

**Onderwerp**

“Beleidsuitwerking extra woningen op vrijkomende agrarische erven” van de gemeente Noordoostpolder

Kern mededeling:

De gemeente Noordoostpolder heeft bij het college van Gedeputeerde Staten het verzoek ingediend om in te stemmen met haar beleidsuitwerking voor extra woningen op vrijkomende agrarische erven (hierna te noemen: de beleidsuitwerking). Het betreft een beleidskader die op hoofdlijnen richting geeft aan de toekomstige gebruiksmogelijkheden van in onbruik geraakte agrarische erven. Het primaat van de beleidsuitwerking is gelegen in de herontwikkeling naar een woonfunctie, waarbij bedrijfsbebouwing kan worden vervangen door woningen.

De verwachting is dat als gevolg van schaalvergroting in de landbouw en maatschappelijke en/of demografische trends, vele agrarische bedrijven zullen verdwijnen. Onderzoeken van onder andere Alterra geven aan dat voor de provincie Flevoland deze ontwikkeling zich met name in de gemeente Noordoostpolder zal gaan manifesteren.

De gemeente heeft het college van Gedeputeerde Staten verzocht om voor deze beleidsuitwerking af te wijken van het Omgevingsplan vanwege strijd met essentiële onderdelen van het Omgevingsplan (clustering van bebouwing in het landelijk gebied). Het Omgevingsplan biedt de mogelijkheid om op experimentele basis af te wijken van het Omgevingsplan.

Mededeling:

Het college van Gedeputeerde Staten heeft besloten om onder voorwaarden een positieve grondhouding aan te nemen ten aanzien van het verzoek van de gemeente Noordoostpolder, en hiermee de bereidheid uit te spreken om te verkenen of door toepassing van het experimentenkader van het Omgevingsplan Flevoland 2006 afgeweken kan worden van het provinciale omgevingsbeleid.

De nu voorliggende beleidsuitwerking van de gemeente geeft vooral de hoofdlijnen voor het vervolggebruik van de vrijkomende agrarische erven aan. Er wordt binnenkort een uitvoeringskader opgesteld waarin de toepassing van de beleidsuitwerking meer op detailniveau zal worden vastgelegd. In dit uitvoeringskader zullen ook de provinciale belangen ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit worden geborgd. Tegelijk zal in dit uitvoeringskader de uitgangspunten, zoals deze staan vermeld in het OPF, voor toepassing van het experimentenkader worden meegenomen. Pas nadat overeenstemming bestaat over dit uitvoeringskader zal het college van Gedeputeerde Staten dit aan u voorleggen, zodat u in de gelegenheid bent uw wensen en bedenkingen aan het college van Gedeputeerde Staten kenbaar kunt maken. Omdat het hier gaat om een onderzoek naar de mogelijkheid tot het afwijken van het provinciaal beleid op experimentele basis, is uiteindelijk het college van Gedeputeerde Staten, gehoord hebbende uw wensen en bedenkingen, bevoegd een besluit te nemen ten aanzien van de toepassing van het experimentenkader.

Het gaat nu om de aankondiging van de start van een mogelijke afwijkingsprocedure door toepassing van het experimentenkader. Als deze mededeling daar aanleiding toe geeft, kunnen uw Staten naar aanleiding daarvan reeds aandachtspunten meegeven voor de procedure.

Registratienummer

1859001

Datum

16 februari 2016

Auteur

drs. H.M. Korte

Afdeling/Bureau

RE

Openbaarheid

Passief openbaar

Portefeuillehouder

Lodders, J.

Ter kennisname aan PS en

burgerleden



Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Verzoek B&W NOP en de Beleidsuitwerking	1816740	Ja
Brief aan gemeente Noordoostpolder	1869159	ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
		Tot

Aan Gedeputeerde Staten van
Provincie Flevoland
Postbus 55
8200 AB LELYSTAD

Uw bericht van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
-		344228	3 november 2015
Onderwerp	Bijlagen	Inlichtingen	
beleidsuitwerking	1	mw. M.A. de Rijk, (0527) 63 33 29	
mogelijkheden voor extra woningen op vrijkomende agrarische erven			

Geacht college,

Met deze brief treft u onze beleidsuitwerking 'Mogelijkheden voor extra woningen op vrijkomende agrarische erven' aan. Wij vragen u vriendelijk om kennis te nemen van deze beleidsuitwerking en verzoeken u om medewerking aan het afwijken van het Omgevingsplan Flevoland t.a.v. het bundelingsbeleid.

Structuurvisie Noordoostpolder

Op 9 december 2013 heeft onze gemeenteraad de Structuurvisie Noordoostpolder 2025 vastgesteld. In de Structuurvisie constateert onze raad dat het aantal vrijkomende agrarische erven in gemeente Noordoostpolder snel toeneemt (volgens onderzoek van Alterra gemiddeld 25 erven per jaar). In toenemende mate is er sprake van leegstand op agrarische erven. Deze leegstand zet de leefbaarheid en vitaliteit van het landelijk gebied sterk onder druk. Onze raad meent dat het toestaan van extra woningen op deze erven één van de instrumenten is die deze neerwaartse spiraal kan tegengaan. De raad heeft om die reden in de Structuurvisie, onder voorwaarden, aangegeven ruimte te willen bieden aan extra woningen op erven.

De ruimte die onze structuurvisie biedt, voorziet in een behoefte. De gemeente heeft al diverse concrete verzoeken ontvangen van bewoners en eigenaren van vrijkomende erven, die gebruik willen maken van de mogelijkheid om op erven extra te wonen. De beleidsuitwerking is wat ons betreft een goede basis voor bestemmingsplanherzieningen die dit soort initiatieven planologisch mogelijk maken.

Provinciaal beleid

De provincie Flevoland is in 2014 met veel gebiedspartners tot een Agenda Vitaal platteland gekomen. Wij zijn blij dat de provincie de problematiek van de vrijkomende agrarische erven onderkent en net als ons zoekt naar een verruiming van mogelijkheden voor niet-agrarisch gebruik, waaronder wonen.

Het Omgevingsplan uit 2006 biedt echter geen ruimte om extra woningen op erven toe te staan. Het toevoegen van woningen kan, volgens het in het Omgevingsplan genoemde bundelingsbeleid, enkel binnen bestaand stedelijk gebied, of in aansluiting daarop, plaatsvinden.

Verzoek

Na ambtelijk vooroverleg is afgesproken dat het verzoek aan Provinciale Staten via uw college van Gedeputeerde Staten wordt ingediend. Wij vragen u daarom in te stemmen met ons verzoek af te mogen wijken van het Omgevingsplan 2006 (met inachtneming van de voorwaarden die wij in de beleidsuitwerking daaraan stellen), en dit voor te leggen aan Provinciale Staten.

In de bijgevoegde beleidsuitwerking onderbouwen wij ons verzoek en geven wij nader vorm en inhoud aan deze beleidsvoornemens

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.

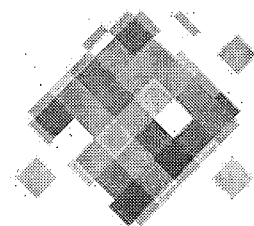
Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

Bijlagen:

- beleidsuitwerking "Mogelijkheden voor extra woningen op vrijkomende erven"
- 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 Behoeftte	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 RO-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.

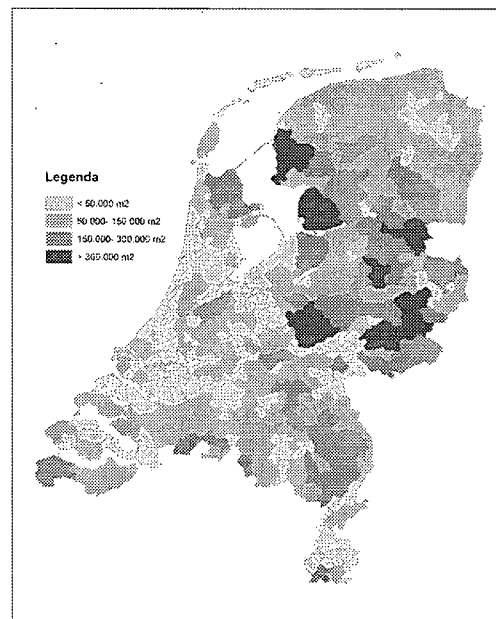
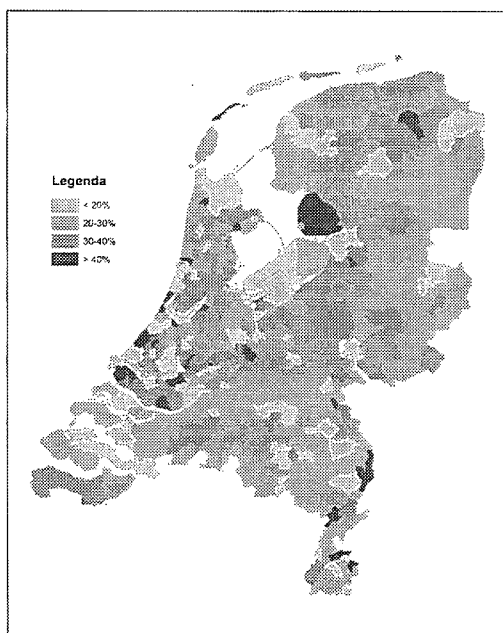
2.1 Doorzettende trend

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.

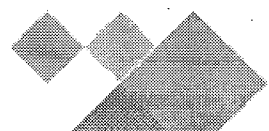
In sommige situaties is de eigenaar niet in staat het erf goed te blijven onderhouden. Het resultaat is dat de erven in toenemende mate verrommelen en daardoor slecht in de markt liggen. Op sommige plekken is het ook gewoon heel lastig erven te kunnen verkopen, vanwege een gebrek aan marktpotentie. Veel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





Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

College van burgemeester en wethouders van de
gemeente Noordoostpolder
Postbus 155
8300 AD EMMELOORD

Verzenddatum

17 FEB. 2016

Onderwerp

Beleidsuitwerking extra woningen op Vab's

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

1869159

Geacht college,

Wij hebben uw verzoek inzake Beleidsuitwerking extra woningen op vrijkomende agrarische bouwpercelen in goede orde ontvangen op 9 november 2015. Zoals reeds ambtelijk met vertegenwoordigers van uw gemeente is besproken heeft de behandeling vertraging opgelopen in verband met ziekte en de feestdagen. Daarnaast heeft het de nodige voorbereidingstijd gekost op welke wijze dit verzoek qua proces in goede banen te leiden. Hiervoor heeft er ook op bestuurlijk niveau de nodige afstemming plaatsgevonden.

Uw verzoek betreft een herontwikkeling van een begrensd aantal erven. Leidend voor deze herontwikkeling is het gemeentelijke woningbouwprogramma voor de huidige programmering en nieuw initiatieven tot 2022 (hetgeen neerkomt op 26 woningen voor de vrijkomende erven (excl. 9 woningen voor de Wellerwaard)). U wenst met deze beleidsuitwerking bedrijfsbebouwing in te ruilen voor nieuwe woningen, waarbij de oorspronkelijke bebouwing zoveel mogelijk behouden blijft. Dit betekent 2 á 3 woningen per erf extra.

Deze beleidsuitwerking past niet in het Omgevingsplan Flevoland 2006 (OPF). In het OPF staat vermeld dat solitaire clusters van bebouwing niet zijn toegestaan, doch dat hier op experimentele basis van kan worden afgeweken. Wij hebben in onze vergadering van 16 februari 2016 besloten hier positief tegenover te staan. Toepassing van het experimentenkader betekent dat Provinciale Staten eerst in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar worden gemaakt. Deze wensen en bedenkingen zullen door ons worden afgewogen bij de definitieve besluitvorming omtrent de toepassing van het experimentenkader.

Tegelijk met deze positieve grondhouding geven wij u aanvullende voorwaarden mee voor het door u op te stellen uitvoeringskader. Dit uitwerkingskader zal meer inhoudelijke richting moeten geven aan de toepassing van de beleidsuitwerking in de praktijk. De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en het bieden van een kwaliteitsimpuls zijn bij deze nadere detaillering leidend. De voorwaarden die voorgesteld worden zijn dan ook als volgt:

1. Het maximaal aantal woningen op een erf wordt begrensd op 4, waarbij onderzocht dient te worden of voor de 3^e en 4^e woning een billijke en nader te bepalen bijdrage verlangd kan worden voor een bovenlokale kwaliteitsimpuls.

2. Er dient op erfniveau een maatwerk-beeldkwaliteitsplan opgesteld te worden voor zowel de bebouwing als de erfinrichting en de landschappelijke inpassing.
3. De landschappelijke inpassing op het erf alsmede het behoud of herstel van de erfsingels dient juridisch geborgd te worden.
4. Alle bedrijfsbebouwing dient betrokken te worden bij de transformatie, met dien verstande dat karakteristieke bebouwing zoals een schokbetonschuur in beginsel behouden dient te blijven, hetzij als nieuwe woning, hetzij als bijgebouw bij de nieuwe woning(en).
5. Er dient onderzocht te worden of er een juridische borging gemaakt kan worden voor de overheveling van bouwrecht van stoppende agrarische bedrijven naar agrarische bedrijven met een uitbreidingswens.

Het is belangrijk om te weten dat de beleidsuitwerking niet eerder kan toegepast, dan nadat het uitwerkingskader in samenwerking met de provincie tot stand is gekomen en is vastgesteld.

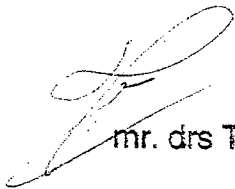
Wij verzoeken u bij het opstellen van dit uitwerkingskader een nadere invulling te geven aan deze voorwaarden.

Indien voorafgaand aan de vaststelling van het uitwerkingskader behoefte is aan bestuurlijk overleg, dan vernemen wij dat graag.

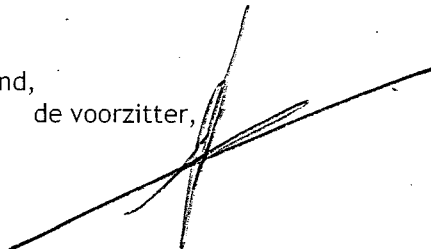
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter,



mr. drs T. van der Wal



L. Verbeek