

Nadere uitleg toepassing Ruimte-voor-Ruimteregeling bij het door de raad vast te stellen bestemmingsplan Turfweg/De Ring

Er zijn tijdens de oordeelsvormende raadsvergadering twijfels gerezen over de Ruimte-voor-Ruimteregeling en de toepassing daarvan in dit concrete geval. Hieronder wordt uiteengezet wat de Ruimte-voor-Ruimteregeling inhoudt en hoe er in dit geval toepassing aan is gegeven.

Wat is het Ruimte-voor-Ruimte beleid?

Het Ruimte-voor-Ruimtebeleid is vastgelegd op zowel gemeentelijk als provinciaal niveau, te weten in:

- Ruimte-voor-Ruimteregeling, gemeente Noordenveld (2008);
- Tussentijds is het bestemmingsplan Buitengebied Noordenveld vastgesteld in 2013, met daarin een wijzigingsbevoegdheid (artikel 48.1);
- Provinciale Omgevingsverordening, provincie Drenthe (2018).

Gemeentelijke Ruimte-voor-Ruimteregeling (2008)

De gemeentelijke Ruimte-voor-Ruimteregeling is door de raad vastgesteld in 2008, waarbij is aangemerkt dat dit beleid is bedoeld als *“handleiding te dienen bij initiatieven voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling”*. In deze regeling is het volgende opgenomen voor Ruimte-voor-Ruimte initiatieven:

1. Het agrarisch bedrijf moet ter plekke zijn of worden beëindigd;
2. Bij de sloop van minimaal 1.000 m² bedrijfsgebouwen en bij de sloop van minimaal 2.000 m² mogen respectievelijk 1 en 2 compensatiewoningen worden gebouwd;
3. Indien sprake is van een bedrijfsverplaatsing waarbij een milieuknelpunt wordt opgelost in het kader van ammoniakwetgeving in relatie tot de EHS kan een extra compensatiewoning gebouwd worden;
4. Een gemeente kan gebruikmaken van saldering indien er op meerdere percelen in een gebied landschapsontsierende schuurruimte wordt verwijderd, maar waarbij de afzonderlijke percelen niet toekomen aan 1.000 m² te slopen bedrijfsgebouwen;
5. Lagere norm dan 1000 m² bij een gebiedsgerichte aanpak (niet relevant in dit geval);
6. De compensatiewoning (of woningen) kan (kunnen) worden teruggebouwd worden op de kavel, onder enkele voorwaarden, waarbij wordt verwezen naar beleid zoals opgenomen in het toenmalige Provinciaal Omgevingsplan (POP);
7. Indien een compensatiewoning op de kavel kan worden gebouwd, moet aandacht worden besteed aan zowel de ruimtelijke samenhang op het perceel als de landschappelijke inpassing van het geheel.

Aan deze voorwaarden wordt in het nu vast te stellen bestemmingsplan Turfweg/De Ring voldaan:

1. Het agrarisch bedrijf en agrarische bedrijfsactiviteiten is aan de Ring beëindigd. Aan de Turfweg is evenwel geen sprake van een agrarische bedrijfslocatie. Echter, de ter plaatse in het veld liggende voormalige agrarische bedrijfsbebouwing is inmiddels buiten gebruik geraakt en wordt ook gesloopt. Dergelijke vrij in het veld liggende voormalige agrarische bedrijfsbebouwing mag worden ingezet voor toepassing van de Ruimte-voor-Ruimteregeling. Dergelijke vrij in het veld liggende bebouwing is namelijk landschappelijk meer ontsierend dan bebouwing op agrarische bedrijfslocaties. De Ruimte-voor-Ruimteregeling is bij uitstek bedoeld om dergelijke vrij in het veld liggende, landschapsontsierende, bedrijfsbebouwing te verwijderen;

2. Er wordt in het vast te stellen bestemmingsplan in totaal meer dan 2.000 m² bedrijfsbebouwing gesloopt. Dit betekent dat er 2 compensatiewoningen gebouwd mogen worden;
3. Van een extra (derde) compensatiewoning is dit vast te stellen bestemmingsplan geen sprake. Er wordt namelijk geen milieuknelpunt opgelost in het kader van de Ammoniakwetgeving;
4. Er wordt in het vast te stellen bestemmingsplan gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot salderen tussen twee percelen. Het totaal aan sloopmeters van de twee percelen komt daardoor boven de 2.000 m² uit;
5. De lagere norm bij gebiedsgerichte aanpak is hier niet aan de orde;
6. Er wordt voor beide plandelen teruggebouwd op de kavel, waar ook de sloop plaatsvindt. In het gemeentelijke Ruimte-voor-Ruimtebeleid wordt voor de positie van de compensatiewoning verwezen naar het beleidskader in het toentertijd geldende Provinciaal Omgevingsplan (POP). Er wordt dus verwezen naar een niet meer vigerend provinciaal beleidsstuk. De plaats van de compensatiewoning moet anno 2021 worden gebaseerd op het actuele beleid van de provincie Drenthe en dat is de POV uit 2018. Verderop in deze notitie komt de POV (2018) aan bod;
7. Hierin is voorzien met het opstellen van een landschappelijke inpassing. Deze is gevoegd bij de planregels van het vast te stellen bestemmingsplan.

Bestemmingsplan Buitengebied Noordenveld

In het bestemmingsplan buitengebied is in 2013 een wijzigingsbevoegdheid opgenomen ter toepassing van de Ruimte-voor-Ruimteregeling. Deze luidt als volgt:

Burgemeester en wethouders kunnen het bestemmingsplan wijzigen ten behoeve van de bouw van ten hoogste één woning uitsluitend als compensatie voor de sloop van alle voor 2 juni 2010 bestaande landschappelijk ontsierende voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, mits:

- a. Het een te beëindigen agrarisch bedrijf betreft en de noodzaak van bedrijfsbeëindiging door middel van een bedrijfsplan wordt aangetoond;
- b. De oppervlakte van de gezamenlijk af te breken gebouwen minimaal 750 m² bedraagt (met een afwijkingsmarge van maximaal 5%) en tevens alle andere bestaande landschappelijk ontsierende bebouwing, zoals toren- en mestsilo's, verharding en mestplaten worden verwijderd;
- c. De woning, inclusief aan- en uitbouwen en bijgebouwen, wordt gebouwd ter plaatse van de te slopen gebouwen en/of bebouwing;
- d. De bouwregels als bedoeld in artikel 29 Wonen in acht worden genomen;
- e. De ruimtelijke samenhang op het perceel en de landschappelijke inpassing van het betreffende perceel door de te realiseren woning wordt verbeterd;
- f. Cultuurhistorisch waardevolle en/of karakteristieke bebouwing niet voor sloop in aanmerking komt.

Lezende deze wijzigingsbevoegdheid ontstaat wellicht verwarring. Het bestemmingsplan geeft namelijk een andere set voorwaarden dan de door de gemeente Noordenveld zelf opgestelde Ruimte-voor-Ruimteregeling.

De reden voor deze discrepantie is een overlegreactie van de provincie op het bestemmingsplan Buitengebied Noordenveld van 2013; het toenmalige provinciale beleid stond de mogelijkheden van de (ruimer ingestoken) gemeentelijke Ruimte-voor-Ruimteregeling namelijk (nog) niet toe.

Juridisch planologisch moeten de twee sets voorwaarden als volgt worden gelezen:

- *Wijzigingsbevoegdheid (artikel 48.1)*: De in artikel 48.1 opgenomen wijzigingsregels zijn slechts van toepassing indien gebruik wordt gemaakt van deze wijzigingsbevoegdheid.

Ofte wel. Op het moment dat voor een Ruimte-voor-Ruimte initiatief een wijzigingsplan wordt opgesteld dient aan de wijzigingsregels (a t/m f) van artikel 48.1 te worden voldaan. Indien een plan wordt gerealiseerd dat niet past binnen de strikte wijzigingsregels, kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om het geldende bestemmingsplan te herzien in een zogeheten 'postzegelplan', uiteraard binnen de kaders van het beleid en goede ruimtelijke ordening;

- *Opstellen nieuw bestemmingsplan*: hierbij worden niet de wijzigingsregels gevolgd, maar dient te worden gehandeld vanuit het vigerende beleid op verschillende overheidsniveaus.

In dit vast te stellen bestemmingsplan is geen gebruik gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid, omdat deze bevoegdheid maar 1 compensatiewoning mogelijk kan maken. Aangezien het geldende provinciale en gemeentelijke beleid weldegelijk meer mogelijk maakt dan 1 compensatiewoning, is gekozen voor een bestemmingsplanprocedure. Bij zo'n bestemmingsplan verantwoord je het plan op basis van het eerder genoemde provinciale beleid.

Provinciale Omgevingsverordening provincie Drenthe (2018)

In de POV 2018 is de Ruimte-voor-Ruimteregeling als volgt opgenomen:

Artikel 2.16 Ruimte-voor-ruimte regeling

1. Een ruimtelijk plan voor een gebied, niet gelegen binnen het bestaand stedelijk gebied, kan voorzien in een ruimte-voor-ruimte regeling als in dat gebied voormalige agrarische bedrijfsbebouwing aanwezig is.
2. De ruimte-voor-ruimte regeling wordt vormgegeven met inachtneming van het volgende:
 - a. toepassing van de regeling is alleen mogelijk voor agrarische bedrijfsbebouwing die op 2 juni 2010 al aanwezig was;
 - b. de randvoorwaarde dat de sloopnorm voor 1 compensatiewoning tenminste 750 m² en tenminste 2.000 m² voor maximaal 2 compensatiewoningen aan agrarisch bedrijfsbebouwing bedraagt;
 - c. een beperkte afwijking van de onder b genoemde randvoorwaarde is mogelijk mits sprake is van een extra kwaliteitsslag;
 - d. in het ruimtelijk plan mag de mogelijkheid worden geboden tot het samenvoegen van agrarische bebouwing op meerdere percelen (saldering) om te kunnen komen tot de sloopnorm van 750 m² of tot 2.000 m²;
 - e. randvoorwaarden voor inpassing, omvang, inhoud en uiterlijk van de compensatiewoning worden vastgelegd;
 - f. de randvoorwaarde dat bouw van een compensatiewoning niet plaatsvindt in gebieden die op kaart D3 (Natuurnetwerk Nederland) en/of kaart D11 (Beekdal en bergingsgebied) zijn aangeduid, tenzij de oorspronkelijke agrarische bedrijfsbebouwing wordt verwijderd in de betreffende gebieden.

Aan al deze voorwaarden wordt in het nu voorliggende bestemmingsplan voldaan:

- a. De te slopen agrarische bedrijfsbebouwing was op 2 juni 2010 al aanwezig;
- b. Er is sprake van meer dan 2.000 vierkante meter te slopen agrarische bedrijfsbebouwing;
- c. Is niet van toepassing omdat een afwijking niet nodig is;
- d. Er is in dit geval sprake van het samenvoegen van sloopmeters, verdeeld over twee locaties, waarbij het totaal boven de 2.000 m² uitkomt;
- e. Dit is vastgelegd in de vorm van een landschappelijke inpassing;
- f. Dit gebied ligt weliswaar binnen de NNN, maar aangezien de te slopen bedrijfsbebouwing ook in het NNN aanwezig is, mogen de twee compensatiewoningen ook binnen diezelfde NNN worden teruggebouwd.

Begrippenkader: agrarische bedrijfsbebouwing versus agrarische bedrijfsgebouwen

Bij één van de geuite zienswijzen komt naar voren dat er verwarring is ontstaan in het begrippenkader. Waar de gemeentelijke Ruimte-voor-Ruimteregeling spreekt van agrarisch bedrijfsgebouwen, spreekt de POV van agrarische bedrijfsbebouwing.

Conform het begrippenkader van het op te stellen bestemmingsplan worden de volgende definities gegeven voor beide begrippen:

- **Bedrijfsgebouwen:** een gebouw, dat dient voor de uitoefening van een bedrijf;
- **Bebouwing:** één of meer gebouwen en/of bouwwerken geen gebouwen zijnde.

Hieruit volgt automatisch dat bedrijfsbebouwing: *'een of meer gebouwen en/of bouwwerken geen gebouwen zijnde die dienen voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf'* betreft.

Alle bebouwing die in het vast te stellen bestemmingsplan wordt gesloopt is echter zowel aan te merken als bebouwing en als gebouwen. Het onderscheid tussen bebouwing en gebouwen doet niet ter zake. Bovendien is alle bebouwing aan te merken als voormalig agrarische bedrijfsbebouwing.

Daarnaast speelt de vraag in hoeverre de te slopen bebouwing aan de Turfweg als agrarische bebouwing opgemerkt moet worden. In dit geval is het helder dat de bebouwing geen onderdeel uitmaakt van een agrarische bedrijfslocatie doordat aan dit perceel een agrarische bouwvlak ontbreekt. In het vast te stellen bestemmingsplan is helaas onder het kopje 1.1 Aanleiding van de toelicht een omissie geslopen. Hier wordt namelijk aangegeven dat *"Op de percelen Turfweg 10a en De Ring 15 in Leutingewolde zijn de agrarische bedrijfsactiviteiten beëindigt"*. Aangezien dit om de toelichting van het vast te stellen bestemmingsplan gaat, heeft dit niet tot gevolg dat het vast te stellen bestemmingsplan hierop aangepast dient te worden of dat er niet overgegaan kan worden tot vaststelling van dit bestemmingsplan.

Er is namelijk weldegelijk sprake van dat de bebouwing aan Turfweg 10A altijd een agrarische invulling heeft gehad. Het gaat bij de toepassing van de Ruimte-voor-Ruimteregeling bovenal om de mate waarin agrarische bebouwing in het landschap storend is. Dergelijke vrij in het veld liggende bebouwing als deze is, in het licht van de bedoeling achter de Ruimte-voor-Ruimteregeling, bij uitstek bebouwing die gesloopt moet worden. Dergelijke bebouwing loopt op de langere termijn namelijk het risico dat ze geen nuttige toevoeging is voor het landschap en daardoor ligt verloedering op de loer. Ziet u hiervoor ook de nota van zienswijzen, zoals die opgenomen is al bijlage 11 van het vast te stellen bestemmingsplan, punt 2.1.2 Zienswijze 2: gebouwen aan de Turfweg zijn geen agrarische bijgebouwen. Hieronder zijn de belangrijkste punten uit die gemeentelijke reactie opgenomen:

De bestemming van het perceel aan de Turfweg is volgens het bestemmingsplan Buitengebied Noordenveld 'Agrarisch met waarden'. Deze gronden zijn onder andere bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf en cultuurgrond. Op deze gronden is nooit gewoond en ze zijn ook niet als zodanig bestemd geweest. De bebouwing op deze locatie heeft door de jaren heen altijd in functionele zin een agrarisch gebruik gekend en tevens ook een agrarische uitstraling gehad. De vraag of het in de praktijk gaat om bedrijfsmatig of hobbymatig gebruikte bebouwing doet daarbij niet ter zake. Planologisch is er daarom geen onderscheid binnen een agrarische bestemming tussen hobbymatig of bedrijfsmatig agrarisch gebruik. Voor het gebruik en de uitstraling op de omgeving is het niet relevant of sprake is van een agrarisch bedrijf dat geregistreerd is bij de Kamer van Koophandel of een hobbymatig agrarisch gebruik. Agrarische bebouwing in de vorm van schuren en paardenstallen is niet wezenlijk anders bij een klein bedrijf of een hobby. Het gaat er om dat de agrarische activiteit wordt beëindigd en de bebouwing wordt verwijderd. Daarmee wordt ook versterking tegengaan er wordt immers meer afgebroken dan teruggebouwd.

Volgens de Ruimte-voor-Ruimteregeling hoeft het ook niet te gaan om bebouwing binnen een agrarisch bouwvlak. Wij zijn dan ook van opvatting, gezien bovenstaande, dat sprake is van agrarische bebouwing en het planvoornemen aan de voorwaarden van de Ruimte-voor-Ruimteregeling past.

Betrokken deskundigheid bij het opstellen en beoordelen van dit ruimtelijke plan

Bij het beoordelen van onderhavig bestemmingsplan zijn de volgende onafhankelijke partijen betrokken:

- Gemeente Noordenveld
Het behoeft uiteraard geen betoog dat ambtenaren de plannen die hen voorliggen onafhankelijk beoordelen;
- Bugel Hajema
Is de opsteller van het vast te stellen bestemmingsplan, alsmede opsteller akoestisch onderzoek, natuurwaardenonderzoek en de vormvrije m.e.r.-beoordeling;
- Specialistisch adviesbureaus
 - Sigma Bouw en Milieu
Uitvoerder bodemonderzoek;
 - Erik Smid Architecten
In samenwerking met *Bugel Hajema* opsteller van de landschappelijke inpassing;
- Provincie Drenthe
Is in het kader van het wettelijk vooroverleg om reactie gevraagd. Zij hebben daarbij geen belemmeringen voor de vaststelling van dit bestemmingsplan gezien. Ziet u hiervoor ook de bijlage Reactie vooroverleg provincie Drenthe - Turfweg-De Ring;
- Waterschap Noorderzijlvest
Heeft in het kader van de watertoets en het wettelijke vooroverleg reactie gegeven en daarbij positief gereageerd.

Conclusie

Het vast te stellen bestemmingsplan voldoet aan de beleidskaders voor de toepassing van de Ruimte-voor-Ruimteregeling;

- De afweging moet plaatsvinden op basis van het actuele gemeentelijk en provinciaal Ruimte-voor-Ruimtebeleid en *niet* op basis van de wijzigingsbevoegdheid (artikel 48.1 van bestemmingsplan Buitengebied Noordenveld). Deze wijzigingsbevoegdheid is namelijk *alleen* van toepassing als er een wijzigingsplan wordt opgesteld. Dat is bij dit vast te stellen bestemmingsplan niet het geval;
- Het vast te stellenbestemmingsplan voldoet aan de gemeentelijke Ruimte-voor-Ruimteregeling, waarbij moet worden aangetekend dat die regeling nog verwees naar provinciaal beleid van 2008. Dat provinciale beleid is inmiddels enkele malen gemoderniseerd, voor het laatst in 2018. Dit beleid moet worden gezien als het actuele provinciale beleid waarnaar wordt verwezen;
- Het provinciale beleid zoals weergegeven in de POV (2018) is het actuele provinciale beleid inzake de Ruimte-voor-Ruimteregeling. Aan dit beleid voldoet het vast te stellen bestemmingsplan.

Gesprek Mulder - Popkema

Het idee is opgevat om een gesprek te voeren tussen Popkema en Mulder over de volgende vragen:

- a. Wat zijn de mogelijkheden voor de ontwikkelaar om op het perceel Turfweg 10a (Popkema) bijgebouwen te bouwen?
- b. Welke planologische hinder gaat er uit van een bijgebouw (schuur e.d.) richting de paardenbak van Mulder?

Het vast te stellen bestemmingsplan maakt bijgebouwen op het achtererf mogelijk, tot 3 meter uit de perceelgrenzen en dus ook die met Mulder. Planologisch is er geen sprake van hinderaspecten vanuit woongebouwen (en bijgebouwen) richting bedrijfslocaties. De regeling in het vast te stellen bestemmingsplan is een goede regeling en is goede ruimtelijke ordening. De aan te houden afstanden qua geur en geluid worden gemeten tussen bedrijfsfuncties en woningen (het hoofdgebouw) en wordt daarmee dus niet gemeten tussen bijgebouwen en bedrijfsfuncties. De eventueel te ervaren hinder vanuit bijgebouwen maakt geen onderdeel uit van de planologische afweging.

Het al dan niet hinder veroorzaken naar elkaar toe, berust op goed naoberschap.

Mulder heeft aangegeven het gesprek aan te willen gaan met Popkema, maar in eerste instantie de beoordeling van de regels te willen afwachten. Hem is verteld dat de raad op deze beslissing is teruggekomen en een nadere uitleg dan wel verduidelijk van de regels en de toepassing ervan wil ontvangen.

Hierop heeft Mulder aangegeven dat hij alsnog bereid is het gesprek met Popkema aan te gaan, maar dan wel bijgestaan door een juridisch onderlegd persoon. Hij geeft aan dat Popkema zijn adviseur van Bugel Hajema heeft om zich op te beroepen en mee te kunnen overleggen en Mulder staat er in die zin alleen voor.

Het kost dus even tijd om zo'n beschikbaar persoon te kunnen vinden en daarom zal het gesprek op zeer korte termijn niet plaatsvinden.