

Het Uithoorns Model

Landelijk gebied transformeren met behulp van een 'revolving fund'



Inleiding

In 2020 schafte de Provincie Noord Holland de Ruimte voor Ruimteregeling af. Door verkeerd gebruik ontstonden in sommige gemeenten kleine woonwijkjes in het landelijk gebied, wat niet de bedoeling was. De gemeente Uithoorn maakte tien jaar lang optimaal gebruik van Ruimte voor Ruimte en ontwikkelde een eigen financieel model met behulp van een vereveningsfonds. Zo beperkte de gemeente het risico op verkeerd gebruik en haalde zij alles uit de regeling wat de provincie erin gestopt, en mee bedoeld had. Het resultaat mag er zijn: sinds het begin, in 2011 werden zes Ruimte voor Ruimte projecten volledig afgerond, zijn er vijf in de fase van afronding en staan er maar liefst negen potentieel op stapel. De gemeente gelooft in het 'Uithoornse Model' en lobbyde bij de Provincie voor behoud van de Ruimte voor Ruimteregeling. De lobby was succesvol in die zin dat niet de Ruimte voor Ruimteregeling, maar het Uithoornse Model naar alle waarschijnlijkheid deel gaat uitmaken van de Omgevingsverordening 2022. Nu de Provincie door allerlei ontwikkelingen aan de vooravond staat van wat misschien wel de belangrijkste fase wordt van de transformatie van het landelijk gebied, is de vraag wat

het Uithoornse Model daar aan kan bijdragen. Veel! Is het antwoord bij voorbaat van de gemeente Uithoorn. Iets meer in detail is de stelling die hierna verdedigd wordt, dat het Uithoornse Model een beleidsinstrument is zonder welke de integrale, provincie brede gebiedsontwikkeling die nodig is voor de transformatie van het landelijk gebied, veel moeizamer en trager van de grond zal komen. Ten bewijze van de geponeerde stelling, duikt de gemeente Uithoorn hierna diep in de historie van Ruimte voor Ruimte. Aan de hand van de ontwikkeling van het fenomeen, vanaf het Pact van Brakkestein precies op de eeuwwisseling, toont zij aan dat Ruimte voor Ruimte steeds onderhevig is geweest aan het collectief voortschrijdend inzicht van de betrokken overheden, rijk, provincies en gemeenten. Resultierend uiteindelijk, in een dramatisch andere kijk op Ruimte voor Ruimte door de simpele toevoeging van een vereveningsfonds aan het oorspronkelijke financiële model. In de conclusie wordt de balans opgemaakt en het oordeel geveld of al datgene dat hierna wordt aangevoerd inderdaad de stelling rechtvaardigt die in deze inleiding is geponeerd.

Foto: zicht op rvr project Vuurlijn 13

Het Pact van Brakkestein, een fluisterrevolutie¹

Pioneren

1.1 Lege stallen...

Vanaf het einde van de jaren tachtig ontstond in de zuidelijke provincies langzaam maar zeker een urgent maatschappelijk probleem dat zijn hoogtepunt beleefde op 4 februari 1997 met de uitbraak van de varkenspest in het Boekelse dorp Venhorst. In de jaren daaraan voorafgaand waren door de afname van intensieve veehouderijen al miljoenen vierkante meters aan grote schuren en stallen - vaak voorzien van asbestdaken - leeg komen te staan. Het stoppen van veel agrarische bedrijven als gevolg van de varkenspest, waarbij meer dan elf miljoen varkens werden geruimd op 1775 veehouderijen, verergerde dit probleem nog eens. De leegstand van agrarisch vastgoed leidde tot verval of ongewenste functieverandering en bracht problemen met zich mee in de sfeer van gezondheid, veiligheid en criminaliteit. Daarbij zat doorgaans het pensioen van de agrariër 'in zijn bedrijfsgebouwen' die echter in toenemende mate onverkoopbaar bleken. Dit was lastig voor agrariërs die wilden stoppen en hun financier die vaak meerdere agrariërs tot klant had (meestal de Rabobank). Provincies stonden eind van de vorige eeuw dan ook voor de dringende vraag 'wat te doen met al die lege stallen in het landelijk gebied en hoe agrariërs te compenseren bij sloop?'

1.2 En een overschot aan mest

Het rijk zag zich bijna tegelijk met het uitbreken van de varkenspest geconfronteerd met nog een ander urgent probleem. Het mestoverschot in Nederland lag ver boven de Europese norm voor toelaatbare fosfaatrechten op grond van de Nitraatrichtlijn. Het gevolg was dat de Europese Commissie in 1998, Nederland in gebreke stelde met omvangrijke boetes in het vooruitzicht. Veehouders verplichten tot het reduceren van hun veestapel leek de enige oplossing. Maar de rechter stak hier een stokje voor in de zomer van 1999: "de overheid mag de boeren niet dwingen om varkensrechten af te staan"². Compenseren van veehouders voor het afstaan van hun varkensrechten bleek te duur, waardoor de overheid de boeren alleen nog maar kon verleiden om vrijwillig hun bedrijven in te krimpen. Voor het daarbij noodzakelijk uit de markt halen van 21,5 miljoen kilo mest was subsidiegeld uit Brussel beschikbaar. Maar voor compensatie van de sloop en de waarde van de lege stallen en schuren waar de boeren mee bleven zitten, niet. Daardoor waren de boeren niet zomaar bereid om hun bedrijven te beëindigen door het afstaan van mestrechten.

1.3 De oplossing; Ruimte voor Ruimte

De oplossing van de problemen van de provincies en het rijk, bleek uiteindelijk net zo simpel als effectief: "Stallensloop gefinancierd door extra woningbouw"³. Het rijk bepaalde op dat moment nog eenzijdig hoeveel woningen er in het landelijk gebied gebouwd mochten worden. Pas met het verschijnen van de Nota Ruimte 2004 veranderde dit en kregen de provincies die rol toebedeeld. Gemeenten konden door de woningcontingenten van het rijk maar zeer mondjesmaat woningen bouwen in het landelijk gebied. Hierdoor ontstond schaarste. Grond met de bestemming woningbouw was daardoor aanzienlijk meer waard dan grond met een agrarische bestemming. Het wijzigen van de bestemming van grond in het landelijk gebied van agrarisch naar wonen, kon overwaarde creëren. Boeren die hun bedrijf wilden beëindigen, konden deze overwaarde gebruiken als vergoeding voor de sloop en de waarde van hun stallen. Kort gezegd ontstond zo een mogelijkheid tot "gebiedsontwikkeling op het platteland die zichzelf terug verdiende."⁴ De Ruimte voor Ruimte aanpak was geboren.

1.4 Het Pact

Op 15 maart 2000 schreven bestuurders van de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Overijssel samen met de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) historie door het ondertekenen van een convenant met de ministeries van VROM en LNV: Het Pact van Brakkestein. Vernoemd naar het landgoed Brakkesteyn in Nijmegen waar de urenlange voorafgaande emotionele onderhandelingen hadden plaats gevonden. Het Pact van Brakkestein was een nadere uitwerking van de Regeling Beëindiging Veehouderijtaken (RBV), een gezamenlijk initiatief van het rijk, provincies, de VNG en de Land- en Tuinbouworganisaties (LTO). De RBV bevatte zowel een beëindigingsregeling als een sloopregeling. Het rijk financierde de beëindigingsregeling die zag op het uit de markt halen van varkens- en mestproductierechten en het verstrekken van een vergoeding daarvoor. De sloopregeling betrof de Ruimte voor Ruimteregeling waarvoor de provincies verantwoordelijk werden. De provincies kregen de ruimte van het rijk om agrarische gronden te transformeren tot woonbestemmingen waardoor de stoppende agrariër een woning kon (laten) bouwen. De waarde daarvan leverde een vergoeding op voor de waarde en de sloop van hun stallen en schuren. In ruil voor de voorfinanciering á raison van 1,1 miljard gulden ten behoeve van de massale stallensloop, mochten de vijf provincies 6500 woningen laten bouwen van het rijk. De voorwaarde was daarbij wel dat de woningen ruimtelijk inpasbaar waren en bij voorkeur aan de randen van kernen of eventueel op de vrijkomende agrarische bedrijfskavel zelf geprojecteerd werden. Het bouwen van woningen in waardevolle natuurgebieden was uitgesloten.

1.5 Voor wat hoort wat, een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling

Het Pact van Brakkestein bracht een 'fluisterrevolutie' teweeg. Het "zorgde daadwerkelijk voor een doorbraak, een trendbreuk op het platteland. Zonder veel tamtam. En jammer genoeg onopgemerkt bij het grote publiek. Gezien de resultaten, had het Pact van Brakkestein meer verdiend."⁵ De verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten veranderden op het gebied van ruimtelijke ordening en het Pact betekende de feitelijke start van het fenomeen gebiedsontwikkeling. "Het is het begin van het anders denken over planologie. Gebiedsontwikkeling waarbij het principe 'voor wat hoort wat' uitgangspunt is."⁶ Bovendien bracht het Pact een doorbreking van verkokering. Allereerst door het onderling met elkaar verbinden van beleidsthema's: "het milieuvraagstuk, de reconstructie, de landschapskwaliteit en bouwen in het buitengebied. Maar die beleidsthema's speelden zich niet persé in één gebied af. De sloop van stallen in dorp A in Brabant kon extra woningen opleveren in dorp B. Het Pact zorgde vooral voor de financiële samenhang en niet zozeer voor de samenkomst van sloop en woningbouw in een bepaald gebied."⁷ 'Slopen en Bouwen' vormden dus tezamen weliswaar een Siamese tweeling gezien vanuit het onderliggende financiële model van het Pact, maar dit stond ruimtelijke spreiding over grenzen van gemeenten en provincies heen, van sloop noch bouwen in de weg.

1.6 Knelpunten in de uitvoering

De Zuidelijke Rekenkamer stelde in oktober 2021 een Rapport van Bevindingen op naar aanleiding van een onderzoek waarin werd nagegaan in hoeverre maatschappelijke en financiële doelstellingen van de Ruimte voor Ruimte aanpak in Brabant waren behaald en welke lessen daaruit konden worden getrokken voor de toekomst, bijvoorbeeld voor vergelijkbare maatregelen.⁸ Een aantal van de bevindingen zijn zeer relevant voor de Ruimte voor Ruimte aanpak in de provincie Noord Holland die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

1.6.1 Een kwantitatieve regeling

De Ruimte voor Ruimte aanpak zoals deze voortvloeide uit het Pact van Brakkestein en zoals deze gold in de provincie Brabant, is een kwantitatieve regeling. Dat houdt in dat het recht op een bouwtitel voor een woning direct is gekoppeld aan het aantal vierkante meters sloop van agrarische bedrijfsgebouwen. De provincies liepen financieel het risico voor de Ruimte voor Ruimteregeling doordat zij voor 1,1 miljard gulden de massale sloop van de stallen hadden voorgefinancierd. De provincies voelden daardoor constant de druk van de terugverdienopgave bij de realisatie van de woningen die het geld voor de sloop moesten opbrengen. De Zuidelijke Rekenkamer constateert in dit verband dat er een spanningsveld bestond tussen de ruimtelijke en de financiële doelstellingen van de Ruimte voor Ruimteregeling. "Er was schrik bij de provincie, dat er bij strengere regels [voor ruimtelijke kwaliteit, red.] mogelijk RvR-locaties zouden worden afgewezen, omdat het plan niet mooi genoeg was en dat daardoor de terugverdienopgave niet zou kunnen worden gerealiseerd."⁹

1.6.2 'Een riant villa op een ruime kavel'

Een ander kwantitatief aspect van de regeling dat beperkend werkte in de uitvoering was het feit dat het aantal woningen dat de provincies mochten bouwen, door het rijk gemaximeerd was tot 6500. Daardoor was het veel aantrekkelijker voor de provincies om grote, dure woningen te bouwen omdat die nou eenmaal meer opleverden voor de provinciale terugverdienopgave. "Gemeenten in de provincie Brabant hadden echter vooral behoefte aan sociale woningbouw. Meewerken aan een 'riante villa op een ruime kavel' had geen prioriteit of stuitte zelfs op weerstand."¹⁰

1.6.3 Gemeenten niet betrokken

Überhaupt wrong het dat individuele gemeenten formeel niet gebonden waren aan het Pact van Brakkestein. De VNG had namens de gemeenten het Pact afgesloten, maar individuele gemeenten hadden in een laat stadium slechts een intentieovereenkomst getekend. De ontwikkelingsmaatschappij die voor de provincie de regeling uitvoerde, liep daardoor meteen al bij het begin aan tegen het gebrek aan harde afspraken met gemeenten. "Het enige wat we hadden was een klapper met locaties waar we aan de slag konden; tenminste dat had de provincie voor ons geregeld. (...) Het bleek dat de 'klapper' van de provincie niet zo waardevol was. De provincie had namelijk afspraken gemaakt met de boeren, maar ze waren 'vergeten' de gemeenten direct en bindend te betrekken. En die gingen dus geen zaken met ons doen. We stonden met lege handen."¹¹

De formule van Ruimte voor Ruimte op grond van het Pact is:



Ruimte voor Ruimte in de provincie Noord Holland

Voortschrijdend inzicht

2.1 Verrommeling tegen gaan als urgente maatschappelijke opgave

De transformatie van het landelijk gebied als gevolg van stoppende agrarische bedrijven bracht nog een ander fenomeen met zich mee dat veel aandacht kreeg vanaf het laatste decennium van de vorige eeuw, namelijk verrommeling. Als gevolg van onder andere leegstand, verval en ongewenste functiewijziging van agrarische bedrijfsgebouwen ontstond "een storende toename van de variatie in het landschap in combinatie met een gebrek aan samenhang".¹² De Provincie Noord Holland¹³ wilde in 2008 de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied verbeteren door het opruimen van (in verval geraakte) storende bebouwing van agrarische bedrijven die beëindigd of verplaatst waren. Voor de aanpak van het geconstateerde probleem van verrommeling greep de Provincie terug op de Ruimte voor Ruimte aanpak uit het Pact van Brakkestein.

2.2 Een kwalitatieve regeling

Voortschrijdend inzicht leidde bij de opzet van de provinciale Ruimte voor Ruimte regeling echter kennelijk tot het loslaten van de kwantitatieve insteek van de oorspronkelijke Ruimte voor Ruimte regeling. Net als bij het Pact van Brakkestein, vormde de overwaarde die gecreëerd werd door het wijzigen van de bestemming van agrarisch naar wonen van gronden in het landelijk gebied waar de provincie normaal de bouw van woningen niet toestond, de basis van het financiële model van provinciale Ruimte voor Ruimteregeling. Het compenseren op basis van een minimaal te slopen aantal m² bebouwing werd echter losgelaten door de provincie. In plaats daarvan vond compensatie plaats op basis van een vergelijking tussen aan de ene kant het waardeverlies door sloop en de kosten van die sloop, en aan de andere kant de kosten en opbrengsten van door de (provincie aangeduide) compensatiewoningen. Met andere woorden, om een x aantal vierkante meters sloop te kunnen financieren moest uitgerekend worden hoeveel compensatiewoningen daarvoor gebouwd moesten worden. Gemeenten en agrariërs dienden een privaatrechtelijke Ruimte voor Ruimteovereenkomst te sluiten waarvan een exploitatieplan deel uitmaakte. Daarin moesten ze de kosten en baten van de sloop en de woningbouw inzichtelijk maken. Anders dan bij het Pact Brakkestein – waar de provincie de sloop voorfinancierde - droeg de agrariër nu zelf het risico van de hele operatie. Om die reden stond de provincie toe dat de agrariër een redelijke winst maakte van 5%.

2.3 Ruimtelijke kwaliteit is maatstaf

De provinciale Ruimte voor Ruimteregeling die in 2020 werd afgeschaft was zoals gezegd een kwalitatieve regeling, waarbij geen maximum gesteld werd aan de aard van de woningen en het aantal te bouwen compensatiewoningen per locatie, noch provincie breed. Leidend was de ruimtelijke kwaliteit van het landschap die moest verbeteren zowel door het opruimen van de storende agrarische bebouwing als door de toevoeging van de compensatiewoningen. Onder omstandigheden kon dat betekenen dat op een erf uitsluitend sloop van storende bebouwing mogelijk was omdat een of meerdere woningen ruimtelijk niet inpasbaar waren. Het tekort op de exploitatiebegroting diende dan aangevuld te worden met de bouw van woningen elders waar deze wel ruimtelijk inpasbaar waren. Net als bij het Pact van Brakkestein was bij wijze van spreken, 'eenheid van tijd, plaats en handeling' niet aan de orde. De compensatiewoningen mochten gebouwd worden op een andere locatie dan waar de sloop plaatsvond, mits ruimtelijk inpasbaar en niet in natuurgebieden. Locaties aan de rand van bestaand stedelijk gebied hadden de voorkeur maar bouwen op de kavel waar gesloopt werd mocht ook. Vergelijkbare eisen dus als bij het Pact van Brakkestein. De Ruimte voor Ruimteregeling van de provincie sloot bovendien niet uit dat de gemeente de exploitatieplannen van verschillende eigenaren zou samenvoegen tot één exploitatieplan om op die manier kosten onderling te kunnen verevenen. Omdat agrariërs zelf het risico droegen, kon verevenen het verschil maken tussen wel of niet kunnen saneren. Wanneer compensatiewoningen op een erf ruimtelijk niet inpasbaar bleken, was er immers voor de betrokken agrariër ook geen geld om storende bebouwing op te ruimen. De provinciale Ruimte voor Ruimteregeling gaf echter geen antwoord op de vraag hoe gemeenten kosten konden verevenen tussen plannen en bood daartoe evenmin beleidsinstrumenten.

Kort en goed gaat de provinciale regeling verder dan het Pact van Brakkestein in een poging om de Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen', te scheiden, maar gaat de provincie niet zo ver dat zij zelf die scheiding operationeel maakt.

2.4 Verkeerd gebruik van de regeling

Doordat de provincie de scheiding van de Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen' niet operationeel gemaakt had, kregen agrariërs nog steeds te maken met beperkingen die aan de regeling kleefden. Er was nu meer mogelijk in de zin van het tegen elkaar wegstrepen van kosten en baten tussen de te slopen bedrijfsgebouwen en de te bouwen woningen. De woningen konden bovendien overal in het provinciaal gebied gebouwd worden, maar dat moest dan wel gebeuren binnen hetzelfde project. Verevening met exploitatieplannen van andere Ruimte voor Ruimte projecten was nog steeds niet mogelijk. Of althans, daarvoor waren agrariërs afhankelijk van de inventiviteit van gemeenten die van de provincie binnen de regeling daartoe wel de vrijheid kregen. Deze beperking kan er heel wel toe hebben bijgedragen dat de regeling vaak niet werd ingezet voor het beoogde doel maar om de opbrengst van het vrijkomende erf te maximaliseren door zoveel mogelijk compensatiewoningen te bouwen.¹⁴ Door het verkeerde gebruik konden midden in landelijk gebied in Noord-Holland kleine woongemeenschappen ontstaan. Dat was niet de bedoeling van de regeling en de provincie besloot om die reden in 2020 om de regeling af te schaffen. De gemeente Uithoorn is een van de laatste gemeenten geweest die op grond van de overgangsregeling in de Omgevingsverordening 2020 nog een Ruimte voor Ruimte project in procedure heeft gebracht. Het betreft het project Drechtelijk 125 te De Kwakel waarbij agrarische bedrijfsgebouwen en ruwvoer en mestopslag wordt opgeruimd en compensatiewoningen worden gerealiseerd.

2.5 De VAB regeling als pover alternatief

Na de afschaffing van de Ruimte voor Ruimte regeling resteerde de Provincie nog slechts de regeling Voormalige Agrarische Bedrijfskavels (de VAB regeling) waar een zeer beperkte en kwantitatieve Ruimte voor Ruimte regeling deel van uit bleef maken volgens de formule van het Pact Brakkestein: x m² sloop = 1 woning. De VAB regeling is een fundamenteel andere regeling dan de Ruimte voor Ruimteregeling en kan dus niet voor hetzelfde doel ingezet worden door gemeenten. De VAB regeling ziet namelijk op het herbesteden van voormalig agrarisch vastgoed en is daarmee per definitie geen instrument voor gebiedstransformatie maar voor erftransformatie. De mogelijkheden van de regeling zijn ook overigens beperkt nu niet elke functie zich leent voor vestiging in het landelijk gebied. Voor de functies die zich daar wel toe lenen geldt bovendien dat de lokale markt op een zeker moment verzadigd is. In een gemeente is bijvoorbeeld maar zoveel behoefte aan Bed & Breakfasts en andere horeca- en recreatiefuncties.

2.6 Een nieuwe ronde, een nieuwe kans

De Provincie voelde kennelijk ook de beperkingen van de VAB regeling en het gemis van een Ruimte voor Ruimteregeling, want in de Omgevingsverordening 2022 keert de Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen' naar verwachting weer terug.¹⁵ Zij het niet meer onder de naam Ruimte voor Ruimte die beladen is geraakt door het verkeerde gebruik van de regeling dat met name in het noordelijke deel van de Provincie heeft plaatsgevonden. Een alternatief voor de naam Ruimte voor Ruimte is wellicht 'Het Uithoornse Model' nu de voorgestelde regeling volledig gemodelleerd is naar de manier waarop de gemeente Uithoorn de provinciale Ruimte voor Ruimteregeling heeft uitgevoerd sinds 2011. Anders dan de Provincie, heeft de gemeente Uithoorn de scheiding van de Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen' wel geoperationaliseerd. Zij deed dat met behulp van een vereveningsfonds waarover uitgebreid meer in het volgende hoofdstuk.

De formule van de provinciale Ruimte voor Ruimteregeling is dus:



'Het Uithoornse Model'

Ruimte voor Ruimte operationaliseren

3.1 Verevenen

Eenvoudig gezegd draait het Uithoornse Model de provinciale Ruimte voor Ruimteregeling binnenste buiten door de toevoeging van een vereveningsfonds. De gemeente creëert bij een individueel Ruimte voor Ruimte-project overwaarde op agrarische grond door het wijzigen van de bestemming naar wonen. De overwaarde zit dus concreet in de marktwaarde van de compensatiewoningen die gebouwd mogen worden door de wijziging van de bestemming. De agrariër zet de marktwaarde van de compensatiewoningen in voor de sloop van zijn agrarische bedrijfsgebouwen. Binnen de provinciale Ruimte voor Ruimteregeling mag hij echter niet meer compensatiewoningen bouwen dan er nodig zijn voor de bekostiging van de sloop (met een kleine winstmarge, omdat hij het risico loopt van de hele operatie). Voor zover er meer compensatiewoningen gebouwd kunnen worden op zijn kavel of elders, hebben de agrariër noch de gemeente daar dus wat aan op dat moment. Anderzijds gaat de sloop niet door wanneer er minder compensatiewoningen mogelijk zijn dan nodig voor de bekostiging daarvan. Kort gezegd kan dus binnen de exploitatiebegroting van een individueel Ruimte voor Ruimteproject een overschot niet worden afgevangen en een tekort niet worden opgevangen. Een probleem dat in het vorige hoofdstuk al is gesignaleerd. De oplossing is simpel. De gemeente creëert een fonds dat de plussen en minnen op de exploitatiebegrotingen van alle gemeentelijke Ruimte voor Ruimteprojecten van verschillende eigenaren verevent. Effectief ontstaat zo één exploitatieplan- en begroting voor alle Ruimte voor Ruimteprojecten in de gemeente.

3.2 Een paradigmawisseling

Wat overdreven gezegd, veroorzaakt de introductie van een vereveningsfonds een paradigmawisseling in de Ruimte voor Ruimteregeling. Door de lens van een vereveningsfonds ontstaat opeens "een dramatisch ander beeld van de werkelijkheid"¹⁶. De transformatie van landelijk gebied wordt als het ware 'een normaal beleidsterrein'. Dat wil zeggen, dat het fonds de gemeente in staat stelt om een beleidsdoel te koppelen aan een budget voor de uitvoering. Niet langer gaat het er om per individueel project gelden te genereren voor de financiering van de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen. Voorop staat nu de transformatie van het landelijk gebied als geheel vanuit het doel om de kwaliteit van dat gebied uiteindelijk te waarborgen én te verhogen. De Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen' zijn nog steeds onverbreekbaar met elkaar verbonden maar zij beperken niet langer de slagkracht en het domein van het beleid. Ze zijn daarentegen communicerende vaten geworden die nog slechts het tempo van de uitvoering dicteren door de snelheid waarmee zij zich vullen en weer leeglopen. Tezamen vormen ze met het fonds nu een instrument dat het voormalige Ruimte voor Ruimtebeleid als het ware omdraait tot het Uithoornse Model. Binnen dat nieuwe model is de gemeente in staat om over het hele domein van de gemeente te sturen op transformatie en ontwikkeling van dat domein.

3.3 #Hoe dan?

De vraag is natuurlijk, hoe heeft de gemeente Uithoorn het vereveningsfonds voor elkaar gekregen en waarom kwam ze überhaupt op het idee om een fonds in te stellen.

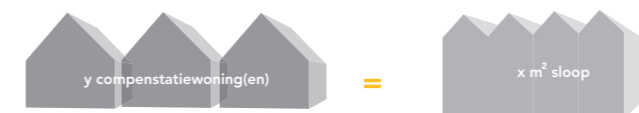
3.3.1 Durf en inventiviteit

Het antwoord op die vraag heeft veel te maken met durf en inventiviteit van de betrokken Uithoornse ambtenaren en bestuurders van het eerste uur aan het begin van de jaren tien. De gemeente constateerde in die tijd dat individuele toepassing van de destijds geldende provinciale Ruimte voor Ruimteregeling maar moeizaam van de grond kwam. Het Uithoornse Ruimte voor Ruimteproject draaide aanvankelijk om de sanering van verspreide glastuinbouw in het landelijk gebied. Doel was aan de ene kant verplaatsing van nog levensvatbare bedrijven naar het kernglastuinbouwgebied en aan de andere kant, agrariërs die geen toekomst meer zagen in het voortzetten van hun bedrijf werden, in staat stellen om te stoppen en hun bedrijf op te ruimen. De kassen en loodsen met asbest werden in dat geval gesaneerd zodat de vrijkomende gronden konden worden bestemd en toegevoegd aan het weidegebied. Op die manier wilde de gemeenteraad tegelijkertijd het landelijke gezicht van de gemeente en het weidevogelleefgebied versterken.

3.3.2 'Een tuinder is nou eenmaal geen projectontwikkelaar'

Op meerdere erven die voor sanering in aanmerking kwamen was het niet mogelijk om compensatiewoningen te bouwen. Dit had ook te maken met de keuze van de gemeente om vanuit ruimtelijke kwaliteit geen dubbel lint toe te staan. De gemeente was voor de uitvoering van de regeling dus aangewezen op locaties elders waar wel (geclusterde) compensatiewoningen gebouwd konden worden. Duidelijk was echter, dat wanneer de betrokken tuinders in welke vorm dan ook zelf de realisatie van compensatiewoningen moesten gaan verzorgen, de regeling moeizaam of helemaal niet van de grond zou komen. "Een tuinder is nou eenmaal geen projectontwikkelaar" was de conclusie. Voor de gemeente zelf was het echter – midden in de financiële crisis –

De formule van het Uithoornse Model is als volgt:



ook geen optie om compensatiewoningen te ontwikkelen en als risicodragende partij op te treden. Complicerende factor was bovendien nog dat de provinciale regeling er van uit ging dat eerst werd gesloopt en daarna pas gebouwd.

3.3.3 Een 'revolverend' fonds

Alles overziende zocht de gemeente voor de geconstateerde problematiek naar een praktisch werkbaar oplossing met een zo laag mogelijke drempel voor de tuinder. De gemeente zou daarin wel een faciliterende rol spelen, maar geen risicodragende partij zijn. Als hulpmiddel werd gedacht aan een Ruimte voor Ruimtefonds in de vorm van een bestemmingsreserve op de begroting van de gemeente. Het fonds moest 'revolverend' zijn (een 'revolving fund'); dat hield in, dat pas na voeding van het fonds door de opbrengsten van ontwikkelingen, vergoeding plaats kon vinden aan tuinders die hun erf wilden saneren. Er moesten dus eerst opbrengsten gegenereerd worden voordat vergoedingen konden worden uitbetaald. Op die manier zou het fonds nooit een negatief saldo hebben. De gelden die in het fonds gestort werden, waren bovendien geoormd en konden daardoor ook niet voor een ander doel dan Ruimte voor Ruimte besteed worden door de gemeente. Betalingen uit het fonds aan agrariërs vond plaats vanuit het principe 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Op deze wijze zou een opvolgend proces van bouwen en slopen kunnen gaan functioneren vanuit een rechtvaardig verdeelprincipe.

3.3.4 De provincie doet mee

De gemeente overlegde met de provincie over het fonds. Met name de eis uit de provinciale Ruimte voor Ruimteregeling dat eerst gesloopt moest worden voordat er gebouwd kon worden, was daarbij onderwerp van gesprek. De provincie kon zich echter vinden in de aanpak van de gemeente en had er alle begrip voor dat de gemeente niet voor wilde financieren en geen risicodragende partij wilde zijn. Het feit dat in de Uithoornse aanpak alle individuele Ruimte voor Ruimtegevallen als één project binnen de regeling gezien worden, maakte dat de provincie uiteindelijk mee kon gaan in het Uithoornse Model. Bovendien waren partijen het er over eens dat het project van grote betekenis was omdat het o.a. bijdroeg aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied en de aansluiting op het Nationaal Landschap het Groene Hart, de versterking van de betekenis als weidevogelleefgebied en het versterken van de Greenport Aalsmeer. De afwijkende volgorde van slopen en bouwen zou in onderling overleg en met goede afspraken binnen de kaders van de provinciale regeling mogelijk zijn, was bovendien de consensus. Om het revolverende fonds op gang te krijgen waren gelden nodig voor de eerste sloop- en compensatiewoningbouw projecten. Op verzoek van de gemeente verleende de provincie daartoe een renteloze lening als startkapitaal. Die lening is inmiddels allang afbetaald, waardoor het fonds nu geheel zelfstandig functio-

3.4 Mag dat dan allemaal zomaar?

Die vraag kan niet alleen gesteld worden ten aanzien van het Uithoornse Model, maar van de hele Ruimte voor Ruimte operatie, vanaf het Pact van Brakkestein tot op heden. Wel beschouwd was het zeker in de begintijd van Ruimte voor Ruimte opmerkelijk dat een overheid met particulieren onderhandelde over zijn publiekrechtelijke bevoegdheden en privaatrechtelijke Ruimte voor Ruimte overeenkomsten sloot. En nog net iets opmerkelijker is het natuurlijk dat een gemeente een deel van wat in juridische zin de eigendom is van particulieren (de waardestijging op een voormalige agrarische bedrijfskavel die een woonbestemming heeft gekregen), opslaat in een fonds onder haar eigen beheer. De twee hoogste rechtscolleges die hier – enigszins als mosterd na de maaltijd – in 2012¹⁷ (de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling)) en in 2017¹⁸ de Hoge Raad (hierna de HR) over hebben geoordeeld, vonden van wel. Heel kort samengevat – zonder ook maar enigszins recht te doen aan de details – komen beide rechterlijke oordelen in verband met elkaar er op neer dat een gemeente een Ruimte voor Ruimte overeenkomst mag sluiten om twee redenen. Ten eerste omdat het Ruimte voor Ruimtebeleid een ruimtelijke strekking heeft en daarmee dus binnen het doelverreik van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) blijft. En ten tweede omdat de Wro noch de Gemeentewet aan de gemeente een publiekrechtelijke mogelijkheid biedt om het doel van de Ruimte voor Ruimte overeenkomst via een publiekrechtelijke weg te bereiken. Opmerkelijk in het arrest van de HR is verder de conclusie dat de planologische maatregelen die een gemeente treft in het kader van een Ruimte voor Ruimteproject mede betrekking hebben op het planologisch beleid van de provincie en het rijk. Dit vloeit voort uit hoe het stelsel van de Wro in elkaar zit. Daarmee heeft de HR de Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen' althans planologisch gescheiden en bevestigt hij dat compensatiewoningen ter financiering van sloop niet in dezelfde gemeenten hoeven te liggen. Een compensatiewoning ten behoeve van sloop in Uithoorn mag dus gerust in Den Helder gebouwd worden.

De toekomst van transformatie van landelijk gebied

Nieuwe urgente maatschappelijke opgaves en het vliegwieleffect

4.1 Grootschalige leegstand

1.418.000 m²voormalige agrarische bedrijfsgebouwen waarvan het onzeker is welk gebruik deze panden kennen.¹⁹ Dat is de voorzichtige conclusie die de Wageningen University and Research (WUR) schetst omtrent de opgave waar de provincie Noord-Holland voor staat tot 2030 als het gaat om vrijkomende agrarische bebouwing. Een leegstand die substantieel groter is dan de verwachte leegstand in 2030 voor kantoorruimte en winkelruimte in Nederland.²⁰ Van een 'fluisterrevolutie' naar een 'stille revolutie'.²¹ Leegstand op grote schaal die verlies aan kapitaal en cultuur-historisch waardevol erfgoed betekent als er geen functieverandering plaatsvindt. Met de agrariër verdwijnt vaak ook de traditionele economische drager in het gebied en door intensivering en schaalvergroting van nieuwe agrarische bedrijven gaat de verstening in veel gebieden ondertussen gewoon door.²² Hiervoor werd al geconstateerd dat grootschalige leegstand van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen de nodige problemen met zich meebrengt zoals verval van gebouwen en verloedering van het erf, gevaren voor de volksgezondheid door asbestvezels afkomstig van asbestdaken van schuren die in het milieu terecht komen, ongewenste nieuwe functies die niet passen in de omgeving en zelfs crimineel gebruik van schuren.²³

4.2 Sloop en de andere nieuwe opgaves

De provinciale VAB regeling heeft tot doel om voormalige agrarische bedrijfskavels te herbestemmen. De provinciale Ruimte voor Ruimteregeling zoals deze gold voorheen, had tot doel om storende agrarische bedrijfsgebouwen en materieel op te ruimen om verrommeling van het landschap te voorkomen en te verhelpen. Onverminderd het belang van beide doelstellingen, dient de provincie voor de komende jaren volgens de WUR²⁴ voor Noord Holland een nieuwe opgave te formuleren. Die van sloop persé als hoofddoelstelling in plaats van de beperktere opgave van sloop van storende agrarische bedrijfsgebouwen en naast die van herbestemming van VAB's. Gekoppeld²⁵ bovendien aan andere urgente maatschappelijke opgaves, zoals de transitie naar duurzame energie, circulaire economie en de woningbouwopgave. Kortom, creëer een vliegwieleffect om de transformatie van het landelijk gebied echt van de grond te krijgen, is de opdracht van de WUR.²⁶ Mogelijk gemaakt straks onder de nieuwe Omgevingswet die een aanzienlijk bredere doelstelling heeft dan de Wro.



Situatie landelijk gebied langs de Vuurlijn

gebied tussen Boterdijk en Vuurlijn
Locaties waar met de ruimte-voor-ruimte regeling een landschappelijk kwaliteitsverbetering is ontstaan.

Uitsnede gemeentelijke database luchtfoto's 2021

note: De uitvoering van verschillende projecten is op dit moment nog in volle gang en deze luchtfoto is een momentopname.

4.3 Rol en betekenis van de gemeente

Welke rol speelt de gemeente de komende jaren bij de transformatie van het landelijk gebied? De overheid die letterlijk het laagst bij de grond zit waar het om gaat bij de onderhavige transformatie. Zij kent de mensen in, en de cultuur-historische achtergrond van het gebied dat getransformeerd moet worden beter dan wie ook. Persoonlijke relaties, keukentafelgesprekken en erfbezoeken lagen aan de basis van het Ruimte voor Ruimte succes in de gemeente Uithoorn. Een lokale regeling die herkenbaar, laagdrempelig en rechtvaardig is, creëert draagvlak en kan agrariërs verleiden om de moeilijke stap te zetten hun bedrijf op een goede manier te beëindigen. Minstens zo belangrijk voor die stimulans is echter ook de andere gezicht van de gemeente, die van het

lokale ruimtelijke gezag. Aan het verkeerde gebruik van de Ruimte voor Ruimte in de provincie Noord-Holland lag onmiskenbaar het 'aan de laars lappen' van dat gezag ten grondslag. Kennelijk hebben de betreffende gemeenten, daar waar complete wijksjes in het landelijk gebied ontstonden, geen weerstand kunnen bieden aan de ontwikkelaars die met de provinciale Ruimte voor Ruimte in de hand meenden dat de gemeente deze maar moest bestemmen. De gemeente Uithoorn is zich hier vanaf het begin van het Uithoornse Model bewust van geweest en is daarom altijd planologisch streng en strikt qua handhaving geweest. In essentie is dat ook het uitgangspunt dat Ruimte voor Ruimte überhaupt mogelijk heeft gemaakt vanaf het Pact van Brakkestein. De concessie op een overigens strak gehandhaafd uitgangspunt (geen woningen in landelijk gebied) vormt de kern van de waarde creatie waar het project om draait, toen en nu.

4.4 Vliegwieleffect fonds

De gemeente Uithoorn is zich altijd bewust geweest van de belangrijke rol die gemeenten (kunnen) spelen bij Ruimte voor Ruimte. Vanuit dat uitgangspunt heeft zij een vereveningsfonds opgericht en het Uithoornse Model ontwikkeld. Terugkerend naar paragraaf 3.2 dat de paradigmawisseling beschreef die het fonds teweeg heeft gebracht in de Ruimte voor Ruimteregeling, is het interessant om een voorstelling te maken van een situatie waarin elke gemeente in de provincie Noord Holland het Uithoornse Model zou overnemen. De paradigmawisseling, oftewel het dramatisch andere beeld van de werkelijkheid van Ruimte voor Ruimte, zou daardoor compleet zijn en naar te verwachten valt, het hiervoor beschreven vliegwieleffect nog versterken. Immers, het Uithoornse Model transformeert de Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen' tot 'communicerende vaten die nog slechts het tempo van de uitvoering dicteren door de snelheid waarmee zij zich vullen en weer leeglopen.' In een gebied zo groot als alle gemeenten van de provincie Noord Holland is de kans opeens veel groter dat in het landelijk gebied locaties gevonden worden die vanuit ruimtelijke kwaliteit geschikt zijn voor de bouw van compensatiewoningen. Daarmee loopt dat ene communicerende vat dus sneller vol waardoor het andere - ten behoeve van sloop van voormalige agrarische gebouwen - weer sneller leeg kan lopen. Met andere woorden, het tempo van de transformatie van het landelijk gebied zou aanzienlijk omhoog kunnen gaan wanneer alle gemeenten in Noord Holland het Uithoornse Model overnamen en samen een intergemeentelijk fonds startten. Tegelijkertijd zou daardoor het beleidsdoel geoptimaliseerd kunnen worden doordat de minder geschikte locaties af kunnen vallen. Regie van de provincie als overkoepelende overheid die de kwaliteit van het landelijk gebied bewaakt, lijkt daarbij onontbeerlijk, ook voor de verdeelvraagstukken die ongetwijfeld rijzen bij een intergemeentelijk fonds.

Conclusie Ruimte voor Ruimte is een intrigerend concept. De overheid die uit haar eigen hoge hoed een haas tevoorschijn tovert die er eerst niet was, gezag dat te gelde gemaakt wordt door boudweg een voorschot te nemen op de middelen die burgers in de toekomst – mede onder invloed van de markt - ter beschikking zullen stellen voor de aankoop van woningen in het landelijk gebied. Het is bepaald opmerkelijk dat twee hoogste rechtcolleges dit alles goed gekeurd hebben. Ruimte voor Ruimte als beleidsinstrument heeft als controle- en beheermechanisme bovendien niet veel meer in huis dan de Siamese tweeling 'Slopen en Bouwen'. Bedoeld om degene die gebruik maakt van de regeling binnen de lijntjes te houden maar ondertussen ook zeer beperkend voor de overheid zelf zolang ze niet effectief gescheiden worden door de toevoeging van een vereveningsfonds. De gemeente Uithoorn heeft proefondervindelijk aangetoond dat een fonds dit controle- en beheermechanisme operationaliseert, zodanig dat Ruimte voor Ruimte transformeert tot een 'normaal beleidsterrein' met een doel, en een budget om dat doel te bereiken. Geografisch is het domein van een gemeente echter maar klein, waardoor toch weer een beperking ontstaat, met name als het gaat om het scouten van geschikte compensatielocaties. Dat geldt voor elke gemeente afzonderlijk, maar voor alle Noord Hollandse gemeenten tezamen is het vanzelfsprekend door het schaalvoordeel weer een ander verhaal. Logischerwijs zou het beleidsdoel - 'het waarborgen én verhogen van de kwaliteit van het landelijk gebied' - op die schaal alleen maar sneller dichterbij komen. Het antwoord op de in inleiding geponeerde stelling luidt na het voorgaande dan ook op zich bevestigend, met een kanttekening. Ja, zonder het Uithoornse Model als instrument zal de integrale, provincie brede gebiedsontwikkeling die nodig is voor de transformatie van het landelijk gebied, veel moeizamer en tragere van de grond zal komen. Maar, om het model vleugels te geven is een intergemeentelijk fonds nodig bij voorkeur onder regie van de provincie.

-
- ¹ Ministerie van LNV, De Fluisterrevolutie op het platteland, tien jaar na het Pact van Brakkestein.
 - ² Ibid., p. 9.
 - ³ Ibid., p. 63.
 - ⁴ Ruimte voor Ruimte Provincie Noord-Brabant, Rapport van Bevindingen, Zuidelijke Rekenkamer, oktober 2021, p. 8.
 - ⁵ Ministerie van LNV, De Fluisterrevolutie op het platteland, tien jaar na het Pact van Brakkestein, p. 5.
 - ⁶ Ibid., p. 29.
 - ⁷ Ibid., p. 63.
 - ⁸ Ruimte voor Ruimte Provincie Noord-Brabant, Rapport van Bevindingen, Zuidelijke Rekenkamer, oktober 2021, p. 8.
 - ⁹ Ibid., p. 44.
 - ¹⁰ Ibid., p. 23.
 - ¹¹ Ibid., p. 23.
 - ¹² Rapport 500074003/2006, Verrommeling in beeld, W.T. Boersma en R. Kuiper, 2006. Milieu- en Natuurplanbureau p. 11.
 - ¹³ Zie de bronnenlijst voor de opvolgende provinciale RvR regelingen.
 - ¹⁴ Masterplan wonen, versie 1 provincie Noord Holland, juni 2021 Masterplan versie 1, p. 18.
 - ¹⁵ Motie M147-2020 zoals aangenomen door Provinciale Staten Noord Holland op 22 oktober 2020 en opgenomen in de Oplegger Ontwerp-Omgevingsverordening NH2022
 - ¹⁶ Thomas Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions (1962)
 - ¹⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2317.
 - ¹⁸ Hoge Raad 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483, mt. nt. F.J. van Ommeren en G.A. van der Veen.
 - ¹⁹ De VAB-opgave in de provincie Noord Holland, M.Both, T.J.A. Gies, P.P. Kuiper, T. Vogelzang, Wageningen University and Research:2017, p. 51.
 - ²⁰ J. Jansen en S. Swinkels, 'Een stille revolutie in landelijk gebied', in Leegstand Leeft, 2015, p. 39.
 - ²¹ Ibid., p. 39.
 - ²² Ibid., p. 39.
 - ²³ De VAB-opgave in de provincie Noord Holland, M.Both, T.J.A. Gies, P.P. Kuiper, T. Vogelzang, Wageningen University and Research:2017, p. 36-37.
 - ²⁴ Ibid., p. 60
 - ²⁵ Ibid., p. 60
 - ²⁶ Ibid., p. 62.

Literatuur- en bronnenlijst

Rapporten

- *Achtergrondrapport Landelijk gebied en Leegstand*, T.J.A. Gies, W. Nieuwenhuizen, H.S.D. Naeff, J. Vleemingh en M. Paulissen, Wageningen Environmental Research, Wageningen: 2016;
- *Rapport 500074003/2006, Verrommeling in beeld*, W.T. Boersma en R. Kuiper, 2006.
- *De VAB-opgave in de provincie Noord Holland*, M.Both, T.J.A. Gies, P.P. Kuiper, T. Vogelzang, Wageningen University and Research:2017;
- Ruimte voor Ruimte Provincie Noord-Brabant, Rapport van Bevindingen, Zuidelijke Rekenkamer, oktober 2021.

Gemeentelijke stukken

- Gemeente Uithoorn, *Ruimte voor Ruimte Uitvoeringsnota*, 15 november 2011;
- Gemeente Uithoorn, *Business Case Ruimte voor Ruimte Uithoornse polder en Amstelzone*, 1 juni 2012;
- Structuurvisie Gemeente Uithoorn 2012.

Provinciale stukken

- Beleidsregel ruimte voor ruimte in Noord Holland van 7 januari 2008, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Noord Holland op 25 september 2007;
- Uitvoeringsregeling Ruimte voor Ruimte 2010, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Noord Holland op 13 juli 2010;
- Uitvoeringsregeling ruimte voor ruimte 2015, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Noord Holland op 29 oktober 2016;
- Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019, zoals vastgesteld op 27 mei 2019 door Provinciale Staten en in werking getreden per 7 juni 2019;
- Regeling vrijkomende agrarische bebouwing (motie 147-2020)
- Motie M147-2020 zoals aangenomen door Provinciale Staten Noord Holland op 22 oktober 2020 en opgenomen in de Oplegger Ontwerp-Omgevingsverordening NH2022;
- *Ruimte voor Ruimte jaarverslag provincie Noord Holland*, 2011-2012;
- *Masterplan wonen, versie 1 provincie Noord Holland*, juni 2021;
- *Masterplan wonen, versie 1.5 provincie Noord Holland*, maart 2022;

Literatuur

- J. Jansen en S. Swinkels, 'Een stille revolutie in landelijk gebied', in *Leegstand Leeft*, 2015, p. 38-43.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, *De Fluisterrevolutie op het platteland, tien jaar na het Pact van Brakkestein*.

Juridische bronnen

- Hoge Raad 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483, mt. nt. F.J. van Ommeren en G.A. van der Veen;
- Conclusie Hoge Raad (Advocaat Generaal) 13 januari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:12;
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2317.