

HERZIENING REGELING RUIMTE VOOR RUIMTE, NA EVALUATIE

Aanleiding

Provinciale Staten hebben de nota en regeling 'Ruimte voor Ruimte' vastgesteld in de vergadering van 19 september 2003. In de nota is vastgelegd dat ons college de regeling twee jaar na de inwerkingtreding zal evalueren en zonodig voorstellen zal doen tot aanpassen of intrekken. Bij de vaststelling is door ons college aan Provinciale Staten toegezegd deze termijn te verkorten tot één jaar. Daarmee werd tevens tegemoet gekomen aan de wens van het ministerie van VROM. Tevens is afgesproken een systeem van monitoring op te stellen, zodat een goed beeld kan worden verkregen van de effectiviteit van de regeling en de aantallen compensatiewoningen die als gevolg van de toepassing aan de Zuid-Hollandse woningvoorraad worden toegevoegd.

Ruimte voor Ruimte

De regeling 'Ruimte voor Ruimte' is bedoeld om de kwaliteit van het landschap in Zuid-Holland te vergroten. Daartoe stimuleert de regeling afbraak van voormalige (agrarische) bedrijfsgebouwen en kassen, met in ruil daarvoor de bouw van woningen met een veel kleinere bouwmassa. De regeling 'Ruimte voor Ruimte' maakt onderdeel uit van de nota 'Regels voor Ruimte' (die onlangs de nota Planbeoordeling heeft vervangen).

Reikwijdte evaluatie

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door een extern bureau. Deze eerste evaluatie betreft geen allesomvattende beoordeling van de regeling. Daarvoor is de regeling nog te kort in werking. Het voorbereiden, aanvragen en afhandelen van bouwaanvragen neemt geruime proceduretijd in beslag, waardoor sommige aanvragen de provincie nog niet hebben bereikt. Niet aan de orde zijn dan ook bijvoorbeeld de financiële en fiscale aspecten voor de aanvragers en de bereikte kwaliteitswinst. De nadruk van het onderzoek ligt op de ervaringen met het gebruik met de regeling, aantallen aanvragen en een beoordeling op basis van de inzichten van provinciale en gemeentelijk deskundigen. De resultaten van het onderzoek zijn –samen met de conclusies van ons college- weergegeven in deze notitie.

Het onderzoeksrapport is voorgelegd aan het ministerie van VROM. Ambtelijk is met instemming gereageerd op het rapport.

Het evaluatie onderzoek is beperkt tot de individuele toepassing van 'Ruimte voor Ruimte'. Op de projectmatige aanpak van 'Ruimte voor Ruimte' is niet ingezoomd. Deze eerste evaluatie komt daarvoor nog te vroeg.

De provincie is betrokken bij een drietal gebiedsgerichte pilotprojecten 'Ruimte voor Ruimte'. In de pilot-projecten Groenzone Berkel-Pijnacker, Verspreid Glas Voorne en project Nieuwkoop/IOP Rijn-en Veenstreek wordt onderzocht in hoeverre de regeling een oplossing kan bieden voor gebiedsspecifieke problemen. Inmiddels is in de gebieden geïnventariseerd waar en hoe de regeling kan worden ingezet. De voorbereiding van gebiedsarrangementen waarin sloop op de ene plek kan worden verevend met nieuwbouw op een andere plaats, heeft de nodige financieel-technische en juridische implicaties. De afspraken over de gebiedsgerichte inzet van de regeling hebben meer tijd nodig, zodat op dit moment nog niet mogelijk is deze toepassing te evalueren. De eerste aanwijzingen uit de projecten zijn overigens dat wanneer de juiste condities aanwezig zijn, zoals strategische grondposities van gemeente en/of provincie, projectmatige toepassing tot concrete resultaten kan leiden.

Bij het onderzoek is tevens de in maart 2005 vastgestelde nota 'Regels voor Ruimte' (herziening nota Planbeoordeling) betrokken. Onderzocht is in hoeverre de regeling 'Ruimte voor Ruimte' dient te worden afgestemd op de inhoud en systematiek van de nota 'Regels voor Ruimte'.

Samenvatting evaluatierapport

Uit de evaluatie blijkt dat sloop-nieuwbouw algemeen een werkbaar en goed mechanisme wordt gevonden. De regeling ondervindt brede steun bij gemeenten. Een voorzichtige conclusie is dat de vereiste omvang van de te slopen bouwwerken redelijk is als de ondernemer/tuinder al is gestopt met zijn bedrijf en/of de bouwwerken in verval zijn. Bij nog goede bouwwerken, zeker als het bedrijf nog functioneert lijkt de financiële prikkel onvoldoende te zijn. Dit laatste is overigens bij het opzetten van de regeling reeds onderkend. Een ander punt is dat uit de gemeentelijke praktijk blijkt de omvang van de te bouwen woningen (maximaal 600 m³) te klein wordt bevonden. Ook lijkt de regeling voor niet-agrarische bedrijfsbebouwing geen soulaas te bieden: voorbeelden van toepassing ontbreken tot op heden.

De belangstelling voor toepassing van de regeling is redelijk groot. De feitelijke toepassing is echter nog vrij beperkt, mede omdat de regeling in het gebied van streekplan Zuid-Holland Zuid nog niet kon worden toegepast. Mogelijk wordt de regeling aantrekkelijker door bijvoorbeeld de ruilvoet gunstiger te maken, de maximummaat van de compensatiewoning te vergroten of de economische restwaarde van de gebouwen mee te laten wegen.

Ten aanzien van het vraagstuk compensatie elders of ter plekke, kan geconstateerd worden dat de intentie om de compensatiewoning binnen of bij de bebouwingscontour te krijgen weinig praktische waarde heeft. Kanttekening daarbij is wel dat de regeling tot nu toe vooral een individuele toepassing kent, en dat aan de projectmatige aanpak in enkele gebieden nog wordt gewerkt. In de projectmatige aanpak wordt gestreefd naar de bouw van meer compensatiewoningen op één locatie (buiten de contour).

Enkele bepalingen van de regeling 'Ruimte voor Ruimte' blijken in de praktijk overbodig en worden nauwelijks toegepast. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verplichte advisering door een agrarisch deskundige, het uitsluiten van de toepassing in bepaalde gebieden en de bepaling dat geen medewerking wordt verleend indien via andere wijze tot sanering kan worden gekomen (subsidiereregelingen).

Inventarisatie individuele toepassing 'Ruimte voor Ruimte'

Uit het monitoringsysteem blijkt dat in de periode november 2003 tot februari 2005 bij de provincie 47 onderbouwde aanvragen over concrete toepassing van 'Ruimte voor Ruimte' zijn binnengekomen. Deze aanvragen zijn onder te verdelen in verzoeken om informatie van gemeenten en particulieren over bouwplannen (11), principeverzoeken (29) en formele aanvragen gekoppeld aan een artikel 19-procedure of bestemmingsplan (7). Het merendeel van de binnengekomen verzoeken (70%) viel naar binnen de termen van de regeling. De formele verzoeken zijn allemaal goedgekeurd. Indien alle nu gehonoreerde verzoeken (formele aanvragen en positief beoordeelde principeverzoeken) tot realisatie komen, verdwijnt daarmee ruim 60.000 m² bebouwing (glas en steen), en worden in totaal 29 compensatiewoningen gebouwd. Dit betekent een geschatte reductie van ongeveer 95% van de totale oppervlakte bebouwing. In vrijwel alle gevallen gaat het om compensatie ter plekke, dat wil zeggen dat de woning wordt gebouwd op het perceel van de gesloopte bebouwing.

Nota Regels voor Ruimte (herziening nota Planbeoordeling)

In het kader van de evaluatie is ook van belang de nota 'Regels voor Ruimte' die op 8 maart 2005 door ons college is vastgesteld. De inhoudmaat voor burgerwoningen in het buitengebied is hierin losgelaten voor niet-kwetsbaar gebied, zoals gewoon agrarisch gebied en recreatiegebied. Voor kwetsbaar gebied (A+) geldt een inhoudsmaat van 650 m³ (inclusief erfbebouwing), waarbij ondergrondse delen niet worden meegerekend.

In de geldende regeling 'Ruimte voor Ruimte' is de inhoudsmaat van compensatiewoningen vastgesteld op maximaal 600 m³ (inclusief erfbebouwing). Uit het evaluatieonderzoek blijkt een wens tot verruiming. Met het doorvoeren van de verruiming van de inhoudsmaat voor woningen in het buitengebied zoals thans opgenomen in de nota 'Regels voor Ruimte' kan tegemoet worden gekomen aan deze wens. Voor kwetsbaar gebied betekent dit een beperkte verruiming en voor niet-kwetsbaar gebied een mogelijk forse verruiming (afhankelijk van de maat die de gemeenten zelf zullen stellen). De toepassing van de 'Ruimte voor Ruimte' regeling wordt door deze aanpassing van de ruilvoet een stuk aantrekkelijker.

Consequentie is wel dat (bij de gemeenten) een nadrukkelijker toets plaats dient te vinden of wel voldoende ontstening plaatsvindt. Anders zou van ruimtelijke kwaliteitsverbetering namelijk geen sprake zijn. Destijds is bij de opstelling van de regeling 'Ruimte voor Ruimte' impliciet uitgegaan van een "ontstening" van gemiddeld 90% en een "ontglazing" van gemiddeld 98%. Voorwaarde voor effectieve toepassing van 'Ruimte voor Ruimte' is dat aan deze doelstelling wordt voldaan.

Verder wordt voorgesteld de staffeling (voor elke 1000m² steen rep. 5000m² glas een woning, met de mogelijkheid woningen samen te voegen) zodanig aan te passen dat deze nog wel bepalend is voor het aantal compensatiewoningen, maar voor wat betreft de inhoudsmaat van de woningen om te zetten in een regeling waarbij de woning groter kan worden naarmate meer vierkante meters worden gesaneerd (glijdende schaal). Deze verruiming heeft met name betrekking op kwetsbaar gebied.

Conclusies

Toepassing van de regeling levert een positieve bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. De doelstellingen voor ontstening en ontglazing worden gehaald en van een enorme toename van het aantal burgerwoningen is geen sprake. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat een aantal bepalingen uit de regeling 'Ruimte voor Ruimte' overbodig zijn, omdat zij in de praktijk geen betekenis (meer) hebben, hetzij omdat zij met de vaststelling van de nota 'Regels voor Ruimte' achterhaald zijn. Teneinde de regeling eenvoudiger en aantrekkelijker te maken, zullen wij de regeling op een aantal punten wijzigen:

- Compensatie ter plekke (waarbij de compensatiewoning wordt gebouwd op het perceel van de te slopen bebouwing) wordt beschouwd als een volwaardige toepassing van 'Ruimte voor Ruimte'. In de praktijk kleven aan het clusteren van (grotere) aantallen woningen (compensatie elders) nogal wat financiële en juridische haken en ogen, zodat deze toepassing alleen goed mogelijk is in een projectmatige aanpak.
- Bij gebiedsgerichte (projectmatige) toepassingen van 'Ruimte voor Ruimte', waarbij de gemeentelijke en provinciale overheid actief met de regeling aan de slag gaat, heeft compensatie elders, nadrukkelijk de voorkeur. In het belang van een goede ruimtelijke ordening moet voor compensatielocaties waar sprake is van de bouw van aanzienlijke aantallen compensatiewoningen worden gezocht naar locaties aansluitend aan de woonkern of andere bebouwingsclusters zoals lintbebouwing.

- Verruiming van de inhoudsmaat voor burgerwoningen in het buitengebied, overeenkomstig de nota 'Regels voor Ruimte' (herziening nota Planbeoordeling), maakt toepassing van 'Ruimte voor Ruimte' aantrekkelijker. Tevens wordt voor de bepaling van de inhoudsmaat van de burgerwoning een glijdende schaal toegevoegd, zodat het slopen van meer vierkante meters ook een grotere woning oplevert.
- Aanpassing aan de nota 'Regels voor Ruimte' biedt kansen de 'Ruimte voor Ruimte' regeling te vereenvoudigen en de toepassing aantrekkelijker te maken. Aspecten die niet langer in de nota Regels voor Ruimte geregeld worden, kunnen geschrapt worden uit de 'Ruimte voor Ruimte' regeling. Het gaat daarbij met name om beperkingen die gesteld worden aan het aantal wooneenheden bij gecombineerde toepassing van 'Ruimte voor Ruimte' en hergebruik van bedrijfsgebouwen.
- Toepassing hoeft niet uitgesloten te worden in bepaalde gebieden, zoals de gebieden binnen de zgn. groene contouren. Het belangrijkste criterium ruimtelijke kwaliteitsverbetering vormt een vangnet voor ongewenste ontwikkelingen.
- De bepaling dat planologische medewerking niet wordt verleend als in redelijkheid via andere wijze tot sanering kan worden gekomen (denk aan subsidieregelingen) en de bepaling dat compensatie in redelijke en toetsbare verhouding moet staan tot de kosten, hebben nauwelijks praktische waarde. Geredeneerd vanuit het doel van de regeling: ontstening en ontglazing zijn deze bepalingen derhalve niet nodig.

Inspraak

Ons voornemen de regeling aan te passen hebben wij in juni 2005 voorgelegd aan alle gemeenten, enkele belangenorganisaties en de Provinciale Planologische Commissie. Uit de meeste reacties blijkt dat de verruiming van de regeling wordt toegejuicht. In de nota van beantwoording gaan wij uitvoerig in op alle reacties. De nota van beantwoording heeft niet geleid tot inhoudelijke aanpassingen, wel is de redactie van de regeling aangepast.

Nieuwe regeling

Gelet op het voorgaande luidt de nieuwe regeling als volgt:

Nieuwe regeling (2005)	Oude regeling (2003)
<p>"In het kader van 'Ruimte voor Ruimte' mogen ter compensatie van de sloop van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, niet-agrarische bedrijfsgebouwen of kassen (verspreid liggende kassen buiten de concentratiegebieden voor glastuinbouw, met uitzondering van 'papieren glas'), onder voorwaarden één of meer burgerwoningen worden gebouwd, in afwijking van de bepaling in de nota 'Regels voor Ruimte' (paragraaf 3.2) dat niet-agrarische nieuwbouw in het buitengebied dient te worden geweerd. Compensatie kan zowel ter plekke als elders. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de nieuwbouw mag alleen plaatsvinden indien de ruimtelijke kwaliteit van het gebied verbeterd en geen aantasting plaatsvindt van bestaande of te ontwikkelen 	<ul style="list-style-type: none"> • In het kader van 'Ruimte voor Ruimte' mogen ter compensatie van de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen onder voorwaarden één of meer burgerwoningen worden gebouwd, in afwijking van de richtlijn uit de Nota Regels voor Ruimte dat niet-agrarische nieuwbouw in het buitengebied dient te worden geweerd. De agrarisch deskundige dient te beoordelen of de agrarische functie niet meer kan worden vervuld. • Compensatie kan zowel ter plekke als elders. Indien sprake is van (te voorziene) veelvuldige toepassing van 'Ruimte voor Ruimte' binnen een gemeente of een samenhangend gebied, dienen eerst de mogelijkheden van compensatie elders te worden onderzocht, bijvoorbeeld in het kader van een

<p>bijzondere waarden (landschappelijke, natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische waarden) op het perceel of in de directe omgeving daarvan; beeldkwaliteit is een belangrijk aandachtspunt;</p> <ul style="list-style-type: none"> • voor de sloop van iedere 1000 m² bedrijfsbebouwing of 5000 m² kassen kan een woning worden teruggebouwd, met een maximum van drie; • de bestaande bedrijfswoning mag worden omgezet naar een burgerwoning; • indien sprake is van sloop op meerdere percelen dient per perceel minimaal 250 m² bebouwing of 1000 m² kassen te worden gesloopt; • voor de maximale inhoudsmaat van de compensatiewoning gelden in kwetsbaar agrarisch gebied (agrarische gebied plus of agrarisch gebied met bijzondere natuur- en/of landschapswaarden) beperkingen op grond van het provinciaal beleid ('Regels voor Ruimte', paragraaf 3.2 onder c); in het overige landelijk gebied gelden eventueel beperkingen op grond van het gemeentelijk beleid, waarbij als ondergrens geldt een percentage geldt van "ontstening" van per saldo 90% danwel "ontglazing" van per saldo 98%; de inhoudsmaat wordt bepaald door een glijdende schaal, dat wil zeggen dat indien meer dan 1000 m² (steen) respectievelijk 5000 m² (glas) wordt gesloopt, de woning evenredig groter mag zijn; • uitgangspunt is de sloop van alle bedrijfsbebouwing op het perceel; • bij sloop van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing (niet zijnde kassen) dient te worden aangetoond dat de agrarische functie niet meer kan worden vervuld; • karakteristieke en cultuurhistorisch waardevolle bebouwing mag niet worden gesloopt; • de regeling is van toepassing op gebouwen die zijn opgericht voor de peildatum van 1 januari 2003; • de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven in de omgeving mogen niet worden belemmerd; • planologisch-juridische medewerking aan de 	<p>structuurplan of -visie. Gedeputeerde Staten kunnen hiertoe prioritaire gebieden aanwijzen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compensatie elders dient geconcentreerd te worden in of nabij een woonkern, waarbij zoveel mogelijk aansluiting dient te worden gezocht bij bestaande bebouwing (zoals linten en bebouwingsclusters). • Compensatie ter plekke is mogelijk indien geen aantasting plaatsvindt van bijzondere waarden die in het gebied of op het perceel aanwezig zijn. Het gaat om de volgende waarden: landschappelijke waarden, natuurwaarden (bijvoorbeeld de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur), cultuurhistorische waarden (bijvoorbeeld waardevolle dijken, kreken, boerderijstroken), topkwaliteitsgebieden volgens de Cultuurhistorische Hoofdstructuur. Het betreft in ieder geval de gebieden en elementen met bovengenoemde waarden, die in het streekplan als zodanig zijn aangegeven. In de concreet begrensde natuur- en natuurontwikkelingsgebieden of de binnen de groene contour gelegen gebieden is compensatie ter plekke uitgesloten. • De nieuwbouw mag alleen plaatsvinden indien de ruimtelijke kwaliteit van het gebied verbetert, hetgeen moet blijken uit een ruimtelijke onderbouwning waarin nadrukkelijk aandacht is besteed aan de beeldkwaliteit. • Op basis van een structuurplan of -visie is een gebiedsgerichte regeling mogelijk (maatwerk). • Uitgangspunt is de sloop van het gehele complex met voormalige agrarische bedrijfsgebouwen. De voormalige agrarische bedrijfswoning kan worden bestemd als burgerwoning. Voor de sloop van iedere 1000 m² bedrijfsbebouwing kan een woning worden teruggebouwd, met een maximum van drie (staffelmethode). Het is mogelijk meerdere percelen hierbij te betrekken, de minimale oppervlakte te slopen bebouwing per perceel bedraagt in dat geval 250 m². De compensatie moet in een redelijke en toetsbare verhouding staan tot de kosten van
---	---

<p>bouw van een compensatiewoning wordt alleen verleend, indien de sloop van de bedrijfsbebouwing voldoende is gewaarborgd. Indien sprake is van sloop van glas wordt planologisch-juridische medewerking slechts verleend in het kader van de herziening van een bestemmingsplan (geen procedure ex artikel 19 WRO), zodat oude bouwmogelijkheden niet opnieuw benut kunnen worden;</p> <ul style="list-style-type: none"> • bij gebiedsgerichte toepassing van 'Ruimte voor Ruimte' is een gebiedsspecifieke regeling (maatwerk) mogelijk, op basis van een door structuurplan of -visie." 	<p>het slopen van bebouwing.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planologische medewerking voor compensatie wordt niet verleend als in redelijkheid via andere wijze tot sanering van de bedrijfsgebouwen kan worden gekomen. • De regeling is van toepassing op gebouwen die zijn opgericht voor de peildatum van 1 januari 2003. • Karakteristieke en cultuurhistorisch waardevolle bebouwing mag niet worden gesloopt. Deze bouwwerken kunnen een nieuwe invulling krijgen conform de regeling voor hergebruik van voormalige agrarische bedrijfscomplexen. Bij gecombineerde toepassing van die regeling met 'Ruimte voor Ruimte' bedraagt het maximum aantal nieuwe wooneenheden drie (naast de bestaande bedrijfswoning). • De inhoudsmaat van de compensatiewoning (inclusief erfbebouwing) mag niet meer dan 600 m³ bedragen. Deze inhoudsbeperking geldt niet indien de compensatiewoning binnen de rode contour danwel de begrenzing van het stads- en dorpsgebied wordt gebouwd. Indien recht bestaat op twee of drie compensatiewoningen, dan is samenvoeging mogelijk tot een grote woning van 1.200 m³ respectievelijk 1.800 m³. • De ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven in de omgeving van de compensatiewoning mogen niet worden belemmerd. • Planologisch-juridische medewerking aan de bouw van een compensatiewoning wordt alleen verleend, indien de sloop van de agrarische bebouwing voldoende is gewaarborgd. Het vrijkomende perceel dient een passende herbestemming te krijgen in een herziening van het bestemmingsplan, zodat oude bebouwingsmogelijkheden niet opnieuw benut kunnen worden. • De regeling voor voormalige agrarische bedrijfsgebouwen is van overeenkomstige toepassing op bebouwing van gespecialiseerde verspreid liggende glastuinbouwbedrijven buiten de duurzame concentratiegebieden voor de glastuinbouw. De regeling geldt niet voor 'papieren glas'. De regeling geldt wel voor agrarische bedrijven
---	--

	<p>met ondersteunend glas, mits sprake is van bedrijfsbeëindiging. Naast de genoemde voorwaarden, gelden de volgende afwijkende voorwaarden: a) voor de sloop van iedere 5.000 m² glas (fysiek glasoppervlak) mag één woning worden gebouwd, met een maximum van drie (staffelmethode); b) de minimum hoeveelheid te slopen glas per perceel bedraagt 1.000 m²; c) bij gespecialiseerde verspreid liggende glastuinbouwbedrijven is niet relevant of de agrarische functie nog kan worden vervuld; d) planologisch-juridische medewerking wordt slechts verleend in het kader van de herziening van een bestemmingsplan (geen procedure ex artikel 19 WRO).</p> <ul style="list-style-type: none">• De regeling voor voormalige agrarische bedrijfsgebouwen is van overeenkomstige toepassing op bebouwing van solitaire niet-agrarische bedrijven in het buitengebied, die hun activiteiten ter plaatse hebben beëindigd. Naast de genoemde voorwaarden, geldt als afwijkende voorwaarde dat planologisch-juridische medewerking slechts wordt verleend in het kader van de herziening van een bestemmingsplan (geen procedure ex artikel 19 WRO).
--	---