden met een bestemmingsplan. Daarom is het van belang na te gaan of de ladder van duurzame verstedelijking van toepassing is en zo ja, of voldaan kan worden aan de voorwaarden (deze worden trede genoemd).

Op de vraag of de ladder van duurzame verstedelijking van toepassing is moet een antwoord op de volgende vraag gegeven worden: Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?

In het kader van het wonen op erven blijkt uit jurisprudentie dat er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Op 22 juli 2015 heeft de afdeling bestuursrecht van de Raad van State (201405299/1/R3) (zie bijlage 1) aangegeven dat geen sprake is van een woningbouwlocatie in geval van kleinschalige woningbouw op verschillende locaties. Daardoor kon het plan ook niet aangemerkt worden als een stedelijke ontwikkeling en was de Ladder van Duurzame Stedelijke Ontwikkeling hierop niet van toepassing. Het wonen op erven is te vergelijken met deze situatie omdat je op verschillende locaties kleinschalige woningbouw toe staat. Uiteraard vinden wij het wel van belang dat het beleid voor het wonen op erven goed onderzocht wordt en daarom gaan wij hier vervolgens ook in op het uitgangspunt duurzaam ruimtegebruik en behoefte.

4.3 Duurzaam ruimtegebruik

Duurzaam ruimtegebruik houdt in dat nieuwe initiatieven en ruimtevragen binnen bestaande voorraad vierkante meters hun plek zoeken voordat aan nieuwe aanleg of uitleg gedacht kan worden.

Op de vrijkomende erven is er sprake van toenemende leegstand. Om deze bestaande voorraad vierkante meters een goede invulling te geven en daarmee tot behoud van de oorspronkelijke cultuurhistorisch waardevolle erven te komen, wordt in de voorwaarden in eerste instantie gestreefd naar mogelijkheden voor wonen in de oorspronkelijke bebouwing (voormalige bedrijfswoning of (schokbeton) schuur).

Daarnaast is naast de oorspronkelijke bebouwing (bedrijfswoning en originele schuur) een derde bouwvolume voor een woning alleen mogelijk wanneer dat in de plaats komt voor minimale sloop van 700 m² niet-oorspronkelijke bebouwing. Uit nameting van bebouwing op verschillende erven blijkt dat veel niet oorspronkelijke verouderde schuren (zoals bijvoorbeeld oude varkensstallen) doorgaans vanaf 700 m² voorkomen op erven in de Noordoostpolder. Met deze regeling kunnen wij ook voor deze situaties een kwaliteitsverbetering van het landschap stimuleren.

Bij mogelijkheden op vrijkomende erven zal geen sprake zijn van extra "uitleglocaties". Uitgangspunt is zelfs dat in alle gevallen de bebouwing die buiten het oorspronkelijk erf zijn gebouwd, gesloopt moeten worden.

4.4 Behoeft

Woonvisie

De demografische trend laat zien dat de woningmarkt stabiel is, en in landelijk gebied op termijn zelfs krimpend kan worden. De woningbouwprogrammering in Emmeloord en de dorpen is daarop aangepast. Uitbreidingslocaties zijn opnieuw tegen het licht gehouden. Voor een aantal plannen geldt dat de uitleglocatie wordt verkleind, kavels worden verkocht en de woonwijk vroegtijdig met een groene singel wordt afgerond.



Het woonbehoeften onderzoek geeft wel aan dat er behoefte is aan ruim en recreatief wonen. Zo geeft de woonvisie aan dat boerenerven een unieke kans bieden om op deze niche in te spelen, die vanwege het ruime karakter niet in dorpen of woonwijken in te vullen is en dus complementair is.

In de woonvisie (2012) is al aangegeven dat we een set randvoorwaarden uitwerken waarbinnen nieuwe bestemmingen mogelijk worden:

- ruimte voor nieuwe functies (wonen, werken, recreatie, etc)
- Met oog voor agrarische belangen
- Met afstemming tussen verschillende bestemmingen (geen overlast of ongewenste functies).

In hoofdstuk 6 van de woonvisie wordt het "programma woningvoorraad" weergegeven. Dit programma geldt als toetsingskader voor de huidige programmering en nieuwe initiatieven tot 2022. Voor het landelijk gebied zijn voor die periode 35 nieuwe woningen in het landelijk gebied voorzien, waarvan ca. 9 woningen in die periode in de Wellerwaard worden gerealiseerd. Zo blijven er voor de vrijkomende erven ca. 26 woningen over. Dit aantal hanteren wij als quotum voor deze ontwikkeling tot 2022. Gelet op dit geringe aantal is het effect op de bestaande woningvoorraad gering. Bovendien zijn we van plan de uitgifte van dit aantal te monitoren en daarmee grip te houden op de totale woningvoorraad.

Initiatieven

De vraag aan het loket groeit, er zijn verschillende initiatieven bij de gemeente bekend van eigenaren met de wens tot het realiseren van een of meer extra woningen. De meeste initiatiefnemers geven aan dat het erf te groot is om te onderhouden met één huishouden en ze zien dan ook kansen voor extra bewoners.

In alle gevallen zijn de initiatiefnemers ook de huidige bewoners van de vrijkomende erven en blijven zij daar ook wonen. Voor een aantal van hen zijn de toekomstige bewoners al bekend.

In een aantal gevallen gaat het om de wens om als ouderpaar samen met de kinderen (en hun eigen gezin) op een erf te wonen. Dat willen zij realiseren met een extra woning bijvoorbeeld door splitsing of door sloop en nieuwbouw.

Sommige van deze kinderen wonen nu buiten de Noordoostpolder (als jongeren destijds uit de polder vertrokken). Zij wensen (uit verschillende delen van Nederland) weer terug te komen als daar deze mogelijkheid voor bestaat.

4.5 Conclusie

Wonen op vrijkomende erven is een landelijke functie, dat blijkt uit de cultuurhistorische karakteristiek maar ook uit de inrichting van het erf, de maatvoering en locaties van de bouwwerken. Uit jurisprudentie blijkt ook dat de Ladder van duurzame verstedelijking niet van toepassing is op deze functie.

Wel hanteren wij het belangrijkste principe van duurzaam ruimtegebruik:

Nieuwe initiatieven en ruimtevragen moeten binnen de bestaande voorraad vierkante meters hun plek zoeken voordat aan nieuwe aanleg of uitleg gedacht kan worden. Dit uitgangspunt is leidend. We willen de oorspronkelijke erven met hun oorspronkelijke bebouwing zo veel mogelijk behouden, en daarbinnen mogelijkheden bieden voor extra woningen. Bij mogelijkheden op vrijkomende erven zal geen sprake zijn van extra uitleglocaties. Uitgangspunt is zelfs dat in alle gevallen de bebouwing die buiten het oorspronkelijk erf is gebouwd, gesloopt moeten worden.

In algemene zin blijkt uit de woningmarktanalyse dat er een behoefte bestaat aan ruim en recreatief wonen, in de woningprogrammering is ook ruimte opgenomen voor deze behoefte.



5. Beleid wonen op vrijkomende erven

Hoe bieden wij op vrijkomende erven extra mogelijkheden voor woningen, rekening houdend met het behoud van het unieke landschap en de leefbaarheid in het landelijk gebied ?

5.1 Onze beleidsrichting wonen op erven

Onze doelstelling voor een regeling waarbij extra mogelijkheden worden geboden voor woningen op vrijkomende erven is:

Behoud van de unieke verkaveling en de karakteristieke inrichting van de Noordoostpolder in combinatie met het bereiken van een toekomstbestendig vitaal platteland.

deze doelstelling kent twee delen:

1. karakteristieke verkaveling en inrichting (behoud van het unieke landschap)
2. een vitaal platteland (leefbaarheid in het landelijk gebied)

1. Karakteristieke verkaveling en inrichting

Het behoud van de unieke verkaveling en de karakteristieke inrichting willen wij bereiken door in de regeling voor twee mogelijkheden van kwaliteitsverbetering te kiezen, namelijk:

a. Stimuleren van behoud oorspronkelijke bebouwing

We willen de oorspronkelijke erven met hun oorspronkelijke bebouwing zo veel mogelijk behouden. Voor deze karakteristieke erfbebouwing worden herinvullingsmogelijkheden gecreëerd, waaronder een tweede of derde woning die een plek vindt in deze oorspronkelijke bebouwing.

Alhoewel behoud van de oorspronkelijke bebouwing ons uitgangspunt is, is ook sloop en nieuwbouw van de oorspronkelijke woning en/of (schokbeton)schuur denkbaar. In al deze situaties is maatwerk wenselijk.

b. Sloop van niet oorspronkelijke bebouwing

Voor de erven die al eens zijn uitgebreid is het nodig om voor de veelal ontsierende schuren die doorgaans in de jaren 1970-2000 zijn gebouwd een sloopregeling te bieden voor een kwaliteitsverbetering aan het landschap. In ruil voor het slopen van minimaal 700 m² niet oorspronkelijke bebouwing wordt de bouw van een extra woning mogelijk gemaakt. Erven met oude ligboxenstallen of andere verouderde schuren kunnen met deze minimale maat in aanmerking komen voor deze regeling.

In alle gevallen geldt dat de erfsingel wordt behouden, dan wel opnieuw aangeplant.

Er wordt ingezet op het realiseren van een type woning dat past bij de al aanwezige bebouwing en het karakter van het erf.

Een goede architectonische inpassing en eisen van welstand worden geborgd via een beeldkwaliteitsparagraaf in de vereiste planologische juridische regeling.



2. Een vitaal platteland

Voor het bereiken van een toekomstbestendig vitaal platteland, stellen wij in de regeling de volgende aanvullende voorwaarden:

Om wildgroei te voorkomen en de effecten van dit beleid te kunnen evalueren is voor een quotum gekozen. Voor de periode tot 2022 (overeenkomstig de woonvisie) wordt een maximum van 26 eenheden gehanteerd. De uitgifte van dit quotum dient zorgvuldig plaats te vinden. Ook willen wij voorkomen dat er druk op het quotum wordt gelegd door projectontwikkelaars. We willen ervoor waken dat woningen uit het quotum worden toebedeeld die mogelijk niet eens gerealiseerd zullen worden. Bij gebruikmaking van deze regeling dient de initiatiefnemer tevens eigenaar te zijn van het erf waarop het initiatief betrekking heeft en dient ook (mede)bewoner te zijn van dat erf.

Er wordt ingezet op het realiseren van een type woning dat past bij de al aanwezige bebouwing en het karakter van het erf. Dit voorkomt dat er concurrentie ontstaat met woningtypen in Emmeloord en de dorpen.

Natuurlijk mag goede afstemming met de omgeving niet ontbreken. Het wonen op erven kan planschade met zich mee brengen. Het is daarom van belang om met de initiatiefnemer een planschadeverhaalovereenkomst te sluiten. Op deze manier kan de eventuele planschade neergelegd worden bij de veroorzaker van de planschade.

Overigens zal het toevoegen van extra woningen niet mogelijk zijn indien er negatieve effecten optreden voor omliggende bedrijven; bedrijven mogen niet in hun bedrijfsvoering worden beperkt.

Monitoring van dit nieuwe beleid is van belang om tijdig bij te sturen wanneer dat nodig is.

5.2 Conclusie

Met het realiseren van mogelijkheden voor extra woningen op vrijkomende erven kiezen wij voor een kwaliteitsimpuls die antwoord geeft op de doelstelling: Behoud van de unieke verkaveling en de karakteristieke inrichting van de Noordoostpolder in combinatie met het bereiken van een toekomstbestendig vitaal platteland.



Bijlagen:

Uitspraak Raad van State



4.4 HET LANDELIJK GEBIED

Het landelijk gebied omvat het grondgebied van de gehele gemeente Noordoostpolder, met uitzondering van de bebouwde kommen van Emmeloord, de dorpen en Schokland en het IJsselmeergebied¹. Op de grote overzichtskaart in hoofdstuk 11 is dit gebied met een groene kleur aangeduid.

4.4.1 Beleid

Algemeen

De aandacht voor de cultuurhistorie van Noordoostpolder is groot en de verwachting is dat dit naar de toekomst toe nog belangrijker wordt. Met ons unieke verhaal kunnen wij ons blijvend onderscheiden. Dit vraagt om een werkwijze, waarbij we ons bewust zijn van de kwaliteiten van de polder en hier zorgvuldig mee omgaan.

Niet voor niets vormt het landschap de nadrukkelijke basis van de Structuurvisie Noordoostpolder en stelt de gemeentelijke Erfgoednota dat het adequaat beschermen van ons erfgoed structureel aandacht vraagt binnen verschillende beleidsterreinen van de gemeente. Tegelijk zien we dat, juist vanwege de ouderdom van de bebouwing in het buitengebied, de vrijkomende agrarische bedrijfskavels, de mogelijkheden voor niet-agrarische bedrijfsactiviteiten en de mogelijkheden voor alternatieve woonvormen, in de (nabije) toekomst nieuwbouw van woningen in het buitengebied meer dan ooit aan orde is.

In deze welstandsnota zijn bovenstaande uitgangspunten vertaald naar welstandscriteria voor het buitengebied. Naast welstandscriteria voor de oorspronkelijke bebouwing bevat deze nota welstandscriteria voor nieuw te bouwen woningen en bedrijfshallen in het buitengebied. Criteria die enerzijds vernieuwing mogelijk maken en anderzijds een verbinding te leggen met de historie van het betreffende erf. Daarmee kunnen we blijvend het verhaal vertellen van de polder.

Het landschapsbeeld van de Noordoostpolder wordt in belangrijke mate bepaald door de agrarische bebouwing. Met name de opvallende schokbetonnen schuren en de honderden bakstenen pachters- en landarbeiderswoningen hebben door hun architectuur en materiaalgebruik een zekere eenheid in het nieuwe land gebracht. Die samenhang is nog geaccentueerd door de uitgekiende verdeling van boerderijen over de polder en door erfbeplantingen, die een belangrijke rol spelen in de 'groene aankleding' van de polder. Daarbij mag niet worden vergeten dat de situering, grootte, indeling en beplanting van de boerenerven, de terreinen die direct rond de boerderijen gelegen waren, ontleend zijn aan een functionele benadering van het werk- en leefgebied van de pachters en hun gezinnen.

Uit: Boerderijen in de Noordoostpolder, A.J. Geurts, 2003, p. 117.

Afwijkingsmogelijkheid

Naast het feit dat de welstandscriteria alleen de hoofdlijnen bepalen en ruimte laten voor vernieuwing, bestaat ook nog de mogelijkheid af te wijken van welstandscriteria. Het gaat dan om bouwplannen, die weliswaar niet voldoen aan de gebiedsgerichte of objectgerichte welstandscriteria, maar wel een hoogwaardige, moderne en/of innovatieve architectuur kennen en een positieve bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Dit is te beoordelen aan de hand van de algemene welstandscriteria. Ook om redenen van economische of maatschappelijke aard kan het college van burgemeester en wethouders afwijken van de welstandscriteria. Hoofdstuk 8 gaat hier nader op in.

¹ Voor een deel van het IJsselmeergebied gelden overigens wel welstandscriteria, namelijk voor het gebied waar lijnopstellingen van windmolens in het IJsselmeer zijn geplaatst. De criteria zijn vastgesteld in 2009 in het welstandsbeleid "Windmolenlijnopstellingen Noordoostpolder".

Hoofdkenmerken van de welstandscriteria

De hoofdkenmerken van de welstandscriteria voor het buitengebied laten zich als volgt omschrijven:

- De criteria leggen een link met de oorspronkelijke bebouwing en kavelindeling.
- De criteria zijn niet gedetailleerd maar op hoofdlijnen.
- De criteria laten ruimte voor traditionele bouw, maar ook voor een meer vernieuwende manier van uitvoering en/of materialisering.
- Het is mogelijk af te wijken van de criteria.

Ter inspiratie en informatie is aanvullend in bijlage 5 een beschrijving opgenomen van de beeldkwaliteit van de erven, de erfsingel, de oorspronkelijke erfinrichting en de traditionele boerderijen, woonhuizen en bijgebouwen en hun kenmerken.

Oorspronkelijke bebouwing

De boerderijen en arbeiderswoningen in het buitengebied van Noordoostpolder hebben een grote cultuurhistorische waarde. Het regelmatige patroon van boerderijen met erven met daarop veelal montageschuren, de arbeiderswoningen en de beplantingsmantel² rond de erven zijn uniek voor Nederland en zeer kenmerkend voor Noordoostpolder.



Karakteristiek is verder het beperkt aantal hoofdtypen en de korte periode van realisatie. Uitbreidingen en verbouwingen aan deze woningen, boerderijen inclusief eventueel aangebouwde schuur/stal en montageschuren dienen met respect voor de bestaande architectuur te worden uitgevoerd. Volstaan is echter met het stellen van eisen aan de meest naar de weg toegekeerd zijde van deze gebouwen, aangeduid met het begrip voorzijde.

Nieuwbouw

² Uit stedenbouwkundig en cultuurhistorisch oogpunt is het van belang de groensingels rond de erven te handhaven. Dat wordt echter niet door de welstandsnota geregeld maar via het bestemmingsplan.

Als afwijkingen op dit beeld vallen de nieuwe bedrijfsgebouwen en recent gebouwde woningen op, waarbij geen relatie met de bestaande bebouwing is gezocht. Deze zijn niet gebiedsspecifiek en dragen daardoor niet bij aan de samenhangende beeldkwaliteit van de polder.

Bij vervanging van een boerderij of woning wordt de karakteristiek van de oorspronkelijke bebouwing en indeling van erven als vertrekpunt gekozen. Daarbinnen is ruimte voor eigentijdse vernieuwingen en toevoegingen. Hierdoor blijft de karakteristiek levend en, in zekere zin, afleesbaar en herkenbaar.

De 'Structuurvisie Noordoostpolder 2025' biedt, onder voorwaarden, de mogelijkheid van extra wonen op erven door toevoeging van een extra bouwvolume (lees woning) naast de van oorsprong aanwezige bebouwing; *nieuwbouw als toevoeging*. Deze toevoeging vraagt om enkele criteria die toezien op een goede architectonische inpassing van dit nieuwe volume. Het is belangrijk dat dit nieuwe volume rekening houdt met de totale compositie op het erf; in ordening en hiërarchie. Hiermee blijft de oorspronkelijke opzet en inrichting van de erven herkenbaar.

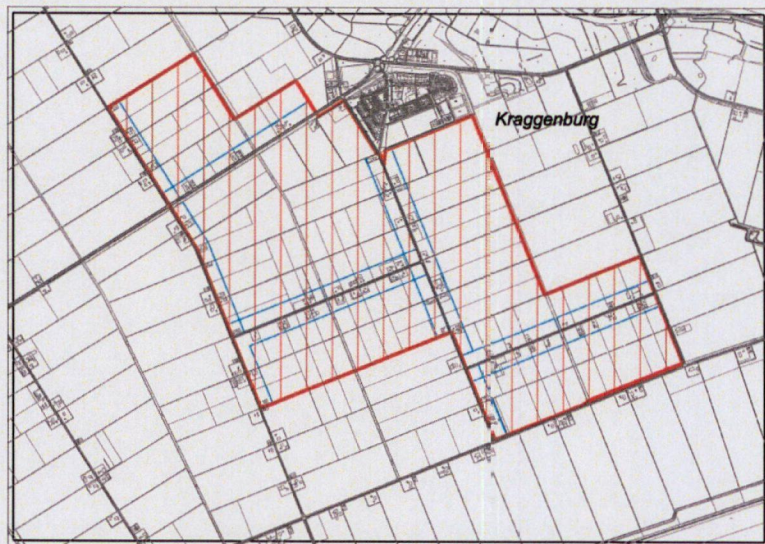
Bedrijfsgebouwen, behalve de voorzijde van de oorspronkelijke montageschuren, zijn welstandsvrij op eisen voor het kleurgebruik na.

De agrarische bedrijfsgebouwen kennen hun eigen dynamiek in de tijd. Zij zijn niet medebepalend voor het oorspronkelijke cultuurhistorische beeld van de polder. Door middel van ruimtelijke ordening (het bestemmingsplan) kan voldoende gestuurd worden op aard en omvang van die bouwmassa's en de plaatsing daarvan om tot een acceptabel geheel te komen.

Dat zijn belangrijke redenen waarom er in deze nota voor is gekozen aan deze gebouwen beperkte eisen van welstand te stellen.

Tuindersgebied

In het zuidoosten van de Noordoostpolder, nabij Kraggenburg, ligt van oudsher het zogeheten tuindersgebied (zie onderstaande kaart). Dit tuindersgebied kent een andere opzet en inrichting dan overige delen van Noordoostpolder en onderscheid zich daarmee.



Dat eigen karakter willen we behouden.

De standaard regeling in de Structuurvisie voor een extra bouwvolume is ook hier van toepassing, maar houdt geen rekening met dit 'eigen' karakter.

Toepassing van deze regeling vereist daarom maatwerk in de daarvoor benodigde juridisch-planologische procedure. Dit maatwerk bestaat uit een situering, vormgeving, detaillering en kleur- en materiaalgebruik dat rekening houdt met de oorspronkelijke

opzet en inrichting van het tuindersgebied. De hierna genoemde 'Gebiedscriteria voor extra woning(en) op een erf' zijn dan ook niet van toepassing in het gearceerde gebied.

Glastuinbouwgebieden bij Ens en Luttelgeest

De bebouwing in de glastuinbouwgebieden Ens en Luttelgeest heeft een meer neutrale kwaliteit en draagt in veel mindere mate bij aan het karakteristieke beeld en de ruimtelijke identiteit van de gemeente. Deze gebieden zijn welstandsvrij. De hierna genoemde gebiedscriteria voor het landelijk gebied zijn hier dan ook niet van toepassing. Op bijgaande kaarten zijn met een arcering de glastuinbouwgebieden aangegeven waar geen welstandseisen gelden.



4.4.2 Gebiedscriteria

Gebiedscriteria voor oorspronkelijke woningen en boerderijen³

De welstandscriteria gelden voor:

- a. Oorspronkelijke woningen en boerderijen: de voorzijden van verbouwingen en de voorzijden van uitbreidingen;
- b. montageschuren en oorspronkelijk aan woningen aangebouwde schuur/stal: de voorzijden.

Vormgeving

1. Bebouwingskarakteristieken van de voorzijde van woningen, de voorzijde van boerderijwoningen inclusief eventueel aangebouwde schuur/stal, en montageschuren dienen bij verbouwingen en uitbreidingen in acht te worden genomen, zodat een harmoniërend geheel ontstaat.

³ Onder oorspronkelijke woningen en boerderijen worden verstaan de woningen en boerderijen uit de periode 1942-1962, zoals:

- De Brabantse langgevelboerderij
- De ontginningsboerderij (Wieringermeerboerderij)
- Montagebouwboerderijen waarbij de woning in baksteen of hout (Oostenrijkse Noodwoning) is gebouwd en de schuur met behulp van schokbetonelementen.
- Arbeiderswoningen.

2. Relevant daarbij is: het woning- of boerderijtype, de kapvorm, de schaal en de maat.

Detailering, kleuren en materialen

3. De detailering dient aan te sluiten bij de oorspronkelijke vormgeving.
4. Toe te passen materialen dienen gelijk te zijn aan of aan te sluiten bij die van de bestaande voorzijde. Ook kunnen materialen worden gebruikt die bijdragen aan het verhogen van de architectonische kwaliteit.

Gebiedscriteria voor bedrijfsgebouwen

1. Bedrijfsgebouwen in het landelijk gebied zijn overwegend⁴ uitgevoerd in de RAL-kleuren die zijn opgenomen in paragraaf 4.4.3 of daarop gelijkende kleuren⁵.
2. Wanneer al een bedrijfsgebouw aanwezig is op het erf dan moet een nieuw bedrijfsgebouw overwegend zijn uitgevoerd in een toegestane RAL-kleur, die zoveel mogelijk aansluit bij de kleuren van het al aanwezige bedrijfsgebouw⁶.

⁴ Overwegend wil zeggen dat kleinere onderdelen als kozijnen, windveren en loopdeuren in afwijkende kleuren mogen zijn uitgevoerd. Sectionaaldeuren vallen hier niet onder vanwege hun omvang.

⁵ Niet altijd is van een kleur een RAL-nummer bekend. Een kleur zonder RAL-nummer is ook toegestaan mits deze nagenoeg overeenkomt met een toegestane RAL-kleur.

⁶ Voor alle duidelijkheid het gaat hier om de situatie waarbij de bestaande schuur blijft staan. Wordt de bestaande schuur vervangen dan geldt voor de nieuwe schuur gebiedscriterium 1.

Gebiedscriteria voor vervangende nieuwbouw boerderij of woning

Plaatsing

1. De bebouwing is geplaatst in de gevelijn van oorspronkelijke boerderij en/of woning.
2. De bebouwing is asymmetrisch gesitueerd op de kavel.
3. De nok-richting is gelijk aan die van de oorspronkelijke bebouwing.

Vormgeving

4. De bebouwing heeft een heldere hoofdvorm die qua breedte, hoogte en diepteverhouding refereert aan de oorspronkelijke bebouwing en voorzien is van een zadeldak.
5. Bij een aangekapte dakkapel is de omvang ondergeschikt aan het dakvlak.

Detailering, kleuren en materialen

6. Glimmende dakbedekking is niet toegestaan, met uitzondering van zonnepanelen.
7. Gebruik of refereer aan de stijlkenmerken van de oorspronkelijke bebouwing.



Referentiebeelden van nieuwbouwwoningen in het buitengebied. De beelden zijn bedoeld om een idee te geven van de grote verscheidenheid in vormgeving, detailering, kleur- en materiaalgebruik, die de welstandscriteria mogelijk maken. Daadwerkelijke toetsing vindt plaats aan de hand van de welstandscriteria, de beelden hebben een richtinggevend karakter.

Gebiedscriteria voor extra woning(en) op een erf

Plaatsing

1. De bebouwing ligt vanaf de wegzijde gezien achter het midden van het oorspronkelijke erf;
2. De bebouwing is vrij liggend en asymmetrisch op de kavel gesitueerd.

Vormgeving

3. De bebouwing heeft een robuust volume en heldere hoofdvorm;
4. De bebouwing is afgestemd op de verhoudingen van aanwezige bebouwing;
5. De hoofdvorm is voorzien van een zadeldak.

Detail/materiaal/kleur

6. Glimmende dakbedekking is niet toegestaan, met uitzondering van zonnepanelen;
7. Vernieuwende toepassingen zijn mogelijk, mits afgestemd op de oorspronkelijke bebouwing.

Afwijkingsmogelijkheid

Net als bij de hiervoor genoemde gebiedscriteria bestaat ook bij gebiedscriteria voor extra woning(en) op een erf de mogelijkheid af te wijken. De hardheidsclausule in hoofdstuk 8 gaat hier nader op in.

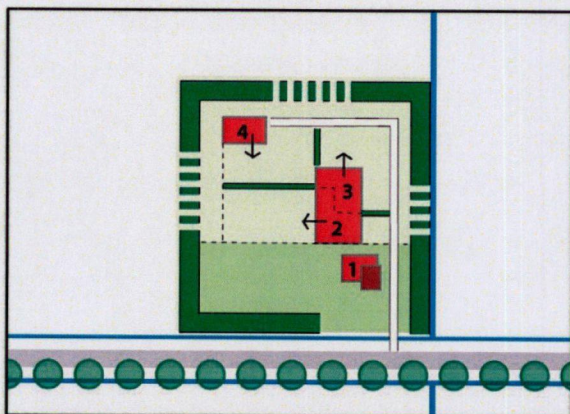
Na realisatie van vervangende nieuwbouw of extra woning zijn op verbouwingen en uitbreidingen van het betreffende bouwwerk de gebiedscriteria voor oorspronkelijke woningen en boerderijen van toepassing. De gebiedscriteria voor vervangende respectievelijk extra nieuwbouw zijn dan niet meer van toepassing.

Nadere toelichting plaatsing op het erf

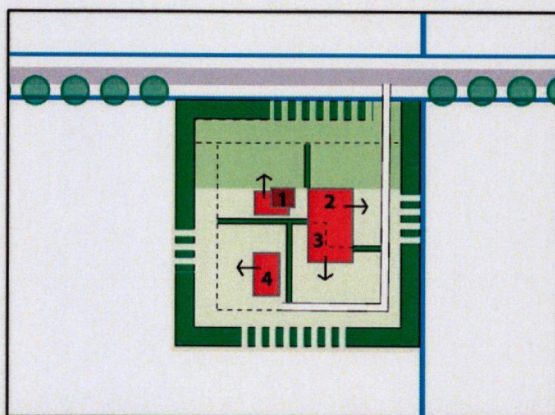
Voor de mogelijkheid van extra wonen op een erf zijn ter inspiratie en informatie onderstaande impressies gemaakt van een erfinrichting. Het betreft een noord- en zuid georiënteerd erf.

De impressies verbeelden met name de plaatsing op het erf van:

- de bestaande woning of een nieuwe woning ter vervanging van de bestaande woning (1);
- de verbouwde bestaande, in dit geval schokbeton, schuur (2) en (3);
- een nieuw gebouwde woning (4).



Noord georiënteerd erf



Zuid georiënteerd erf

4.4.3 Sneltoetscriteria

De kleur van bedrijfsgebouwen wordt in eerste instantie ambtelijk getoetst aan de hand van sneltoetscriteria. Blijkt uit deze ambtelijke toets dat de kleur niet voldoet aan de sneltoetscriteria, dan wordt het plan alsnog voorgelegd aan de welstandscommissie en getoetst aan de gelijkkluidende gebiedscriteria.

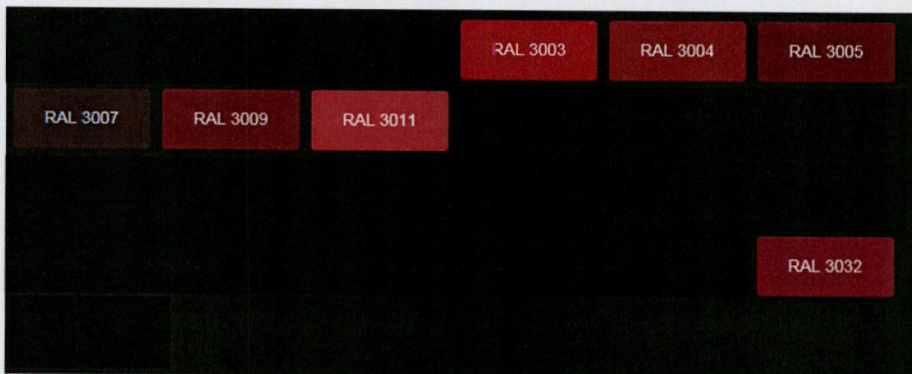
Sneltoetscriteria nieuwbouw bedrijfsgebouwen

1. Bedrijfsgebouwen in het landelijk gebied zijn overwegend⁷ uitgevoerd in onderstaande RAL-kleuren of daarop gelijkende kleuren⁸.
2. Wanneer al een bedrijfsgebouw aanwezig is op het erf dan moet een nieuw bedrijfsgebouw overwegend zijn uitgevoerd in een toegestane RAL-kleur, die zoveel mogelijk aansluit bij de kleuren van het al aanwezige bedrijfsgebouw⁹.

Toegestane RAL-kleuren

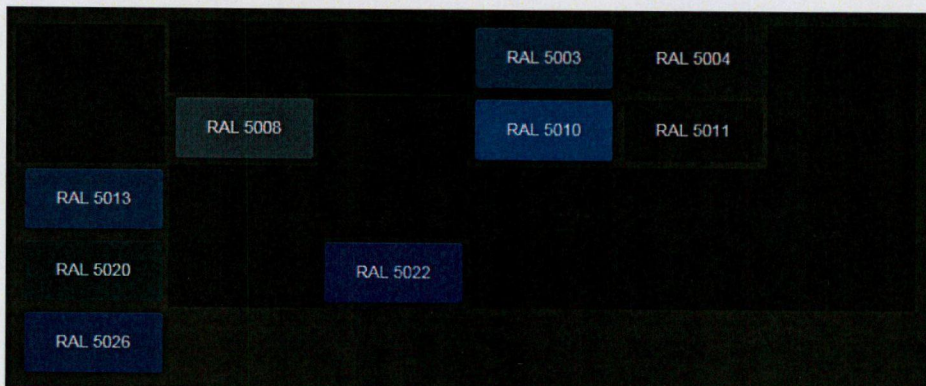
Roodtinten

De RAL-kleuren 3003 tot en met 3011 en 3032 zijn toegestaan. Deze roodtinten zijn alleen toegestaan voor de dakbedekking (inclusief eventuele knikstukken).



Blauwtinten

De RAL-kleuren 5003, 5004, 5008, 5010, 5011, 5013, 5020, 5022, 5026 zijn toegestaan.



Groentinten

⁷ Overwegend wil zeggen dat kleinere onderdelen als kozijnen, windveren en loopdeuren in afwijkende kleuren mogen zijn uitgevoerd. Sectionaaldeuren vallen hier niet onder vanwege hun omvang.

⁸ Niet altijd is van een kleur een RAL-nummer bekend. Een kleur zonder RAL-nummer is ook toegestaan mits deze nagenoeg overeenkomt met een toegestane RAL-kleur.

⁹ Voor alle duidelijkheid het gaat hier om de situatie waarbij de bestaande schuur blijft staan. Wordt de bestaande schuur vervangen dan geldt voor de nieuwe schuur gebiedscriterium 1.

De RAL-kleuren 6004 t/m 6009, 6012, 6014, 6015, 6020, 6022 en 6028 zijn toegestaan.



- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.

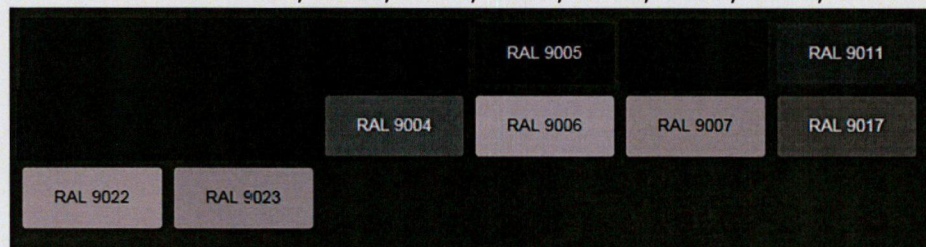
Grijs tinten

De RAL-kleuren 7000 t/m 7031, 7033 t/m 7043, 7045, 7046, 7048 zijn toegestaan.



Wit- en zwarttinten

De RAL-kleuren 9004, 9005, 9006, 9007, 9011, 9017, 9022, 9023 zijn toegestaan.



Status kleurweergave

De hiervoor opgenomen kleurweergave van de toegestane RAL-kleuren dient enkel ter illustratie. Bij toetsing zijn de genoemde nummers van de RAL-kleuren bepalend. Reden hiervoor is dat de kleurweergave (enigszins) kan afwijken van de daadwerkelijke RAL-kleur.

Notitie

Referentienummer
SWNL-0184473

Kenmerk
350296

Betreft
Kostenverhaal Erven Noordoostpolder

Geachte mevrouw De Rijk,

1 Opdracht

U heeft ons op 11 mei verzocht om in een notitie aan te geven of en op welke wijze eventueel kostenverhaal op de erven in de polder mogelijk is. Een aanzet daartoe hebben wij gedaan in een conceptofferte van 6 april, wat voor u de aanleiding is voor dit verzoek. Deze notitie voorziet daarin.

2 Vraagstelling

Door de schaalvergroting in de landbouw verdwijnt de agrarische bedrijfsvoering op de erven. Van de oorspronkelijke 1.600 erven blijven er naar verwachting 500 over. De gemeente staat toe dat op enkele erven meer woningen worden toegevoegd en dat de bedrijfswoning wordt omgezet in een burgerwoning. In de structuurvisie staat een totaal van 20 extra woningen. Door woningen toe te voegen, stijgt de (grond-)waarde van een erf. Middelen om de overige leeg gekomen erven te saneren ontbreken. Vraag is of en op welke wijze de gemeente de saneringskosten kan verhalen op de meerwaarde van toe te voegen woningen.

3 Uw voorstel

In uw conceptnotitie "vrijkomende erven" stelt u voor een "fonds" in te stellen (feitelijk een "voorziening" of "bestemmingsreserve"). Uit dit fonds moet het saneren van erven worden betaald. Het fonds wordt gevoed door een bijdrage te vragen bij een aanvraag om één of meer woningen toe te voegen op een erf dat aan de agrarische bedrijfsvoering is onttrokken (bijbehorend agrarisch perceel is verkocht aan een andere boer met ander, eigen, erf).

U wilt daarbij gebruik maken van artikel 5.24 van de Wro, waarin staat dat aan een overeenkomst inzake grondexploitatie een financiële bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling kan worden verbonden, mits dat is opgenomen in een vastgestelde structuurvisie.

4 Verdieping oriëntatie

Op 1 april hebben wij met u de problematiek besproken. De door u voorgestelde methode van bijdrage aan een fonds voor "ruimtelijke ontwikkeling" (art. 6.24 Wro) heeft als beperkingen dat:

- het niveau waarop kosten verrekend worden is dat van een "visie", veelal niet concreet genoeg om goede afspraken op te baseren;
- aanvragen om te mogen wonen op erven zullen het stadium van "kostenverhaal", dus exploitatieovereenkomst, vaak niet bereiken. Als er al een bestemmingswijziging nodig is, betreffen het "uitzonderingen" of "kruimelgevalen" in de sfeer van kostenverhaal (art. 6.2.1.a Bro) waar de aanvrager alleen leges hoeft te betalen. De gemeente heeft immers geen kosten aan openbare voorzieningen als het agrarisch bedrijf wordt vervangen door enkele woningen, anders dan wellicht een extra aansluiting op het riool of een wijziging van de aansluiting op de openbare weg;
- als er wel sprake is van "kostenverhaal" dan is een bijdrage aan een fonds voor een ruimtelijke ontwikkeling volstrekt vrijwillig en levert het de donateur zelf geen (in)direct voordeel op. Het vrijwillige karakter mag niet leiden tot "betaalplanologie" als er gewoon recht op een

omgevingsvergunning is na het voldoen van de leges en het betalen van de noodzakelijke kosten volgens de kostensoortenlijst;

- het middel, bijdragen aan fondsen, maakt geen onderdeel meer uit van de onlangs aangenomen Omgevingswet, de opvolger van de Wro, die naar verwachting over anderhalf jaar in werking treedt;
- daar moet aan worden toegevoegd dat de commissie BBV per maart 2016 nieuwe regels voor grondexploitaties heeft vastgesteld waarin per 1-1-2016 het vormen van (bovenwijkse) voorzieningen of fondsen ten laste van grondexploitaties is verboden.¹ Alleen het aanleggen van een bestemmingsreserve uit de winst van een gemeentelijke grondexploitatie is nog toegestaan.

In het gesprek is geduid dat op termijn een derde van alle erven niet meer gebruikt worden voor de agrarische bedrijfsvoering. Sommige erven liggen op aantrekkelijke locaties, doch velen niet en dreigen te verpauperen. Ingrijpen is, naast sociaal wenselijk, ook om planologische redenen goed te verdedigen. Echter gaat de wet uit van het verhalen van kosten die de overheid moet maken om een (bestemmings- of omgevings-)plan uit te voeren. Deze kosten mogen uitsluitend bestaan uit kosten die op de "kostensoortenlijst" (art. 6.2.4. Bro) staan. In het algemeen zijn dat kosten voor openbare voorzieningen en compenserende maatregelen voor teloor gegane waarden. Het bestrijden van verpaupering komt niet voor op de kostensoortenlijst.

Ook is zijdelings aandacht gevraagd voor de eisen die het moderne agrarische verkeer stelt aan het wegennet. Deze investeringen in verbreding en verbetering moet worden toegerekend aan het plan dat er profijt van heeft (art. 6.13 lid 6 Wro). Voor een burgerwoning valt het profijt van een bredere weg niet aan te tonen als daarmee de situatie niet wezenlijk beter wordt dan dat het was.

5 Verhaalsmogelijkheden

Gemeente hebben drie instrumenten die het verpauperen van erven tegen kunnen gaan of waarbij u de waardecreatie door woningbouw kunt gebruiken voor andere doeleinden:

1. actief grondbeleid;
2. handhaven;
3. omgevingsplan – nieuw voor oud.

5.1 Actief grondbeleid.

Erven waaraan woningen kunnen worden toegevoegd krijgen een hogere waarde, terwijl erven die aan hun functie worden onttrokken in onbruik raken. U kunt overwegen om voorkeursrecht toe te passen waarin elke aan agrarisch gebruik onttrokken woning met bedrijfsgebouwen aan u te koop moet worden aangeboden. Afhankelijk van uw beleidskeuze wordt het erf afgewaardeerd naar agrarisch gebruik (sloop en verkoop aan een agrarisch bedrijf als landbouwgrond) of na bestemmingswijziging geschikt gemaakt voor een passende bestemming.

Voorkeursrecht is een opmaat voor onteigenen. Onteigenen zal echter niet aan de orde kunnen zijn omdat daarvoor de vereisten (sociale huur en/of infrastructuur) ontbreken. Zonder voorkeursrecht is uw aanbod altijd vrijblijvend.

In principe zal een taxateur rekening houden met de eventueel te verwachten waardestijging van het object na herbestemming. De meerwaarde als gevolg van het toevoegen van woningen komt dan bij de eigenaar terecht, terwijl de gemeente het risico houdt om die meerwaarde te realiseren.

Actief grondbeleid geeft u wel regie, maar niet direct de (financiële) middelen om te sturen.

¹ Notitie Grondexploitaties 2016 – Commissie BBV

5.2 *Handhaven.*

De schaalvergroting in de landbouw heeft al jaren de aandacht van het gemeentebestuur en het beleid is er "altijd"² op gericht om voor vrijkomende agrarische gebouwen, via een vrijstelling, wonen of agrarisch verwante bedrijven toe te staan.

Handhaven op de verordening zal er toe leiden dat bij gebrek aan belangstelling voor de vrijstellingscategorieën, de eigenaar gedwongen wordt de lege gebouwen voor zeer lage prijzen (sloopwaarde) aan te bieden.

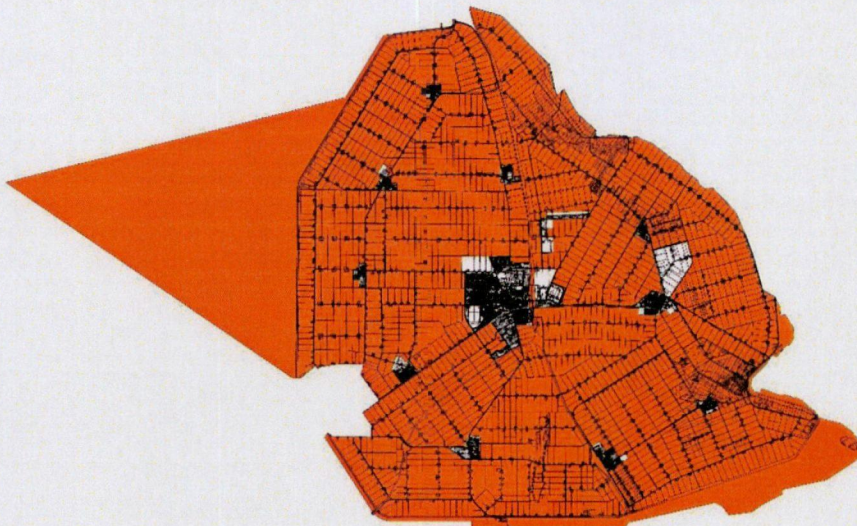
Dat is een moment om als gemeente het actief grondbeleid in te zetten door u als koper op te werpen. Als echter de eigenaar er al niet in is geslaagd om een goede bestemming c.q. prijs voor zijn opstallen te krijgen (lees waarde te creëren), waarom zal de gemeente dat dan wel lukken, kortom het risico dat er geld bij moet is niet denkbeeldig.

Een objectief afwegingskader wanneer u wel of niet kunt kopen, zal zich lastig verhouden tot de persoonlijke omstandigheden in het geval. Handhaven is geen gemakkelijke oplossing.

Wel stelt het u in staat een leeg erf te handhaven, geen andere functies te hoeven gedogen en de eigenaar te ontlasten door het aan te kopen.

5.3 *Omgevingsplan.*

U heeft op 21 maart jongstleden de Beheersverordening Landelijk Gebied vastgesteld.



Uit de motivering blijkt dat de verordening vooral is opgesteld om een valide kader te scheppen over alle verlopen bestemmingsplannen in het gebied, in afwachting van duidelijkheid omtrent de stikstofwetgeving. De beheersverordening is conserverend van aard, voor ontwikkeling wordt expliciet verwezen naar een daarvoor op te stellen nieuw bestemmings-/omgevingsplan. Onder de werking van een beheersverordening is er geen kostenverhaal mogelijk.

De verordening gaat specifiek in op de cultuurhistorie van de erven in het landschap. De vraag die het oproept is of de schaalvergroting in de landbouw ten koste mag gaan van deze karakteristiek of dat u ondanks de schaalvergroting de huidige inrichting met vele kleine erven wenst te

² Zie beheersverordening en daarin opgenomen bestemmingsplannen landelijk gebied (2004 en 1977)

behouden. Kunnen er keuzes worden gemaakt tussen gebieden die cultuurhistorische bescherming genieten en delen van de gemeente waar dat niet of minder is. De keuze die u met betrokkenen maakt is leidend voor de doelstellingen die een bestemmingsplan kan faciliteren en het kostenverhaal dat daar onderdeel van kan zijn.

Wat wij u voorstellen is dat u een bestemmings-/omgevingsplan maakt dat vooruit kijkt naar het nieuwe gebruik van de polder. In het plan kan een investeringsprogramma worden opgenomen waarin de "nieuwe polder" zich voorbereidt op de agrarische toekomst met grootschalige bedrijven, goede ontsluiting, moderne ICT infrastructuur en ruimte voor wonen, recreëren en cultuurhistorie waar dat succesvol kan zijn. Als immers tweederde van de agrarische bedrijven verdwijnen door schaalvergroting, dan zou de consequentie kunnen zijn dat een substantieel deel van de openbare voorzieningen (wegen, rioleringen, bruggen, sloten) dezelfde schaalvergroting ondergaan omdat zij niet meer noodzakelijk zijn. U kunt, als het ware, met de markt, een stap mee naar voren nemen.

Voor de ontwikkeling van een dergelijk plan moet een begroting worden opgesteld van investeringen in de openbare ruimte die noodzakelijk zijn om de polder de stap vooruit te laten zetten. Het kan daarbij niet gaan om achterstallig onderhoud, maar om toevoegingen aan het landschap en de infrastructuur, kosten die staan op de kostensoortenlijst ex. art. 6.2.4. en 6.2.5. Bro, bijvoorbeeld:

- sloop en wegnemen van in onbruik te raken voorzieningen;
- wegverbreding;
- fietspaden;
- waterhuishouding;
- nutsvoorzieningen;
- kosten van maatregelen in het gebied.

In het plan kan ook worden opgenomen, als voorheen, hoe het te handhaven of uit te breiden erf zich moet manifesteren in het landschap.

Voor het handhaven van de kwaliteit stellen wij ons voor om juist schaarste, dus waarde, te creëren. Bijvoorbeeld door omzettingen naar wonen c.q. het toevoegen van woningen te begrenzen en een relatie te leggen tussen het toestaan van extra woningen en het in onbruik raken van erven.

Voor de investeringen moeten kostendragers gegenereerd worden waar u de investeringen uit kunt dekken. Kostendrager zijn onder andere bouwplannen voor extra woningen en de uitbreiding van een (agrarisch bedrijfs-) gebouw met meer dan 1.000 m² BVO.

6 Conclusies

Aan het toevoegen van woningen op bestaande erven zijn geen of nauwelijks kosten verbonden voor het aanbrengen of wijzigen van openbare voorzieningen (kostensoortenlijst). Er is dan geen grondslag voor een overeenkomst over het verhalen van kosten, laat staan een verzoek om een vrijwillige bijdrage te verlenen voor het saneren van erven, hoe goed in de structuurvisie ook geduid.

De oplossingsrichting voor het tegengaan van verpaupering van leeg gekomen erven kan eerder gezocht worden in actief grondbeleid (opkopen en herbestemmen), eventueel handhaven, of het gezamenlijk ontwikkelen van een omgevingsplan, waarin juist wordt ingespeeld op de schaalvergroting en de kosten van het aanpassen van de openbare voorzieningen, worden verhaald op de nieuwe ontwikkelingen.

Verantwoording

Projectnummer : 350296
Referentienummer : SWNL-0184473
Revisie :
Datum : 17 mei 2016

Auteur(s) : M.J.R. (Marc) Braaksma
E-mail adres : Marc.braaksma@sweco.nl
Gecontroleerd door : M.J.R. Braaksma
Paraaf gecontroleerd : 
Goedgekeurd door : Drs. ing. J.W. Popken
Paraaf goedgekeurd : 