



**Zienswijze van de Federatie Groene Heuvelrug (FGH)**

**op het**

**Voorontwerp Bestemmingsplan Buitengebied Doorn**

**van de gemeente Utrechtse Heuvelrug**

**26 juni 2009**

## TOETSINGSKADER VOOR DE FGH

Het buitengebied van Doorn waarvoor dit bestemmingsplan is opgesteld wordt gekenmerkt door uitzonderlijk grote natuurwaarden en landschappelijke kwaliteit. Dat komt ook duidelijk naar voren uit het overzicht van het beleidskader op rijks-, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Ook in de onlangs uitgebrachte concept-Structuurvisie Gemeente Utrechtse Heuvelrug wordt dat nog eens nadrukkelijk onderstreept.

De algemene tendens die uit het overzicht spreekt is een beleid gericht op bescherming en verdere ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden en het uitsluitend onder strikte voorwaarden toestaan van andere ontwikkelingen.

Hierover bestaat dus - in elk geval op papier - bij de betrokken overheden grote eensgezindheid en de FGH kan zich daar van harte bij aansluiten.

Bij het opstellen van het nieuwe Bestemmingsplan Buitengebied Doorn staat de gemeente voor de taak om deze duidelijke beleidsuitgangspunten concreet vorm te geven. Dat is geen eenvoudige opgave. Door de bijzondere ligging van de gemeente aan de rand van de Randstad, is de druk om nieuwe ontwikkelingen toe te staan van met name woonbestemmingen, bedrijfsactiviteiten en infrastructuur ongekend groot. Gezien in het licht van het geformuleerde beleidskader is dat een ernstige bedreiging voor het gebied.

Voor het op stapel staande bestemmingsplan betekent dit dat een strikte bescherming van natuur en landschap en het stringent sturen van genoemde ontwikkelingen topprioriteit zou moeten krijgen. In de ogen van de FGH betekent dat het stellen van duidelijke en strakke kaders door de gemeentelijke overheid zodat potentiële initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen weten waar ze aan toe zijn en gemeente en bevolking niet steeds onaangenaam worden verrast door niet gewenste activiteiten.

### De belangrijkste opgaven zijn in de ogen van de FGH:

#### 1. Agrarisch gebied

De huidige agrarische bedrijven zijn in belangrijke mate bepalend voor de landschappelijke (met name visueel-ruimtelijke) kwaliteit van het gebied ten zuiden van de N 225. Uit de functionele analyse blijkt dat naar verwachting de helft van de bedrijven als "wijkers" kunnen worden aangemerkt en dat dus de komende tijd steeds meer bedrijven zullen worden beëindigd. Deze ontwikkeling vormt voor de planperiode van het bestemmingsplan de meest risicovolle bedreiging voor de kwaliteit van het Doornse buitengebied, omdat zowel voor de bedrijfsgebouwen als voor de gronden een nieuwe bestemming moet worden gevonden. Dit heeft als consequentie dat met name de herbesteding van agrarische gebouwen en gebouwen op bestaande landgoederen, maar ook de vestiging van nieuwe landgoederen in het nieuwe bestemmingsplan goed en helder moeten worden geregeld. Elke ongewenste ruimte die op dit punt wordt geboden zal niet alleen grote schade kunnen toebrengen aan natuur- en landschapswaarden, maar zal bovendien leiden tot grondprijsonthontwikkelingen die zeer ongunstig zijn voor de mogelijkheden van blijvende agrarische bedrijven om zich verder te kunnen ontwikkelen. Daarmee wordt uiteindelijk het proces van bedrijfsbeëindiging versneld en een neerwaartse spiraal ingezet.

#### 2. Stichtse Lustwarande

In de afgelopen decennia hebben binnen de zone die als "De Stichtse Lustwarande" bekend staat tal van ontwikkelingen plaats gevonden die ernstig afbreuk doen aan de waarden van dit gebied.. Voorbeelden

daarvan zijn de bedrijventerreinen Boswijk en Velperengh, de veelheid aan benzinestations (inmiddels steeds breder bekend als “De Stichtse Pompwarande”), de gemeentewerf annex milieustraat en de geplande woningbouw bij Palmstad. Bij elkaar opgeteld leiden deze zaken tot sterke verdichting van de bebouwing en ernstige visuele vervuiling.

De druk door projectontwikkelaars op ambtenaren en bestuurders om nieuwe, zeker in deze omgeving zeer lucratieve, ontwikkelingen toe te staan zal blijven. Het bestemmingsplan zal een sterke en duidelijke basis moeten verschaffen om aan die druk het hoofd te kunnen bieden en de Stichtse Lustwarande adequaat te kunnen beschermen.

### **3. Natuurgebieden**

Het gebied ten Noorden van de N 225 bestaat grotendeels uit Natuurgebieden die onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Binnen die natuurgebieden ligt echter ook een flink aantal percelen met een gemengde of maatschappelijke bestemming. Het gaat in de praktijk om conferentiecentra, revalidatieoordelen, verzorgingscentra, etc. De behoefte aan verdere ontwikkeling en groei heeft met name bij de conferentiecentra geleid tot ontwikkelingen die zeker binnen de EHS ongewenst zijn, zoals sluipende en deels illegale uitbreiding van parkeerplaatsen. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat deze tendens zich niet zal voortzetten als het bestemmingsplan dit niet strak inkadert en er bovendien stringente handhaving plaatsvindt.

Het beheersen van de hierboven geschetste problematiek is voor de FGH cruciaal. In de verdere procedure van het bestemmingsplan zullen wij ons consequent focussen op het goed regelen daarvan.

## HOOFDLIJNEN VAN COMMENTAAR

*De FGH vindt het in het licht van het bovenstaande onbegrijpelijk dat de gemeente heeft gekozen voor wat wordt genoemd een flexibel en ontwikkelingsgericht bestemmingsplan. Dat moge een benadering zijn die op dit moment in algemene zin gangbaar is, maar juist voor dit uitzonderlijke gebied zou een fundamenteel andere aanpak op zijn plaats zijn. De ook door de gemeente zelf onderschreven beleidskaders vragen om stringente bescherming van natuur en landschap, en de gesignaleerde bedreigingen vereisen een strakke inkadering van nieuwe ontwikkelingen. Natuurlijk met daarbinnen, weliswaar beperkt, ruimte voor ontwikkelingen die vanuit de gemeentelijke structuurvisie gezien wél gewenst zijn.*

### De gekozen insteek maakt dat de FGH een aantal zeer fundamentele kritieklijnen heeft:

#### 1. Het moment van uitbrengen

Binnen afzienbare tijd zal de gemeente een aantal juist voor het buitengebied zeer cruciale beleidsnota's uitbrengen. Met name in de gemeentelijke structuurvisie worden fundamentele keuzes verwacht ten aanzien van toekomstige bestemming en gebruik. Maar ook het op stapel staande landgoederenbeleid, het landschapsontwikkelingsplan en het beeldkwaliteitplan zullen ongetwijfeld tot nieuwe inzichten en nieuwe keuzes leiden die van grote invloed zullen zijn op beslissingen over wat wel en niet wordt toegestaan in het buitengebied van Doorn. Het in een later stadium alsnog verwerken van deze beleidsnota's zou een forse aanpassing van het plan kunnen inhouden. Dat is onrealistisch gezien de nu al bestaande achterstand in het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen. De kans dat aanpassing dan weer op de lange baan wordt geschoven is zeer groot, waardoor vervolgens vastgesteld beleid voor lange tijd niet door zou werken in dit bestemmingsplan.

*De FGH vindt dat eerst de discussie over deze belangrijke beleidsnota's moet worden gevoerd, voordat het bestemmingsplan verder in procedure kan worden gebracht.* Wij willen voorkomen dat binnen de vrijheden die het plan in zijn huidige vorm biedt ontwikkelingen worden ingezet die in strijd zijn met het nieuwe beleid, maar straks niet meer terug te draaien zijn. Of het vigerende plan nu na 27 jaar of na 29 jaar wordt herzien kan toch het verschil niet maken, gezien het belang van de discussie en de duidelijk afzienbare termijn waarop het nieuwe beleid beschikbaar is.

Een juridische koppeling van dit bestemmingsplan met de beeldkwaliteitplannen en landschapsplannen ontbreekt bij deze aanpak ook. Die koppeling moet wel gelegd worden, anders hebben de beeldkwaliteitplannen straks geen enkele formele status en gaat het bestemmingsplan in omstreden situaties voor.

#### 2. Flexibel en ontwikkelingsgericht

In een eerdere versie van dit voorontwerp had paragraaf 5.2., waarin de keuze voor een ontwikkelingsgerichte en flexibele benadering wordt uiteengezet, als titel: **“Duidelijkheid en Rechtszekerheid”**.

Het is veelzeggend dat die titel inmiddels is gewijzigd. De veelheid aan wijzigingsbevoegdheden en ontheffingsmogelijkheden van zowel bouwregels als gebruiksregels, maken dat duidelijkheid en rechtzekerheid zeer te wensen overlaten. Ruim een derde van de tekst over de bestemmingsbepalingen

bestaat uit wijzigings- en ontheffingsmogelijkheden! Bovendien is in andere delen van de tekst nog sprake van mogelijkheden tot “partiële herziening”.

*De FGH heeft fundamentele bezwaren tegen de gekozen insteek van flexibiliteit, juist in dit zo kwetsbare en onder zware ontwikkelingsdruk staande buitengebied. Dat nodigt uit tot ongewenste creativiteit en het onder druk zetten van ambtenaren en bestuurders. Wijzigings- en ontheffingsmogelijkheden worden bovendien in de praktijk door burgers feitelijk als verworven rechten gezien. Zeker de voormalige gemeente Doorn heeft dat ook door haar eigen gedrag bevestigd: de bevoegdheid werd tegenover burgers vaak als een “verplichting voor de gemeente” uitgelegd.*

In het recent door Burgemeester en Wethouders uitgebrachte flexibiliteitsbeleid wordt terecht vastgesteld dat de noodzaak om ontheffingen van bestemmingsplanregels te verlenen groter is naarmate het bestemmingsplan ouder is. B&W constateren dat: *“Van een actueel bestemmingsplan mag worden verwacht dat het de actuele planologische inzichten bevat. Dit ontheffingenbeleid zal dan ook voornamelijk van toepassing zijn op (bouw)plannen gelegen in de “oudere” bestemmingsplannen”.*

Ook dit door de gemeente zelf vastgestelde beleid pleit er dus voor om veel terughoudender met ontheffingen om te gaan dan in het voorontwerp nu het geval is.

De bezwaren van de FGH tegen de gekozen flexibiliteit worden nog eens versterkt door de, blijkens een rapport van de VROM-Inspectie, slechte handhavingspraktijk. Onlangs is door de gemeente zelf aangegeven dat de handhavingmogelijkheden ook nu nog steeds zeer beperkt zijn.

### **3. Begrenzing**

De begrenzing van het plangebied volgt niet consequent de groene en/of rode contourlijnen uit het Streekplan Utrecht. Dat is verwarrend voor burgers en bovendien ongewenst. Buitengebied is qua planologisch regime duidelijk anders dan stedelijk gebied. Dit wordt door Burgemeester en Wethouders zelf nog eens bevestigd in het eerder genoemde ontheffingenbeleid. Daarin wordt dat ontheffingenbeleid gedifferentieerd naar binnen en buiten de bebouwde kom. Bepalend voor “binnen” of “buiten” is daarbij het bestemmingsplan waarin het betreffende perceel is opgenomen! Een perceel opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied valt daardoor onder het ontheffingenbeleid buiten de bebouwde kom, alle overige percelen onder het ontheffingenbeleid binnen de bebouwde kom. Begrenzing is dus duidelijk meer dan een kwestie van pragmatische keuzes zoals de aanbiedingsbrief bij het plan aan de Raad suggereert.

Als gebieden, die binnen de groene contour liggen en direct grenzen aan het plangebied, bewust niet in het bestemmingsplan buitengebied worden opgenomen, wekt dat de indruk dat ze door de gemeente in feite tot de bebouwde kom worden gerekend.

*De FGH pleit er nadrukkelijk voor strikt de rode contour aan te houden als grens voor het bestemmingsplan. Dat schept voor iedereen duidelijkheid en voorkomt onnodige speculatie en wantrouwen.*

In concreto zou dit betekenen dat het weiland tussen Revius en Wensput, de hockeyvelden, het IJskelderbos, grote delen van het gebied bij Sterkenburg en de huizen ten oosten van Amersfoortseweg en Drift in het bestemmingsplan buitengebied worden opgenomen. Het Marinierscomplex en het deel van het BNMO-terrein met bestemming “maatschappelijk” kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan Doorn Noord.

## COMMENTAAR OP ONDERDELEN

De kritiek op hoofdlijnen is zodanig fundamenteel dat dit in de ogen van de FGH een ingrijpende herziening van het voorontwerp bestemmingsplan noodzakelijk maakt nadat bovendien eerst een aantal voor het plan cruciale beleidsnota's is vastgesteld.

Niettemin wil de FGH ook op onderdelen van het plan reageren, weliswaar niet uitputtend, maar vooral om duidelijk te maken wat in de praktijk de gevolgen kunnen zijn als dit plan in zijn huidige vorm zou worden vastgesteld.

### 1. Gevolgen ontbreken beleidsnota's

Het ontbreken van landgoederenbeleid maakt dat initiatieven via planwijzigingen moeten worden gerealiseerd. Dat laat de weg open voor ontwikkelaars om plannen als voor "Het Wildeland" op te stellen.

De beschrijving van de landgoederen in de functionele analyse maakt duidelijk dat we bij de bestaande landgoederen te maken hebben met een landhuis gecombineerd met tientallen hectares bos, natuur en landbouwgrond. Het is goed dat beeld voor ogen te houden bij het beleid ten aanzien van nieuwe landgoederen. De verspreide villabebouwing met zogenaamd "schaamgroen" zoals in de plannen voor het "landgoed" Het Wildeland, staat daar wel heel ver vanaf. Maximaliseren van financiële opbrengsten door grote volumes roodontwikkeling heeft niets met landgoedontwikkeling te maken en sluit zeker niet aan bij het beeld dat bij de bevolking bestaat van landgoederen, op basis van hun huidige waarneming. Het is wel wat we van de kant van projectontwikkelaars logischerwijze kunnen verwachten als het bestemmingsplan niet heel duidelijk maakt welke kaders en normen er worden gehanteerd.

Op tal van plaatsen in het hoofdstuk "Regels" wordt als voorwaarde aan de diverse ontheffings- en wijzigingsmogelijkheden verbonden dat er "redelijk visueel ingepast" moet worden. Afscherpende beplanting (schaamgroen), wordt daarbij als standaard oplossing aangereikt. Voor grote delen van het agrarisch gebied wordt echter elders in het plan juist de karakteristieke openheid als te beschermen waarde aangegeven.

Hier wreekt zich dat bij de opstelling van dit bestemmingsplan het Landschapsontwikkelingsplan niet wordt meegenomen. Als dat wel het geval was zou duidelijk worden dat "visuele inpassing" op tal van plaatsen überhaupt niet mogelijk is.

In het hoofdstuk "Regels" worden zo nu en dan maximale goothoogte en maximale bouwhoogte genoemd en soms alleen maximale bouwhoogte. Dit creëert onduidelijkheid en biedt opnieuw veel ruimte, temeer nog omdat nergens bepalingen ten aanzien van dakhelling zijn opgenomen. Gezien de discussies over "varkensflats" in andere delen van het land en gezien de slechte ervaringen met projectontwikkelaars binnen de bebouwde kom, lijkt het verstandig om duidelijke regels op alle drie de bepalende criteria voor alle relevante bestemmingen op te nemen.

In het hoofdstuk beleidskader worden richtinggevende uitspraken gedaan, waarvan sommige als een duidelijke verplichting zijn geformuleerd. Een kleine steekproef: "De netto begrensde EHS moet in het bestemmingsplan worden opgenomen" en "De gemeenten dienen de ruimtelijke identiteit van de Stichtse Lustwarande vast te leggen in bestemmingsplannen". Beide kunnen wij niet in het plan terugvinden. Voor de bescherming van de waarden die met de beide aanduidingen wordt beoogd is het essentieel dat ze duidelijk in het plan en op de kaart zijn opgenomen.

## 2. Gevolgen Flexibiliteit

De FGH heeft zoals eerder aangegeven fundamentele bezwaren tegen de enorme aantallen ontheffings- en wijzigingsmogelijkheden en mogelijkheden tot partiële herziening.

Met name bij de agrarische bedrijven is het aantal mogelijkheden legio en worden vrijwel alle zekerheden die het bestemmingsplan biedt weer van een ontsnappingsclausule voorzien via ontheffing of binnenplanse wijziging. Bouwvlakken mogen in principe tot 1,3 ha worden vergroot. Dat is voor veel bedrijven al een enorme toename ten opzichte van de huidige situatie. Bedrijven die nu al meer dan 1 ha beslaan mogen zelfs ongeacht hun grootte weer met 30 % uitbreiden. Aanvullend mag ook de ligging van het bouwvlak wijzigen. Aanvullend kan er ontheffing worden verleend voor mestopslag en andere silo's buiten het bouwvlak. Aanvullend mogen er bovendien buiten het bouwvlak 25 kampeermiddelen worden geplaatst. Aanvullend mag er buiten het bouwvlak een paardenbak worden gerealiseerd etc.

Dit alles binnen voorwaarden, maar deze zijn, zeker in verhouding tot de harde getalsmatige formulering van de vrijheden, boterzacht en niet toetsbaar geformuleerd: “noodzaak voor doelmatige agrarische bedrijfsvoering moet zijn aangetoond”, “landschaps-, natuur-, en andere waarden mogen niet onevenredig worden aangetast”, “het landelijk karakter van de omgeving mag niet onevenredig worden aangetast”. Zonodig kan het een en ander nog “redelijk visueel worden ingepast”, bijvoorbeeld door afscherming met beplanting (zie ook hierboven).

Maar ook bij andere bestemmingen die vormen van bedrijvigheid reguleren is eenzelfde insteek gekozen. Vrijwel overal worden op zichzelf goede bouw- en gebruiksregels weer van wijzigings- en ontheffingsmogelijkheden voorzien. Dit kan zich in principe elke 10-jarige bestemmingsplanperiode herhalen. Daarmee wordt een sluipend proces gefaciliteerd dat in vrijwel elk onder dit bestemmingsplan liggend beleidskader als ongewenst wordt beschouwd.

De bestemmingen “gemengd” en “maatschappelijk” liggen vrijwel zonder uitzondering binnen de EHS. Dat is een extra reden voor een zeer restrictief bestemmingsplan. Op zichzelf zijn er behoudende regels voor bebouwing geformuleerd. Maar ook hier worden weer ontheffings- en wijzigingsmogelijkheden ingebouwd. Bovendien lijkt er t.a.v. parkeervoorzieningen en verhardingen geen enkele beperking te zijn geregeld. Gezien de recente slechte ervaringen bij o.a. Kaap Doorn en SBI is er dringend behoefte aan duidelijke regels ook op dat gebied.

Van Landgoed Huis Doorn zijn de gebouwen specifiek bestemd en de rest heeft de bestemming weiland en bos. Daarnaast zijn de woningen op het landgoed als wonen bestemd. Binnen de bestemming Maatschappelijk en Gemengd zijn dergelijke gebieden onvoldoende beschermd en is de kans dat het bos/natuur verloren gaat groot. Voor deze gebieden zou de bestemming op eenzelfde manier geregeld moeten worden als voor het landgoed huis Doorn.

Zelfs binnen de bestemming natuur wordt nog een ontheffingsmogelijkheid van de bouwregels van niet voor bewoning bestemde gebouwen geboden (per ontheffingsaanvraag 300 m<sup>2</sup>, maximaal 3m hoog, dus 900m<sup>3</sup> !)

In de algemene ontheffingen (art. 26.2) is nog eens een extra ontheffingsmogelijkheid gecreëerd voor afwijkingen tot 10% van de in het plan aangegeven maten en percentages.

In de “Algemene wijzigingsregels” (art. 27.2) opnieuw een extra mogelijkheid om bouwvlakken met 10% te vergroten.

Via de overgangsregels opnieuw een mogelijkheid om zelfs bouwwerken die afwijken van het plan via een ontheffing met 10% te vergroten.

### 3. Overig

Bij Bartimeus/Hydepark ( beschermd historische buitenplaats en EHS) wordt een smalle strook parallel aan de weg bestemd tot “Maatschappelijk”. Zoals bekend zijn er plannen om daar wooneenheden te bouwen. Deze strook ligt o.m. binnen de EHS en binnen het gebied van de Stichtse Lustwarande. Bebouwing van die strook tast het Rijksmonumentgebied Hydepark aan. Behoud van de natuur en bos en historie dient uitgangspunt te zijn. De bebouwing van Bartimeus dient zoveel mogelijk geconcentreerd te worden.

Binnen de agrarische bestemming worden de mogelijkheden beschreven voor ontheffing van de gebruiksregels voor kleinschalige nevenactiviteiten en voor wijziging naar de bestemming “bedrijf” na beëindiging van een agrarisch bedrijf. Hierbij wordt een lange lijst gepresenteerd die duidelijkheid biedt over het type activiteiten dat kan worden toegestaan. Helaas eindigt die in beide gevallen met een open einde voor bedrijven en activiteiten die “in ruimtelijke en functioneel opzicht vergelijkbaar zijn”.

De FGH pleit voor duidelijkheid en dus voor een limitatieve opsomming.

In het plan is geen enkel beleidskader en geen enkele regelgeving opgenomen t.a.v. verlichting in het buitengebied. Bij de recente ontwikkeling van het “ecologische” bedrijventerrein Velperengh is duidelijk geworden welke niet voorziene maar wel ingrijpende effecten dit kan hebben. Felle verlichting, deels om veiligheidsredenen, met grote uitstralingseffecten naar de omgeving. Dergelijke ontwikkelingen zijn in het verdere buitengebied zeer ongewenst. Regelgeving op dit punt is dus wel dringend noodzakelijk.

Het intrekken van de tijdelijke vrijstelling voor extra zelfstandige woonruimte (mantelzorg) in of aan bedrijfswoningen moet juridisch afdwingbaar worden geregeld. In artikel 26.1 is de tijdelijkheid nu niet expliciet geregeld.

Het voormalige transportbedrijf aan de Sandenburgerlaan/Leersumsestraatweg heeft nog steeds de bestemming Bedrijven. Er moet een nieuwe passende bestemming aan dit gebied gegeven worden. Dit moet bij voorkeur vóór de definitieve vaststelling van het bestemmingsplan worden geregeld.

Om sluipende verstedelijking te voorkomen is het zaak om perceelsplitsing en dubbele bewoning expliciet onmogelijk te maken. Hoe is dit in de “Regels” veilig gesteld?

Hoe is verzekerd dat nieuwvestiging van niet agrarische bedrijven in de kernrandzone uitsluitend in vrijkomende agrarische gebouwen plaatsvindt?

Op de kaart is een roodgearceerde zone aangeduid als “wro-zone – wijzigingsgebied”. Uit de tekst wordt niet duidelijk wat de betekenis daarvan is.

## TENSLOTTE

Bovenstaande zienswijze van de FGH komt er kort samengevat op neer dat naar onze opvatting het voorontwerp pas de verdere procedure kan doorlopen als:

- op stapel staand nieuw beleid met grote relevantie voor het plan in het plan is verwerkt
- het aantal wijzigings- en ontheffingsmogelijkheden ingrijpend is teruggebracht
- de buitenbegrenzing is aangepast aan de rode contour rond Doorn

In het voorgaande hebben we deze visie onderbouwd en geïllustreerd met concrete voorbeelden van de mogelijke consequenties als daaraan wordt voorbijgegaan.

Uiteraard zijn wij graag bereid onze zienswijze mondeling nader toe te lichten.

Federatie Groene Heuvelrug

Mr Age A.H. van der Werf

Voorzitter

Ir Geert Kapper

Vice-voorzitter

Centraal correspondentie-adres

Federatie Groene Heuvelrug  
Postweg 7  
3941 KA Doorn

[info@federatiegroeneheuvelrug.nl](mailto:info@federatiegroeneheuvelrug.nl)

[www.federatiegroeneheuvelrug.nl](http://www.federatiegroeneheuvelrug.nl)