

Uitleg Ruimte voor Ruimte regeling en vereveningsfonds

Een agrariër heeft op zijn perceel en erf doorgaans gebouwen en andersoortige bouwwerken zoals kassen staan die hij nodig heeft om zijn bedrijf uit te oefenen. Stopt hij met zijn bedrijf en er is geen opvolger voor die locatie, dan ruimt hij de bebouwing op het erf vaak niet één, twee, drie op, omdat saneren veel geld kost. Zo blijven op zijn erf vaak lange tijd agrarische gebouwen en andersoortige bouwwerken staan. Dit geeft een rommelig beeld in het landelijk gebied. Het kan ook leiden tot gebruik van erf en opstallen voor niet agrarische functies in het buitengebied die niet gewenst zijn. De provincie met de gemeente hebben tot taak te waken over het aanzien van het landelijk gebied en willen daarom deze verrommeling tegen gaan. Om die reden startte de provincie omstreeks 2010 de Ruimte voor Ruimte regeling met als doel, de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied door het opruimen van (in verval geraakte) storende bebouwing van agrarische bedrijven die beëindigd of verplaatst zijn.

Compensatiewoningen

Bij het opzetten van de Ruimte voor Ruimte regeling (hierna de RvR regeling) moest de provincie een oplossing zien te vinden voor de compensatie van de saneringskosten van stoppende agrariërs. Anders zouden agrariërs immers niet snel vrijwillig meewerken aan de regeling. De provincie zou op zijn beurt dan niet het beleidsdoel van de RvR regeling bereiken. Daarom kwam de provincie met het idee van 'compensatiewoningen'. In ruil voor het saneren van hun bedrijf, mochten de stoppende agrariërs bij toepassing van de RvR regeling, één of meer woningen bouwen op locaties waar buiten de RvR niet gebouwd mag worden. Dat laatste aspect was cruciaal; door het 'vrijgeven' van locaties waarop wettelijke beperkingen lagen, creëerde de provincie waarde.

Als algemene randvoorwaarde voor het kunnen bouwen van compensatiewoningen, stelt de provincie in de RvR regeling dat eerst gekeken moet worden of de compensatiewoningen op de saneringslocatie, dan wel aan de rand van bestaand stedelijk gebied gebouwd kunnen worden. Wanneer dit niet mogelijk is vanwege ruimtelijke kwaliteit of om dat de beschikbare locaties en de saneringslocatie niet geschikt zijn voor compensatiewoningen, mag ook op andere locaties gebouwd worden, bijvoorbeeld in het landelijk gebied. Telkens wanneer een locatie waarop gebouwd wordt, gelegen is in het landelijk gebied, moet het plan voldoen aan de provinciale *Leidraad Landschap en Cultuurhistorie* (hierna de Leidraad).

In drie situaties waar normaal geen nieuwe woningen gebouwd mogen worden, is dit wel toegestaan binnen de RvR regeling voor compensatiewoningen:

1. Op landbouwgrond met een agrarische bestemming mogen geen burgerwoningen gebouwd worden;
2. In het landelijk gebied mag geen nieuwbouw plaatsvinden voor groot- dan wel kleinschalig stedelijke ontwikkelingen;
3. In landelijk gebied dat valt binnen de 20 Ke-contour van Schiphol (thans aangeduid als de Lib 5 zone, hierna aangeduid als Lib5) mogen geen woningen gebouwd worden.

Toelichting:

1. Omzetten agrarische bestemming naar woonbestemming

Landbouwgrond en een agrarisch bouwblok heeft een veel lagere waarde in vergelijking met grond waarop een burgerwoning gebouwd mag worden. Door het toekennen van een woonbestemming voegt de gemeente in het kader van de RvR regeling waarde toe aan delen van het agrarisch perceel.

Als uitvoerder van het provinciaal RvR en het gemeentelijk beleid zoals vastgelegd in de gemeentelijke structuurvisie en de Ruimte voor Ruimte Uitvoeringsnota, mag zij dat doen, mits de woning ruimtelijke inpasbaar is en voldoet aan de Leidraad

2. Geen groot- of kleinschalige stedelijke ontwikkelingen in landelijk gebied

Het rijk heeft tot taak te waken over zorgvuldig ruimtegebruik in een klein en dichtbevolkt land als Nederland. Nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten zoveel mogelijk gerealiseerd worden in reeds bestaande gebouwen binnen bestaand stedelijk gebied. Pas wanneer dat niet meer mogelijk is, mag nieuwbouw plaatsvinden. Daarbij gaat bouwen binnen bestaand stedelijk gebied vóór op nieuwbouw, gelegen tegen bestaand stedelijk gebied aan. Nieuwbouw voor stedelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied, komt in deze beleidsvisie van het rijk helemaal achteraan. Alleen als het echt niet anders kan is nieuwbouw ten behoeve van stedelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied mogelijk. Daarbij gaat het dan bij voorkeur om kleinschalige stedelijke ontwikkelingen. Op die manier probeert het rijk zorgvuldig ruimtegebruik zoveel mogelijk te stimuleren en wordt lukraak bouwen met leegstand tot gevolg, voorkomen. Het instrument dat het rijk gebruikt om zijn beleid uit te voeren is de Ladder voor duurzame verstedelijking. De ladder houdt globaal in dat gemeenten en provincies hun besluiten die te maken hebben met verstedelijking zeer zorgvuldig moeten opbouwen en motiveren. Centrale begrippen bij toepassing van de Ladder zijn 'stedelijke ontwikkeling' in het Besluit ruimtelijke ordening en 'kleinschalige stedelijke ontwikkeling' in de provinciale verordening.

Stedelijke ontwikkelingen en ook kleinschalige stedelijke ontwikkelingen mogen dus in beginsel niet plaatsvinden in landelijk gebied. De provincie staat het bouwen van compensatiewoningen echter wel toe in het landelijk gebied in het kader van de RvR regeling en legt daarbij geen kwantitatieve, maar een kwalitatieve beperking op. Op die manier creëert de provincie waarde die ten goede komt aan de realisering van zijn beleidsdoel. Effectief kan dit beleid van de provincie resulteren in een erftransformatie als dat van het project Drechthoeve waarbij 18 burgerwoningen in het landelijk gebied zijn geprojecteerd. Op het eerste gezicht lijkt dit in strijd met het rijksbeleid van zorgvuldig ruimtegebruik. Schijn bedriegt hier echter. Het provinciaal beleid met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied staat helemaal los van het beleid inzake zorgvuldig ruimtegebruik van het rijk. De provincie heeft zijn beleid kennelijk op het beleid van het rijk afgestemd (indachtig de hiervoor beschreven drietrap waar de compensatiewoningen bij voorkeur geprojecteerd moeten worden) maar verder vaart de provincie zijn eigen koers en mag hij dat ook doen. Dat komt omdat zijn beleid een ander motief kent dan dat van het rijk. Uit het feit dat het RvR beleid van de provincie al vrij lang bestaat en de provincie van het rijk nog nooit een aanwijzing heeft gehad, blijkt ten overvloede ook dat het beleid volstrekt legitiem is.

3. In landelijk gebied dat valt binnen Lib5, geen nieuwe woningen

De provincie bepaalt dat een bestemmingsplan niet kan voorzien in woningen in het landelijk gebied voor zover dat binnen Lib5 ligt. In afwijking van deze regel kan een bestemmingsplan dit wel doen met toepassing van de RvR regeling. Door op deze manier het bouwen van nieuwe woningen toe te staan waar dat als regel niet mag, creëert de provincie waarde. Dat mag de provincie doen omdat deze waarde ten goede komt aan het doel van de RvR regeling, namelijk de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Wanneer de gemeenteraad besluit om het bestemmingsplan voor de Drechthoeve vast te stellen, maakt hij van deze uitzondering op de regel gebruik. Daarbij is de gemeente verplicht op grond van de Wet Luchtvaart, om het Luchthavenindelingsbesluit in acht te nemen. Zij hoeft voor een bestemmingsplan geen verklaring van geen bezwaar aan te vragen bij de Minister, noch hoeft zij dat te doen voor de omgevingsvergunningen die zij in een latere fase zal verlenen ter uitvoering van het bestemmingsplan. Wel moet zij in de toelichting van het bestemmingsplan rekenschap geven van het

feit dat zij woningen toestaat op een locatie waar sprake is van geluid vanwege luchtverkeer. In het bestemmingsplan Drechthoeve is dit inderdaad gedaan in paragraaf 5.8.

Het vereveningsfonds

De gemeente Uithoorn voert de RvR regeling uit geheel conform het hogere beleidskader dat hiervoor is geschetst. Bij die uitvoering past de gemeente een zogeheten vereveningsfonds toe waardoor de regeling beter uitvoerbaar is. Lang niet elke kavel leent zich planologisch voor het bouwen van compensatiewoningen. En agrariërs zijn bovendien geen projectontwikkelaars die vlot elders deze woningen kunnen realiseren. Het gevolg was dan vaak bij RvR projecten, overcompensatie. Om per kavel uit de kosten te komen, moest het aantal woningen naar boven afgerond worden waardoor er meer woningen gebouwd werden dan ruimtelijk verantwoord was. De Gemeente Uithoorn heeft dit probleem onderkend en daarom in 2011 besloten tot het instellen van een vereveningsfonds RvR voor de in de structuurvisie aangewezen gedeelten van de gemeente. Het gebruik van een vereveningsfonds bij toepassing van de RvR regeling is simpel. De gemeente faciliteert een vereveningsfonds dat op de begroting jaarlijks verschijnt als bestemmingsreserve. Dit fonds faciliteert dat alle RvR projecten binnen de gemeente met elkaar effectief één exploitatieopzet hebben. Binnen deze RvR exploitatieopzet dekken fondsbijdragen afkomstig van een RvR project met een batig saldo, de fondsafdrachten aan een RvR project met een negatief saldo. Op deze manier kan de gemeente op een te saneren locatie bekijken hoe de ruimtelijke kwaliteit verbeterd kan worden, zonder dat de financiën daarbij leidend zijn. Wanneer er op een locatie vanuit ruimtelijk oogpunt geen compensatiewoningen gebouwd kunnen worden, dan hoeft dat sanering niet in de weg te staan. De gemeente kan dan immers uit het fonds putten voor de benodigde middelen. Belangrijker nog, is dat de gemeente niet vanwege de financiën toch compensatiewoningen toe hoeft te staan, terwijl dat ruimtelijk de kwaliteit van de locatie niet verhoogt. Door locaties onderling te verevenen, worden er dus nooit meer woningen op een perceel gebouwd dan vanuit ruimtelijk oogpunt verantwoord is. Om het fonds te voeden, staat de gemeente toe dat op plaatsen waar dat ruimtelijk te verantwoorden is binnen de RvR regeling, zoals op Drechtdijk 125, meerdere compensatiewoningen worden gebouwd. De gemeente mag deze gelegenheid waarnemen omdat met de opbrengst van de compensatiewoningen het provinciale beleidsdoel van de RvR regeling – het saneren van achtergebleven agrarische bedrijvigheidsrommel - dichterbij komt.

Het bestemmingsplan Drechthoeve dient behalve het provinciaal belang, het gemeentelijk belang zoals vastgelegd in de gemeentelijke structuurvisie. Daarin is bepaald dat het weidegebied in de Amstelzone hersteld moet worden. Vanuit haar eigen beleid komt de gemeente in het kader van RvR met initiatiefnemers overeen dat de te bouwen woningen een bijdragen leveren of beter moeten aansluiten bij het woonbeleid van de gemeente. In het kader van een goede ruimtelijke ordening besteedt het bestemmingsplan Drechthoeve bovendien aandacht aan de uitvoerbaarheid en de behoefte aan het plan, ook met betrekking tot de te bouwen compensatiewoningen.

Relatie vereveningsfonds met structuurvisie

Het vereveningsfonds heeft op grond van de wet een basis gekregen in de structuurvisie van de gemeente. De structuurvisie noemt de locaties waartussen verevend wordt en toont tevens de ruimtelijke en functionele samenhang tussen deze locaties aan. De structuurvisie bevat conform de wet bovendien aanwijzingen over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Het fonds voldoet verder aan de criteria van toerekenbaarheid, profijt en proportionaliteit. In de uitvoeringsagenda van de structuurvisie is de Drechtdijk aangewezen als een van de gebieden waar de gemeente de RvR met het vereveningsfonds toepast. Op het moment van vaststellen zag dit beleid, inclusief de Uitvoeringsnota RvR hoofdzakelijk op de sanering van glastuinbouwbedrijven, aangezien dit de dominant zichtbare bedrijfsporm was in het gebied van de Uithoornse polder dat bedrijven aan de oostzijde van de Drechtdijk gebruiken. De Drechthoeve is een veehouderij bedrijf en

wijkt af van de beschreven voorbeelden in het gemeentelijke RvR beleid met daarin veel aandacht voor het saneren van kassen. Vanuit de glasector kwamen de verzoeken bij de gemeente en werd de ruimtelijke urgentie het sterkst gevoeld. De RvR van de provincie is gericht op alle agrarisch bedrijfsbebouwing en bestemmingen

‘Revolving fund’

Het vereveningsfonds is wat gebruikelijk aangeduid wordt als een ‘revolving fund’. Dat betekent kort gezegd dat er nooit meer uitgaat dan er in komt. Het fonds wordt gevoed door het batig saldo van RvR projecten. Tot op heden is er altijd meer vraag vanuit initiatiefnemers voor RvR dan het Fonds aan saldo heeft. Wanneer dat het geval is, moeten er eerst weer RvR projecten gefinancierd worden. Het fonds is dus zuiver facilitair en de gemeente is niet risicodragend. De gemeente financiert niet voor. Afdrachten aan het fonds en bijdragen uit het fonds moeten elkaar als het ware voortdurend in evenwicht houden. Het gevolg is dat de bestemmingsreserve op de begroting die het fonds uitmaakt, jaarlijks niet heel erg fluctueert en opvallend laag is.

Reactie provincie op het fonds

De provincie is ambtelijk altijd meegegaan in het verveningsfonds van Uithoorn. Bij de provincie was in 2020 een discussie ontstaan over de RvR-regeling. De provincie vond dat er in een aantal gemeenten in met name het noordelijk deel van Noord-Holland bij de toepassing van de regeling te vaak woningen in het landelijk gebied gebouwd werden zonder dat dit viel te verantwoorden vanuit ruimtelijke kwaliteit. Daarom besloot de provincie om de regeling niet meer op te nemen in de Omgevingsverordening 2020. Zo dreigde ook de Uithoornse werkwijze te sneuvelen, ondanks dat hierbij het door de provincie gesignaleerde euvel elders, niet speelt voor Uithoorn, zoals hiervoor werd uitgelegd. De gemeente Uithoorn heeft bij de provincie gelobbyd om de regeling overeind te houden. De provincie was (en is) positief over de aanpak van de gemeente Uithoorn. De gemeente heeft een zienswijze ingediend op de ontwerpverordening 2020 en de verantwoordelijk wethouder heeft destijds op dit onderwerp ingesproken in de commissievergadering van Provinciale Staten. De Provinciale Staten hebben op 22 oktober 2020 besloten om de nieuwe verordening vast te stellen en de RvR-regeling toch te schrappen. Toen pas was het zeker dat de RvR-regeling niet doorgezet werd. Wel bood de nieuwe verordening een korte overgangstermijn tot 1 januari 2021. Om nog gebruik te kunnen maken van de regeling moest een ontwerpbestemmingsplan voor 1 januari 2021 ter inzage zijn gelegd. Een motie waarin werd voorgesteld om die termijn een jaar te verlengen, (dat had de gemeente ook gevraagd) heeft het net niet gered.

In de ontwerp Omgevingsverordening 2022 keert de RvR regeling waarschijnlijk terug. In dit ontwerp is de mogelijkheid van toepassing van een vereveningsfonds opgenomen. Gerefereerd wordt daarbij aan het vereveningsfonds van Uithoorn. De ontwerp-Omgevingsverordening 2022 is door Gedeputeerde Staten voorgelegd aan Provinciale Staten die naar verwachting de Omgevingsverordening 2022 (maart 2022) – met daarin de nieuwe RvR regeling – vast zullen stellen. De Omgevingsverordening 2022 zal vervolgens gelijk met de Omgevingswet in werking treden. Op dit moment staat de inwerkingtredingsdatum voor de Omgevingswet geprojecteerd voor 1 juli 2022.
