

Beleidsnotitie aanvullende kaders voor het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied van Tytsjerksteradiel

Besluit

Het college heeft besloten om:

1. de beleidsnotitie aanvullende kaders voor het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied van Tytsjerksteradiel vast te stellen;
2. de beleidsnotitie aanvullende kaders voor het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied van Tytsjerksteradiel ter informatie aan te bieden aan de raad.
3. de aangehouden en toekomstige verzoeken te beoordelen met in achtneming van de beleidsnotitie aanvullende kaders voor het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied van Tytsjerksteradiel.
4. De portefeuillehouder heeft mandaat voor redactie.

1. Inleiding

De gemeente Tytsjerksteradiel krijgt steeds vaker de vraag om woningen te mogen bouwen in het buitengebied. Bij de beoordeling van (woning)bouwiniciatieven wordt een tweedeling gemaakt in gebieden. Dit zijn de gebieden die vallen binnen het bestaand stedelijk gebied, zoals is vastgelegd in de Omgevingsverordening Fryslân van de provincie Fryslân¹. De gebieden die hierbuiten liggen worden aangeduid als het buitengebied of het landelijk gebied.

Het bouwen van woningen in het bestaand stedelijk gebied past beter binnen de regels van de Omgevingsverordening dan in het landelijk gebied. Op basis van het omgevingsplan van de gemeente Tytsjerksteradiel is het toevoegen van extra woningen in het buitengebied niet mogelijk. Ook is het beleid terughoudend in het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied.

Toch zijn er mogelijkheden om ook in het landelijk gebied woningen te realiseren. In sommige gevallen kan worden afgeweken van het omgevingsplan om medewerking te verlenen aan het toevoegen van extra woningen in het buitengebied. De provincie biedt hiervoor in haar Omgevingsverordening een aantal mogelijkheden.

Binnen deze provinciale mogelijkheden zijn met deze beleidsnotitie aanvullende gemeentelijke richtlijnen opgesteld op basis waarvan de verzoeken en ideeën worden beoordeeld. Met de komst van de 'ja, mits'-gedachte onder de Omgevingswet is het van belang om kaders op te stellen waaraan verzoeken getoetst kunnen worden. In beginsel heeft de gemeente een positieve houding ten opzichte van woningbouw aanvragen, ook in het buitengebied, voor zover deze verzoeken passen binnen de huidige regelgeving en beleid. De aanvullende gemeentelijke richtlijnen dienen ter verduidelijking van eventuele grijze gebieden, om woningbouw binnen een goede landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing mogelijk te maken en ter voorkoming van willekeur. De vakgebieden stedenbouw, landschap en volkshuisvesting zijn hierbij betrokken. Hiernaast blijven andere ruimtelijke en milieutechnische uitgangspunten van toepassing.

Op de vraag 'kunnen er aanvullende kaders gesteld worden' is het antwoord helder: dat kan. De gemeente is hiervoor wettelijk aangewezen en bevoegd.² In deze beleidsnotitie wordt gekeken naar het geldend beleid en regels en proberen we antwoord te geven op de vraag of de huidige regelgeving toereikend is en of een aanvulling wenselijk is vanuit gemeentelijk oogpunt. Indien aanvulling nodig is, wordt een kwaliteitskader meegegeven waarin de ambities zoals verwoord in de Omgevingsvisie³ worden uitgewerkt.

Deze notitie kan worden aangehaald als de beleidsnotitie 'Aanvullende kaders voor het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied'. Een stuk dat in de ambtelijke advisering wordt gebruikt als aanvullende kader voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL).

¹) Omgevingsverordening Fryslân 2022, 2^e wijziging, vastgesteld op 18 juni 2025.

²) Artikel 160 lid 1 sub b Gemeentewet.

³) Omgevingsvisie Tytsjerksteradiel 2023-2040.

2. Afbakening

Deze beleidsnotitie is van toepassing op verzoeken die zien op het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied van de gemeente Tytsjerksteradiel. Dit zijn locaties die buiten de contour bestaand stedelijk gebied liggen zoals is opgenomen in de Omgevingsverordening Fryslân 2022. Hierin is het bestaand stedelijk gebied begrensd. Buiten deze stedelijke contour spreken van het buitengebied of het landelijk gebied. Omdat we als gemeente uitgaan van de maximale mogelijkheden die de provincie in haar Omgevingsverordening biedt, gaan we uit van de verdeling van gebieden zoals die in de provinciale omgevingsverordening is opgenomen.

3. Bestaand beleid

3.1 Nationaal beleid

3.1.1 Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Instrumenten onder de Omgevingswet zijn o.a. de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De gemeente heeft één omgevingsvisie en één omgevingsplan. In het omgevingsplan zijn onder andere de regels uit de voormalige bestemmingsplannen opgenomen.

De gemeente kan afwijken van het omgevingsplan als een plan voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, de ETFAL. Om medewerking te kunnen verlenen aan een initiatief is er een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) of een omgevingsplanwijziging nodig zijn. Hiervoor moet de initiatiefnemer een motivering aanleveren waaruit blijkt dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3.1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is een instructieregel vanuit het rijk voor zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand. Bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet beoordeeld worden of er daadwerkelijk behoefte is aan de voorgenomen ontwikkeling en of dit binnenstedelijk kan. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)⁴ bepaalt dat de Ladder alleen van toepassing is op stedelijke ontwikkelingen als die voldoende substantieel zijn. Het besluit noemt zelf geen ondergrens, maar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat bij woningbouw vanaf 12 woningen sprake is van een stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.⁵

Deze beleidsnotitie ziet enkel op het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied. De Ladder is daarom niet van toepassing. Wel moet onder de Omgevingswet de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (de ETFAL) worden gemotiveerd. Dit betekent dat er een balans moet bestaan tussen de verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen.

3.2 Provinciaal beleid

3.2.1 Omgevingsverordening Fryslân 2022

De provincie gaat uit van het principe dat inbreiding voor uitbreiding gaat. Op het platteland streeft de provincie naar het behoud van de leefbaarheid en het in stand houden van de omgevingskwaliteiten. De provincie biedt een aantal mogelijkheden voor uitbreiding van het aantal woningen in het buitengebied. Deze mogelijkheden zijn opgenomen in afdeling 2.8 van de Omgevingsverordening Fryslân 2022.

De verordening kent een aantal mogelijkheden waarbij het, onder voorwaarden, mogelijk is een woning toe te voegen in het buitengebied. De mogelijkheden zijn hieronder kort opschreven.

- Hergebruik vrijkomende (niet-)agrarische bebouwing (art. 2.24): Nieuwe stedelijke functies, zoals wonen, kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen wanneer sprake is van hergebruik, verbouw of vervanging van de vrijkomende gebouwen.
- Verbetering van bebouwingslinten/bebouwingsclusters (art 2.25): In of aansluitend op een bebouwingslint of -cluster kan een nieuwe stedelijke functie in het omgevingsplan worden opgenomen, als de nieuwe functie leidt tot een afronding of verdichting van een bebouwingslint of -cluster en de omvang van de stedelijke functie is afgestemd met de omgeving.
- Saldoregeling woningen (art. 2.26): Buiten het bestaand stedelijk gebied kan onder voorwaarden een nieuwe woning op een solitaire locatie gerealiseerd worden, ter vervanging van een bestaande woning op vergelijkbare locatie binnen de gemeente.

4) Artikel 5.129g Bkl.

5) ABRvS 28 juni 2017; ECLI:NL:RVS:2017:1724 (overzichtsuitspraak).

- **Ruimte voor ruimte (art 2.27):** Buiten het bestaand stedelijk gebied kan er onder voorwaarden maximaal 1 nieuwe woning worden gerealiseerd indien er sprake is van sloop van minimaal 1.000 m² aan beeldverstorende bebouwing op een voormalig agrarisch bouwperceel of een voormalig niet-agrarisch bedrijfsperceel. Indien er sprake is van sloop van minimaal 3.000 m² aan beeldverstorende bebouwing kunnen er onder voorwaarden maximaal twee nieuwe woningen worden toegevoegd.
- **Kwaliteitsarrangementen (2.28):** Een nieuwe stedelijke functie op een bestaand bouwperceel buiten het bestaand stedelijk gebied kan onder voorwaarden in een omgevingsplan worden opgenomen als door de ontwikkeling gebouwen die een belangrijke cultuurhistorische waarde voor Fryslân vertegenwoordigen behouden of hersteld kunnen worden.

3.3 Gemeentelijk beleid

3.3.1 Omgevingsvisie 2023-2040: Romte foar elkoar

In de omgevingsvisie heeft de gemeente opgenomen hoe de gemeente eruit gaat zien in de toekomst. Hierin worden op hoofdlijnen de ambities voor ruimtelijke ontwikkeling van Tytsjerksteradiel tot 2040 geschetst. De omgevingsvisie geeft duidelijkheid over wat we willen bereiken, zonder precies vast te leggen welke functies waar mogelijk zijn. Hiermee willen we flexibiliteit inbouwen en zo in kunnen spelen op ontwikkelingen en behoeften.

Onze koers: We wonen, werken en ontspannen in vitale en leefbare dorpen en een aantrekkelijk buitengebied. De leefomgeving beweegt mee met de ontwikkelingen van deze tijd, met respect voor de bestaande ruimtelijke en sociaal-culturele kwaliteiten.

De eerste ambitie is 'Wonen: in 2040 heeft iedere inwoner een passende woning'. Daarmee wordt bedoeld dat we willen zorgen voor een woningvoorraad die aansluit bij de vraag en behoefte van onze inwoners. We bouwen nieuwe woningen wanneer die vraag er is, we bieden mogelijkheden om bestaande woningen aan te passen naar de veranderende gezinssamenstelling en zorgbehoefte en we bieden de mogelijkheid om innovatieve woonvormen toe te voegen.

Via een afwegingskader dat in de omgevingsvisie is opgenomen en welke bestaat uit acht uitgangspunten, bepalen we de koers om de ambities uit de omgevingsvisie te verwezenlijken. De eerste drie uitgangspunten komen terug in deze beleidsnotitie:

1. Omgevingskwaliteit is belangrijk
2. We kijken integraal en gaan zorgvuldig met de beschikbare ruimte om
3. Afwentelen wordt voorkomen

Aan de hand van deze drie algemene uitgangspunten zijn de aanvullende gemeentelijke kaders voor het toevoegen van incidentele woningen in het buitengebied opgesteld.

3.3.2 Coalitieakkoord 2022-2026: Tytsjerksteradiel Bloeit!

In het coalitieakkoord komen de onderwerpen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening aan bod. Hierin is het behoud en versterking van het landschap van Tytsjerksteradiel heel belangrijk. Door te zoeken naar koppelkansen en naar een goede balans tussen de ontwikkelmogelijkheden en bescherming/versterking van de omgevingswaarden laten we Tytsjerksteradiel opnieuw bloeien.

Speerpunten qua woningbouw zijn onder andere de ambitie om woningbouw te versnellen en de bereidheid om hier in te investeren. Uitgangspunten bij de realisatie van de woningbouwopgave zijn:

- Bouwen in alle dorpen naar behoefte.
- Meer bouwen voor kleine huishoudens.
- Het behoud van de landschappelijke kwaliteit nadrukkelijk als uitgangspunt.
- Voortvarende aanpak herstructureringsgebieden.
- Ruimte voor alternatieve vormen van woningbouw en aanvullende expertise.
- Levensloopbestendige, modulaire en tijdelijke woningen.

Hieruit volgt dat er met name wordt ingezet op het bouwen van betaalbare woningen in de dorpen. Het behoud van de landschappelijke kwaliteit mag niet uit het oog worden verloren.

3.3.3 Omgevingsplan

Per 1 januari 2024 maken de regels van de voormalige bestemmingsplannen deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Zo ook het bestemmingsplan Buitengebied 2013 dat op 27 juni 2013 door de raad is vastgesteld. In de toelichting van dit bestemmingsplan staat dat de vraag naar woningen in het buitengebied van oudsher relatief groot is. In sommige gevallen vallen deze locaties onder het bestemmingsplan van een betreffend dorp, in andere gevallen vallen ze onder het bestemmingsplan buitengebied.

Ook hier komt weer terug dat er geruime tijd door zowel de provincie als door de gemeente een terughoudend beleid gevoerd wordt ten opzichte van het wonen in het buitengebied. Naast woningbouw in de kernen wordt in de gemeente ook enige gelegenheid geboden aan wonen in het buitengebied. Ook hier ligt de nadruk op inbreiding of het bouwen van woningen op bestaande bebouwde erven. Voorwaarde is dat de woningen passen in het landschap.

Naast de provinciale mogelijkheden om woningen toe te voegen in het buitengebied biedt het bestemmingsplan zelf hiervoor ook een mogelijkheid. Die mogelijkheid is om binnen een zogenaamd 'woonhuis' meerdere woningen te realiseren. Volgens de begripsbepaling is een 'woonhuis' een gebouw, dat een woning omvat dan wel twee of meer naast elkaar en/of geheel of gedeeltelijk boven elkaar gelegen woningen omvat en dat qua uiterlijke verschijningsvorm als een eenheid beschouwd kan worden. Dit houdt in dat een 'woonhuis' gesplitst kan worden in meerdere woningen. In de toelichting wordt de achterliggende gedachte van deze regel niet omschreven.

4. Provinciale mogelijkheden

4.1 Leeswijzer

In de volgende (sub)paragrafen wordt stilgestaan bij de provinciale kaders. Allereerst artikel 2.6 Omgevingsverordening en de achterliggende gedachte van de provincie. Vervolgens worden de vijf afzonderlijke provinciale mogelijkheden genoemd die de verordening biedt voor het realiseren van nieuwe stedelijke functies in het landelijk gebied. Per variant wordt aangegeven wat de achterliggende gedachte van de provincie is en of, en zo ja welke, aanvullende gemeentelijke richtlijnen hieraan worden meegegeven. In het volgende hoofdstukken zijn vervolgens de aanvullende gemeentelijke richtlijnen en de toelichting opgenomen.

4.2 Bundeling stedelijke functies

De Provinsje Fryslân biedt in haar omgevingsverordening onder voorwaarden mogelijkheden voor incidentele woningbouw in het buitengebied. Met name om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken. Door maatwerk toe te passen bij ontwikkelingen in het buitengebied kunnen de bestaande waarden, zoals landschap, cultuur en bebouwingskarakteristieken, beter behouden blijven en beschermd worden.

Met de vijf mogelijkheden die in de volgende paragraaf worden besproken kan onder voorwaarden worden afgeweken van artikel 2.6 Omgevingsverordening. In dat geval kunnen nieuwe stedelijke functies gerealiseerd worden in het landelijk gebied. Hieronder wordt eerst artikel 2.6 Omgevingsverordening genoemd en vervolgens wordt de provinciale toelichting hierop.

Artikel 2.6 Omgevingsverordening: Bundeling stedelijke functies:

In een omgevingsplan mogen op gronden buiten het bestaand stedelijk gebied nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden worden opgenomen voor nieuwe stedelijke functies, indien deze aansluiten op het bestaand stedelijk gebied en wat betreft aard en schaal passen bij de stad of het dorp.

Toelichting van de provincie op artikel 2.6 Omgevingsverordening:

"Fryslân kent een samenhangend netwerk van steden, grote en kleine dorpen. De steden en dorpen vullen elkaar aan en hebben eigen kwaliteiten. In het netwerk zijn alle typen woningen, woonmilieus en voorzieningen te vinden. In steden ligt het accent op stedelijk wonen en publiekstrekkende voorzieningen voor een wijde omtrek. In dorpen ligt het accent op wonen in een groene, dorpse setting met alledaagse voorzieningen in de nabijheid. In de Omgevingsvisie hebben wij aangegeven dat wij de onderdelen van het netwerk nog sterker met elkaar willen verbinden tot een compleet palet aan woon-, en werkmilieus en voorzieningen. Het netwerk moet de basis vormen voor een gezonde en innovatieve economie, bereikbare voorzieningen en plezierig wonen.

In het algemeen zijn per saldo voldoende locaties voor stedelijke voorzieningen, zoals woningbouw en bedrijvigheid en voorzieningen beschikbaar in de steden en dorpen om in de vraag te voorzien. Benutting van bestaande locaties en bestaande capaciteit (door herstructurering van de woningvoorraad en transformatie dan wel herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en kantoorlocaties) staat daarom voorop. Wanneer in het bestaande gebied niet aan de behoefte kan worden voldaan, is uitbreiding van stad of dorp mogelijk, mits dit aansluit op het bestaand stedelijk gebied en de uitbreiding naar aard en schaal past bij de stad of het dorp (artikel 2.6).

Leeuwarden, Drachten, Sneek, Heerenveen, Dokkum en Harlingen zijn logische plaatsen voor groot-schalige nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast zijn er regionale centra die een compleet aanbod aan lokale en bovenlokale voorzieningen hebben. Ze hebben een belangrijke functie voor de leefbaarheid en voor de bereikbaarheid van diverse voorzieningen in hun regio's. Als regionale centra beschouwen wij in ieder geval Oosterwolde, Wolvega, Gorredijk, Joure, Lemmer, Balk, Workum, Makkum, Bolsward, Franeker, Sint Annaparochie, Burgum, Buitenpost, Kollum, Surhuisterveen en Grou. Gemeenten zijn bevoegd

om in aanvulling hierop zelf kernen aan te wijzen die door ligging, aard en schaal verder kunnen bijdragen aan de versterking van het netwerk van voorzieningen.

De verordening biedt aanvullend nog meerdere mogelijkheden voor het realiseren van nieuwe stedelijke functies in het landelijk gebied, bijvoorbeeld door middel van ruimte-voor-ruimte, hergebruik van vrijkomende boerderijen en andere vrijkomende gebouwen, kwaliteitsarrangementen en ontwikkelingsmogelijkheden in clusters en bebouwingslinten."

4.3 Mogelijkheden nieuwe stedelijke functies in landelijk gebied

4.3.1 Hergebruik vrijkomende (niet-)agrarische bebouwing

Artikel 2.24 Omgevingsverordening: Hergebruik vrijkomende (niet-)agrarische bebouwing:

1. *In afwijking van artikel 2.6 kunnen nieuwe stedelijke functies buiten bestaand stedelijk gebied in een omgevingsplan worden opgenomen, wanneer sprake is van hergebruik, verbouw of vervanging van vrijkomende gebouwen, waarbij:*
 - a. *de functie wat betreft aard en schaal passend moet zijn bij de omgeving;*
 - b. *wonen slechts is toegestaan in de voormalige bedrijfswoning, inclusief aangebouwde bijgebouwen en in aanwezige karakteristieke gebouwen;*
 - c. *in aanvulling op sub b zorgwoningen en woningen voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en seizoenarbeiders ook zijn toegestaan in niet-karakteristieke gebouwen;*
 - d. *detailhandel alleen is toegestaan voor zover deze verband houdt met de hoofdfunctie van het perceel en daaraan bedrijfsmatig en wat betreft omvang ondergeschikt is.;*
 - e. *groothandel alleen is toegestaan zonder showroom en als ondergeschikte neventak bij een andere hoofdfunctie op het perceel.*
2. *Bij hergebruik, verbouw of vervanging kan enige aanvullende bebouwing worden toegestaan, mits deze ondergeschikt is aan de bestaande bebouwing.*
3. *Bij vervanging kan de situering van de bebouwing worden gewijzigd, mits de nieuwbouw op het bestaande bouwperceel wordt geplaatst.*
4. *In afwijking van het eerste lid onder b is wonen toegestaan in vervangende nieuwbouw wanneer de voormalige bedrijfswoning niet karakteristiek of beeldbepalend is dan wel indien de voormalige bedrijfswoning niet langer geschikt of geschikt te maken is voor bewoning.*

Toelichting van de provincie op artikel 2.24 Omgevingsverordening:

"Breed scala aan functies

Passend hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing in het landelijk gebied draagt bij aan het behoud van karakteristieke bebouwing en zorgt voor belangrijke sociale en economische dragers in het landelijk gebied. Kapitaalvernietiging kan op deze manier worden voorkomen. Artikel 2.24 regelt het hergebruik. Een breed scala aan nieuwe stedelijke functies (wonen, zorg, dienstverlening, bedrijvigheid, productie-gebonden detailhandel) is mogelijk. Voorwaarde is wel dat de nieuwe functie naar aard en schaal past bij de omgeving.

Industriële (zware) bedrijvigheid en bedrijvigheid met grote verkeers-aantrekkende werking horen thuis op een bedrijventerrein en niet in het landelijk gebied. We gaan er vanuit dat gemeenten in omgevingsplannen dit soort categorieën van bedrijven uitsluiten.

We gaan ervan uit dat bij het opnemen van een regeling voor hergebruik rekening wordt gehouden met de overige bepalingen in de verordening. De mogelijkheden voor recreatie in vrijkomende gebouwen zijn in afdeling 2.6 benoemd. Er gelden ook regels voor bijvoorbeeld het opwekken van duurzame energie.

(Zorg) woningen en huisvesting arbeidsmigranten en seizoenarbeiders

Een belangrijke categorie voor hergebruik is de woon(zorg)functie, als belangrijke en kansrijke nieuwe drager voor de plattelandseconomie. Met de huisvesting van arbeidsmigranten en seizoenarbeiders in vrijkomende bebouwing kan worden bijgedragen aan kwalitatief goede huisvesting voor deze doelgroepen.

Ontwikkeling van gespreide, geconcentreerde woonclusters in het landelijk gebied past echter niet in het omgevingsbeleid. De woonfunctie blijft daarom beperkt tot de voormalige bedrijfswoning, inclusief aangebouwde bijgebouwen. Wonen is tevens toegestaan in karakteristieke bijgebouwen. Er kan dan geen sprake zijn van vervanging van de bebouwing. Op grond van artikel 2.24, vierde lid kan hier onder voorwaarden van worden afgeweken. Zorgwoningen en woningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten en seizoenarbeiders zijn ook toegestaan in niet karakteristieke bebouwing.

Het aantal (zorg-)woningen en wooneenheden ten behoeve van arbeidsmigranten en seizoenarbeiders dat mag worden gerealiseerd in voormalige bebouwing in het landelijk gebied is in principe niet beperkt. Voor niet-zorgwoningen geldt wel dat deze moeten passen binnen de regionale woningbouwafspraken. Wij gaan er vanuit dat de woningbouw die in bestaande bebouwing in het landelijk gebied wordt gerealiseerd, wordt in principe verdisconteerd met het buitenstedelijk woningbouwprogramma. Wij kunnen ons echter voorstellen dat zich situaties voordoen waarbij het behoud van de omgevingskwaliteiten

belangrijker is dan het strikt vasthouden aan het verdisconteren van de woningbouw in het programma van de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het behoud van karakteristieke of beeldbepalende panden op het spel staat. In het kader van de regionale woningbouwafspraken kunnen hier nader afspraken over worden gemaakt.

[...]

Regels vervangende nieuwbouw en aanvullende bebouwing

Bij vervangende nieuwbouw geldt dat de oppervlakte en hoogte worden afgestemd op de afmetingen van de bestaande bebouwing. Op grond van 2.24, tweede lid kan enige aanvullende bebouwing worden toegestaan, mits ondergeschikt aan de bestaande bebouwing op het perceel. Dit is maatwerk; een toevoeging van vijftig procent kan nog als aanvullende bebouwing worden aangemerkt.

Bij vervanging van de gebouwen op het perceel, kan het in beperkte mate verhogen van de (goot)hoogte en vergroten van de oppervlakte als enige aanvullende bebouwing worden aangemerkt. Artikel 2.24, derde lid maakt het ook mogelijk om bij vervangende nieuwbouw de situering van de bebouwing te wijzigen. Voorwaarde is dat de nieuwbouw op het bestaande bouwperceel wordt geplaatst. Belangrijk is dat de plaatsing, omvang, vorm en het gebruik van gebouwen passen binnen de omgevingskwaliteiten. De silhouet van een erf staat hierbij centraal. Het erf (de compositie van gebouwen, bijbehorende voorzieningen en beplanting) bepaalt in belangrijke mate de waarden van het erf voor het landschap."

Gemeentelijk overwegingen stedenbouw en landschap t.a.v. art. 2.24

De provincie gaat uit van het 'passen bij de aard en schaal van de omgeving'. Dit impliceert minimaal een stand-still van omgevingskwaliteiten. Maar ook: dat er geen 'plus' voor die omgevingskwaliteiten hoeft te zijn.

Dit is een lagere standaard dan in de gemeentelijke omgevingsvisie wordt gehanteerd (zie: 'Afwegingskader Omgevingsvisie Tytsjerksteradiel'). Omdat hierdoor ook niet per sé wordt voldaan aan de uitgangspunten van ETFAL, worden hier aanvullende gemeentelijke richtlijnen ten aanzien van landschappelijke inpassing, gebaseerd op de omgevingsvisie, aan toegevoegd. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk, onder paragraaf 5.3. Hiernaast is ook paragraaf 5.2 van toepassing.

4.3.2 Bebouwingslinten en bebouwingsclusters

Artikel 2.25 Omgevingsverordening: Toevoegen stedelijke functies in bebouwingslinten en bebouwingsclusters buiten bestaand stedelijk gebied

1. *In afwijking van artikel 2.6 kan op een perceel in of aansluitend op een bestaand bebouwingslint of -cluster een nieuwe stedelijke functie in een omgevingsplan worden opgenomen, met inachtneming van de volgende voorwaarden:*
 - a. *de nieuwe functie leidt tot een afronding of verdichting van een bebouwingslint of bebouwingscluster, en*
 - b. *de omvang van de stedelijke functie is afgestemd op de omgeving.*
2. *Detailhandel is alleen toegestaan voor zover deze verband houdt met de hoofdfunctie van het perceel en daaraan bedrijfsmatig en wat betreft omvang ondergeschikt is.*

Toelichting van de provincie op art 2.25 Omgevingsverordening:

Bij een aantal bebouwingslinten en bebouwingsclusters in het landelijk gebied is sprake van een slechte tot matige (beeld-)kwaliteit en dreigt fysiek en functioneel verval. Artikel 2.25 biedt de mogelijkheid om door het toevoegen van naar aard en schaal passende, streekeigen woon- en werkfuncties de omgevingskwaliteit hiervan te verbeteren. Het is niet de bedoeling om bestaande bebouwingslinten en -clusters onbeperkt uit te breiden. Er moet daarom sprake zijn van verdichting of afronding van een bestaand bebouwingslint of -cluster.

Gemeentelijke overwegingen stedenbouw en landschap t.a.v. art. 2.25

De provincie gaat uit van een 'functie die is afgestemd op de omgeving'. Dit impliceert minimaal een stand-still van omgevingskwaliteiten. Maar ook: dat er geen 'plus' voor die omgevingskwaliteiten hoeft te zijn. Dit is een lagere standaard dan in de gemeentelijke omgevingsvisie wordt gehanteerd (zie: 'Afwegingskader omgevingsvisie Tytsjerksteradiel').

Omdat hierdoor ook niet per sé wordt voldaan aan de uitgangspunten van ETFAL, worden hier aanvullende gemeentelijke richtlijnen ten aanzien van landschappelijke inpassing, gebaseerd op de omgevingsvisie, aan toegevoegd. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk.

Ten aanzien van woningen in of aansluitend aan een lint of cluster aanvullende gemeentelijke richtlijnen opgesteld. Deze richtlijnen zien op het behoud van open het karakter, de erf- en bouwperceelmaatvoering en de afronding, rooilijn en ritmiek van een lint of cluster. Zie hiervoor ook het volgende hoofdstuk,

onder paragraaf 5.1. Daarnaast zijn ook paragraaf 5.2 en 5.3 van toepassing op woningen in of aansluitend aan lint of cluster.

4.3.3 Saldoregeling woningen

Artikel 2.26 Omgevingsverordening: Saldoregeling woningen

In afwijking van artikel 2.6 kan buiten het bestaand stedelijk gebied een nieuwe woning op een solitaire locatie in een omgevingsplan worden opgenomen, ter vervanging van een bestaande woning op een vergelijkbare locatie binnen de gemeente, wanneer:

- a. *per saldo het aantal woningen buiten het bestaand stedelijk gebied gelijk blijft of afneemt,*
- b. *de omvang van de woning is afgestemd op de aard en schaal van de omgeving, en*
- c. *de bestaande woning wordt gesloopt en de woonfunctie op de locatie van de bestaande woning feitelijk onmogelijk wordt gemaakt.*

Toelichting van de provincie op art 2.26 Omgevingsverordening:

“Artikel 2.26 biedt de mogelijkheid om een bestaande woning in het landelijk gebied te vervangen en verplaatsen. In artikel 2.26, onder a en b zijn eisen gesteld om te borgen dat per saldo het aantal woningen in het landelijk gebied niet zal toenemen. De saldoregeling kan niet worden gebruikt om woningen in een kern of in een bestaand bebouwingslint of -cluster, te vervangen door een woning op een solitaire locatie in het landelijk gebied. Voor de volledigheid merken wij op dat de saldoregeling woningen niet van toepassing is als de vervangende woning op het bestaande woonperceel zelf wordt terug gebouwd. De gemeente kan eigen beleid maken voor het al dan niet mogelijk maken van het verschuiven van de woning binnen het woonperceel.

Bij de bouw van een nieuwe woning zijn de principes relevant. Met name het principe omgevingskwaliteiten als basis is belangrijk. Voorkomen moet worden dat een kleine woning wordt gesloopt en dat daarvoor in de plaats een veel grotere woning wordt gebouwd die niet past binnen de karakteristiek van de omgeving.”

Gemeentelijke overwegingen stedenbouw en landschap t.a.v. art. 2.26

De provincie gaat uit van een ‘Omgevingskwaliteit als basis’. Dit geeft ons voldoende ruimte om met de initiatiefnemer een goede invulling te geven aan omgevingskwaliteiten. Als richtlijn hanteren we hierbij onze richtlijnen ten aanzien van het landschapsplan die gebaseerd zijn op de gemeentelijke omgevingsvisie. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk, onder paragraaf 5.3. Hiernaast is ook paragraaf 5.2 van toepassing.

4.3.4 Ruimte-voor-ruimte regeling

Artikel 2.27 Omgevingsverordening: Ruimte-voor-ruimte sloop beeldverstorende bebouwing

1. *In afwijking van artikel 2.6 kunnen buiten het bestaand stedelijk gebied maximaal twee nieuwe woningen op een bestaand voormalig agrarisch bouwperceel of een voormalig niet-agrarisch bouwperceel, in een omgevingsplan worden opgenomen, met dien verstande dat:*
 - a. *één woning is toegestaan wanneer sprake is van sloop van minimaal 1000 m² aan beeldverstorende bebouwing op het voormalig agrarisch bouwperceel of voormalig niet-agrarisch bedrijfsperceel;*
 - b. *twee woningen zijn toegestaan wanneer sprake is van sloop van minimaal 3000 m² aan beeldverstorende bebouwing op het voormalig agrarisch bouwperceel of voormalig niet-agrarisch bouwperceel;*
 - c. *de omgevingskwaliteiten op het perceel aanzienlijk verbeteren, en*
 - d. *de omvang van de woning is afgestemd op aard en schaal van de omgeving.*
2. *In afwijking van het eerste en het tweede lid, is sloop niet noodzakelijk, wanneer sprake is van verplaatsing van het agrarisch bedrijf om redenen van groot openbaar belang en de bestaande financieringsmogelijkheden voor verplaatsing ontbreken of ontoereikend zijn.*
3. *In afwijking van het eerste en tweede lid kan een nieuwe woning aansluitend op het bestaande bouwperceel worden gerealiseerd, wanneer:*
 - a. *het plaatsen op het bouwperceel vanuit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit een minder goede keuze is, en*
 - b. *de nieuwe woning aansluit op het voormalig agrarische bouwperceel of het voormalig niet-agrarische bouwperceel.*

Toelichting van de provincie op art 2.27 Omgevingsverordening:

“Om de sloop van beeldverstorende bebouwing in het landelijk gebied te stimuleren, zit in art. 2.27 de mogelijkheid om na sloop van minimaal 1000 m² aan beeldverstorende bebouwing, maximaal één nieuwe woning op een voormalig bouwperceel te realiseren en bij sloop van minimaal 3000 m² maximaal twee woningen te realiseren op een bouwperceel. Gemotiveerd moet worden dat de omgevingskwaliteiten op en rond het perceel per saldo aanzienlijk verbeteren. Door de sloop van minimaal 1000 m²

dan wel 3000 m² aan beeldverstorende bebouwing zal veelal al aan deze voorwaarde kunnen worden voldaan. De nieuwe woning dient wat betreft omvang aan te sluiten bij de omgeving.

Ten behoeve van de financiering van de verplaatsing van een agrarisch bedrijf kan op grond van artikel 2.27, derde lid een compensatiewoning worden gebouwd zonder sloop van beeldverstorende bebouwing. Het dient dan te gaan om een bedrijf dat een wezenlijke belemmering vormt voor de realisering van een groot openbaar belang. Het gaat dan om het realiseren van een ontwikkeling die maatschappelijk zeer gewenst is en waarvan de positieve effecten het lokale schaalniveau overstijgen. Voorbeelden hiervan zijn de verplaatsing van een bedrijf om:

- de gewenste natuur- en milieukwaliteit te realiseren in een deel van het Natuurnetwerk Nederland, respectievelijk Natura 2000-gebied;
- de noodzakelijke waterveiligheid of versterking van een primaire waterkering tot stand te brengen;
- essentiële voorzieningen voor het functioneren van de samenleving te realiseren, zoals energie- en vervoersvoorzieningen;
- een of meer recreatieve voorzieningen met minimaal een regionale functie te realiseren.

In artikel 2.27, vierde lid is een afwijking opgenomen waardoor het onder voorwaarden ook mogelijk is om de nieuwe woning(en) niet op het solitaire bouwperceel zelf te plaatsen maar in aansluiting hierop. Van deze afwijking kan gebruik worden gemaakt als het plaatsen van de woning op het bestaande bouwperceel vanuit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit minder gewenst is.

Gemeentelijke overwegingen stedenbouw en landschap t.a.v. art. 2.27

De provincie gaat ervan uit dat met betrekking tot landschap:

- 'de omgevingskwaliteiten op het perceel aanzienlijk verbeteren', en
- 'de omvang van de woning is afgestemd op aard en schaal van de omgeving.'

Dit impliceert vooruitgang van omgevingskwaliteiten. Dit is conform de standaard die wij in onze Omgevingsvisie hanteren (zie: 'Afwegingskader Omgevingsvisie Tytsjerksteradiel').

Als de realisatie van een groot openbaar belang noodzakelijk is en de financiering voor initiatiefnemers anders in het gedrag komt, maakt de provincie een uitzondering op dat principe. We onderkennen die grote maatschappelijke belangen en het is niet wenselijk hier aanvullend beleid voor te schrijven. Wel hanteren we ook hier in het kader van de ETFAL de richtlijn ten aanzien van het landschapsplan. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk, onder paragraaf 5.3. Hiernaast is ook paragraaf 5.2 van toepassing.

4.3.5 Kwaliteitsarrangement

Artikel 2.28 Kwaliteitsarrangement

In afwijking van artikel 2.6 kan een nieuwe stedelijke functie op een bestaand bouwperceel buiten het bestaand stedelijk gebied in een omgevingsplan worden opgenomen, mits:

- a. *door de ontwikkeling gebouwen die een belangrijke cultuurhistorische waarde voor Fryslân vertegenwoordigen behouden of hersteld kunnen worden; en*
- b. *de omgevingskwaliteiten op en rond het perceel aanzienlijk verbeteren, en*
- c. *de ontwikkeling een bijdrage levert aan andere opgaven en ambities, zoals herstel biodiversiteit, energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, werkgelegenheid of landschapsversterking.*

Toelichting van de provincie op art 2.28 Omgevingsverordening:

"In de omgevingsverordening zitten ruime mogelijkheden voor hergebruik van vrijkomende bebouwing in het landelijk gebied. In een enkel geval is sprake van een bijzonder initiatief, waarbij initiatiefnemers niet uit de voeten kunnen met de nieuwbouwmogelijkheden in artikel 2.24. In artikel 2.28 is een regeling opgenomen die het mogelijk maakt mee te werken aan een kwaliteitsarrangement.

Als voorwaarde is gesteld dat door de ontwikkeling gebouwen die een belangrijke cultuurhistorische waarde voor Fryslân vertegenwoordigen behouden of hersteld kunnen worden. Tevens moet sprake zijn van een verbetering van de omgevingskwaliteiten in het gebied en moeten de kansen om te koppelen en verbinden worden benut.

Als voorbeeld kan worden gedacht aan het realiseren van een landgoed op een voormalig boeren erf of op een oude fabriekslocatie, in combinatie met natuurbouw, bosaanleg, recreatieve beleving, landschapsherstel of waterberging."

Gemeentelijke overwegingen stedenbouw en landschap t.a.v. art. 2.28

De provincie gaat ervan uit dat met betrekking tot landschap:

- 'de omgevingskwaliteiten op en rond het perceel aanzienlijk verbeteren', en
- 'de ontwikkeling een bijdrage levert aan andere opgaven en ambities, zoals herstel biodiversiteit, energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, werkgelegenheid of landschapsversterking.'

Dit impliceert een vooruitgang van de omgevingskwaliteiten. Dit is conform de standaard die in de gemeentelijke omgevingsvisie wordt gehanteerd (zie: 'Afwegingskader Omgevingsvisie Tytsjerksteradiel').

diel'). Het is niet noodzakelijk aanvullend beleid te formuleren, hiervoor hanteren we de richtlijnen ten aanzien van het landschapsplan die zijn gebaseerd op de gemeentelijke omgevingsvisie. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk, onder paragraaf 5.3. Hiernaast is ook paragraaf 5.2 van toepassing.

5. Nieuwe aanvullende gemeentelijke richtlijnen

5.1 Ten aanzien van nieuwbouw in of aansluitend op een lint of cluster

Artikel 1. Behoud van het open karakter: Het realiseren van een woning binnen of aansluitend op een lint of cluster in het buitengebied is toegestaan, mits

- De nieuwbouw plaatsvindt binnen of direct aansluitend aan het bestaande bebouwingslint of -cluster. De open ruimtes blijven daarbij zo veel mogelijk intact.
- De ruimtelijke ontwikkeling geen afbreuk doet aan kenmerkende zichtlijnen tussen het landschap en het bebouwingslint of -cluster. Het behoud van de landschappelijke samenhang is hierbij randvoorwaardelijk.
- De nieuwbouw direct aan de weg (het lint) wordt gerealiseerd en geen bebouwing plaatsvindt in het achtererf. Dit ter voorkoming van verrommeling van het landschap. Bijgebouwen in het achtererf zijn toegestaan wanneer ze in verhouding staan tot het hoofdgebouw.

Artikel 2. Erf- en bouwperceelmaatvoering: Het realiseren van een woning binnen of aansluitend op een lint of cluster in het buitengebied is toegestaan, mits

- De bouwmassa en de schaal zorgvuldig worden afgestemd op de bestaande maatvoering en korrelgrootte van de omliggende bebouwing, zodat het ruimtelijk karakter van het lint of cluster behouden blijft.
- Erfafscheiding bij voorkeur op een groene en landschappelijk passende wijze wordt vormgegeven, zoals met hagen of heggen.

Artikel 3. Afronding, rooilijn en ritmiek: Het realiseren van een woning binnen of aansluitend op een lint of cluster in het buitengebied is toegestaan, mits

- De uitbreiding plaatsvindt aan de 'kop' of 'sluitzijde' van een lint of cluster, en niet in het open landschap, op solitaire kavels of als losstaande bebouwing.
- De afronding aansluit bij de bestaande stedenbouwkundige structuur van het lint of cluster qua korrelgrootte, oriëntatie, rooilijnen, ritmiek en kavelstructuur.
- De uitbreiding een logisch en herkenbaar einde vormt van de bebouwingsstructuur van het lint of cluster.
- De inrichting van het erf en perceel bijdraagt aan het behouden of het versterken van landschappelijke structuren.
- Er wordt zorggedragen voor een geleidelijke, ruimtelijk passende overgang tussen de bebouwing en het omliggende landschap, onder meer door maatvoering en landschappelijke inrichting.
- De afronding wordt fysiek en visueel begrensd door bestaande of nieuw aan te leggen landschapselementen zoals houtwallen, bomenrijen, watergangen of wegstructuren.
- De oriëntatie en de rooilijn aansluiten op de bestaande bebouwingsstructuur van het lint. De voorgevel is gericht op het lint (de wegzijde) en de voorgevel is in lijn met de rooilijn van de bestaande bebouwing, zodat de samenhang van het straatbeeld behouden blijft.
- De afstand tot naastgelegen bebouwing zich voegt in de bestaande ritmiek van het bestaande lint of cluster. Dit betekent dat de tussenliggende bebouwingsafstand globaal overeenkomt met de tussenruimten tussen de reeds aanwezige bebouwing van het lint of cluster.

5.2 Ten aanzien van nieuwbouw in het algemeen

Artikel 4. Groenstructuur en landschap: Het realiseren van een woning in het buitengebied is toegestaan, mits

- De ruimtelijke ontwikkeling zorgvuldig wordt ingepast in het bestaande landschap. Dit houdt in dat waardevolle landschapselementen zoals bomenrijen, watergangen en landschapsstructuren in beginsel behouden blijven.
- Voor nieuwe aanplant gebruik wordt gemaakt van inheemse soorten die bijdragen aan het behoud en de versterking van de lokale groenstructuren en de biodiversiteit.
- De ruimtelijke ontwikkeling geen afbreuk doet aan kenmerkende zichtlijnen tussen het landschap. Het behoud van de landschappelijke samenhang is hierbij randvoorwaardelijk.

Artikel 5. Parkeren en verharding: Het realiseren van een woning in het buitengebied is toegestaan, mits

- Het parkeren volledig op eigen erf plaatsvindt en hiervoor geen gebruik wordt gemaakt van de openbare ruimte. Hierdoor wordt ongewenste verrommeling en hinder in het straatbeeld voorkomen.
- Het perceel grotendeels groen blijft, met zo min mogelijk verhard oppervlak, om waterinfiltratie, klimaatadaptatie en landschappelijke kwaliteit te bevorderen.

5.3 Ten aanzien van de landschappelijk inpassing, gebaseerd op de gemeentelijke omgevingsvisie

Afwegingskader Omgevingsvisie Tytsjerksteradiel: 'de acht algemene uitgangspunten'

(hieronder de eerste drie uitgangspunten)

1. Omgevingskwaliteit is belangrijk: 'Onze bestaande ruimtelijke waarden, cultuurhistorie en identiteit vormen de basis voor alle ontwikkelingen. Dat betekent dat alle ontwikkelingen voortbouwen op de bestaande kwaliteiten de deze zo mogelijke versterken of verder ontwikkelen.'
2. We kijken integraal en gaan zorgvuldig met de beschikbare ruimte om: 'We kijken integraal naar initiatieven uit de samenleving en we zoeken naar meervoudig ruimtegebruik, herbestemming en koppelkansen in de leefomgeving.'
3. Afwentelen wordt voorkomen: 'Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie inwoners, zonder dat dit ten gaat van toekomstige generaties.'

Artikel 6. Landschapsplan

Bij aanvragen omgevingsvergunningen en wijzigingen van het omgevingsplan voor het toevoegen van woningen in het buitengebied dient een landschapsplan te worden opgesteld, dat geldt als leidend principe voor die ontwikkeling. Dit geldt voor alle vijf varianten die de POV (provinciale omgevingsverordening) noemt.

Een landschapsplan bestaat uit:

- een analyse van de landschappelijke waarden;
- een beschrijving van de door het plan te behouden en te realiseren waarden;
- een verbeelding daarvan;
- het instandhoudings- of beheerplan, en;
- zo nodig een toelichting.

Als onderdeel van de analyse worden de mogelijkheden beschreven om verbetering van de landschappelijke kwaliteit te realiseren. Die mogelijkheden dienen in het nieuwbouwplan benut te worden.

Als minimaal vormvereiste voor het landschapsplan hanteren we 'handhaafbaarheid'⁶, dat wil zeggen dat het plan aangeeft wat waar gerealiseerd en in stand gehouden wordt. Het landschapsplan moet voldoende concreet zijn: technische maatvoeringen (positie, hoogtes en dwarsprofielen van landschapselementen, beoogde eindhoogtes begroeiing, sortimentlijsten beplanting, plantverbanden met tussenafstanden, etc.).

Het resultaat moet een minimaal landschappelijk contrast tot gevolg hebben en een positieve bijdrage leveren aan landschappelijke waarden.

Artikel 7. 'Omgevingskwaliteit is belangrijk'

Nieuwe woningen en erven in het buitengebied worden landschappelijk vormgegeven, binnen bestaande landschapsstructuren en passend bij de streekeigen landschapskarakteristieken.

De belangenafweging die leidt tot een goede omgevingskwaliteit moet zijn omschreven: hoe wordt in het nieuwe plan rekening gehouden met andere belangen, zoals de aanwezigheid van weidevogelgebieden, NNN-gebieden, aanwezige landschappelijke waarden. En hoe wordt daaraan een positieve bijdrage geleverd.

Artikel 8. 'Meervoudig ruimtegebruik':

Om een optimale invulling te geven aan *meervoudig ruimtegebruik*, wordt – voor zover het provinciale beleid daar niet in voorziet - in ieder geval meegewogen in hoeverre:

- Invulling wordt gegeven aan klimaatdoelen;
- Invulling wordt gegeven aan biodiversiteitsdoelen;
- Invulling wordt gegeven aan waterkwantiteit- en kwaliteit;
- Invulling wordt gegeven aan publieke beschikbaarheid van ruimte (openbaarheid);
- Invulling wordt gegeven aan het beschermen of versterken van lokale landschappelijke waarden;
- Invulling wordt gegeven aan overige gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen, zoals op het gebied van volkshuisvesting, recreatie en (duurzame) landbouw.

6) Handhaafbaarheid als benodigde kwaliteit voor landschappelijke inpassingsplannen is o.b.v. jurisprudentie: o.m. ECLI:NL:RVS:2019:4061.

Als richtsnoer voor het beoordelen van meervoudig ruimtegebruik dient een overeenkomstig de Omgevingsvisie een evenwichtige toedeling van functies voor het landschap en de omgeving op te leveren.

Artikel 9. 'Afwentelen wordt voorkomen':

1. Het ruimtebeslag qua functie 'wonen', en de bouwwerken die dat toestaat, wordt in beginsel niet groter vastgesteld dan de omvang die noodzakelijk is voor de ontwikkeling(en) die binnen voorzienbare tijd gerealiseerd kunnen worden.
2. Een functie-aanduiding wordt in beginsel niet zwaarder aangewezen dan noodzakelijk is voor het beoogde doel. Er wordt bijvoorbeeld geen woning met bedrijfsfuncties toegestaan, voorheen o.a. Wonen -7, als die zwaardere functie niet daadwerkelijk noodzakelijk is voor de ontwikkeling en binnen een redelijke termijn ingevuld wordt.
3. Bij het wijzigen van percelen met bestaande bebouwing, bijvoorbeeld het omzetten van een boerderij naar een woning in het kader van de ruimte-voor-ruimte regeling, worden bestaande bouwvlakken waar mogelijk verkleind tot de omvang die noodzakelijk is voor de nieuwe functie. De overige niet ingevulde bouwvlakken worden verwijderd.
4. Het betrekken van agrarische cultuurgrond bij woningbouw dient per geval te worden beoordeeld.

6. Toelichting gemeentelijke richtlijnen

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat er ruimte is voor aanvullende gemeentelijke kaders. De aanvullende kaders zijn geformuleerd als richtlijnen en zijn van toepassing op de tweede wijziging Omgevingsverordening zoals die op moment van schrijven geldt, maar ook op toekomstige wijzigingen van de Omgevingsverordening.

Ieder initiatief betreft een zekere vorm van maatwerk. De onderstaande kaders zijn dan ook zodanig geformuleerd dat er altijd kwalitatieve afwegingsruimte is voor een specifieke casus. De aanvullende richtlijnen zien op de goede stedenbouwkundige en landschappelijke inpassing. In principe volgen uit deze beleidsnotitie geen nieuwe ontwikkelingen, maar wordt vastgelegd hoe de afzonderlijke varianten nu en in de toekomst worden beoordeeld op gemeentelijk niveau.

6.1 Stedenbouw

6.1.1 Nieuwbouw in of aansluitend op een lint of cluster

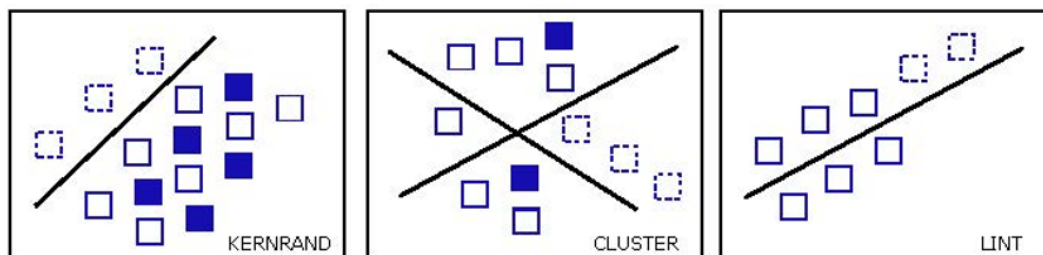
Aangezien we voornamelijk aanvragen ontvangen voor woningen in buitengebied in een cluster of lint wordt er vanuit stedenbouw met name ingegaan op de mogelijkheid die de Provincie Fryslân in de omgevingsvisie biedt om in het 'lint of cluster' een woning toe te voegen. Dit vraagt vooral maatwerk. Hierna wordt toegelicht hoe dit maatwerk wordt toegepast en afgewogen.

Het is van belang om eerst te analyseren wat er bedoeld wordt met de begrippen (bebouwings-) lint en (bebouwings-)cluster. De Omgevingsverordening omschrijft deze begrippen als volgt:

- Bebouwingscluster: een vlakvormige verzameling van gebouwen, gesitueerd op meerdere bouwpercelen, bij een kruispunt van wegen of vaarwegen dan wel een kruispunt van weg en spoorweg in het landelijk gebied.
- Bebouwingslint: een lijnvormige verzameling van gebouwen, gesitueerd op meerdere bouwpercelen, langs een weg of vaart in het landelijk gebied met geringe afstanden tussen de bouwpercelen.

We hebben het dan over bebouwingsconcentraties. Stedenbouwkundig gezien is een bebouwingsconcentratie een ruimtelijk en functioneel samenhangend ensemble van bebouwing dat op geringe afstand van elkaar staat. Er zijn drie soorten bebouwingsconcentraties:

1. 'Kernrandzone': Een overgangszone van bestaand stedelijk gebied naar het buitengebied, met daarin relatief veel bebouwing op korte afstand van elkaar met een toenemende menging van functies;
2. 'Bebouwingscluster': Een vlakvormige verzameling van gebouwen in landelijk gebied;
3. 'Bebouwingslint': Een min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg in landelijk gebied.



De clusters en linten in het buitengebied zijn vaak plekken waar het oorspronkelijke cultuurlandschap nog in hoge mate herkenbaar is. Door de toenemende druk op het landschap én op de kernen komen deze bebouwingsconcentraties steeds vaker onder druk staan. Tegelijkertijd worden de kernrandzones steeds belangrijker voor de leefbaarheid. Ze vormen belangrijke recreatieve uitlopers vanuit de kern, spelen een rol in het samenkomen van burgers en brengen voedselproductie dichtbij de mens. De kernrandzones bieden daarnaast nog meer kansen en mogelijkheden. Opgaven als meervoudig ruimtegebruik, flexibiliteit in snel veranderende omstandigheden, klimaatadaptatie, de energietransitie en het behoud van het waardevolle cultuurlandschap zijn centrale maatschappelijke thema's die van toepassing zijn op de zones direct rondom de woonkernen. Daarbij is de ruimtelijke kwaliteit van groot belang.

Geconcludeerd kan worden dat de ontwikkeling van zogenaamde 'kernrandzones' een goede mogelijkheid kan zijn om antwoord te kunnen bieden op het woningbouwvraagstuk. Kwalitatief goed ontwikkelde 'kernrandzones' zijn kansrijke woonplekken en vormen, in tegenstelling tot een solitaire bouwvoss in het buitengebied, en worden stedenbouwkundig, vaak niet gezien als storende woningbouw-incidenten.

Naast de algemene aanvullende richtlijnen, die zijn opgenomen in paragraaf 5.2 en 5.3, zijn er met betrekking tot linten en clusters een aantal aanvullende bepalingen opgenomen die specifiek zien op het toevoegen van een woning in een lint of cluster. Deze richtlijnen zijn opgenomen in paragraaf 5.1.

6.1.2 Nieuwbouw in het algemeen

In mindere mate ontvangen we aanvragen voor de andere provinciale varianten voor woningbouw in het buitengebied naast aanvragen die zien op woningbouw in een lint of cluster. Deze aanvragen hebben betrekking op de ruimte voor ruimte regeling, de saldogregeling en de regeling voor hergebruik van vrijkomende (niet-)agrarijsche bebouwing. Tot dusver hebben we geen aanvragen ontvangen die als een kwaliteitsarrangement kunnen worden aangemerkt.

In bovenstaande gevallen geeft de provincie onder voorwaarden de mogelijkheid om in een aantal situaties (woning)bouw in het buitengebied toe te staan. Hierbij wordt wel een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit geëist. Zo eist de ruimte voor ruimte regeling dat een minimaal oppervlakte aan beeldverstorende bebouwing wordt verwijderd. In ruil daarvoor kunnen er 1 a 2 woningen gerealiseerd worden. Voorwaarden hierbij zijn dat de omgevingskwaliteiten aanzienlijk verbeteren en de omvang van de woning is afgestemd op de aard en schaal van de omgeving.

De saldogregeling voorziet in de mogelijkheid om een bestaande woning op een vergelijkbare locatie te vervangen. Ook hier geldt de voorwaarde dat de omvang van de te realiseren woning is afgestemd op de aard en schaal van de omgeving. Het artikel dat ziet op hergebruik van vrijkomende (niet-)agrarijsche bebouwing kent zelf ook een aantal voorwaarden.

Vanuit stedenbouw worden voor bovengenoemde varianten geen afzonderlijke of specifieke aanvullende gemeentelijke kaders voorgesteld, omdat de bestaande regelgeving en beleid voor deze varianten als toereikend wordt gezien en voorziet in een goede regeling. De algemene aanvullende kaders die zijn opgenomen in paragraaf 5.2 en 5.3 zijn wel van toepassing op deze varianten.

6.2 Landschap

6.2.1 Afwegingskader omgevingsvisie: Omgevingskwaliteit is belangrijk

'Onze bestaande ruimtelijke waarden, cultuurhistorie en identiteit vormen de basis voor alle ontwikkelingen. Dat betekent dat alle ontwikkelingen voortbouwen op de bestaande kwaliteiten en deze zo mogelijk versterken of verder ontwikkelen.'

Ruimtelijke waarden

De bestaande ruimtelijke waarden binnen Tytsjerksteradiel zijn altijd al aan verandering onderhevig geweest en laten zich om die reden lastig eenduidig definiëren. Het landgebruik en het landschap in

Tytsjerksteradiel is in de 20e eeuw ingrijpend veranderd, mede als gevolg van innovaties, toegenomen technologische mogelijkheden en toegenomen bevolkingsdruk.

Ter illustratie: In 1950 bestond Burgum nog uit een kleinen lintbebouwing, gelegen in een gevarieerd halfnatuurlijk-agrarisch landschap. In 2021 is Burgum sterk veranderd en laat het zich qua oppervlak niet meer vangen in hetzelfde kaartbeeld. Er zijn in de tussentijd nieuwe functies toegevoegd – en ook alweer verdwenen – wat de dynamiek en voortdurende ontwikkeling van het landschap illustreert. Er is sprake van een toegenomen mate van verstedelijking, terwijl tegelijkertijd een relatief groot aandeel van het landgebruik nog agrarisch is. Met name de natuurlijke landschapsstructuren zijn in aanzienlijke mate verdwenen.



Burgum in 1950



Burgum in 2021

Veel van de huidige ruimtelijke waarden en belangen zijn inmiddels (wettelijk) beschermd. Voorbeelden hiervan zijn geur- en geluidzonering rondom agrarische bedrijven in relatie tot nabijgelegen woningen. Andere ruimtelijke waarden, zoals landschappelijke en cultuurhistorische waarden, kennen een minder expliciete bescherming. Deze worden doorgaans beschermd via provinciaal en gemeentelijk beleid. Bijvoorbeeld in de vorm van stiltegebieden (provinciaal beschermd) en 'dykswâllen' (gemeentelijk beschermd).

Waar gemeentelijk en provinciaal beleid en visies ruimte laten voor interpretatie, wordt het belang van natuur en landschap bij woningbouw vaak beoordeeld op basis van deskundigenrapporten en het advies van een ambtenaar of extern adviseur. De ruimtelijke en cultuurhistorische waarden binnen de gemeente Tytsjerksteradiel zijn in redelijke mate beschreven. Ook de ruimtelijke identiteit van de gemeente is voldoende gedocumenteerd.

Open gebied

Een groot deel van het grondgebied van de gemeente Tytsjerksteradiel bestaat uit het zogenoemde 'open gebied'. Dit gebied betreft grotendeels (klei op) veenweide en ligt vrijwel volledig beneden NAP.

De kleine ontwateringsdiepte zorgt ervoor dat veel boomsoorten hier van nature niet kunnen groeien. De soorten die wél voorkomen ontwikkelen een ondiep wortelgestel en zijn daardoor gevoelig voor windworp, het omwaaien van een boom met wortel en al. De kenmerkende openheid van het landschap wordt tenslotte in stand gehouden door de hogere windsnelheden, juist door het ontbreken van bomen.

Bij het toevoegen van woningen in het buitengebied vormt dit landschapsbeeld een randvoorwaarde. Bebouwing staat vaak in scherp contrast met het open karakter van het landschap. Dit contrast kan – los van eventuele ontwerpaanpassingen – landschappelijk slechts worden verzacht met een landschapsvreemd element: bomen.

Van oudsher was er op erven echter wel ruimte voor bomen; ze dienden een functioneel doel en werden daarom vaak geplant bij boerderijen. Die traditie biedt aanknopingspunten voor een passende landschappelijke inpassing. Toch wordt het provinciale beleid ten aanzien van beplanting in het open gebied momenteel vrij strikt geïnterpreteerd.

6.2.2 Afwegingskader omgevingsvisie: We kijken integraal en gaan zorgvuldig met de beschikbare ruimte om

‘We kijken integraal naar initiatieven uit de samenleving en we zoeken naar meervoudig ruimtegebruik, herbestemming en koppelkansen in de leefomgeving.’

Het vertrekpunt – en niet het sluitstuk – van nieuwbouwplannen moet een landschapsplan of landschappelijk inpassingsplan zijn. Het meervoudig ruimtegebruik is daarin een randvoorwaarde. Daarbij geldt als minimumvereiste dat het plan een meerwaarde oplevert voor natuurlijke, landschappelijke of cultuurhistorische waarden. Aangezien er momenteel geen specifiek gemeentelijk beleid is ten aanzien van meervoudig ruimtegebruik, wordt voorgesteld om de volgende minimale invulling zoals is omschreven in hoofdstuk 5 op te nemen.

6.2.3 Afwegingskader omgevingsvisie: Afwentelen wordt voorkomen

‘Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie inwoners, zonder dat dit ten gaat van toekomstige generaties.’

De beschikbare ruimte is schaars. Om te voorkomen dat het ruimtegebrek wordt afgewenteld op toekomstige generaties, is het van belang te streven naar een beperkt ruimtebeslag van (nieuwe) woningbouw. Tegelijkertijd kan woningbouw in bepaalde gevallen een positieve bijdrage leveren aan gemeentelijke doelstellingen, bijvoorbeeld door het vergroten van de landschappelijke variatie en het bevorderen van biodiversiteit.

Er komen regelmatig verzoeken binnen waarbij gevraagd wordt om (grotere) oppervlakten weiland of cultuurgrond toe te voegen aan het woningbouwplan. Bijvoorbeeld voor het gebruik als tuin. In sommige gevallen kan het bij de woningen betrekken van cultuurgrond bijdragen aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Dit dient echter per geval zorgvuldig te worden beoordeeld.

Ook het verzoeken om grotere planologische oppervlaktes komt voor, bijvoorbeeld een groot vlak met de functie-aanduiding ‘Wonen’ of ‘Wonen met bedrijf’. Dit is landschappelijk onwenselijk, omdat het de ruimte voor toekomstige ontwikkelingen beperkt en het landschap kan aantasten.

6.3 Volkshuisvesting

In 2019 is de Woonvisie in de gemeente Tytsjerksteradiel vastgesteld. In deze visie worden vijf speerpunten benoemd: investeren in bestaande voorraad, zorgvuldige inzet op nieuwbouw, voldoende betaalbare en beschikbare sociale huurwoningen, wonen met zorg en streven naar leefbare dorpen. De komende tijd wordt gewerkt aan een Volkshuisvestingsprogramma, welke meer uitvoeringsgericht is dan een woonvisie en beter kan inspelen op actualiteiten op de woningmarkt. Wanneer deze wordt vastgesteld dan zal de huidige Woonvisie komen te vervallen.

In 2020 zijn regionale woningbouwafspraken met de provincie vastgesteld. In deze pilot zijn de bandbreedtes van de zogenoemde contingenten losgelaten en heeft de regio de vrijheid en verantwoordelijk gekregen ten aanzien van nieuw te bouwen woningen en de balans op de woningmarkt. Sinds 2022 is de regionale woondeal van kracht. De uitgangspunten van de pilot zijn hierin opgenomen. In de woondeal zijn afspraken tussen de regio Noordoost Fryslân, de provincie en het rijk vastgelegd. Naast aantallen nieuw te bouwen woningen is ook afgesproken dat ingezet wordt op betaalbare nieuwbouwwoningen (betaalbare koopwoningen en (sociale) huurwoningen), het verduurzamen en verbeteren van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en de opgave op het gebied van wonen en zorg. Daarnaast gaat het bij het realiseren van de woningbouwopgave ook om (behoud van) de landschappelijke kwaliteit.

We zetten in op bouwen naar behoefte gebaseerd op de regionale woningmarktanalyse. Voornaamste trends in de behoefte zijn dat er steeds meer kleinere huishoudens zullen zijn en dat er meer behoefte is aan woningen geschikt zijn voor een oudere doelgroep. De Provinciale Planmonitor wordt daarbij ingezet om de voortgang te monitoren, de input voor de jaarlijkse herijking van de woondeal te leveren en vormt de basis voor de regionale woningmarktanalyse 2025.

De opgaves in woningbouwproductie, de directe woonbehoefte en de middel- en langere termijn woonbehoefte dienen gemeentebreed te worden aangepakt. Waar een plan voor een incidentele woning bijdraagt aan de opgaves ten aanzien van kleine huishoudens, betaalbaarheid en oudere doelgroep/levensloop bestendige woningen is dit een pré in de afweging.

7. Lopende en nieuwe verzoeken

Deze beleidsnotitie geeft aanvullende kaders, in de vorm van richtlijnen, voor de beoordeling van aangehouden en toekomstige verzoeken die zien op het toevoegen van incidentele woningbouw in het buitengebied, zoals dat door de Provincie is opgenomen in de Omgevingsverordening. Dit geldt voor aangehouden en nieuwe initiatieven, principeverzoeken en aanvragen. Na vaststelling van deze beleidsnotitie kunnen de aangehouden en toekomstige verzoeken behandeld worden met in achtneming van deze beleidsnotitie. De kaders kunnen te zijner tijd overgenomen worden in een eventueel 'Omgevingsprogramma Buitengebied', of als regels verder worden uitgewerkt in het definitieve omgevingsplan.