

# **Beleidsnota Nieuwe Landgoederen Schouwen-Duiveland**

21 maart 2005

Afdeling R&M

## **Samenvatting**

### Inleiding

Kenmerkend voor Schouwen-Duiveland is het open agrarische landschap en de onlosmakelijke verbondenheid met het omringende water. Een samenspel van fysieke, biotische en culturele processen heeft geleid tot het huidige landschap. Sociaal-maatschappelijk, cultureel en economisch zijn er ontwikkelingen gaande die vragen om nieuwe mogelijkheden van ruimtegebruik. Een van deze nieuwe ruimteclaims is de wens tot realiseren van nieuwe landgoederen. Om goed om te kunnen gaan met de vraag naar nieuwe landgoederen dient gemeente Schouwen-Duiveland hiertoe beleid op te stellen.

### Wettelijke kaders

Ten aanzien van Nieuwe Landgoederen zijn de volgende wettelijke kaders van belang: Nota Ruimte; Natuurschoonwet; Streekplan; Provinciale Woonvisie; structuurvisie en (ontwerp)bestemmingsplan buitengebied.

Concrete randvoorwaarden blijken echter alleen voort te komen uit het Streekplan Zeeland van 1997. In de aanvulling op het streekplan genaamd Vitaliteit en Kwaliteit wordt niet nader ingegaan op Nieuwe Landgoederen. Hoewel provincie Zeeland een leidraad voor procedures en mogelijkheden ten aanzien van Nieuwe Landgoederen heeft laten opstellen, biedt dit geen juridische kaders. Naar verwachting zal het in 2006 te verwachten Omgevingsplan van de Provincie Zeeland meer duidelijkheid bieden over de concrete randvoorwaarden.

### Beleidsstrategie

Ten aanzien van het locatievraagstuk voor nieuw landgoederen wordt gekozen voor een loskoppeling van het bestemmingsplan buitengebied. Locatiespecifiek onderzoek door een erkend bureau moet uitwijzen of -, en op welke wijze nieuwe landgoederen binnen het landschap ingepast kunnen worden. Hiermee wordt de markt meer ruimte geboden en wordt kwaliteit en maatwerk gegarandeerd.

### Gemeentelijke randvoorwaarden Nieuwe Landgoederen

De gemeentelijke randvoorwaarden Nieuwe Landgoederen worden uitgesplitst naar een aantal verschillende aspecten, dit zijn:

- algemene uitgangspunten
- situering
- maatvoering
- inrichting
- gebruik
- bebouwing
- beheer
- procedure (nog nader uit te werken)

Ten aanzien van de geformuleerde randvoorwaarden wordt vermeld welke bronnen hieraan ten grondslag liggen.

## **Inleiding**

Teneinde verzoeken voor nieuwe landgoederen in behandeling te kunnen nemen dient gemeentelijke beleid op dit punt voor handen te zijn. Naar aanleiding van een eerder beleidsvoorstel heeft de Raad het college verzocht te komen met een concretisering van de inhoudelijke criteria inzake nieuwe landgoederen.

Middels deze beleidsnota nieuwe landgoederen wordt aan dit verzoek gehoor gegeven. Bij het opstellen van deze nota is rekening gehouden met de verschillende argumenten zoals die zijn geopperd bij voorgaande commissie- en raadsvergaderingen.

## 1. Wettelijke kaders

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van Nieuwe Landgoederen dient te passen binnen de wettelijke kaders en streefbeelden die worden bepaald door beleid van hogerhand. Hiertoe zijn de hieronder vernoemde beleidsstukken relevant:

- Nota Ruimte
- Natuurschoonwet
- Streekplan
- Provinciale Woonvisie
- Structuurvisie Schouwen-Duivenland
- Bestemmingsplan buitengebied

In het kort zal hier eerst worden aangegeven in hoeverre deze beleidsstukken van belang zijn inzake nieuwe landgoederen.

### 1.1 Nota Ruimte

De Nota Ruimte vervangt de ruimtelijk relevante rijksnota's c.q. de planologische kernbeslissingen (PKB's), behorende bij de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (en de Actualisering daarvan in de Vinac) en het Structuurschema Groene Ruimte. In de Nota Ruimte wordt het Rijksbeleid ten aanzien van onder andere de volgende facetten uiteengezet:

- o Lokale milieukwaliteit
- o Water
- o Natuur
- o Recreatie
- o Landschap
- o Cultuur (-historie)

In relatie tot nieuwe landgoederen wordt in de Nota Ruimte expliciet genoemd:

'... Nieuwbouw in het buitengebied: los van de sloop van vervanging of hergebruik van bestaande verspreide bebouwing kan voor verbetering van het buitengebied soms ook nieuwbouw van woningen en mogelijkheden voor werken wenselijk zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld met behulp van woningbouw financiële middelen worden gegenereerd voor de aanleg van recreatie- en/of natuurgebieden ("rood voor groen", landgoederen, buitenplaatsen) of voor creatie van ruimte voor waterberging ("rood voor blauw"). Provincies hebben de laatste jaren vooral ervaring opgedaan met de ontwikkeling van nieuwe landgoederen...'

'...Voor nieuwbouw en eventueel nieuwe dorpen die in dit kader mogelijk worden gemaakt, geldt bovendien dat gebruik wordt gemaakt van de ruimte rondom kernen en wordt aangesloten bij bestaande bebouwingspatronen en bij bebouwingsclusters en bebouwingslinten in het buitengebied. Hiermee wordt een te grote spreiding van woningen voorkomen en behouden zowel de meer landelijke gebieden van Nederland in het algemeen, als het buitengebied in het bijzonder, zoveel mogelijk hun open karakter. Tevens wordt hierdoor voorkomen dat specifieke functies die gebonden zijn aan het buitengebied, zoals de landbouw, op den duur onnodige

hinder ondervinden van dergelijke verspreide woningbouw...' (Bron: Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, Hfst. 3.4.5.1, april 2004)

De Nota Ruimte stelt richting gemeente niet direct harde randvoorwaarden, maar vormt de basis waarop de provincie haar beleid moet vaststellen. Zodoende is het op gemeentelijk niveau van belang om op de hoogte te zijn van het beleid op Rijksniveau.

## 1.2 Natuurschoonwet

De gewijzigde Natuurschoonwet 1928 biedt eigenaren van landgoederen bepaalde fiscale faciliteiten. Om in aanmerking te komen voor deze fiscale faciliteiten zal het landgoed moeten voldoen aan verschillende voorwaarden alvorens zij wordt gerangschikt onder deze wet.

De randvoorwaarden zoals die gesteld worden in het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 worden binnen de gemeentelijke randvoorwaarden niet exact overgenomen. Hiervoor is gekozen omdat de Natuurschoonwet zich voornamelijk richt op reeds bestaande landgoederen, en daarom ruimere kaders stelt dan voor realisatie van nieuwe landgoederen wenselijk is. Met name betreffende oppervlak, inrichting en gebruik van het nieuwe landgoed bestaan verschillen. Echter zijn de gemeentelijke randvoorwaarden wel zodanig opgesteld dat rangschikking van nieuwe landgoederen onder de natuurschoonwet mogelijk is.

## 1.3 Streekplan

Het streekplan Zeeland dateert uit 1997 en haalt beknopt de mogelijkheid aan voor realisering van nieuwe landgoederen:

'...Burgerwoningen in het buitengebied: Buiten de kernen dient de woonfunctie niet te worden uitgebreid. Op deze algemene beleidslijn kunnen drie uitzonderingssituaties van toepassing zijn: ...De derde uitzondering heeft betrekking op de mogelijkheid voor de realisering van landgoederen. In een aantal gebieden bestaat de mogelijkheid voor de realisering van een woning van hoge kwaliteit in een bos van tenminste 5 ha. Voor de intenties en mogelijkheden van deze beleidslijn wordt verwezen naar paragraaf 4.8...'

In paragraaf 4.8 wordt ten aanzien van de Nieuwe Landgoederenregeling genoemd:

'...Doel van het bieden van deze mogelijkheid is drieledig: het versterken van de landschappelijke structuur; het realiseren van een toename van het bosareaal in Zeeland; en het bieden van mogelijkheden voor wonen naar behoefte, zonder daarmee schade te doen aan de hoofdfuncties van het landelijk gebied. Geschikte locaties voor landgoederen zijn met name de volgende: bij Schuddebeurs, in de binnenduintrand van Schouwen..., daarnaast kunnen aansluitend aan steden en dorpen en in de ontwikkelingszones plattelandstoerisme, waar het landschapsbeleid gericht is op verdichting, mogelijkheden voor een landgoed worden geboden. De mogelijkheden worden geboden onder strikte voorwaarden. Het moet gaan om een beperkte begrensde zone, die geprojecteerd wordt aansluitend aan bestaande bebouwingsconcentraties, passend binnen het landschapspatroon en de ruimtelijke en landschappelijke ontwikkelingsvisie. De ingediende plannen moeten van hoge kwaliteit zijn, waarbij met name gelet moet worden op de landschappelijke inpassing

en de toegankelijkheid van het bosgebied...'. (Bron: *Streekplan Zeeland, Provinciale Staten van Zeeland, hfst. 4.1.4 en 4.8.2, september 1997*)

In opdracht van de Provincie Zeeland wordt in 2002 door 'Bosch Slabbers, tuin- en landschapsarchitecten' een leidraad voor mogelijkheden en procedures ten aanzien van nieuwe landgoederen in de provincie Zeeland opgesteld. Binnen deze leidraad komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- de locaties, waar kan het wel en waar kan het niet, toegespitst op de typische Zeeuwse landschappelijke kwaliteiten,
- de rol van de grondeigenaar/initiatiefnemer(s)
- de rol van de landschapsarchitect
- de rol van de makelaar/projectontwikkelaar
- het planologische voortraject (de aanvraag ten behoeve van de wijziging van het bestemmingsplan)
- de rol van de gemeente
- de rol van de provincie
- het uitvoeringstraject, van planontwikkeling tot en met de aanleg, w.o. de architectenkeuze (m.b.t. de gebouwen) en kwaliteitsbewaking
- de financiering en de subsidiemogelijkheden
- de fiscale faciliteiten van de Natuurschoonwet

Deze leidraad is een overzichtelijke en complete beschrijving van alle aspecten die bij het realiseren van een nieuw landgoed komen kijken. Zij geeft een helder beeld van het doel dat de Provincie met nieuwe landgoederen voor ogen heeft. Omdat deze leidraad geen juridisch bindend stuk is wordt teruggegrepen op de randvoorwaarden zoals die in het streekplan zijn geformuleerd. Gezien de beknopte beschrijving van nieuwe landgoederen binnen het streekplan ligt juridisch gezien de interpretatieruimte van het concept nieuwe landgoederen erg breed.

Naar aanleiding van een evaluatie van het streekplan in 2002 verschijnt in 2004 een Streekplanherziening met de naam Vitaliteit en Kwaliteit. Een belangrijk deel van deze Streekplanherziening heeft betrekking op de vitaliteit van het landelijk gebied. Er vinden beleidsaanpassingen en –aanvullingen plaats die beogen de bestaande regelgeving te stroomlijnen, te versoepelen of te verminderen, zodanig dat het eenvoudiger wordt om kansen op het platteland te benutten.

De hoofdlijnen die aan bod komen binnen deze streekplanherziening zijn onder andere:

- Nieuwe Economische Draggers;
- Landschapscampings;
- wonen in monumentale/cultuurhistorische boerderijen;
- zorg- en woonzorgboerderijen.

Daarnaast komt een verzameling onderwerpen aan de orde waarvoor het nodig is het bestaande beleid aan te vullen of aan te passen, waaronder onder andere 'burgerwoningen in het buitengebied'.

Echter over aanpassingen binnen het streekplan ten aanzien van nieuwe landgoederen wordt in deze herziening niet gesproken. Hieruit kan opgemaakt worden dat ten aanzien van Nieuwe Landgoederen tot op heden het streekplan van 1997 vigerend is.

Weliswaar wordt door Provincie Zeeland op dit moment van schrijven gewerkt aan een nieuw Omgevingsplan, de opvolger van het streekplan. Ondanks de vermoedens

die bestaan ten aanzien van aanpassingen in de paragraaf Nieuwe Landgoederen stelt op dit moment het streekplan van 1997 de juridische kaders.

Ten aanzien van het provinciale uitgangspunt '...een woning van hoge kwaliteit in een bos van tenminste 5 ha. ...' wil de gemeente graag in overleg met de provincie de mogelijkheden onderzoeken naar andere inrichtingsvormen van een landgoed die beter aansluiten bij het wijdse karakter van het Schouwen-Duivelandse landschap. Hierbij zal worden gezocht naar een inrichtings- en gebruiksvorm van nieuwe landgoederen die beter aansluiten op het Rijksbeleid dat bredere kaders biedt dan het op dit moment nog vigerende Streekplan Zeeland.

#### 1.4 Provinciale Woonvisie – bouwsteen voor het Omgevingsplan

De Provinciale Woonvisie, vastgesteld door Provinciale Staten op 12 november 2004, introduceert een nieuwe zienswijze ten aanzien van woningbeleid. Binnen de Woonvisie wordt de contingentering vervangen door een ander instrument. Hiertoe dienen een drietal uitgangspunten uit het Streekplan 1997 te worden gewijzigd en/of geconcretiseerd. De binnen deze Woonvisie opgenomen wijzigingen zullen worden gehard in het Omgevingsplan, dat in mei 2006 zal worden vastgesteld. Omdat de wijzigingen echter in strijd zijn met essentiële streekplanteksten, zal ter overbrugging van de tussenliggende periode van bijna 2 jaar een streekplanherziening worden opgesteld. Dit betekent dat de nieuwe werkwijze pas na vaststelling van de streekplanherziening in maart 2005 zal worden ingevoerd.

Toch worden Gemeenten reeds verzocht mee te werken aan, en te anticiperen op de richtlijnen zoals die binnen de Woonvisie worden voorgesteld.

In het kader van nieuwe landgoederen is de belangrijkste wijziging ten opzichte van het streekplan als volgt:

- Uitgaande van het huidige streekplanbeleid van bundeling is het voorstel de huidige uitgangspunten over opvang van natuurlijke groei en migratie te wijzigen in een vaste verhouding tussen stedelijke ontwikkelingszones, dragende kernen en overige kernen. Deze vaste verhouding heeft betrekking op de groei van de woningvoorraad. Voor Schouwen-Duiveland is deze verhouding bepaald op 70-30 voor respectievelijk dragende kernen en overige kernen.

Ten behoeve van deze nieuwe werkwijze dienen gemeenten planningslijsten woningbouw op te stellen waarin zij richting Provincie kenbaar maken welke in- en uitbreidingsplannen zij op de agenda hebben staan. Deze planningslijsten zullen getoetst worden aan de 70-30 verhouding zoals die voor Schouwen-Duiveland geldt. Deze planningslijsten woningbouw kunnen jaarlijks worden bijgesteld en daarom is dit nieuwe provinciale sturingsinstrument in de woningbouw veel minder star dan de voorgaande contingenteringsregeling. Bij toetsing van de planningslijsten door Provincie zal ook meer nadruk worden gelegd op kwaliteit van plannen dan op aantallen. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk.

Gezien het incidentele en unieke karakter van nieuwe landgoederen, en de wens deze niet planmatig te willen ontwikkelen, zal het veel moeilijker zijn deze altijd goed in de planningslijsten op te kunnen nemen. Echter door de strenge randvoorwaarden die gesteld worden aan nieuwe landgoederen ten aanzien van kwaliteit, mag verwacht worden van de Provincie dat zij, uiteraard binnen bepaalde perken, flexibel zullen omgaan met het meetellen van nieuwe landgoederen binnen de 70-30 verhouding. Wellicht dat de in maart 2005 te verwachten streekplanherziening hier meer uitsluitel over kan geven. Of mogelijk anderszins worden in het voor 2006 geplande

Omgevingsplan duidelijke voorschriften opgenomen over de regelingen met betrekking tot nieuwe landgoederen.

### 1.5 Structuurvisie Schouwen-Duiveland

Binnen de structuurvisie Schouwen-Duiveland wordt met betrekking tot bebouwing in het buitengebied genoemd:

'...Vanwege het beleid dat is gericht op het behoud van het open karakter van het landschap, is bijzondere aandacht nodig voor opgaande bebouwingselementen in het landschap. Een algemeen aanvaard uitgangspunt bij het toelaten van opgaande elementen is dat het landschap afleesbaar moet blijven. Dat wil zeggen dat artefacten die de directe omgevingsschaal overstijgen, herkenbaar cq. afleesbaar moeten zijn in hun vorm, functie en plaats. Aan een kerktoren in de verte is af te lezen dat daar een dorp is gelegen, en een hoge voedersilo is een aanwijzing dat daar een boerenbedrijf ligt. Dergelijke herkenningspunten zijn onlosmakelijk verbonden met de functie van de omgeving waarin het is gesitueerd. De situering van (individuele) hoge bebouwingselementen op Schouwen-Duiveland mag alleen plaatsvinden indien deze als 'landmark' kan fungeren en een structuurversterkend karakter bezit...'

Met betrekking tot Nieuwe Landgoederen wordt expliciet genoemd:

'...Op Schouwen-Duiveland bestaan ook mogelijkheden voor het realiseren van nieuwe landgoederen: een woning van hoge kwaliteit in een bos van tenminste 5 hectare. Dit is een bijzondere woonvorm die een bijdrage kan leveren aan de verhoging van de landschappelijke kwaliteit en de leefbaarheid in kernen. Een voorwaarde hiervoor is dat het landgoed openbaar toegankelijk moet zijn. De gemeente voert een terughoudend beleid ten aanzien van nieuwe landgoederen, zowel uit het oogpunt van de woningbouwmogelijkheden op het eiland als van het ruimtebeslag.

De realisering van nieuwe landgoederen is in principe ten laste van de uitbreiding van de woningvoorraad buiten de kern Zierikzee en komt niet direct ten laste van die kern waar het landgoed gebouwd gaat worden. Vanwege de ruimtelijke impact in relatie tot open gebieden kunnen nieuwe landgoederen gesitueerd worden:

- direct aansluitend aan de binnenduinrand, Schuddebeurs, en het krekengebied Ouwerkerk;
- direct aansluitend aan bebouwingsconcentraties (wonen en verblijfsconcentraties), indien passend in het gewenste landschapsbeeld;
- in gebieden waar ze onderdeel uitmaken van natuurontwikkelings- en landschapsbouwprojecten...'

Alle plannen die bij de gemeente worden ingediend zullen van geval tot geval worden beoordeeld. Voorkomen moet worden dat nieuwe landgoederen landschappen met een open karakter en kenmerkende dorpsilhouetten aantasten. Hiervoor zal onder meer een landschapstoets worden opgesteld op basis van het gewenste landschapsbeeld. Indien een initiatief aansluitend aan een woon- of recreatieconcentratie is gelegen, zal tevens worden getoetst aan gewenst beeld en ontwikkeling van de betreffende concentraties. Deze zullen als uitwerking van de structuurvisie per concentratie worden opgesteld.

Uit het oogpunt van zowel landschap als volkshuisvesting wil de gemeente, als uitwerking van de structuurvisie, het aantal nieuwe landgoederen maximaliseren...'

Binnen de structuurvisie wordt voorgesteld om met betrekking tot het locatievraagstuk van nieuwe landgoederen uit te gaan van een aantal zoekgebieden,

waarvoor nadere uitwerkingen moeten worden vervaardigd. Binnen dit beleidsdocument wordt daarentegen geadviseerd om geen gebruik te maken van op voorhand vastgestelde zoekgebieden. Op verzoek van de Raad, en mede omdat verbetering van de landschappelijke kwaliteit altijd uitgangspunt dient te zijn bij het realiseren van nieuwe landgoederen wordt het voorstel om het aantal landgoederen te maximaliseren losgelaten.

#### 1.6 (Ontwerp) bestemmingsplan buitengebied

Het bestemmingsplan buitengebied is in beperkte mate van belang voor de ontwikkeling van Nieuwe Landgoederen. Voorgesteld wordt namelijk om nieuwe landgoederen los te koppelen van het bestemmingsplan. Aan deze keuze liggen onder andere de volgende gedachten ten grondslag:

- Vastleggen van 'zoekgebieden nieuwe landgoederen' in een bestemmingsplankaart kan alleen op een zeer generaliserende manier. Hierdoor zou een situatie ontstaan waarin locaties die uitermate geschikt zijn voor realisering van een landgoed niet in aanmerking komen omdat ze net buiten het zoekgebied vallen, en vice versa voor ongeschikte locaties die wel binnen het zoekgebied vallen. Hierdoor raak je als gemeente (en provincie) de sturingsmogelijkheid op wenselijke locaties kwijt.
- Het herbestemmen van huidige agrarische gronden met bestemming 'zoekgebied landgoed' zal direct doorwerken in de grondprijs en ongetwijfeld tot veel maatschappelijke discussies leiden.
- Een bestemming 'zoekgebied landgoederen' zal een grote aantrekkingskracht uitoefenen op projectontwikkelaars die hier een bijzonder segment kunnen ontwikkelen. Twijfels bestaan over de mate waarin 'projectmatig landgoederen ontwikkelen' en de doelstelling van 'verbetering en verbijzondering van de lokale landschappelijke kwaliteit' samengaan.

Voorgesteld wordt om middels een artikel 19 WRO-procedure te komen tot partiele wijziging van het bestemmingsplan ten behoeve van geschikt bevonden 'nieuwe landgoed-plannen'. Op deze wijze kan direct het ruimtelijk concept van het nieuwe landgoed binnen het bestemmingsplan worden vastgelegd. Hierbij kan gedacht worden aan een onderverdeling binnen de bestemming landgoed naar bos, natuurontwikkeling, elementen t.b.v. openbaarheid, enzovoorts.

## 2. Beleidsstrategie

Gezien de hoogwaardige kwaliteit die de Gemeente Schouwen-Duiveland verlangt van Nieuwe Landgoederen en hun landschappelijke inpassing, moet gezocht worden naar een wijze van beleid die deze hoogwaardige kwaliteit ook daadwerkelijk kan garanderen.

Eerdere voorstellen voor het binnen het Bestemmingsplan Buitengebied opnemen van zoekgebieden met een wijzigingsbevoegdheid voor Nieuwe Landgoederen zorgde voor onduidelijkheid bij zowel burgers, initiatiefnemers als gemeente.

Door het loskoppelen van het beleid ten aanzien van Nieuwe Landgoederen van het Bestemmingsplan Buitengebied, wordt het vraagstuk van mogelijke potentiële locaties bij de markt gelegd. De initiatiefnemers van Nieuwe Landgoederen zullen middels een goede ruimtelijke onderbouwing aan moeten tonen dat de lokale ruimtelijke kwaliteit met behulp van een nieuw landgoed op een bepaalde locatie een aanzienlijke verbeteringsslag kan maken. Indien dit aangetoond kan worden kan de initiatiefnemer aan de hand van door de gemeente geformuleerde spelregels zijn plannen verder proberen te verwezenlijken. Enerzijds wordt op deze wijze de markt meer vrijheid geboden, anderzijds wordt middels de geformuleerde randvoorwaarden het gewenste ambitieniveau gewaarborgd.

De hierna volgende stroomdiagrammen maken inzichtelijk welke essentiële verschillen er bestaan tussen bestemmingsplangebonden en locatiespecifiek beleid. Van beide vormen worden de voor- en nadelen genoemd.

### **Bestemmingsplangebonden beleid**

#### **Voordelen:**

- Duidelijkheid t.a.v. potentiële ontwikkelingslocaties
- Eenduidig beleid

#### **Nadelen:**

- Het opstellen van een goede inventarisatiekaart met potentiële locaties is een zeer tijdrovende bezigheid en bovendien erg duur.
- Biedt geen ruimte voor maatwerk
- Kaart is snel verouderd en niet flexibel ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen
- Minder grip op proces

### **Locatiespecifiek beleid**

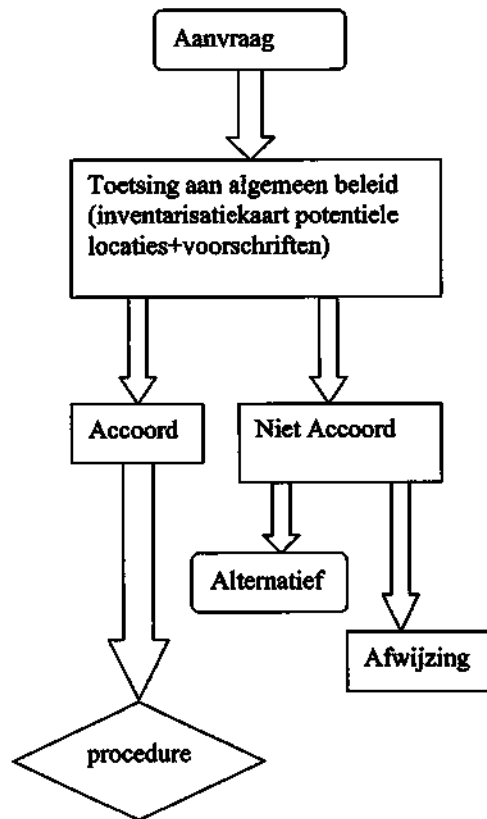
#### **Voordelen:**

- Elke locatie is uniek, beleid is toegespitst op kenmerken van de locatie: maatwerk
- Biedt gemeente meer grip op proces
- Beleid groeit mee in de tijd, is flexibel t.a.v. vernieuwde inzichten
- Garantie voor verbetering landschappelijke kwaliteit
- Vooronderzoek en uitwerking van plannen ligt bij de marktpartijen, de gemeente heeft hierbij slechts een regie-functie: tijd- en kostenbesparing

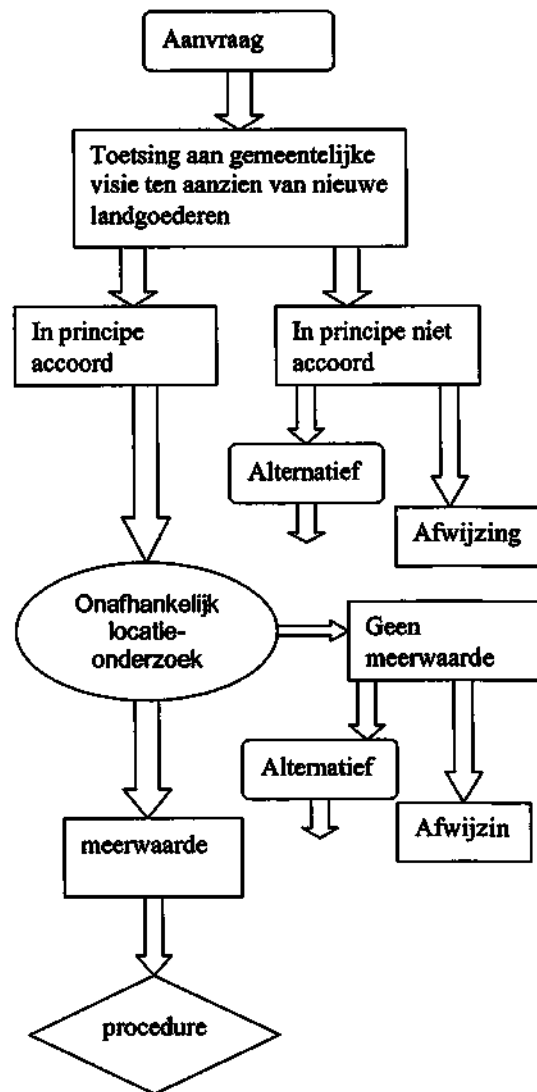
#### **Nadelen:**

- In eerste instantie voor aanvrager geen absolute zekerheid of de beoogde locatie in aanmerking komt voor een nieuw landgoed

### Bestemmingsplangebonden beleid



### Locatiespecifiek beleid



Gemeente Schouwen-Duiveland staat in principe welwillend tegenover realisering van nieuwe landgoederen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het concept van nieuwe landgoederen geheel nieuwe materie is voor de gemeente. Teneinde medewerking te kunnen verlenen aan ontwikkeling van nieuwe landgoederen is dit beleid nieuwe landgoederen geformuleerd. Gezien de onbekendheid met de materie is de gemeente Schouwen-Duiveland zich ervan bewust dat inzichten inzake toepassing van nieuwe landgoederen hoogstwaarschijnlijk bijgesteld zullen worden in de loop der tijd. Vanuit de gemeente bestaat de wens het beleid mee te kunnen laten groeien met de vernieuwde inzichten. Hierbij dient een compromis te worden gevonden tussen flexibiliteit van het beleid, en rechtszekerheid voor de burger/initiatiefnemer. Een en ander zal in de nader uit te werken procedures worden opgenomen.

### **3. Gemeentelijke randvoorwaarden**

#### **Inleiding**

Aansluitend op het vigerende en het binnenkort te verwachten beleid op bovengemeentelijk niveau dient de gemeente Schouwen-Duiveland beleid te formuleren ten aanzien van Nieuwe Landgoederen.

Uitgangspunten en doelstellingen van de gemeente zijn reeds in hoofdstuk 1 van dit stuk verwoord.

Om vorm te geven aan de naleving van deze wensbeelden zijn door de gemeente randvoorwaarden opgesteld waaraan plannen voor nieuwe landgoederen dienen te voldoen alvorens medewerking wordt verleend aan de te doorlopen procedures.

Ten aanzien van de gemeentelijke randvoorwaarden waaraan een nieuw landgoed dient te voldoen is een onderverdeling gemaakt op basis van de volgende indeling:

- algemene randvoorwaarden
- situering
- maatvoering
- inrichting
- gebruik
- bebouwing
- beheer
- procedure

Deze onderverdeling van randvoorwaarden is, zij het in gewijzigde vorm, overgenomen uit de Natuurschoonwet 1928.

De gehanteerde randvoorwaarden zijn deels overgenomen uit bestaande beleidsdocumenten, en deels nieuw geformuleerd ten behoeve van het gemeentelijke beleid met betrekking tot nieuwe landgoederen.

Om inzichtelijk te maken wat de achterliggende bronnen zijn bij de verschillende randvoorwaarden wordt hier na elke afzonderlijke randvoorwaarde met behulp van lettercombinaties naar verwezen.

De onderstaande lettercombinaties verwijzen naar de volgende achterliggende bronnen:

- |              |  |
|--------------|--|
| - <i>NR</i>  | <i>Nota Ruimte</i>   |
| - <i>NSW</i> | <i>NatuurSchoonWet</i>   |
| - <i>SP</i>  | <i>Streekplan</i>  |
| - <i>SV</i>  | <i>StructuurVisie</i>  |
| - <i>BV</i>  | <i>Beleids Voorstel (nieuw geformuleerd gemeentelijk beleid)</i> |

### 3.1 Algemene randvoorwaarden

Uitgangspunt bij het realiseren van een nieuw landgoed dient in alle gevallen te zijn het verbeteren van de lokale landschappelijke kwaliteit. Alleen indien sprake is van een beduidende verbetering van deze landschappelijke kwaliteit zal door de Gemeente Schouwen-Duiveland medewerking worden verleend inzake de te doorlopen procedures. (NR/SP/SV)

Verbetering van de landschappelijke kwaliteit is een ruim begrip en kan daarom op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Landschappelijke kwaliteit is bovendien sterk gebonden aan de specifieke locatie en haar directe omgeving. Vakkundig, door externen uit te voeren onderzoek, eventueel in overleg met de gemeente, dient in kaart te brengen hoe en waaruit de landschappelijke kwaliteiten zijn opgebouwd ter plaatse -, en in directe omgeving van de beoogde locatie. Uit dit onderzoek zal moeten blijken dat sprake is van een uit ruimtelijk oogpunt gezien minder wenselijke situatie die door realisatie van een nieuw landgoed aanzienlijk zal verbeteren. Hierbij zal de gemeente de ruimtelijke onderbouwing voor een locatiekeuze toetsen. (BV)

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat bij realisatie van een nieuw landgoed verbetering van de landschappelijke kwaliteit voorop staat, en dat de mogelijkheid tot wonen op deze locatie hieraan is ondergeschikt. (BV)

Plannen voor nieuwe landgoederen zullen altijd moeten worden getoetst aan overig beleid dat van toepassing is op de betreffende locatie. Hierbij moet gedacht worden aan regelingen ten aanzien van historische waarden, milieu, ~~vegel- en habitatrichtlijn~~, watertoets, keur van het waterschap, verkeer, etcetera. *natuur en landschap.*

Bij de planontwikkeling voor nieuwe landgoederen dient reeds in een vroeg stadium in beeld te worden gebracht op welke wijze zal worden omgegaan met afvoer van afvalwater en aansluiting op nutsvoorzieningen.

### 3.2 Randvoorwaarden situering

Met betrekking tot de locaties waar realisatie van nieuwe landgoederen als wenselijk kan worden beschouwd kan geen eenduidig kaartbeeld worden geschetst. Zoals eerder genoemd zou dit te generaliserend werken en waarschijnlijk niet tot het gewenste resultaat leiden. Daarentegen wordt, aansluitend op het streekplan, binnen de structuurvisie Schouwen-Duiveland gesproken over potentiële zoekgebieden. Hoewel deze zoekgebieden mogelijke potentie bieden voor realisering van nieuwe landgoederen, zal ten aanzien van de locatievraag hieraan niet getoetst worden. Van belang is de ruimtelijke kwaliteit op de beoogde locatie, en de mate waarin hier middels toepassing van een 'nieuw landgoed' verbetering in aangebracht kan worden. Bij de bepaling van de mogelijke potentie van een locatie gelden een aantal 'spelregels': (BV)

- Voor gebieden direct aansluitend aan bebouwingsconcentraties moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:
  - Zichtlijnen op en vanuit Zierikzee, zoals die aangegeven zijn in het zichtlijnenonderzoek gemeente Zierikzee van december 1981, mogen niet worden aangetast; (SV)

- de beschermde dorpsgezichten van Dreischor, Noordgouwe en Brouwershaven mogen door realisatie van landgoederen niet worden aangetast; *(SP/SV)*
  - bestaande landschappelijke, ecologische, historische of culturele waarden mogen niet onevenredig worden aangetast; *(SP/SV)*
  - aanwezige agrarische bedrijven mogen niet worden belemmerd in hun bedrijfsvoering, dit geldt zowel op basis van de vergunde rechten als op basis van de uitbreidingsmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. *(SP/SV)*
  - nieuwe landgoederen kunnen niet gesitueerd worden op locaties die Gemeente Schouwen-Duiveland van belang acht voor mogelijke toekomstige uitbreiding van de kernen. *(BV)*
- Voor gebieden waar landgoederen deel uit maken van natuurontwikkelings- en landschapsbouwprojecten moet voldaan worden aan de volgende voorwaarden:
- realisatie van een nieuw landgoed op een bepaalde locatie mag niet strijdig zijn met overig vastgesteld of nader uit te werken landschappelijk beleid. *(BV)*
  - nieuwe landgoederen kunnen ingezet worden als middel om natuurontwikkelings- en landschapsbouwprojecten te realiseren; hierbij kunnen eventueel bestaande hindercirkels geen belemmering vormen voor het realiseren van nieuwe natuur. *(NB)*
  - Aansluiting van nieuwe landgoederen op natuurgebieden die worden gekenmerkt door hun openheid kan alleen wanneer geen afbreuk wordt gedaan aan deze openheid. Hier kan dus geen bos worden gerealiseerd. De mogelijkheden hiertoe zullen met provincie nader moeten worden besproken. *(BV)*

### 3.3 Randvoorwaarden maatvoering

Een nieuw landgoed dient ten aanzien van de maatvoering aan de volgende randvoorwaarden te voldoen:

- Het totale oppervlak van het nieuwe landgoed dient minimaal 5 hectare te zijn. *(NSW/SP)*
- Zowel het geheel als de afzonderlijke delen van openbaar en privaat terrein binnen het nieuwe landgoed moeten een aaneengesloten gebied vormen, hiertoe dient te worden voldaan aan de volgende eisen ten aanzien van aaneengeslotenheid:
  - Het gebied mag niet worden doorsneden door verharde wegen breder dan of gelijk aan 5 meter; *(NSW)*
  - Het gebied mag niet worden doorsneden door waterlopen breder dan of gelijk aan 25 meter; *(NSW)*
  - Het gebied mag niet worden doorsneden door dijken, of afbreuk doen aan andersoortige karakteristieke lijnvormige landschapselementen; *(BV)*
  - Ten behoeve van de herkenbaarheid van het landgoed als ruimtelijke eenheid dient gestreefd te worden naar een

compacte maatvoering die in vorm goed aansluit op de  
plaatstelijke ruimtelijke structuur; (BV)

### 3.4 Randvoorwaarden inrichting

Momenteel wordt door het vigerende Streekplan Zeeland van 1997 gesteld dat een landgoed moet bestaan uit minimaal 5 hectare bos. Met provincie zal worden bekeken of deze omschrijving van bos specifiekler toegespitst kan worden op de Schouwen-Duivelandse situatie. Binnen de vernieuwde Natuurschoonwet is een dergelijke aanpassing reeds gemaakt. Indien hier binnen het te verwachten omgevingsplan meer ruimte in wordt geboden, dan zal (met goedkeuring van Provincie) de inrichting van nieuwe landgoederen aan de volgende randvoorwaarden moeten voldoen:

- Een nieuw landgoed dient in zijn totaliteit duurzaam te worden ingericht (BV) *(definitie duurzaamheid: Onder duurzame ontwikkeling wordt een ontwikkeling verstaan die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien)*
- Ten aanzien van de duurzame inrichting kan gesteld worden dat ontwikkeling van streekeigen, standplaatsspecifieke vegetatietypen nagestreefd dient te worden. Dit is van belang voor de ontwikkeling van een stabiel ecologisch evenwicht van flora en fauna met een relatief grote soortenrijkdom. (BV)
- Aan de provincie zal worden voorgesteld om, overeenkomstig de natuurschoonwet, uit te gaan van een inrichting van het openbare deel van het landgoed bestaande uit minimaal 30 procent houtopstand en het overige deel bestaande uit (semi-toegankelijke) natuurontwikkeling. (NSW, BV)
- Ten behoeve van de aanplant van nieuwe houtopstanden en ontwikkeling van nieuwe natuur dient een goed onderbouwd beplantingsplan te worden opgesteld. Ten aanzien van de vervaardiging van het beplantingsplan wordt een hoge mate van deskundigheid gesteld. Het beplantingsplan dient in goed overleg met de gemeente tot stand te komen.
- Binnen het nieuwe landgoed bestaat de mogelijkheid tot het aanleggen van water. Hiermee wordt bedoeld: waterlopen die noodzakelijk zijn voor de waterhuishouding van het landgoed en andere waterpartijen. Ook ten aanzien van het water geldt dat sprake moet zijn van een ecologisch duurzame inrichting. Dit houdt in: ecologisch en aquatisch-ecologisch verantwoorde toepassing van oevers en oppervlaktewater. Bij het maken van de plannen voor een nieuw landgoed zal in het kader van de watertoets ook een waterhuishoudingsplan moeten worden vervaardigd. Dit waterhuishoudingsplan zal door het waterschap goedgekeurd moeten worden. Hiertoe is het verstandig het waterschap in een vroeg stadium van de planontwikkeling te betrekken. (NR/NSW/BV)

### 3.5 Randvoorwaarden gebruik

Het gehele landgoed dient, met uitzondering van het private bebouwingskavel, openbaar toegankelijk te zijn en dient middels een padenstructuur te zijn ontsloten. *(NR/SP/SV/NSW)*

Ten aanzien van het private bebouwingskavel gelden de volgende randvoorwaarden:

- In navolging van de Natuurschoonwet mag maximaal 1 ha. van het landgoed aan de openbaarheid worden onttrokken ten behoeve van **privaat gebruik (gebouw, erf, privé-tuin, bijgebouwen)** *(NSW)*
- Conform het streekplan kan op een landgoed één wooneenheid worden gerealiseerd *(SP)*. Hierbij dient het gebouw ook daadwerkelijk te worden aangewend voor woondoeleinden. Hoewel de gemeente bereid is mee te denken over een eventueel iets bredere invulling van de gebruiksfunctie van een landgoed, stelt het vigerende streekplan de wettelijke kaders. Misschien dat het te verwachten omgevingsplan van de provincie ruimere mogelijkheden biedt in deze. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van het gemeentelijk beleid inzake beroepen aan huis of provinciaal beleid ten aanzien van zorg- en woonzorgboerderijen.

Ten aanzien van de openbaarheid en padenstructuur gelden de volgende randvoorwaarden:

- De toegankelijke wegen en paden moeten min of meer gelijkmatig over het landgoed verdeeld zijn. Ten behoeve van de te bepalen minimale lengte te realiseren pad wordt gebruik gemaakt van de volgende kunstgreep: Aan een pad is een directe belevingsomgeving te verbinden. Uitgegaan wordt van een directe belevingsomgeving van 25 meter aan weerszijden van het pad. Het pad is nu te beschouwen als een strook van 50 meter breed over een bepaalde lengte. Op deze wijze is een pad te meten in oppervlakte in plaats van lengte. Uitgaande van een belevingsomgeving van 50 meter (25 meter aan weerszijden van het pad) dient minimaal 50% van de totale oppervlakte van het landgoed bestreken te worden door de strook 'pad met belevingswaarde'. Bij situering van paden op de perceelsgrenzen betekent dit dat de strook 'pad met belevingsomgeving' ook buiten het landgoed valt. Dit gedeelte strook 'pad met belevingswaarde' buiten de perceelsgrenzen van het landgoed telt niet mee bij de berekening van de minimale oppervlakte 'pad met belevingsomgeving' van 50%. *(BV)*
- De wegen en paden moeten tenminste toegankelijk zijn voor voetgangers, bij voorkeur uitgevoerd in halfverharding. *(NSW)*
- De wegen en paden moeten het gehele jaar van zonsopkomst tot zonsondergang toegankelijk zijn. *(NSW)*
- De wegen en paden moeten tot het landgoed behoren en mogen dus geen eigendom zijn van derden. *(NSW)*
- De openstelling van het landgoed moet duidelijk en waarneembaar door middel van borden aangegeven zijn. *(NSW)*

- Ten behoeve van de openbaarheid dient parkeergelegenheid van beperkte omvang te worden gecreëerd. (NSW)
- Ten behoeve van de openbaarheid dienen een aantal voorzieningen binnen het landgoed opgenomen te worden. Hierbij gaat het met name om voorzieningen ten behoeve van extensieve recreatie zoals bankjes, vuilnisbakken en voetgangersbruggetjes. Voor deze voorzieningen worden geen normen geformuleerd ten aanzien van aantallen per ha., echter dienen aantallen te zijn afgestemd op de inrichting van het landgoed. (BV)
- Binnen het landgoed kunnen geen gronden worden aangewend voor agrarische doeleinden. (BV)

### 3.6 Randvoorwaarden bebouwing

Een nieuw landgoed is een uniek element in het landschap en dient in eerste instantie aangelegd te worden ter versterking van de plaatselijke landschappelijke kwaliteit. Gesteld is dat de mogelijkheid tot wonen op een nieuw landgoed ondergeschikt is aan het landschappelijke karakter ervan. Om deze hiërarchische verhouding tussen landschap en woonfunctie tot uitdrukking te brengen dient de architectuur van het woongebouw zich volledig naar het landschap (lees: nieuwe landgoed in haar directe omgeving) te schikken. Op basis van het voorgaande zijn ten aanzien van de bebouwing de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

- Volgens provinciale richtlijnen dient op een nieuw landgoed een gebouw gerealiseerd te worden met allure. Wegens het tot op heden niet voorhanden zijn van een door provincie vastgesteld maximaal te realiseren bouwvolume, stelt de gemeente hier in eerste instantie geen voorwaarden aan. Inzake een plan voor een nieuw landgoed op Tholen is door Gedeputeerde Staten ingestemd met randvoorwaarden waarbij een maximum geldt van 2000 m<sup>3</sup> ten aanzien van het bouwvolume van het hoofdgebouw, en een maximaal bouwoppervlak van 200 m<sup>2</sup> voor bijgebouwen. (BV)
- Bijgebouwen dienen qua maat duidelijk ondergeschikt te zijn aan het hoofdgebouw, en qua architectuur naadloos aan te sluiten bij het hoofdgebouw. (BV)
- De afstand van het hoofdgebouw en bijgebouwen tot de bestemmingsgrens moet minimaal 20 meter bedragen. (BV)
- Maatvoering, gevelindeling, en situering binnen het kavel zijn in principe vrij, mits deze voldoen aan de overige gestelde randvoorwaarden. (BV)
- Bouwstijl, vormgeving en materiaalgebruik dienen in harmonie te zijn met de lokale landschappelijke identiteit en cultuur. Hierbij is het van belang dat het gebouw zorgt voor een toegevoegde waarde aan de plek. De architectuur is daarom bij voorkeur een weerspiegeling van de huidige tijdsgeest, gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke inzichten en eigentijdse cultuur. (BV)
- Bij het ontwerp van het gebouw dient te worden uitgegaan van een dermate lange 'levensduur' zodat ook vele volgende generaties van het landgoed gebruik kunnen blijven maken. Hiertoe dienen hoogwaardige materialen en solide constructies te worden gebruikt. (BV)
- Bij het vervaardigen van de bouwplannen dient in een vroeg stadium rekening te worden gehouden met aansluiting op nutsvoorzieningen en riolering (indien mogelijk)

### 3.7 Randvoorwaarden beheer

Teneinde te komen tot een duurzame instandhouding van het landgoed moet aan de volgende randvoorwaarden met betrekking tot beheer worden voldaan:

- Het concept (het inrichtingsprincipe) bij het inrichtingsplan van het nieuwe landgoed kan in de loop der tijd het best in stand worden gehouden indien dit duidelijk is beschreven in een beheersplan. Om die reden dient bij het inrichtingsplan behalve een beplantingsplan, een waterhuishoudingsplan en een bouwplan ook een uitgewerkt beheersplan (onderhoudsplan) te worden vervaardigd. (BV) In dit beheersplan moeten onder andere de volgende zaken aan de orde komen:
  - Het concept dat ten grondslag ligt aan de inrichting van het landgoed, uitgewerkt in woord en beeld. Hierbij dient vermeld te worden welke uitgangspunten zijn gehanteerd ten aanzien van functie, situering, ecotype en beeld. (BV)
  - Wijze van onderhoud aan beplanting, gebouw, waterlopen en dergelijke, en de frequentie waarmee dit dient te gebeuren. (BV)
  - Geschatte levensduur van beplanting, eventuele snoeivormen en wijze van verjonging. (BV)
- Het beheer van het landgoed komt ten laste van de eigenaar, welke verantwoordelijk is voor het naar behoren naleven van de in het beheersplan opgestelde voorschriften. Een en ander zal privaatrechtelijk, met kettingbeding moeten worden geregeld. (BV)

### 3.8 Procedure (BV)

Het bepalen van de te volgen procedures bij ontwikkeling en toetsing van nieuwe landgoederen behoeft nog nadere uitwerking. Vooral nog lijkt een procedure zoals hieronder beschreven aannemelijk:

*Realisering van de landgoederen zal planologisch mogelijk worden gemaakt met toepassing van de zelfstandige projectprocedure (artikel 19 lid 1). Indien de provincie schriftelijk heeft ingestemd met deze beleidsvisie Landgoederen dan is het mogelijk een artikel 19 lid 2-procedure te volgen. Bij de aanbieding van de visie aan de provincie zal toepassing van lid 2 expliciet worden gevraagd.*

*Het definitieve ontwerp (inclusief de bouwaanvraag voor de bebouwing), waarover met de gemeente overeenstemming is bereikt, moet wettelijk voorzien zijn van een goede ruimtelijke onderbouwing. Vanzelfsprekend zullen een aantal aspecten (bodem, water, natuur, landschap, cultuurhistorie) al ruim aandacht hebben gekregen in de locatie-analyse.*

*Daarnaast dient een risico-analyse inzake planschadevergoeding te worden opgesteld. De kosten voor deze onderzoeken zijn voor de initiatiefnemer.*

*Indien het geldende bestemmingsplan ouder is dan tien jaar moet er op grond van artikel 19 lid 4 WRO door de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit genomen worden.*

*In onderstaand schema is weergegeven welke procedurele stappen op grond van artikel 19 en 19 a WRO doorlopen moeten worden:*

**1 Artikel 19 lid 2 WRO**

<i>Besluit B&amp;W voornemen vrijstellingsprocedure te starten</i>
<i>Vorbereidingsbesluit gemeenteraad</i>
<i>Inspraak ontwerp landgoed</i>
<i>Besluit B&amp;W over inspraak</i>
<i>Tervisielegging ontwerp landgoed met ruimtelijke onderbouwing in kader van zienswijzen</i>
<i>Vrijstellingsbesluit B&amp;W (en bouwvergunning)</i>

**2 Artikel 19 lid 1 WRO**

<i>Besluit B&amp;W voornemen vrijstellingsprocedure te starten</i>
<i>Vorbereidingsbesluit gemeenteraad</i>
<i>Inspraak ontwerp landgoed</i>
<i>Besluit B&amp;W over inspraak</i>
<i>Tervisielegging ontwerp landgoed met ruimtelijke onderbouwing in kader van zienswijzen</i>
<i>Besluit B&amp;W over zienswijzen en aanvragen v.v.g.b.</i>
<i>Afgifte v.v.g.b. door GS</i>
<i>Vrijstellingsbesluit B&amp;W (en bouwvergunning)</i>

*In relatie tot deze planologische procedure zal met de initiatiefnemer van het landgoed een planschadeovereenkomst worden gesloten waarbij de initiatiefnemer garant staat voor de eventuele planschadevergoedingen op grond van artikel 49 WRO.*

*Separaat aan deze vrijstellingsprocedure zal voor de gebouwen en andere bouwvergunningsplichtige bouwwerken de bouwvergunningsprocedure doorlopen worden, met onder andere de toetsing door de welstandscommissie.*

*Bij de planontwikkeling van nieuwe landgoederen zal bij elke te nemen stap de haalbaarheid van het project moeten worden overwogen. Getracht dient te worden in een zo vroeg mogelijk stadium van de planontwikkeling de grootste 'valkuilen' te signaleren zodat onnodige kosten kunnen worden voorkomen.*

## **Epiloog**

Op moment van schrijven van deze 'beleidsnota nieuwe landgoederen' wordt op provinciaal niveau gewerkt aan het Omgevingsplan, dat per 2006 het Streekplan zal opvolgen. Omdat het Streekplan de wettelijke basis vormt voor deze beleidsnota zal het verdwijnen hiervan ongetwijfeld gevolgen hebben voor het gemeentelijk beleid met betrekking tot landgoederen.

Bij het opstellen van deze beleidsnota is daarom getracht genoeg flexibiliteit in te bouwen ten aanzien van wijzigend beleid van hogerhand, zodat snel afgestemd kan worden op nieuwe wettelijke kaders.

Het is zelfs niet ondenkbaar dat ervaringen van de gemeente Schouwen-Duiveland met nieuwe landgoederen aanleiding kunnen zijn voor overleg met de Provincie voor aanbevelingen voor de nieuwe landgoederenparagraaf in het te verwachten Omgevingsplan.



