

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Waadhoeke houdende regels omtrent cultuurhistorische en landschappelijke waarden

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Voor een deel van de grondgebieden van de gemeente Harlingen en de voormalige gemeenten Franekeradeel en het Bildt is een gebiedsplan ontwikkeld. Dit gebiedsplan Franekeradeel/Harlingen is bedoeld:

- als een herstelplan voor de schade door bodemdaling veroorzaakt door zout en eerdere gaswinning;
- voor verbetering van leefbaarheid, landbouwstructuur, recreatie, natuur en landschap en voor het maken van een klimaatbestendig watersysteem.

Onderdeel van het gebiedsplan is een wettelijke herverkaveling waarbij kavels van grondeigenaren en pachters geruimd worden.

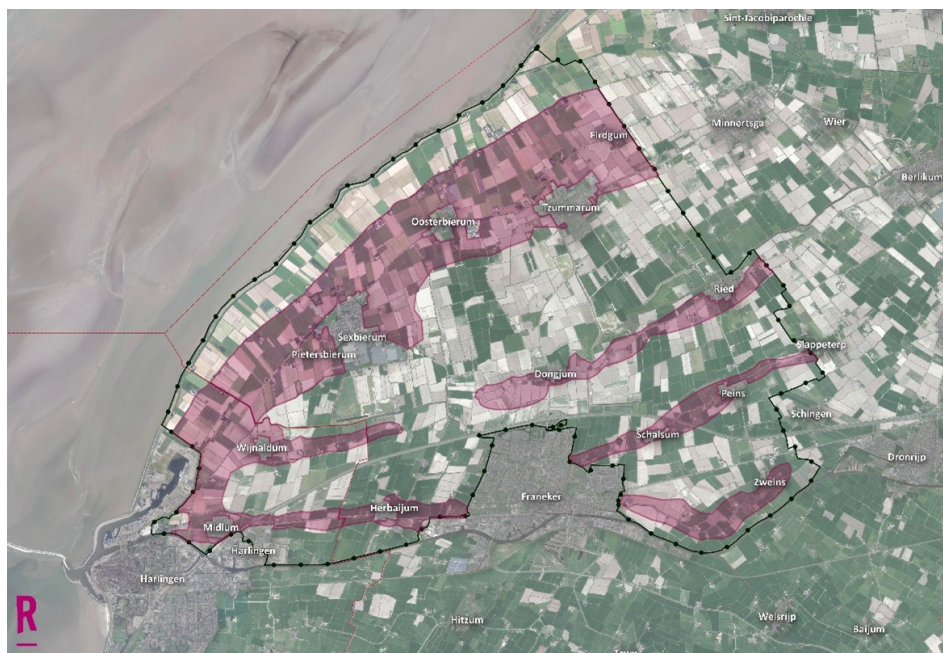
Tijdens het proces van verkavelen is gebleken dat het bestemmingsplan Buitengebied 2013 van de voormalige gemeente Franekeradeel, vastgesteld in 2015, en het bestemmingsplan Buitengebied Harlingen van de gemeente Harlingen, vastgesteld in 2017, belemmeringen kan opwerpen, dan wel tot vragen leidt over de toepassing van instrumenten uit het bestemmingsplan bij de uitvoering van de verkaveling en bijbehorende maatregelen (bijvoorbeeld het dempen van sloten, het aanleggen van dammen, het egaliseren van percelen). Diezelfde vragen zijn er ook bij andere werkzaamheden in het gebied buiten het verkavelingsproces om. De beleidsregel ziet derhalve niet alleen op de herverkaveling, maar ziet op alle werkzaamheden die vergunningplichtig zijn geacht binnen de gegeven bestemming in de bestemmingsplannen (zie hierna).

Voor deze beleidsregel gaat het daarbij om de toepassing van de regels van de dubbelbestemming artikel 43 Waarde Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen, zoals opgenomen in het bestemmingsplan van de voormalige gemeente Franekeradeel en het gelijknamige artikel 29 in het bestemmingsplan van de gemeente Harlingen (zie kaartje hierna). Een afwijkingsbevoegdheid binnen deze bestemming geeft binnen de huidige toepassing van de regels voor sommige gronden onnodige beperkingen en leidt voor andere gronden tot vragen bij de toepassing van het toetsingskader. Voor een goede uitvoering van de wettelijke verkaveling is het van belang dat hier meer duidelijkheid over komt.

Daarnaast is gebleken dat er in een deel van het gebied dat voorzien is van de dubbelbestemming, naast autonome natuurlijke veranderingen, al dusdanige ingrepen en een zodanige schaa sprong in de landbouw hebben plaatsgevonden, dat de gaafheid van het gebied al in meer of mindere mate is aangetast. Dit geeft aanleiding om het beschermingsniveau van de dubbelbestemming meer gebieds/perceelgericht te benaderen en een nadere zonering in het gebied aan te brengen.

De beleidsregel is bedoeld om uitleg te geven over de gewijzigde toepassing van de regels binnen de dubbelbestemming en de nieuwe gebiedsbenadering. De feiten en omstandigheden zijn gewijzigd ten opzichte van het moment van vaststelling van de bestemmingsplannen en geven aanleiding om tot een specifiekere en meer genuanceerde toepassing van de regels te komen.

In deze notitie is eerst het bestaande planologische regime verwoord. Vervolgens is de nieuwe gebiedsindeling beschreven. Tot slot wordt ingegaan op de belangrijkste van toepassing zijnde belangen en wordt de nieuwe uitleg en toepassing van de regels beschreven.



Kaartje Plangebied beleidsregel (paarsgekleurde delen)

2. BESTAAND PLANOLOGISCH REGIME

2.1. Bestaande regels

Voor de gronden gelden het bestemmingsplan Buitengebied 2013 van de voormalige gemeente Franekeradeel en het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Harlingen. In deze bestemmingsplannen is voor de gebieden van de kwelderwallen en de daarbinnen gelegen terpen en kruinige percelen gekozen voor een dubbelbestemming 'Waarde Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen', waarbij de begrenzing is afgestemd op de Cultuurhistorische waardenkaart van de provincie. In deze dubbelbestemming is er niet voor gekozen om gebruik te maken van het omgevingsvergunningstelsel, waarbij voor een aantal werken en werkzaamheden een omgevingsvergunning nodig is. Het omgevingsvergunningstelsel (voorheen het aanlegvergunningstelsel) is een positief vergunningstelsel dat binnen de bestemming toegelaten werkzaamheden aan een vergunningplicht koppelt. In beginsel wordt aan die werkzaamheden medewerking verleend, maar de gemeente beoordeelt de aanvaardbaarheid ervan bij de aanvraag voor een vergunning.

Binnen de dubbelbestemming is ervoor gekozen om een striktere bescherming van de waarden vast te leggen in een verbod, waarvan met een afwijking (hierna: binnenplanse afwijking) bij uitzondering onder beperkte voorwaarden kan worden afgeweken. Daarbij zijn werkzaamheden verboden die schade toe kunnen brengen aan de beschermde waarden. Het gaat daarbij om de volgende werkzaamheden:

- a. het diepploegen, egaliseren, afgraven, afschuiven en/of ophogen van gronden;
- b. het dempen en/of graven van sloten en/of andere waterlopen en/of partijen.

Van het verbod kan bij uitzondering onder voorwaarden worden afgeweken. De voorwaarden zien er op toe dat:

- a. het om een zeer beperkte ingreep gaat die wordt uitgevoerd ten behoeve van een landbouwkundige noodzaak dan wel het om de aanleg van natuurvriendelijke oevers langs waterlopen gaat;
- b. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de gaafheid van het gebied zoals dat is voorzien van de dubbelbestemming 'Waarde Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen'.

2.2. Huidige toepassing van de regels

Dit stelsel van verbod en afwijking impliceert een uitzonderingsregel, zodat op voorhand wordt aangegeven dat slechts bij uitzondering meegewerkt zal worden aan de werkzaamheden. De voorwaarden zien toe op mogelijke ingrepen met een zo minimaal mogelijk gevolg. Het behoud van de waarden is binnen dit stelsel uitgangspunt.

In de praktijk is onduidelijkheid ontstaan over wat onder een landbouwkundige noodzaak moet worden verstaan. Dat is op voorhand niet eenvoudig aan te geven, omdat dit per initiatief verschilt. In de eerste plaats moet dat beoordeeld worden aan de hand van de activiteit die plaatsvindt. In de voorwaarden staat namelijk dat het slechts om een zeer beperkte ingreep mag gaan. Het vergroten van een kavel, het beter bereikbaar maken van landerijen, het ingrijpen in de waterstructuur om water beter op de velden te reguleren, en dergelijke, kunnen vanuit een individueel landbouwbedrijf landbouwkundig noodzakelijk zijn. Echter de vraag is in hoeverre die ingreep zeer beperkt is. Als daar een volledige sloot

voor gedempt moet worden of de structuur van het landschap daarmee wordt aangetast, dan is er geen sprake van een zeer beperkte ingreep in relatie tot de beschermde waarden.

Los daarvan moet daarbij nadrukkelijk rekening worden gehouden met de belangen. Het belang van de dubbelbestemming is gericht op de bescherming van de waarden in relatie tot de gaafheid van het gebied. Dat is altijd de grondslag waaraan de beperktheid van de ingreep getoetst moet worden. Vervolgens moet worden gekeken of de ingreep zodanig noodzakelijk is dat de waarden daarvoor kunnen wijken, zonder dat die waarden en de gaafheid van het gebied onevenredig worden aangetast. Er kan dan gedacht worden aan het verleggen van een toegang naar percelen, zodanig dat daarmee overlast kan worden vermindert en het voor de agrariër eenvoudiger is om de landerijen te bewerken. Daarvoor kan bijvoorbeeld een dam in een sloot worden aangelegd. Dat wordt als een zeer beperkte ingreep beschouwd in relatie tot de waarden en de landbouwkundige noodzaak en de belangen die daarmee worden gediend.

3. GEBIEDSINDELING

Het gebied waar de dubbelbestemming geldt omvat alle gronden die op grond van de cultuurhistorische waarden tot de kwelderwal behoren. Mettertijd is er aan waarden wel het een en ander verloren gegaan. Bij de uitwerking van het gebiedsplan, nu er op een gedetailleerde manier naar de gronden wordt gekeken, blijkt dat het strenge regime van het verbod voor een deel van de gronden niet langer reëel is. Dat deel van de gronden is inmiddels zodanig aangetast, dat de gaafheid daaronder heeft geleden dan wel hebben de gronden aan landschappelijke waarde sterk ingeboet.

Bij nadere beschouwing leent het gebied zich voor een tweedeling (zie de kaart met toelichting in de bijlage). Enerzijds zijn er gronden die nog hoge waarden hebben (gebieden A). Het gaat daarbij om aaneengesloten gronden (ensembles), maar het kan ook gaan om individuele percelen, zoals states, kloosters en terpen. De aangrenzende en voor de waarden bepalende sloten rondom de percelen en gronden worden tot deze gebieden beschouwd. Anderzijds zijn er de gronden die hun gaafheid grotendeels hebben verloren (gebieden B). In deze gebieden heeft o.a. de landbouw al een duidelijke schaal-sprong gemaakt die onder meer herkenbaar is in de inrichting van de landerijen, het verdwenen micro-reliëf en de omvang van de kavels. Een en ander is uitgewerkt in de toelichting met kaarten, die als bijlagen bij deze beleidsregel functioneren. De toelichting geeft een beschrijving van de waarden van de gebieden en de keuzes waarop de nieuwe gebiedsindeling is gebaseerd. Deze toelichting en kaarten maken eveneens deel uit van deze beleidsregel.

Een en ander betekent dat in de 'gebieden B' de bescherming minder rigide zal worden toegepast, wat niet wil zeggen dat daarmee de cultuurhistorische en de landschappelijke waarden worden opgegeven. De indeling in gebieden biedt voor de landbouw meer ruimte om ingrepen in het landschap te plegen. Wel zal daarbij telkens de zorg voor het landschap een afweging zijn. In het vervolg van deze beleidsregel zal dit nog nader worden toegelicht.

4. BELANGENAFWEGING

De maatregelen voor herstel van veroorzaakte schade door bodemdaling vergen forse (fysieke) ingrepen in het gebied. Dat brengt de noodzaak van een wettelijke verkaveling van landbouwpercelen met zich mee. Die verkaveling wordt daarom in hoofdzaak betaald door de delfstofwinners en overheden. Het goed slagen van de verkaveling is om die reden van groot belang. Daarbij kan tegelijk aandacht besteed worden aan maatregelen tegen verzilting (grote(re) percelen), het verbeteren van productieomstandigheden en bedrijfsefficiëntie (mede door kavelvergroting).

Zo draagt verkaveling bij aan het algemeen belang van watercompensatie en het beperken van de invloeden van verzilting. Tegelijk dient de verkaveling zowel het maatschappelijke als het individueel belang om tot een zo efficiënt mogelijke agrarische bedrijfsvoering te komen.

Een bijkomend belang van verkaveling is ook het positioneren en verbinden van gronden aan een agrarisch bedrijf, zodanig dat daarmee zo veel mogelijk hinder veroorzakende verkeersbewegingen worden voorkomen. De verkaveling draagt bij aan minder landbouwverkeer door de dorpen. Leefbaarheid en verkeersveiligheid zijn daarmee bijkomende belangen die in de afweging een rol spelen.

Los van de verkaveling vinden er ook werkzaamheden in het gebied plaats die vergunningplichtig zijn binnen de dubbelbestemming 'Waarde Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen'. Die werkzaamheden die buiten de verkaveling om plaatsvinden, vergen eveneens een afweging binnen het kader van deze beleidsregel.

Daar tegenover staan de cultuurhistorische en landschappelijke waarden en de gaafheid van de gronden, die met de dubbelbestemming worden beschermd. Ook dat zijn algemene belangen die met het bestemmingsplan worden gediend. Daarbij is het van belang te beseffen dat cultuurhistorische waarden maar één keer teniet gedaan kunnen worden. Het zijn waarden die de geschiedenis van een gebied en

de aanwezigheid daarin van de mens vertellen. Ze vormen de basis voor de herkenbaarheid van het landgebruik en vormen daarmee een onlosmakelijk verhaal. Zodra die waarden teniet gaan, verliezen ook de verhalen hun kracht en komt het huidige gebruik los van haar geschiedenis te staan. Het belang van het behoud van cultuurhistorische en landschappelijke waarden voor de kwaliteit en leefbaarheid van een leefomgeving is daarmee evident.

Het grote belang van het behoud van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden ligt ten grondslag aan de verbodsregeling met afwijking zoals die nu in het bestemmingsplan is opgenomen. Eenvoudig gezegd komt het er op neer dat voor alle gronden binnen de dubbelbestemming in principe de waarden altijd voor de overige belangen gaan, tenzij er sprake is van een zodanig beperkte ingreep vanuit een landbouwkundige noodzaak dat de waarden en de herkenbaarheid daarvan niet onevenredig worden aangetast.

Deze strikte bescherming is nu voor een deel van de gronden van te stringente betekenis. Omdat daar de waarden grotendeels zijn verdwenen, is het niet langer zinvol en reeel om daar de waarden van groter belang te achten dan het belang van een goede verkaveling, het individuele belang van een agrariër of het belang van leefbaarheid en verkeersveiligheid. De belangenafweging werkt nu verschillend door in de gemaakte tweedeling in het gebied. Op welke wijze die belangen nu worden gewogen bij de toepassing van de binnenplanse afwijking is hierna beschreven.

5. AFWEGING BINNENPLANSE AFWIJKING

5.1. Gebieden A

Voor deze gronden geldt dat de waarden nog zeer goed herkenbaar zijn en veelal in een gave, oorspronkelijke staat zijn. Tot die waarden behoren tevens de aangrenzende en voor de waarden bepalende sloten rondom de percelen en gronden. Het principiële uitgangspunt voor deze gebieden is het behoud en waar mogelijk versterken van de aanwezige waarden. Doordat er in de loop van de tijd metterdaad een achteruitgang van waarden in het gebied heeft plaatsgevonden, is het van belang om binnen het proces van de herverkaveling, maar ook bij andere werkzaamheden, zorg te dragen voor het behoud van de aanwezige waarden.

Dat betekent dat de toepassing van de binnenplanse afwijking in de 'gebieden A' uitsluitend in een zeer uitzonderlijk geval zal worden toegepast. Dat betekent ook dat het planologisch regime hier niet op een andere wijze wordt ingericht dan nu het geval is.

Het belang van het behoud van de waarden staat hier dus voorop. Ook de strijd tegen de verzilting is geen reden om cultuurhistorische waarden aan te tasten. Op de gronden aangemerkt als 'gebieden A' is in die zin sprake van een onaantastbaarheid van de waarden daar waar het mogelijk menselijk ingrijpen betreft. De waarden en de gaafheid van de gebieden/percelen, zoals omschreven in de bijlage, dienen onaantast te blijven.

Een afwijking is in deze gebieden alleen denkbaar als het om een zeer beperkte landbouwkundig noodzakelijke ingreep gaat, dan wel in situaties waarbij werkzaamheden nodig zijn die voortvloeien uit landschappelijke verbeterwerkzaamheden. Bij een zeer beperkte landbouwkundig noodzakelijke ingreep kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanleg van een dam om twee percelen met elkaar te verbinden, zoals hiervoor in hoofdstuk 2 is beschreven. Voorwaarde is dat de herkenbaarheid en de gaafheid van de gebieden niet wordt aangetast.

5.2. Gebieden B

In de 'gebieden B' wordt de binnenplanse afwijking niet langer als een uitzonderingsregel gezien. De bedoeling is het instrument in te zetten om gewenste ingrepen in het landschap toe te kunnen laten, waarbij het cultuurhistorisch en landschappelijk belang niet langer bovengeschied is, maar op zijn hoogst nevensgeschikt aan de overige belangen. Die nevensgeschiktheid betekent dat voor de waarden het vooral van belang is dat de herkenbaarheid van de kwelderwal, het karakteristieke patroon van waterlopen, dijken, verkavelingspatronen en historische waterlopen (zie bijlagen) niet wordt aangetast. Zolang die herkenbaarheid gewaarborgd is, kunnen andere belangen van groter belang worden geacht dan de cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Daarmee wordt in de 'gebieden B' een aanpassing gedaan vanuit de cultuurhistorische en landschappelijke waarden naar de gewenste ingrepen vanuit het gebiedsplan. Dat kan in gevallen betekenen dat de gemeente, afhankelijk van de omvang, de plaats en de impact van de ingreep, als compensatie daarvoor een bijdrage voor verbetering zal vragen in de 'gebieden A' en/of de 'gebieden B'. In het gebiedsplan worden ook bijdragen voor verbetering benoemd, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers voor zover de situatie zich daarvoor leent en/of de aanwezige waarden met een natuurvriendelijke oever niet worden aangetast. Een ander leidt ten aanzien van de beide in hoofdstuk 2 genoemde werkzaamheden tot het volgende toepassingsbereik van de binnenplanse afwijking. De in de bijlagen opgenomen toelichting met bijbehorende kaarten fungeert hierbij als toetsings en informatiekader.

5.2.1. Het diepplougen, egaliseren, afgraven, afschuiven en/of ophogen van gronden

Bij de uitvoering van deze werkzaamheden is het van belang, zoals hiervoor gezegd, dat in alle gevallen de herkenbaarheid van de kwelderwal en daarmee het grootschalige reliëf behouden dient te blijven. Wel kan microreliëf verdwijnen. Dat zal vrijwel altijd gepaard gaan met het opschalen van kavels en daarmee het dempen van sloten. In gevallen waarbij het grootschalig reliëf behouden blijft, zal aan de afwijking voor één van de genoemde werkzaamheden of een combinatie daarvan toepassing worden gegeven. Een compenserende maatregel die hieraan verbonden kan worden, is bijvoorbeeld het herstellen van een kruinig perceel in de 'gebieden A' of de 'gebieden B'.

5.2.2. Het dempen en/of graven van sloten en/of andere waterlopen en/of partijen

De mogelijkheid om te dempen en/of te graven is niet zonder meer overal toegelaten. In de 'gebieden B' komen waardevolle waterlopen voor die niet verloren mogen gaan. Tot de waardevolle waterlopen behoren de historische waterlopen en sloten rondom percelen en ensembles die onderdeel uitmaken van de waarde van de 'gebieden A', zoals die op de kaart in de bijlagen zijn aangegeven (kaart 3. Structuurkaart historische waterlopen en dijken). Verder zijn er voorwaarden voor het dempen en/of graven van waterlopen als het gaat om waterlopen die structuurbepalend zijn. Dit is het (opstreckende) structuurbepalende slotenpatroon, zoals eveneens aangegeven op een kaart in de bijlagen.

Er ligt aan het vergunningenstelsel een driedeling ten grondslag bij demping. Die ziet er als volgt uit:

1. Het is niet toegestaan om historische waterlopen en sloten rondom percelen en ensembles die onderdeel uitmaken van de waarde van de 'gebieden A' te dempen. De waarden van deze waterlopen zijn zodanig groot dat behoud hiervan voorop staat.
2. Met een afwijking kan wel worden toegestaan dat dwarsslotjes of sloten, die geen deel of wezenlijk deel (na het verdwijnen geen afbreuk doen aan de waarde van het slotenpatroon) uitmaken van het (opstreckende) structuurbepalende slotenpatroon, worden gedempt.
3. Met een afwijking kan worden toegestaan dat sloten die deel uitmaken van het structuurbepalende slotenpatroon worden gedempt, mits aan compenserende voorwaarden wordt voldaan. De afwijking zal in dat geval alleen worden toegepast als:
 - de sloot elders binnen het gebied met dubbelbestemming (gebieden A of gebieden B) wordt gecompenseerd waardoor de structuur van het slotenpatroon niet wordt aangetast, of
 - er een versterking van de waarden in de 'gebieden A' of de 'gebieden B' wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld het herstel van een sloot rond een terp of herstel binnen een patroon van sloten.

Dergelijke compensaties moeten wel telkens in verhouding staan tot de ingreep die wordt gepleegd.

Voor het graven van sloten geldt dat er in beginsel wordt meegewerkt aan de afwijking, tenzij dit een negatieve invloed heeft op het structuurbepalende slotenpatroon. In dat geval zal telkens worden beoordeeld in hoeverre de herkenbaarheid van het structuurbepalende slotenpatroon niet wordt aangetast. Een bijkomende voorwaarde die aan deze verruimde toepassing van de afwijking in de 'gebieden B' wordt verbonden, is dat nieuwe waterlopen altijd natuurvriendelijk moeten worden aangelegd voor zover de situatie zich daarvoor leent en/of de aanwezige waarden met een natuurvriendelijke oever niet worden aangetast.

6. TOEPASSING BELEIDSREGEL

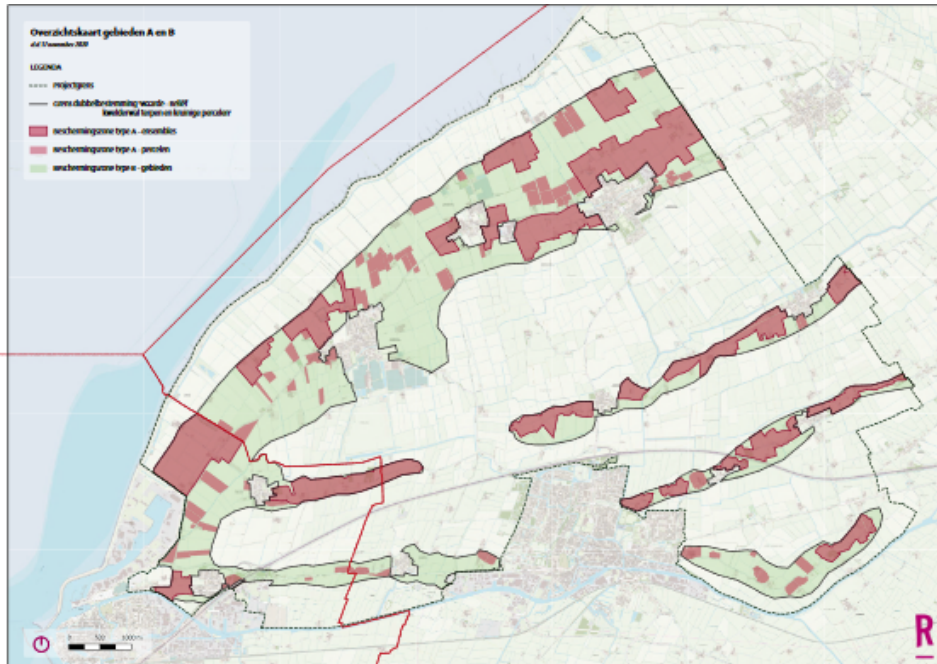
Deze beleidsregel wordt vanaf het moment van vaststelling toegepast bij uitvoering van de binnenplanse afwijking. Dat betekent dat in de 'gebieden A' de toepassing van het geldende regime vrijwel ongewijzigd blijft. Daar kan alleen in uitzonderlijke situaties met minieme gevolgen toepassing worden gegeven aan de binnenplanse afwijking.

In de gebieden 'B' zal de binnenplanse afwijking niet langer als een uitzondering worden toegepast, maar als een instrument dat vanuit de gewenste verkaveling en rekening houdend met de overige belangen ruimte geeft voor ingrepen in het landschap. Als voorwaarde daarbij geldt wel altijd de herkenbaarheid van de kwelderwal. In sommige gevallen, daar waar het historische waterlopen en sloten rondom percelen en ensembles die onderdeel uitmaken van de waarde van de 'gebieden A' betreft, wordt niet meegewerkt aan de afwijking. In andere situaties zal, daar waar de ingreep negatieve invloed heeft op de herkenbaarheid van het structuurbepalende slotenpatroon, de kwelderwal, dijken en verkavelingspatronen, de afwijking alleen worden toegelaten als die gepaard gaat met een aanvaardbare compensatie dan wel een versterking van waarden in de 'gebieden A' en de 'gebieden B'. Dwarsslotjes of sloten, die geen deel of wezenlijk deel uitmaken van het (opstreckende) structuurbepalende slotenpatroon, mogen zonder voorwaarden worden gedempt.

Deze beleidsregel strekt zich in de tijd langer uit dan de tijd die de uitvoering van het gebiedsplan in beslag neemt. Ook na afronding van de werkzaamheden die voortvloeien uit het gebiedsplan, is deze beleidsregel van toepassing op de gronden die zijn voorzien van de dubbelbestemming en functioneert deze beleidsregel bij de toepassing van de daarin opgenomen afwijkingsbevoegdheid.

Franeker, 15 december 2020
Burgemeester en wethouders van Waadhoeke
M.C.M. Waanders, burgemeester
A. Doesburg, secretaris

Bijlage 1 Kaart met A en B gebieden



Bijlage 2 Informatieve kaarten

