



GEMEENTE BOEKEL

VOORSTEL AAN DE RAAD

Datum : 11 februari 2014

Voorstel van : college van burgemeester en wethouders

Onderwerp : Vaststelling beleidsregel Ruimte voor Ruimte woningen

Samenvatting

Steeds vaker worden er nieuwe woningen in het buitengebied aangevraagd zonder dat dit leidt tot een kwaliteitswinst in het buitengebied. De kwaliteitswinst als gevolg van de beëindigingsregeling veehouderijen is door het aantal gerealiseerde Ruimte voor Ruimte (RvR) woningen achterhaald. Het moment is daar om te overwegen of het “aankopen van RvR-rechten” van buiten Boekel nog wel te verantwoorden is. Ook in relatie tot beschikbare RvR-kavels in het plan De Run en daaraan gekoppelde kosten. Wij hebben hiervoor enkele beleidsregels opgesteld en voor inspraak ter inzage gelegd. Wij vragen de gemeenteraad deze beleidsregels vast te stellen.

Voorgesteld besluit

De gemeenteraad van Boekel besluit om:

1. de beleidsregel “Ruimte voor Ruimte woningen, gemeente Boekel”, versie 2.3, d.d. 11 februari 2014, vast te stellen;
2. het besluit in werking te laten treden op de dag volgend na de bekendmaking van dit besluit.

Inleiding/probleemstelling

De beleidsregel Ruimte voor Ruimte (verder RvR) is tot stand gekomen naar aanleiding van diverse verzoeken om woningen toe te voegen in het buitengebied van Boekel. De laatste tijd neemt het aantal particuliere initiatieven om woningen toe te voegen op locaties die hier al dan niet geschikt voor zijn sterk toe. Helaas wordt met name het maatschappelijk belang hierbij uit het oog verloren. Steeds vaker liggen er financiële motieven onder deze verzoeken. Grondeigendom en de persoonlijke financiële situatie speelt steeds meer een rol. De noodzakelijke planologische én maatschappelijke verantwoording voor het toevoegen van nieuw “rood” in het buitengebied verdwijnt hiermee.

Relatie met eerdere besluitvorming

- bestemmingsplan Buitengebied 2005;
- structuurvisie Boekel 2011;
- beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel 2013;

Beoogd resultaat

Een beleidsregel waarmee voorkomen wordt dat er steeds meer woningen in het buitengebied ontstaan, zonder dat daarvoor in de gemeente Boekel kwaliteitswinst wordt gerealiseerd door het slopen van stallen en intrekken van productierechten. Hiermee wordt teruggegaan naar de

feitelijke basisgedachte van de RvR-regeling, maar dan binnen de grenzen van de gemeente Boekel. Daarnaast wordt er aansluiting gezocht bij de doelstellingen uit de structuurvisie Boekel 2011 en de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel (VBB): het bereiken van kwaliteitsverbetering in het buitengebied.

Keuzemogelijkheden

Beleid niet wijzigen

U kunt er voor kiezen om geen beleidsregel vast te stellen. Het huidige beleid wordt voortgezet. Initiatiefnemers zullen steeds vaker kiezen om de goedkoopste weg op de markt te bewandelen. Dat zal allereerst het slopen van stallen en intrekken van rechten in eigen beheer en uit eigendom zijn, vervolgens het verwerven van RvR-rechten op de markt, vaak van buiten Boekel, en pas daarna het verwerven van een RvR-kavel bij de gemeente of de provincie zijn.

Gemeente en provincie hebben al kosten gemaakt voor deze rechten. Hierover lopen al jaren rentelasten, welke terugkomen op de verkoopprijzen. Het financiële gat tussen het verwerven van RvR-kavels en de andere opties zal met de tijd dan ook steeds groter worden.

Verkoopprijs RvR-rechten gemeente

Thans zijn de kosten voor de aangekochte RvR-kavels door de gemeente opgelopen van de aankoopprijs van € 120.000 per RvR-recht naar ca € 135.000. Dit komt door de rentelasten. Verkoop van de kavels heeft geen invloed op het verkoopbare areaal grond in plan De Run. U kunt in overweging nemen om de verkoopprijs van een RvR-recht aan te passen om de verkoopbaarheid te vergroten. Het tekort moet vervolgens wel afgeboekt worden op het plan De Run.

Argumenten

Wij verwijzen tevens naar de hoofdstukken 1 tot en met 3 van de beleidsregel.

1. Nieuwe woningen

Toevoegen van woningen in het buitengebied is in principe uitgesloten. Bij uitzondering zijn er regels om daarvan af te wijken. Naast de traditionele bedrijfswoning, de boerderijsplitsing, nieuwe woningen in bestaande monumenten en nieuwe landgoederen kan ook de RvR-regeling worden toegepast. Een variant hierop is de VBB-woning (voorheen de BiO-woning) in beperkte gebieden.

Voor deze beleidsregel zijn alleen de RvR-woning en VBB-woning relevant.

2. Beleidsregel Ruimte voor Ruimte en de VBB-woning

Met de regeling kun je een woning bouwen als er minimaal 3.500 kg fosfaat aan productierechten uit de markt is gehaald én er minimaal 1.000 m² aan veehouderijstallen wordt gesloopt. Een goede landschappelijke inpassing moet verzekerd zijn. De gemeente bepaalt of een locatie afweegbaar is voor een nieuwe woning. De provincie heeft hiervoor gebieden begrensd.

De gemeente moet altijd afwegen of iets voldoet aan het eigen beleid, de geldende wet- en regelgeving en andere belangen in de omgeving: de planologische afweging.

Als alternatief kun je een woning bouwen op grond van een passende tegenprestatie in de daarvoor aangewezen gebieden. De volgende provinciale voorwaarden gelden daarbij:

- a. een goede landschappelijke inpassing is verzekerd;
- b. artikel 2.2 (kwaliteitsverbetering van het landschap) is van toepassing;
- c. er is geen sprake van een stedelijke ontwikkeling;
- d. er wordt geen inbreuk gedaan op de toepassing van de RvR-regeling;

In de bedoelde gebieden kan een woning worden toegevoegd met de beleidsvisie VBB. In ruil voor een kwaliteitsverbetering op grond van een forfaitaire regeling wordt een nieuw bouwkegel verworven: de "VBB-woningen".

RvR-woningen tellen niet mee voor het woningbouwprogramma. VBB-woningen weer wel.

3. Het verwerven van kavels

Er zijn vijf mogelijkheden om een kavel te verwerven.

A. Ruimte voor Ruimte via het eigen bedrijf

De eigen stallen en productierechten worden ingeleverd. Soms aangevuld met een klein deel van een andere locatie om tot een rond aantal kavels te komen. Deze methode komt vaak voor, omdat deze het meeste voordeel oplevert. De kwaliteitswinst en het kapitaal blijven in Boekel.

B. Ruimte voor Ruimte door verwerven van rechten op de markt

Als alternatief wordt een RvR-kavel op de markt verworven. De kosten zijn relatief beperkt: kant-en-klaar gesloopte stallen kosten ca € 40,= per m². Productierechten zoiets van € 15,= tot € 20,= per kg. Totaal zo'n € 90.000 tot € 110.000. De sanering vindt soms in Boekel plaats, terwijl de verstening zeker in Boekel wordt gerealiseerd. De kwaliteitswinst in Boekel is daarmee beperkt, zo niet afwezig. In Boekel zijn enkele RvR-kavels zo verworven.

Als in optie A. de boer zelf te weinig oppervlak of productierechten heeft, dan koopt men doorgaans op de markt extra oppervlak of productierechten aan. Dit is het voordeligste.

C. Ruimte voor Ruimte kavel aankopen bij de provincie

Je kunt je ook tot de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij richten. Zij verkopen RvR-rechten ter financiering van de uitgekeerde RBV-subsidies. Dat kost momenteel ca € 180.000 per recht. Niet te bepalen is waar en welke kwaliteitswinst er met een recht is gerealiseerd: ergens in Noord-Brabant.

Op basis van de Boekelse RBV-subsidies kunnen er in Boekel 18 RvR-kavels worden gebouwd, die niet zelf in sloop en milieuwinst voorzien: aangekochte kavels dus. 12 zijn er door de gemeente gekocht voor De Run. Zo'n 5 kavels kunnen worden toegeschreven naar aangekochte rechten.

D. Ruimte voor Ruimte kavel aankopen bij de Gemeente Boekel

De gemeente heeft dus 12 RvR-kavels aangekocht. De prijs was destijds € 120.000. Zo is door Boekel meebetaald aan de RBV-subsidies. Nu zijn de totale kosten per kavel ca € 135.000. Deze kavels hoeven niet per se binnen De Run gerealiseerd te worden. Ze mogen doorverkocht worden. Er zijn helaas nog geen RvR-kavels verkocht.

E. De VBB-woning

Dit is de voormalige BiO-woning. Ze mogen alleen in het stedelijk zoekgebied en integratiezone stad-land gebouwd worden. Het bouwrecht ontstaat door een aanzienlijke tegenprestatie in de vorm landschappelijke kwaliteitsverbetering te realiseren. Berekend via de VBB systematiek. Uw raad heeft vorig jaar de waardering van zo'n woning op € 160.000 gesteld.

De kwaliteitswinst vindt binnen Boekel plaats. Het is financieel aantrekkelijk om de tegenprestatie zelf én op eigen gronden te realiseren. De VBB-regeling voorkomt ook dat een kavel wordt verworven zonder tegenprestatie, omdat er een minimale tegenprestatie in natura is vereist.

4. Achtergrond van Ruimte voor Ruimte: de RBV-regeling

De RvR-regeling vindt zijn oorsprong in de RBV-regeling. De extra woningbouwkavels zijn verantwoord uit het intrekken van productierechten en het slopen van stallen. In Boekel is ongeveer 63.000 kg aan fosfaatrechten en ruim 27.000 m² stallen gesaneerd. Dit zijn ongeveer 18 RvR-kavels. 12 kavels zitten in het plan De Run. Diverse initiatieven hebben rechten bijgekocht, zowel voor fosfaat als voor gesloopte stallen. Er zijn nog ongeveer 3 kavels over in verhouding tot de in Boekel gerealiseerde kwaliteitswinst uit de RBV-regeling.

5. Proces van de beleidsregel

Wij hebben in december 2013 het ontwerp van de beleidsregel ter inzage gelegd voor inspraak als bedoeld in de Awb. Alleen door de ZLTO Boekel-Venhorst is hierop een inspraakreactie ingediend (7 januari 2014). Wij hebben deze reactie bekeken en beoordeeld en de doorgevoerde aanpassingen in eerste instantie nogmaals aan de ZLTO voorgelegd voor reactie. Zij hebben op 30 januari in tweede termijn nogmaals gereageerd. Deze zaken zijn hieronder opgenomen

Inspraakreactie

- A. De RvR-regeling uit de nieuwe VR 2014 zou ook betrekking hebben op andere veehouderijen en niet alleen op varkens- en kippenstallen. Hiermee zou de nieuwe regeling afwijken van de regeling voorheen;
- B. De toelichting van de beleidsregel op pagina 13 klopt niet. Veehouders die hun eigen bedrijf inbrengen via de RvR-regeling hebben ook kosten door het vernietigen van de fosfaatrechten. Kosten zouden dan oplopen naar € 95.000. De teksten moeten hier op aangepast worden;
- C. De eis van fosfaatrechten uit Boekel vindt de ZLTO opmerkelijk. Dit is immers geen ruimtelijk argument. Ter illustratie wordt een voorbeeld gegeven, waarbij aangekochte "vreemde fosfaatrechten" voor een bepaalde tijd in Boekel in productie zijn genomen en vervolgens alsnog ingezet worden via de RvR-regeling. Hoe denkt de gemeente hier mee om te gaan. ZLTO bepleit het loslaten van de herkomst van de fosfaatrechten. Voor de eis van sloop van stallen binnen Boekel heeft de ZLTO begrip;
- D. Door de begrenzing van de inhoudsmaat van woningen op 600 m³ wordt de RvR-regeling minder aantrekkelijk voor eenieder. Voorheen was 1.000 m³ een gangbare maat.

Beoordeling inspraakreactie

De ingediende reactie van ZLTO Boekel-Venhorst geeft op bepaalde punten aanleiding om de toelichting van de beleidsregel aan te passen. Op een enkel punt kan ook de regeling zelf worden verbeterd. Over bovenvermelde punten het volgende:

- ad A. In de inmiddels vastgestelde Verordening Ruimte (VR) 2014 is de RvR-regeling in artikel 6.9 en 7.9 opgenomen. Er wordt rechtstreeks naar de beleidsregel uit 2006 verwezen. Hoewel in het nieuwe lid 2 van genoemde artikelen de zinsnede "*die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij*" is vervallen, blijft de beleidsregel RvR uit 2006 onveranderd. De RvR-regeling bepaalt dat er sprake moet zijn van een bedrijf waar stallen gesloopt moet worden én een minimale hoeveelheid fosfaatrechten in productie moet zijn (geweest). De stelling van de ZLTO dat voorheen alleen varkens- en kippenstallen in aanmerking kwamen is dus onjuist. Dat de VR 2014 nu ook paardenhouderijen, melkveebedrijven en nertsenhouderijen toelaat is niet helemaal juist: de RvR-regeling op zich sluit deze weer uit, omdat deze geen fosfaatrechten kennen. Dit is verder niet relevant voor de beleidsregel.

De betreffende passage op pagina 6 is als wel volgt aangepast:

*In de VR 2014 is de RvR-regeling overgenomen in de huidige vorm. Dit is beschreven in artikel 6.9 en 7.9 van de nieuwe verordening. Hoewel in de VR 2014 in lid 2 van genoemde artikelen een korte zinsnede ("*die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij*") is vervallen, is hiermee de beleidsregel uit 2006 niet veranderd. De RvR-regeling is immers nog altijd hetzelfde: er moeten stallen worden gesloopt en fosfaatrechten uit de markt worden gehaald voor betreffende bedrijf.*

- ad B. ZLTO heeft gelijk als het gaat om waarde van 3.500 kg fosfaat die ingeleverd wordt. Samen met sloopkosten van € 25.000 komt de waarde van zo'n RvR-recht uit eigen bedrijf op zo'n € 95.000. Echter, hierbij merken wij op dat de passage "+ *bedrijfsbeëindiging*" in het ontwerp van de beleidsregel naar deze waarde was bedoeld te verwijzen. In de praktijk gaat het ook over oude fosfaatrechten, soms verhandeld of ontstaan uit omzetting van varkensrechten naar kippenrechten en/of andersom. Met investeringsafschrijvingen voor deze rechten erbij,

is de feitelijke waarde van “eigen fosfaatrechten” veelal lager dan de opgenomen € 95.000. Anderzijds kan men wellicht die € 70.000 op de markt ontvangen bij verkoop. De € 95.000 geeft daarmee wel een concreter beeld van de verhouding tussen de varianten op pagina 13. Dit is verder niet relevant voor de beleidsregel.

De € 95.000 wordt in de tabel opgenomen. Na de volgende alinea is een nuancerende alinea toegevoegd:

Indien de productierechten van het eigen bedrijf uit de markt worden gehaald, dan levert de ondernemer hiermee € 70.000 potentiële waarde in. Opgemerkt wordt dat deze rechten vaak al dusdanig lang meegaan dat de waarde wel op de markt geldt, maar dat de rechten wellicht voor een heel andere prijs zijn verworven. De feitelijke kosten voor een RvR-recht uit het eigen bedrijf liggen doorgaans lager dan genoemde € 95.000.

ad C. ZLTO stelt dat de eis van “Boekelse fosfaatrechten” geen ruimtelijk argument is. Dit bestrijden wij. In ruimtelijke plannen en procedures is milieu één van de belangrijkste afwegingsaspecten. Het intrekken van productierechten is een erkende maatregel om milieuwinst veilig te stellen. Juist het intrekken van een milieuvergunning, zonder intrekking van de productierechten, is zinloos. Een nieuwe milieuvergunning moet immers vervolgens weer afgegeven als deze voldoet. Als er geen productierechten meer zijn, dan kan de milieuvergunning ook niet uitgevoerd worden.

Wij willen wel tegemoet komen aan het loslaten van de herkomst van productierechten. ZLTO heeft gelijk als het gaat om het stellen van een toetsingsdatum. Als de rechten met alle goede bedoelingen enkele jaren in productie zijn geweest, dan legitimeert dit ook het gelijkstellen van die productierechten met al bestaande rechten. Het is én blijft in onze beleving voor de gemeente Boekel wel een te zware belasting om milieuhinder door dierproductie in bijvoorbeeld Limburg op te lossen door hier woningen in het buitengebied toe te staan. Overigens wil de gemeente productierechten ook kunnen blijven inzetten voor andere ontwikkeling op basis van Vitaal Buitengebied.

Voorgesteld wordt de beleidsregel aan te passen: productierechten die minimaal 3 jaar in gebruik zijn op een locatie binnen de gemeente Boekel, kunnen worden ingezet voor de RvR-regeling. In eerste instantie was het voorstel 5 jaar. Hierover is met de ZLTO nog overleg geweest. Zij houden echter vast aan het niet opleggen van “Boekels rechten” (zie bijlage 3). Naar aanleiding hiervan zijn wij van mening dat 3 jaar productie een redelijke voorwaarde is. Mede ook in relatie tot de investering die nodig is om rechten te verwerven.

De betreffende passage op pagina 18 wordt als volgt aangepast:

Aangesloten wordt op de administratie van productierechten door de Dienst Regeling, die ook voor de bewijsvoering bij de RvR-regeling door de provincie wordt gehanteerd. De regel wordt gesteld dat zowel voor RvR-woningen als voor VBB-ontwikkelingen alleen de bestaande productierechten op een veehouderijlocatie in de gemeente Boekel van voor 1 januari 2014 kunnen worden ingezet, alsmede productierechten die op of na 1 januari 2014 in Boekel zijn gevestigd, én minimaal 3 jaar in Boekel in productie zijn geweest.

[...]

Voor het inbrengen van productierechten uit de gemeente Boekel geldt dat deze productierechten ook daadwerkelijk in gebruik waren voor een veehouderij gelegen binnen de gemeente Boekel voor 1 januari 2014, danwel na 1 januari 2014 in Boekel zijn gevestigd én minimaal 3 jaar in Boekel in productie zijn geweest en als zodanig zijn geregistreerd bij de Dienst Regelingen.

De feitelijke beleidsregel, artikel 2, lid b op pagina 21 wordt als volgt aangepast:

Dierproductierechten uit de gemeente Boekel moeten ook daadwerkelijk in gebruik zijn of zijn geweest voor een veehouderij gelegen binnen de gemeente Boekel:
1° Waarbij de dierproductierechten vóór 1 januari 2014 ter plaatse zijn geregistreerd als zodanig bij de Dienst Regelingen; of

2° *Waarbij de dierproductierechten pas op of na 1 januari 2014 ter plaatse zijn geregistreerd als zodanig bij de Dienst Regelingen én gedurende ten minste 3 jaren ook feitelijk in productie zijn geweest op die locatie binnen de gemeente Boekel.*

ad D. In navolging van de beleidsvisie VBB is voor alle woningen een heldere maatvoering vastgelegd. Burgerwoningen zijn in beginsel gebonden de maat van 600 m³. Dat er “doorgaans” een grotere maat is toegepast voor RvR-woningen in het verleden is correct. Vaak een maximum van 1.000 m³. Soms ook meer of minder. Dit doet niets af aan de geldende maximale maat uit ons bestemmingsplan Buitengebied. Wij verwachten ook niet dat dit in de aanstaande integrale herziening verandert.

Wij ontkennen niet dat een kleinere maat de RvR-regeling minder aantrekkelijk maakt. Maar met toepassing van de beleidsregel VBB kan de maximale maat wel worden vergroot. Ook in combinatie met de RvR-regeling. Dit betekent dat daarvoor een extra tegenprestatie van € 20.000 voor nodig is (20% x (1.000 m³ – 600 m³) x € 250). In een minder gunstige omgeving maximaal € 40.000. Ons college vindt dat een dergelijke investering goed in verhouding staat tot de toch al ruime standaard van 600 m³. Ook in relatie tot het – nog altijd geldende uitgangspunt – van het voorkomen van extra versterking.

Wij vinden aanpassing van de beleidsregels op dit punt niet passend.

Financiële gevolgen en dekking

Er zijn geen directe financiële gevolgen verbonden aan deze beleidsregel. De beleidsregel kan mogelijk wel een positieve werking hebben op de exploitatie van het plan De Run. De hiervoor verworven RvR-kavels worden door de beleidsregel interessanter voor initiatiefnemers. De optie van “niet-Boekelse” rechten wordt immers de pas afgesneden omdat de kwaliteitsverbetering in Boekel moet plaatsvinden. Hoe dit in de praktijk uit zal pakken in feitelijke doorverkoop van RvR-kavels uit plan De Run aan derden is echter afwachten.

Er is verder geen dekking nodig voor deze beleidsregel.

Risico's

1. Beperking initiatief?!

Indien de verplichting wordt opgelegd om kwaliteitsverbetering in Boekel te realiseren, dan zal dit een beperkte invloed hebben op het aantal en de haalbaarheid van initiatieven. Anderzijds is het interessanter om oude stallen en rechten in Boekel in te zetten. Niet te voorzien is wat het risico precies is.

2. Verkoopbaarheid en exploitatie De Run

De verkoop van aangekochte RvR-rechten door de gemeente aan derden wordt vergroot. Echter, de verkoopbaarheid wordt ook bepaald door de haalbaarheid van RvR-projecten. Dus de prijs die uiteindelijk gevraagd kan worden voor een bouwkaavel. Hoeveel RvR-rechten uit het plan De Run doorverkocht gaan worden is niet te voorzien. Indien de prijs voor deze RvR-rechten verder gedrukt kan worden, dan zal dat de verkoopbaarheid vergroten, maar de druk op de exploitatie van plan De Run vergroten. Anderzijds zal onder de huidige omstandigheden binnen het plan De Run niet of nauwelijks een RvR-kavel ontwikkeld worden.

Communicatie

De vastgestelde beleidsregels kunnen pas in werking treden nadat het besluit kenbaar is gemaakt. Hiervoor moet een publicatie in de lokale weekbladen worden geplaatst. De grondslag van de bevoegdheid voor deze regels moet worden vermeld: de Awb. Er staat geen bezwaar of beroep open tegen algemeen geldende beleidsregels.

Wij stellen voor de beleidsregels met ingang van de dag na openbare bekendmaking van het besluit in werking te laten treden. In het Gemerts Nieuwsblad en weekblad Boekel-Venhorst. Tevens wordt het besluit kenbaar gemaakt op de gemeentelijke website.

