Evaluatie Ruimte voor Ruimte-regeling

Rekenkamer Nieuwkoop

Colofon

Datum:
21-1-2026

Rekenkamer Nieuwkoop:
Job van Meijeren, directeur

Contactgegevens:
Tim Kunis, plv. directeur en secretaris
06 10 10 79 78 / tim@necker.nl

Onderzoekers:
Wouter de Jong
wouter.dejong@necker.nl

Manon Deterd Oude Weme
manon@necker.nl

Arco de Baat
arco@necker.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

Bestuurlijke nota 4

Inleiding 5

Kernbevindingen 7

Conclusies en aanbevelingen 10

Reactie van college van B&W 13

Nawoord rekenkamer 21

Nota van bevindingen 22

1. Juridisch kader en beleidsdoelstellingen 23
1.1. Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop 26
1.2. Afwijken van de ruilvoet: van maatwerktoepassingen naar Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven 29
1.3. Ruimtelijke procedures en bevoegdheden 30
1.4. Bedrijfssaneringsregeling 33
1.5. Vergelijking met andere gemeenten 33

2. Toepassing van de regeling 36
2.1. Toepassing van de regeling 36
2.2. Toepassing van maatwerk 38
2.3. Analysekader casusonderzoek 39
2.4. Casusonderzoek 40
2.5. Casusanalyse 44
2.6. Wensen en mogelijkheden voor doorontwikkeling 45
2.7. Aanknopingspunten Provinciaal beleid 46
2.8. Aanknopingspunten andere gemeenten 46
2.9. Wensen van de gemeenteraad 46

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 48

Bijlage 2 – Overzicht inzet Ruimte voor Ruimte-regeling 2014-2024 49

Bestuurlijke nota

Inleiding

Aanleiding

De gemeente Nieuwkoop kent een eigen Ruimte voor Ruimte-regeling. Via deze regeling kunnen woningen worden gebouwd in het buitengebied in ruil voor de sanering van oude kassen of andere bedrijfsgebouwen. Doel van deze regeling is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Aanvankelijk ging het om een provinciale regeling. Na het opheffen van deze regeling op provinciaal niveau, heeft Nieuwkoop deze regeling in 2014 in haar eigen beleid opgenomen. De afgelopen jaren zijn er op diverse plekken woningen gerealiseerd via deze regeling. De komende jaren zal deze regeling mogelijk nog vaker worden ingezet. Er zijn namelijk nog te saneren kassen in de gemeente en er zijn ook een aantal inwoners die vanwege hun reeds gesloopte kassen nog rechten hebben om een woning te realiseren.

Op 12 december 2024 heeft de gemeenteraad van Nieuwkoop unaniem een motie aangenomen met de bedoeling om een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de Ruimte voor Ruimte-regeling.[1] In de motie wordt de rekenkamer verzocht te beoordelen of zij het onderzoek kan uitvoeren. De rekenkamer heeft hierna een onderzoeksvoorstel opgesteld en op 23 januari 2025 besproken met de klankbordgroep van de gemeenteraad. Op 6 maart 2025 heeft de gemeenteraad het benodigde aanvullende budget voor de uitvoering van dit onderzoek toegekend aan de rekenkamer.

Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de periode van 1 augustus 2014 tot en met 31 december 2024 te evalueren wat betreft doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid en om vast te stellen of en welke aanknopingspunten er zijn om de regeling en toepassing ervan te verbeteren. Daarvoor zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop in de periode 1 augustus 2014 tot en met 31 december 2024 doelmatig, doeltreffend en rechtmatig toegepast?
2. Welke aanknopingspunten zijn er op basis van de ervaringen in de afgelopen tien jaar om de Ruimte voor Ruimte-regeling en de toepassing ervan te verbeteren?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn er deelvragen geformuleerd. De deelvragen zijn:

1. Wat was het juridisch kader voor de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop in de onderzoeksperiode?
2. Wat waren de beleidsdoelstellingen, onder andere ten aanzien van sanering oude bedrijfspanden, woningbouw en ruimtelijke ordening, voor de inzet van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop gedurende de onderzoeksperiode?
3. Hoe vaak is er gebruikgemaakt van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode en welke resultaten had dit voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit?
4. Welk proces is er doorlopen bij de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling bij elk van de aanvragen gedurende de onderzoeksperiode en wat waren daarbij knelpunten en succesfactoren?

[1] *Gemeente Nieuwkoop. (2024, 12 december). Aangenomen motie: onafhankelijk onderzoek door de rekenkamer naar Ruimte voor Ruimte-regeling. Te raadplegen via: https://nieuwkoop.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/b3463243-c692-406c-be63-bed01fac493e*

5. In hoeverre verliep de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode volgens de geldende (juridische) kaders?
6. Welke verschillen en overeenkomsten vertoont de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop en de toepassing daarvan met (de toepassing van) de regeling in andere gemeenten en provincies?
7. Welke aanknopingspunten uit de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop en andere gemeenten en provincies komen naar voren die het behalen van de beleidsdoelstellingen kunnen vergroten?
8. Is de beleidsdoelstelling van de Ruimte voor Ruimte-regeling actueel in relatie tot de wensen van de raad en hoe verhoudt deze doelstelling zich tot de ontwikkelmogelijkheden in de Ruimte voor Ruimte-regeling?
9. Welke verbetering in de regeling en de toepassing hiervan is hiervoor nodig en wat zijn de aandachtspunten hierbij?

Afbakening

De onderzoeksperiode is afgebakend als de periode tussen 1 augustus 2014 en 31 december 2024. Hiermee wordt een tijdsbestek van ongeveer tien jaar onderzocht. Deze afbakening is mede tot stand gekomen op basis van de ontwikkelingen in de regelgeving. Vanaf 1 augustus 2014 was de provinciale Verordening Ruimte Zuid-Holland van kracht. Dit markeert het moment waarop de Ruimte voor Ruimte-regeling niet langer provinciaal was vastgelegd, maar overging naar de gemeentelijke beleidsruimte.

De Ruimte voor ruimte-regeling inclusief alle daarbij behorende voorwaarden is in Nieuwkoop formeel alleen van toepassing bij initiatieven waar minder dan 4 woningen worden toegevoegd. Het principe waarbij in ruil voor de sloop van een door de gemeente vastgesteld aantal vierkante meters agrarische bedrijfsbebouwing bouwrechten voor woningen op de slooplocatie of een andere locatie worden toegekend wordt ook bij grotere ontwikkelingen toegepast. Deze zijn in het onderzoek wel benoemd, maar niet nader onderzocht.

Kernbevindingen

In de nota van bevindingen zijn per hoofdstuk enkele 'kernbevindingen' opgenomen. Aan de hand van deze kernbevindingen worden hier de deelvragen van het onderzoek beantwoord.

1. ***Wat was het juridisch kader voor de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop in de onderzoeksperiode?***

De provinciale omgevingsverordening vormt het belangrijkste bovenlokale juridische kader bij de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling. Kern van deze verordening is dat ruimtelijke kwaliteit per saldo minimaal gelijk moet blijven bij ontwikkelingen. Ook na het afschaffen van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de provinciale verordening hanteert de provincie de ruilvoet van 5.000m2 kas of 1.000m2 bedrijfsgebouw per compensatiewoning als uitgangspunt in de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteitswinst bij initiatieven. In heel Zuid-Holland is dit het uitgangspunt.
In Nieuwkoop maakt de Ruimte voor Ruimte-regeling onderdeel uit van het ruimtelijk beleid. Tot en met de bouw van maximaal drie compensatiewoningen is de regeling van toepassing. Daarnaast is er de regeling Ruimte voor Ruimte extra (RvRx), waarbij bedrijfsbebouwing gedeeltelijk behouden kan blijven en de Visie Maatwerkgebieden waardoor de regeling ook in voormalig glastuinbouw-concentratiegebied toegepast kan worden. Initiatieven met meer dan drie te bouwen woningen vallen sinds 2024 onder het Afwegingskader particuliere initiatieven en dus niet onder de onderzochte regeling. De Ruimte voor Ruimte-regeling is in Nieuwkoop tot op heden enkel toegepast *voordat* de Omgevingswet van kracht is geworden op 1 januari 2024. Met de invoering van de Omgevingswet is er toestemming van de raad vereist bij het gebruikmaken van de regeling, tenzij een initiatiefnemer alleen een compensatiewoning wil toevoegen op grond van bestaande (glas)rechten.

2. ***Wat waren de beleidsdoelstellingen, onder andere ten aanzien van sanering oude bedrijfspanden, woningbouw en ruimtelijke ordening, voor de inzet van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop gedurende de onderzoeksperiode?***

De primaire beleidsdoelstelling van de Ruimte voor Ruimte-regeling is het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit via het saneren van kassen of agrarische bedrijfsbouwing. De Ruimte voor Ruimte-regeling heeft niet als doelstelling om een bijdrage te leveren aan de woningbouwopgave van de gemeente.
De gemeente Nieuwkoop heeft in de beginperiode van de Ruimte voor Ruimte-regeling het gebruik gestimuleerd door het opzetten van een beurssysteem. Vandaag de dag heeft de gemeente een minder proactieve rol, en faciliteert zij uitsluitend de toepassing via ruimtelijke procedures. Wel heeft de gemeente ingespeeld op knelpunten in de regeling door de Ruimte voor Ruimte extra-regeling en de Visie Maatwerkgebieden.

3. ***Hoe vaak is er gebruikgemaakt van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode en welke resultaten had dit voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit?***

De Ruimte voor Ruimte-regeling is tussen 2014 en 2024 toegepast voor 24 locaties. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van 23 nieuwe woningen. In drie gevallen waar één of meerdere compensatiewoningen zijn gerealiseerd waren alle beursrechten afkomstig van het eigen perceel; in de overige gevallen waren er (ook) beursrechten van anderen nodig. De regeling heeft in de afgelopen tien jaar geleid tot de sanering van 79.449 m2 overbodige opstallen, waarvan 75.020 m2 glasopstanden. Meer dan 60.000 beursrechten uit de periode vóór 2014 zijn nog vrij verhandelbaar.

In 7 van de 24 gevallen heeft het college besloten over sanering van locaties en/of het toevoegen van bouwtitels. In de andere gevallen heeft de gemeenteraad dit besluit genomen via herziening van het bestemmingsplan. In één situatie hebben de onderzoekers geconstateerd dat herziening van bestemmingsplan via een separate procedure heeft plaatsgevonden met een raadsbesluit.

4. *Welk proces is er doorlopen bij de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling bij elk van de aanvragen gedurende de onderzoeksperiode en wat waren daarbij knelpunten en succesfactoren?*

De trajecten waarbij de regeling is toegepast zijn allemaal voor invoering van de Omgevingswet doorlopen. Initiatiefnemers hebben gebruik gemaakt van de regeling binnen de wettelijke procedures van de Wet ruimtelijke ordening. Voor een gedeelte van deze initiatieven was het college het bevoegd gezag bij besluitvorming, mede vanwege de wijzigingsbevoegdheid voor toepassing van de regeling die was opgenomen in een aantal bestemmingsplannen. Voor een ander deel heeft de gemeenteraad als bevoegd gezag het besluit genomen over sanering en de bouw van compensatiewoningen.
De ervaring van initiatiefnemers die gebruikmaken van de Ruimte voor Ruimte-regeling is positief. Over het algemeen verloopt het proces met de gemeente naar tevredenheid. Wel duurt een procedure (erg) lang en moeten de nodige stappen worden doorlopen. Waar initiatiefnemers een 'nee' te horen krijgen op hun principeverzoek, wordt niet altijd voldoende duidelijkheid ervaren in de onderbouwing van de afwijzing. De optie om een verzoek door het college te laten behandelen wordt niet vaak benut. Initiatiefnemers vinden de financiële drempel hiervoor te hoog in relatie tot de te verwachten uitkomst.

5. *In hoeverre verliep de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode volgens de geldende (juridische) kaders?*

De gemeente heeft zich in de toepassing van de regeling aan de juridische kaders gehouden.

6. *Welke verschillen en overeenkomsten vertoont de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop en de toepassing daarvan met (de toepassing van) de regeling in andere gemeenten en provincies?*

Er zijn hiervoor drie gemeenten onderzocht. De Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop is grotendeels identiek aan die van twee andere Zuid-Hollandse gemeenten en qua uitgangspunten vergelijkbaar met die van een Gelderse gemeente. In vergelijking met de beide andere Zuid-Hollandse gemeenten die zijn onderzocht kent Nieuwkoop minder mogelijkheden om af te wijken van de ruilvoet (bij kleine initiatieven). In vergelijking met de Gelderse gemeente kent de regeling minder flexibiliteit.

7. *Welke aanknopingspunten uit de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop en andere gemeenten en provincies komen naar voren die het behalen van de beleidsdoelstellingen kunnen vergroten?*

Het provinciaal beleid gaat uit van de ruilvoet van 5.000 meter kassen of 1.000 agrarische bedrijfsbebouwing voor één compensatiewoning. Uit de vergelijking met andere Zuid-Hollandse gemeenten blijkt dat ook bij kleine aantallen woningen (minder dan 3) maatwerk kan worden toegepast. Een flexibelere toepassing kan leiden tot het uitbreiden van bestaande woningen in plaats van het plaatsen van nieuwe woningen, het financieren van vormen van natuurcompensatie in plaats van sanering van kassen of bedrijfsbebouwing of het bouwen van een kleinere compensatiewoning dan toegestaan indien de oppervlakte te saneren bedrijfsbebouwing niet voldoet aan de ruilvoet.

8. ***Is de beleidsdoelstelling van de Ruimte voor Ruimte-regeling actueel in relatie tot de wensen van de raad en hoe verhoudt deze doelstelling zich tot de ontwikkelmogelijkheden in de Ruimte voor Ruimte-regeling?***

De doelstelling gekoppeld aan de Ruimte voor Ruimte-regeling is primair gericht op het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit. Dit past bij de wensen van de gemeenteraad. De ontwikkelmogelijkheden zoals benoemd in het antwoord op deelvraag 7 kunnen het gebruik van de regeling en daarmee het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit stimuleren. Dat compensatiewoningen ook gebouwd kunnen worden op locaties waar geen sanering plaatsheeft ligt het meest gevoelig bij de raad.

9. ***Welke verbetering in de regeling en de toepassing hiervan is hiervoor nodig en wat zijn de aandachtspunten hierbij?***

In de aanbevelingen zijn deze benoemd.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen heeft de Rekenkamer Nieuwkoop de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Conclusies

1. **De Ruimte voor Ruimte-regeling heeft geleid tot een succesvolle sanering van 79.449 m2 aan kassen en agrarische bedrijfsgebouwen en de bouw van 23 nieuwe woningen. Hiermee voldoet deze regeling aan zijn doelstelling. In de meeste gevallen wordt de nieuwe woning op een andere locatie dan de saneringslocatie gerealiseerd.**

De Ruimte voor Ruimte-regeling is succesvol geweest voor het behalen van zijn primaire doelstelling, het saneren van kassen en agrarische bedrijfsgebouwen en het daarmee bijdragen aan ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Hierdoor is 75.020 m2 aan kassen en 4.429 m2 aan andere agrarische bedrijfsbebouwing gesaneerd. Dit heeft geleid tot de bouw van 23 woningen. Op basis van verkregen rechten voor gesaneerde bebouwing kunnen nog 12 compensatiewoningen worden gebouwd. Op 13 locaties zijn woningen toegevoegd waarbij rechten zijn gebruikt van sanering op andere locaties dan de compensatielocatie. Er zijn nog locaties met kassen en bedrijfsgebouwen die nieuwe compensatiewoningen kunnen opleveren.

2. **In de meeste gevallen heeft de gemeenteraad besloten over het gebruik van de Ruimte voor Ruimte-regeling. Onder de Omgevingswet is dat nog sterker het uitgangspunt, behalve voor compensatiewoningen die worden toegevoegd op basis van reeds beschikbare rechten.**

De toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling was voordat de Omgevingswet werd ingevoerd in een aantal situaties belegd bij het college. Voor de bouw van enkel compensatiewoningen (het toevoegen van een bouwtitel via een vergunning) beschikt het college nog steeds over deze bevoegdheid. Voor het schrappen van bouwmogelijkheden, nodig voor sanering van kassen of bedrijfsgebouwen, is de gemeenteraad nu altijd bevoegd gezag via wijziging van het omgevingsplan. Voorheen kon het college in een aantal gevallen gebruik maken van de wijzigingsbevoegdheid die voor de regeling was opgenomen in een aantal bestemmingsplannen. Hiervan heeft het college in 7 van de 24 gevallen gebruik gemaakt. In de andere 17 gevallen heeft de raad het besluit genomen. In één van de 7 gevallen waarin het college aan zet was heeft de raad via een separate herziening van het bestemmingsplan de agrarische bouwmogelijkheden van de locatie heeft verwijderd.

3. **De bouw van de compensatiewoning(en) vindt in de meeste gevallen niet (alleen) plaats op de saneringslocatie. De handel in beursrechten helpt en stimuleert de bouw van woningen.**

Bij de bouw van 3 van de 23 woningen is op de eigen locatie gebruik gemaakt van alleen de eigen beursrechten. Bij de bouw van alle andere woningen is er geheel of gedeeltelijk gebruik gemaakt van rechten die op andere locaties zijn verkregen dan op de locatie waar de compensatiewoning of woningen zijn gebouwd. De handel in beursrechten stimuleert dus de bouw van deze compensatiewoningen en is op die manier dienstbaar aan de toepassing van de regeling.

4. **Er is voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling geen maatwerk toegepast. Drie gevallen voor maatwerk zijn niet op basis van de regeling tot stand gekomen. Om de toepassing van maatwerk richting de toekomst te faciliteren heeft de gemeenteraad een separaat afwegingskader opgesteld. Dit is toepasbaar bij initiatieven vanaf drie woningen.**

Binnen de onderzochte cases in de onderzoeksperiode voor de Ruimte voor Ruimte-regeling heeft geen toepassing plaatsgevonden van maatwerk. De vaste ruilvoet is hierbij steeds het uitgangspunt van toepassing geweest. In gevallen waarin maatwerk is geleverd in de onderzoeksperiode is dit niet op basis van de regeling gedaan. Inmiddels heeft de raad een afwegingskader vastgesteld voor initiatieven van meer dan drie woningen.

5. **De toepassing van de regeling leidt tot een situatie waarin enkel maximale compensatiewoningen worden gebouwd. De gehanteerde ruilvoet is in lijn met de provinciale omgevingsverordening. Deze maakt echter een flexibelere toepassing mogelijk.**

De gemeente hanteert een ruilvoet van 5.000 beursrechten in ruil voor één compensatiewoning van maximaal 750 m3. Het is niet mogelijk om (bij kleine initiatieven van minder dan 3 woningen) in ruil voor een kleiner aantal beursrechten dan de ruilvoet een woning te bouwen met een kleinere maximuminhoud. Initiatiefnemers hebben door de verkoopwaarde van de woningen een financiële prikkel om een zo groot mogelijke woning te realiseren. Hiermee worden de aangekochte beursrechten namelijk zo goed mogelijk terugverdiend. Dit is dan ook de praktijk.

Uit de vergelijking met andere gemeenten blijkt dat er mogelijkheden zijn voor flexibele toepassing van de ruilvoet bij initiatieven kleiner dan drie woningen. Dit kan betekenen dat in ruil voor minder 'sloopmeters' er een kleinere compensatiewoning kan worden gebouwd of dat naast sanering van kassen ook andere vormen van natuurcompensatie mogelijk zijn. De toepassing van de regeling wordt hiermee wel minder eenduidig dan tot op heden het geval is.

6. **Initiatiefnemers weten niet goed wat een bestuurlijk principeverzoek kan toevoegen ten opzichte van een ambtelijke principeverzoek en maken hiervan, ook gelet op de kosten, dan ook beperkt gebruik. Tegelijkertijd hebben zij niet altijd begrip voor de inhoudelijke motivering op een principeverzoek.**

Om de haalbaarheid van een vergunningsprocedure voor een compensatiewoning te toetsen kan een initiatiefnemer bij de gemeente een ambtelijk of bestuurlijk principeverzoek indienen. Voor initiatiefnemers is het na een negatieve reactie op een ambtelijk principeverzoek niet duidelijk of het zinvol is om een bestuurlijk principeverzoek in te dienen. Het kostenverschil leidt ertoe dat initiatiefnemers dit vaak nalaten. Uit het onderzoek blijkt dat initiatiefnemers niet altijd begrip hebben voor de inhoudelijke motivering in reactie op een principeverzoek. Een bestuurlijke afweging van zo'n initiatief zou hierin wellicht meer kunnen voorzien.

Aanbevelingen

1. Bespreek aan de hand van het rapport de wenselijkheid om maatwerk toe te passen bij initiatieven voor minder dan drie woningen binnen de Ruimte voor Ruimte-regeling.

Bij initiatieven voor minder dan 3 compensatiewoningen wordt momenteel zeer terughoudend omgegaan met afwijken van de Ruimte voor Ruimte-regeling. De gemeente hanteert hierbij strikt de ruilvoet. Dit geeft zekerheid over de houding van de provincie tegenover initiatieven en rechtsgelijkheid ten opzichte van eerdere aanvragen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het mogelijk is om in de toepassing van initiatieven met minder dan drie woningen op drie punten maatwerk mogelijk te maken in de compensatie, door:
- Het uitbreiden van bestaande woningen in plaats van het plaatsen van nieuwe woningen;
- Het financieren van vormen van natuurcompensatie in plaats van sanering van kassen of bedrijfsbebouwing;
- Het bouwen van een kleinere compensatiewoning dan toegestaan indien de oppervlakte van te saneren bedrijfsbebouwing niet voldoet aan de ruilvoet. Hiervoor is een rekenmodel dat proportioneel is in vergelijking met de ruilvoet noodzakelijk.

De rekenkamer beveelt aan om te bespreken of de raad het wenselijk acht om de huidige regeling hierop flexibeler toepasbaar te maken. Een belangrijk nadeel is dat de huidige toepassing duidelijkheid biedt voor initiatiefnemers en rechtsgelijkheid richting initiatiefnemers in het verleden.

Mocht de raad hierin wijziging willen aanbrengen dan geldt dat het belangrijk is dat een ruilvoet behouden blijft. Een eenvoudig toepasbaar rekenmodel voorkomt de schijn van willekeur. Hierbij moet overwogen worden dat natuurcompensatie lastiger in een rekenmodel is op te nemen dan het realiseren van een kleinere compensatiewoning dan toegestaan. Het is ook belangrijk dat de provincie meewerkt aan een dergelijke aanpassing. Uit een vergelijking bij de andere Zuid-Hollandse gemeenten blijkt dat het mogelijk is dat de provincie in sommige gevallen meewerkt aan initiatieven waarin het minimumaantal sloopmeters niet wordt behaald.

2. Maak afspraken over de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt indien compensatiewoningen zonder sanering worden gerealiseerd, via de procedure waarbij het college bevoegd gezag is.

Als beursrechten worden gebruikt voor het toevoegen van een bouwtitel via een procedure (vergunning) waarbij het college bevoegd gezag is hoeft de raad niet betrokken te worden. De rekenkamer constateert dat de bouw van compensatiewoningen op niet saneringslocaties in het algemeen gevoelig ligt. Daarom is het belangrijk, ook in het kader van goede ruimtelijke ordening waarvoor de raad (eind)verantwoordelijk is om goede afspraken te maken hoe hiermee wordt omgegaan.

Uit het onderzoek blijkt dat deze situaties relatief beperkt voorkomen en bovendien dat het college vanwege de Omgevingswet in meer gevallen naar de raad zal moeten gaan. Toch helpt het om vooraf te bepalen hoe de raad in zulke gevallen kan worden betrokken. Indien de raad hierbij meer betrokkenheid wenst is het toevoegen van adviesrecht van de raad op dergelijke (vergunning)procedures een logische stap. Dit heeft gevolgen voor de te doorlopen procedure en de doorlooptijd hiervan. De raad kan ook constateren dat dit tot op heden op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en dat de huidige afspraken volstaan.

Reactie van college van B&W

gemeente Nieuwkoop ROG Ruimte

nieuwkoop

Rekenkamer Nieuwkoop
ter attentie van de heer P.J. van Meijeren
Aardamseweg 4
2461 CC TER AAR

datum	20 januari 2026
uw brief/kenmerk	
zaaknummer	606279
behandeld door	Stefan Veenenberg
betreft	Bestuurlijke reactie op Rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van toepassing van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling
bijlage(n)	Geen

Beste meneer Van Meijeren,

U heeft ons college gevraagd een bestuurlijke reactie te geven op uw onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van toepassing van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling. Wij geven hier graag invulling aan.

Het college dankt de Rekenkamer voor de geleverde inspanningen en voor het opstellen van het onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport geeft een beeld van de ontwikkeling van het instrument, de juridische en beleidsmatige context en de ervaringen van initiatiefnemers, raad en organisatie.

Uw hoofdconclusie is dat de regeling substantieel heeft bijgedragen aan sanering van verouderde agrarische bebouwing en kassen en daarmee aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Dit onderschrijven wij. De Rekenkamer bevestigt dat de gemeente rechtmatig heeft gehandeld binnen de geldende wettelijke en provinciale kaders.

In onze reactie concentreren wij ons op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Voordat wij hierop ingaan, merkt het college op dat dit heeft geleid tot veel ambtelijke inzet als het gaat om het aanbrengen van wijzigingen en correcties op het onderzoeksrapport.

Het aanleveren van de benodigde informatie (op dossierniveau) en het ambtelijk wederhoor op de Nota van bevindingen hebben buitensporig veel ambtelijke inzet gevraagd. De ambtelijke feitenverificatie van de Nota van bevindingen ging zelfs verder dan wat in het kader van ambtelijk wederhoor verwacht mag worden. De Nota van Bevindingen van het Rekenkameronderzoek, dat voor ambtelijke feitenverificatie is aangeboden aan de ambtelijke organisatie, bevatte veel onjuistheden. Hierdoor zijn delen van het rapport herschreven. Dit was bijvoorbeeld nodig omdat in het rapport diverse ruimtelijke procedures door elkaar waren gehaald.

Gemeente Nieuwkoop
Bezoekadres
Klant Contact Centrum
Teylersplein 1
2441 LE Nieuwveen

Postadres
Postbus 1, 2460 AA Ter Aar

Telefoon
14 0172
(geen netnummer nodig)

info@nieuwkoop.nl
www.nieuwkoop.nl

Wettelijke publicaties staan op overheid.nl. Abonneer via www.overheid.nl/berichten-over-uw-buurt.
Volg ons op Facebook, Instagram, X en LinkedIn.

Ook waren gewijzigde procedures, als gevolg van de invoering van de Omgevingswet, niet voldoende toegelicht/beargumenteerd (waar dit wel gevolgen heeft voor de bevoegdheidsvraag of doorlooptijden en dus ook op de conclusies hierover). Hiervoor is veel ambtelijke inzet nodig geweest om diverse correcties te vermelden en om een overzicht door te geven van de wettelijke ruimtelijke procedures en bevoegdheden. Deze extra inspanningen hebben helaas een weerslag gehad op de beoogde afhandelingstermijn.

Conclusies

Conclusie 1 *- De 'Ruimte voor Ruimte'-regeling heeft geleid tot een succesvolle sanering van 79.449 m² aan kassen en agrarische bedrijfsgebouwen en de bouw van 23 nieuwe woningen. Hiermee voldoet deze regeling aan zijn doelstelling. In de meeste gevallen wordt de nieuwe woning op een andere locatie dan de saneringslocatie gerealiseerd.*

Reactie
Wij onderschrijven de conclusie dat de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling succesvol is (geweest) voor het behalen van zijn doelstelling: het saneren van kassen en agrarische bedrijfsbebouwing. Maar liefst 79.449 m² aan kassen en agrarische bedrijfsgebouwen zijn onder deze regeling gesaneerd. Vooral het in 2008 door de gemeente ingevoerde beurssysteem is de reden van dit succes, aangezien van de 23 gerealiseerde compensatiewoningen er 20 zijn gerealiseerd met gebruikmaking van beursrechten die afkomstig zijn van verschillende locaties.

Conclusie 2 *- In de meeste gevallen heeft de gemeenteraad besloten over het gebruik van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling. Onder de Omgevingswet is dat nog sterker het uitgangspunt, behalve voor compensatiewoningen die worden toegevoegd op basis van reeds beschikbare rechten.*

Reactie
Het college onderschrijft deze conclusie. In de meeste gevallen geldt inderdaad dat een wijziging van het omgevingsplan nodig is, waarvoor de raad het bevoegd gezag is.

Daarnaast zijn er gevallen waarvoor er op een eerder moment al glasrechten wegbestemd zijn middels een wijziging omgevingsplan (destijds bestemmingsplan), waarvoor de raad het bevoegd gezag is. Voor die gevallen is het college nu bevoegd gezag voor het aspect van de vergunningverlening. Met betrekking tot die vergunningverlening heeft de raad middels het vaststellen van de lijst adviesrecht besloten dat de raad daar geen advies over uit wenst te brengen.

Conclusie 3 *- De bouw van de compensatiewoning(en) vindt in de meeste gevallen niet (alleen) plaats op de saneringslocatie. De handel in beursrechten helpt en stimuleert de bouw van woningen.*

Reactie
Het college onderschrijft deze conclusie. Het succes van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling is, zoals al in reactie op de eerste conclusie is aangegeven, te danken aan het beurssysteem. Het beurssysteem stimuleert de handel in beursrechten, waardoor nieuwe ruimtelijke initiatieven ontstaan die leiden tot ruimtelijke kwaliteitsverbetering (en waarvoor ter compensatie woningen toegevoegd worden). Van de 23 gerealiseerde compensatiewoningen zouden er (waarschijnlijk) 20 niet gerealiseerd zijn als het beurssysteem niet bestond. Het college hecht er daarom waarde aan om dit beurssysteem in stand te houden.

Conclusie 4 *- Er is voor de toepassing van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling geen maatwerk toegepast. Drie gevallen voor maatwerk zijn niet op basis van de regeling tot stand gekomen. Om de toepassing van maatwerk richting de toekomst te faciliteren heeft de gemeenteraad een separaat afwegingskader opgesteld. Dit is toepasbaar bij initiatieven vanaf drie woningen.*

Reactie
Deze conclusie wordt voor een belangrijk deel onderschreven. Het college merkt hierbij wel op dat de term 'maatwerk' op verschillende manieren gebruikt wordt. Onderschreven wordt dat bij drie ruimtelijke ontwikkelingen geen toepassing is gegeven aan de afgekaderde 'Ruimte voor Ruimte'-regeling. Hier wordt in het onderzoeksrapport nader op ingegaan.

Om maatwerk met betrekking tot projecten van vier of meer woningen beter inzichtelijk en uitlegbaar te maken, is inderdaad een afwegingskader vastgesteld ('Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven en ruimtelijke kwaliteitsverbetering'). Initiatieven voor Ruimte voor Ruimte vallen per definitie niet onder dit afwegingskader, omdat het onder de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling niet mogelijk is om meer dan drie woningen te realiseren.

Conclusie 5 - De *toepassing van de regeling leidt tot een situatie waarin enkel maximale compensatiewoningen worden gebouwd. De gehanteerde ruilvoet is in lijn met de provinciale omgevingsverordening. Deze maakt echter een flexibelere toepassing mogelijk.*

Reactie
Het college onderschrijft deze conclusie. Op basis van het actuele omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland (de *Zuid-Hollandse Omgevingsverordening*) gelden er geen gestandaardiseerde volumegrenzen. (Mogelijk dat hier in de toekomst door de provincie meer op wordt gestuurd en hier dus verandering in komt, blijkt uit het ontwerp van de Herziening provinciaal omgevingsbeleid 2025).

Binnen de bestaande regeling, waarbij uitgegaan wordt van maatregelen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, bestaat vrijheid om de systematiek van de voormalige provinciale maatregel 'Ruimte voor Ruimte' toe te passen. Concrete voorwaarden worden per gemeente bepaald, waarbij in Nieuwkoop voor woningen in het buitengebied (waaronder toe te voegen 'Ruimte voor Ruimte'-compensatiewoningen) gekozen is voor een standaard-inhoudsmaat van 750m³.

Deze maat is vastgelegd in de verschillende bestemmingsplannen die voor het grondgebied van de gemeente zijn vastgesteld. Dat een standaard inhoudsmaat geldt, betekent echter niet dat hier door initiatiefnemers maximaal invulling aan gegeven moet worden. Hoe wordt omgegaan met het daadwerkelijk benutten van maximale bouwmogelijkheden is een keuze van initiatiefnemers.

Conclusie 6 *- Initiatiefnemers weten niet goed wat een bestuurlijk principeverzoek kan toevoegen ten opzichte van een ambtelijk principeverzoek en maken hiervan, ook gelet op de kosten, dan ook beperkt gebruik. Tegelijkertijd hebben zij niet altijd begrip voor de inhoudelijke motivering op een principeverzoek.*

Reactie
Deze conclusie behoeft naar mening van het college veel meer nuancering dan de wijze waarop deze nu is geformuleerd. Graag geven wij hierop onze toelichting:

Regulier proces is dat, als uit vooroverleg blijkt dat niet voldaan wordt aan de 'Ruimte voor Ruimte'-ruilvoet, initiatiefnemers worden afgeraden om een ambtelijk principeverzoek in te dienen.

Als blijkt dat wel aan de 'Ruimte voor Ruimte'-ruilvoet wordt voldaan, dan worden initiatiefnemers uitgenodigd om een ambtelijk principeverzoek in te dienen. Bij de behandeling van een ambtelijk principeverzoek, kijken wij naar de haalbaarheid en wenselijkheid van een concreet 'Ruimte voor Ruimte'-initiatief. Daarbij wordt een locatietoets uitgevoerd en worden de diverse betrokken belangen zorgvuldig gewogen. Uiteindelijk wordt een gemotiveerd ambtelijk principestandpunt ingenomen. Is een ambtelijk principestandpunt negatief, dan wordt bij de beantwoording uitgebreid ingegaan op de overwegingen.

Desondanks blijkt uit het onderzoek (hoewel gebaseerd op gesprekken met slechts drie initiatiefnemers) dat er niet altijd begrip is voor het standpunt. Hierbij willen wij de kanttekening plaatsen dat het hebben van begrip (het accepteren van het inhoudelijk antwoord) niet zonder meer te relateren is aan de kwaliteit en duidelijkheid van het antwoord. Ook een duidelijk geformuleerd en gemotiveerd antwoord kan in de praktijk nog steeds op onbegrip stuiten als de initiatiefnemer zich niet in de inhoud en uitkomst van de beantwoording kan vinden.

Een bestuurlijk principeverzoek geeft de mogelijkheid bestuurlijk/politieke aspecten mee te nemen in de afweging om af te wijken van de bestaande kaders. Dit in aanvulling op de vakinhoudelijke afweging die ook bij het ambtelijk principeverzoek gemaakt wordt (en waarvan de strekking als onderdeel van een bestuurlijk principeverzoek niet anders zal zijn).

Het doen van een bestuurlijk principeverzoek bij het afwijken van de vastgestelde kaders wordt in de praktijk afgeraden, omdat de kans op succes in de praktijk zeer gering is. Het feit dat een dergelijke afwijking in de gehele onderzoeksperiode slechts 3 keer voor is gekomen (van de 23 casussen die zich hebben voorgedaan) onderschrijft dit nog eens.

In reflectie op de huidige werkwijze naar aanleiding van dit onderzoek (en ter verbetering van het 'Ruimte voor Ruimte' werkproces), zullen wij meer en beter gaan sturen op voorlichting, met name voor de verzoeken waarvan op voorhand duidelijk is dat deze niet aan de gestelde kaders voldoen. Dit pakken wij proactief op.

In die gevallen zal in de voorlichting aangegeven worden dat het indienen van ambtelijk principeverzoek niet zinvol zal zijn. De aangewezen weg kan in dat geval alleen een bestuurlijk principeverzoek zijn, omdat er per definitie sprake is van het niet voldoen aan de kaders.

Daarbij wordt in het kader van verwachtingsmanagement vooraf wel een duidelijk en eerlijk beeld gegeven worden van de beperkte slagingskans die dergelijke verzoeken in de praktijk hebben. Het is dan uiteindelijk aan de initiatiefnemer zelf om deze kans te wegen ten opzichte van de te verrichten inspanningen en te maken kosten.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1 *– Bespreek aan de hand van het rapport de wenselijkheid om maatwerk toe te passen bij initiatieven voor minder dan drie woningen binnen de Ruimte voor Ruimte-regeling.*

Uit uw onderzoek komt naar voren dat het mogelijk is om in de toepassing van initiatieven met minder dan drie woningen op drie punten maatwerk mogelijk te maken door:

1) Het uitbreiden van bestaande woningen in plaats van het plaatsen van nieuwe woningen;
2) Het financieren van vormen van natuurcompensatie in plaats van sanering van kassen of bedrijfsbebouwing;

3) Het bouwen van een kleinere compensatiewoning dan toegestaan indien de oppervlakte van te saneren bedrijfsbebouwing niet voldoet aan de ruilvoet. Hiervoor is een rekenmodel dat proportioneel is in vergelijking met de ruilvoet noodzakelijk.

Op basis van bovenstaande suggesties wordt aanbevolen om met de raad in gesprek te gaan over het flexibeler toepasbaar maken van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling.

Reactie

Wij staan achter de aanbeveling om met de raad in gesprek te gaan.

Het feit dat wij in het gesprek aan willen gaan, houdt niet automatisch in dat wij ons inhoudelijk ook volledig kunnen vinden in de drie punten die onderdeel zijn van deze aanbeveling.

Bij het aangaan van het gesprek is het van belang dat wel alle kanttekeningen, randvoorwaarden en informatie goed in beeld zijn. Hierbij merkt het college op dat in het onderzoek van uw Rekenkamer bij de aanbevelingen niet getoetst is op mogelijke effecten in de praktijk, dan wel impact op de omgeving. Althans dit blijkt niet uit het onderzoeksrapport.

Bovendien wordt er in het onderzoeksrapport alleen geconstateerd dat er mogelijkheden (aanknopingspunten) zijn om maatwerk mogelijk te maken in de compensatie, maar er wordt niet inhoudelijk onderbouwd waarom juist deze mogelijkheden voor Nieuwkoop effectief zouden zijn en wat de mogelijke impact hiervan is. Ons inziens is daarmee onvoldoende inhoudelijk antwoord gegeven op de vraag welke verbetering in de regeling nodig is.

Wij hebben daarom de nodige bedenkingen en vraagtekens bij de verschillende onderdelen van de eerste aanbeveling. Hieronder lichten wij dit nader toe.

<u>Ten aanzien van aanbeveling 1.1</u>

Aanbevolen wordt om uitbreiding van bestaande woningen mogelijk te maken op basis van maatwerk, in plaats van het toevoegen van nieuwe woningen. Woningen in het buitengebied, waaronder 'Ruimte voor Ruimte'-woningen, hebben een vaste maximale inhoudsmaat (van 750m^3). De vraag om met toepassing van 'Ruimte voor Ruimte' een grotere woning toe te staan, is voor zover wij hebben kunnen nagaan in de praktijk echter nooit gesteld. Wel zijn er mogelijkheden om de hoeveelheid bijbehorende bouwwerken woningen uit te breiden, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de 'Ruimte voor Ruimte Extra'-regeling.

Vanuit volkshuisvestelijk belang is het toevoegen van een woning, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan doorstroming op de woningmarkt, aantrekkelijker dan de mogelijkheid de inhoud van een bestaande woning (met toepassing van Ruimte voor Ruimte) te vergroten. Hoewel 'Ruimte voor Ruimte'-woningen niet bijdragen aan onze volkshuisvestelijke doelstelling op het gebied van betaalbaar bouwen, dragen deze woningen wel bij aan het (mogelijk) bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt.

<u>Ten aanzien van aanbeveling 1.2</u>

Aanbevolen wordt om vormen van natuurcompensatie te financieren in plaats van sanering van kassen of bedrijfsbebouwing. Het college plaatst vraagtekens bij deze aanbeveling.

De aanleg en instandhouding van natuur is een verplichting die planologisch wordt vastgelegd en die in principe voor altijd geldt. De aanleg en instandhouding van natuur, waarbij aan bepaalde natuurdoelstellingen voldaan moet worden, is een langdurige en niet vrijblijvende verplichting die veel verder gaat dan het braak laten liggen van een stuk (gras)land. Wij zijn van mening dat deze aspecten bij het benoemen van het instrument en het formuleren van de aanbeveling op dit moment onvoldoende belicht zijn.

De formulering van de aanbeveling maakt verder ook dat er onduidelijkheid kan bestaan over de invulling en toepassing hiervan.

- De formulering impliceert dat de tegenprestatie zou kunnen bestaan uit het (uitsluitend) aangaan van een financiële verplichting (het financieren van natuurcompensatie), wellicht door het storten in een natuurbeheer- en ontwikkelingsfonds. Daarbij blijft onduidelijk waar dan uiteindelijk de verantwoordelijkheid komt te liggen voor daadwerkelijk realisatie en instandhouding van die natuur. Het college ziet hierin overigens geen rol voor de gemeente weggelegd.
- De formulering laat ook ruimte voor een scenario waarbij de voormalige bedrijfsbebouwing in stand blijft en als alternatief wordt gekozen voor een natuurcompensatie. Dit is een ongewenst scenario uit het oogpunt van het tegengaan van ongewenst hergebruik van de bebouwing.

In aanvulling op de vorige opmerking stellen wij vast dat het uitvoeren (of financieren) van natuurcompensatie erg ver af komt te staan van de oorspronkelijke doelstelling van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling. Die doelstelling is immers het vergroten van ruimtelijke kwaliteit door het verwijderen van overbodig geworden bebouwing. De bouw van compensatiewoningen is daarbij het middel voor tegemoetkoming in de kosten van dat proces.

Een aspect dat inhoudelijk in het geheel niet aan de orde komt in het rapport is het feit dat niet elke locatie in ruimtelijke zin geschikt voor de realisatie van natuur. Het uitgangspunt is een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, oftewel de juiste functie op de juiste plek. Functies mogen elkaar dus niet belemmeren. De aanleg en instandhouding van natuur kan echter van negatieve invloed zijn op land- en tuinbouwgronden (bijvoorbeeld vanwege overvliegende zaden), waardoor niet elke locatie in ruimtelijke zin geschikt is.

Daarbij zal in overweging genomen moeten worden in hoeverre realisatie van een klein stukje natuur (op een specifieke locatie) bijdraagt aan de natuurdoelstellingen, waarbij dus ook wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van de nieuwe natuur in de grotere context/het grotere geheel. Dit betekent dat dit, door middel van het uitvoeren van ecologisch onderzoek, moet worden aangetoond door een initiatiefnemer.

<u>Ten aanzien van aanbeveling 1.3</u>
Aanbevolen wordt om toe te staan kleinere 'Ruimte voor Ruimte'-woningen te bouwen in geval de oppervlakte van te saneren agrarische bedrijfsbebouwing niet voldoet aan de ruilvoet.

Hoewel wij de redelijkheid inzien om kleinere 'Ruimte voor Ruimte'-woningen toe te staan waar een kleinere hoeveelheid aan beursrechten tegenover staat, is het in de praktijk niet mogelijk om dit eerlijk en eenduidig te regelen.

- Het vastleggen van alle verschillende individuele regelingen in het omgevingsplan is complex, lastig te beheren en daarmee foutgevoelig en kostbaar;
- Het werken met een variabele(re) ruilvoet zal door eerdere deelnemers aan de regeling naar verwachting als een rechtsongelijkheid worden ervaren, omdat zij die mogelijkheid niet hadden;
- Het is een ernstige uitholling van het (juist zo succesvolle) beurssysteem. De noodzaak om beursrechten te verwerven (en daarmee dus sanering van bebouwing te bewerkstelligen) wordt op die manier aanzienlijk minder.

Het komt er hierbij op neer dat toekomstige eigenaren gebonden zijn aan ruimtelijke keuzes die, op basis van keuzes van de oorspronkelijke initiatiefnemer, zijn vastgelegd in het omgevingsplan.

Indien er een wens ontstaat tot uitbreiding, waarbij verwezen wordt naar grotere omliggende woningen, moet worden teruggegrepen op de oorspronkelijke ruimtelijke motivering waarom een kleinere inhoudsmaat is opgenomen in planologische regels. Concreet komt het erop neer dat de planologische mogelijkheden van toekomstige eigenaren beperkt worden door keuzes van de oorspronkelijke initiatiefnemer.

Naast dat het niet mogelijk is om het toestaan van kleinere 'Ruimte voor Ruimte'-woningen eerlijk en eenduidig te regelen, is dit geen garantie dat dit ook in de toekomst een kleine woning zal blijven. Er zijn namelijk bij recht diverse mogelijkheden voor het vergunningvrij realiseren van uitbreidingen (bijvoorbeeld aan- en uitbouwen, dakkapellen). Dit betekent dat een kleinere woning zonder vergunning kan worden uitgebreid tot eenzelfde grote woning waarvoor de volledige glasrechten zijn ingeleverd (waar nog niet van de vergunningvrije mogelijkheden gebruik is gemaakt).

Het hanteren van één maximale maatvoering acht ons college uit het oogpunt van voorlichting en rechtsgelijkheid, maar zeker ook uit het oogpunt van het beheer van het omgevingsplan van zwaarwegend belang. Dit juist ook omdat een geharmoniseerde regeling in de toekomst bij kan dragen aan het eenvoudiger doorvoeren van algemene bouwregelingen en bijvoorbeeld het vergunningvrij maken van (bepaalde onderdelen van) bebouwing.

In het onderzoeksrapport is opgenomen dat in andere onderzochte gemeenten, op basis van een maatwerkbenadering, kleinere 'Ruimte voor Ruimte'-woning toegestaan kunnen worden op basis van het inbrengen van een kleiner aantal beursrechten.

Wat wij hier in dit onderzoek niet terug zien komen is hoe deze gemeenten omgaan met zaken als borging, risicobeheersing en uitlegbaarheid. Het wordt uit het onderzoek niet duidelijk welke nadelen/consequenties door die andere gemeenten worden ervaren, hoe daarmee wordt omgegaan, welke risico's er zijn en hoe hiermee wordt omgegaan en welke randvoorwaarden worden gehanteerd.

Voor het aangaan van het gesprek met de raad en voor het eventueel overnemen van de aanbeveling op dit punt, vinden wij het belangrijk dat ook op deze punten voldoende inzicht bestaat. Wat het college betreft had dit dan ook onderdeel moeten zijn van het onderzoek. Alleen als alles duidelijk en volledig inzichtelijk is, kan op een constructieve en open manier het gesprek worden gevoerd met de raad.

In de context van deze aanbeveling missen wij nog wel de vermelding van het voordeel van de huidige regeling, namelijk dat de huidige regeling en de toepassing daarvan juist duidelijkheid en rechtszekerheid geeft over de vraag wanneer de gemeente wel of niet bereid is om medewerking te verlenen aan Ruimte voor Ruimte.

Bovendien wordt er ook niet ingegaan op andere mogelijkheden die er onder het beurssysteem bestaan, zoals de mogelijkheid om beursrechten bij te kopen of de mogelijkheid om de eigen rechten te verkopen en op die manier een financiële compensatie te realiseren.

De omstandigheid dat iemand niet beschikt over voldoende beursrechten om volgens de huidige ruilvoet een woning te bouwen, betekent dus zeker niet dat er in het geheel geen mogelijkheden zijn voor compensatie.

Gezien de inhoud van het rapport verdient deze constatering naar mening van ons college meer dan slechts een vermelding als kanttekening bij de aanbeveling van het mogelijk flexibeler toepasbaar maken van de regeling.

Aanbeveling 2 *– Maak afspraken over de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt indien compensatiewoningen zonder sanering worden gerealiseerd, via de procedure waarbij het college bevoegd gezag is.*

Reactie
Wij steunen deze aanbeveling niet, omdat wij van mening zijn dat hier met de bestaande afspraken al op een goede manier invulling aan gegeven wordt.

In praktisch alle gevallen wordt een dergelijke vergunningaanvraag voor één of meer compensatiewoningen voorafgegaan door een principeverzoek. Met betrekking tot principeverzoeken bestaat al de afspraak dat de raad hierover geïnformeerd wordt als het gaat om ontwikkelingen die een grote maatschappelijke impact (kunnen) hebben. Dit is de uitvoering van een motie die 22 juni 2023 is aangenomen (nummer 2023-049).

Overigens is in de meeste gevallen, zoals ook uit uw onderzoek blijkt, sprake van het bouwen van een 'Ruimte voor Ruimte'-woning in combinatie met sanering van agrarische bedrijfsgebouwen. Om ruimtelijke kwaliteitsverbetering te bereiken, zal bij sanering het omgevingsplan gewijzigd moeten worden. In deze gevallen is de raad al het bevoegd gezag. Het extra / aanvullend informeren van de raad is in dergelijke gevallen dan ook niet aan de orde, omdat de raad in het kader van de besluitvorming al geïnformeerd wordt.

Tot slot dankt het college u voor het onderzoeksrapport. Ondanks onze kritische kanttekeningen zien wij ook zeker de positieve aspecten hiervan. Enerzijds als bevestiging van de toepassing van de regeling tot op heden, maar anderzijds ook voor het aangaan van het gesprek over mogelijkheden voor verdere verbetering van besluitvorming en dienstverlening.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

Nicolette Caspers
Gemeentesecretaris

Robbert-Jan van Duijn
Burgemeester

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders voor de uitvoerige bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamer. Ook de betrokkenheid en inzet van de organisatie bij het onderzoek in de verschillende onderzoeksfasen is zeer gewaardeerd.

In de bestuurlijke reactie onderschrijft het college de conclusies 1 tot en met 5 van het onderzoek. Conclusie 6 wordt door het college genuanceerd. Wel wordt naar aanleiding van de conclusie het werkproces van de regeling proactief aangepast om indieners beter voor te lichten als er een beperkte slagingskans is van hun principeverzoek. De rekenkamer is content met de wijze waarop het college de bevindingen gebruikt om werkwijzen te verbeteren.

De aanbevelingen van de rekenkamer zijn gespreksonderwerpen voor het politiek-bestuurlijke gesprek in de gemeenteraad en ook op die manier geformuleerd. Vanuit het onderzoek zijn de mogelijkheden geschetst voor bredere toepassing van de regeling met aandachtspunten op hoofdlijnen hierbij.
In de bestuurlijke reactie heeft het college deze aandachtspunten uitvoeriger uitgewerkt in aandachtspunten en risico's. Deze bieden wat de rekenkamer betreft inzicht aan de raad vooruitlopend de bespreking van de rapportage en de afweging van de politieke wenselijkheid om de huidige regeling hierop flexibeler toepasbaar te maken.

Job van Meijeren
Directeur Rekenkamer Nieuwkoop

Nota van bevindingen

1. Juridisch kader en beleidsdoelstellingen

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat het juridisch kader voor de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop is (geweest) in de onderzoeksperiode. Daarmee worden de voorwaarden uiteengezet waaronder initiatiefnemers gebruik kunnen maken van de regeling. Allereerst wordt op een rij gezet welke regels gelden in de provincie, en vervolgens hoe de gemeente Nieuwkoop deze regels heeft vertaald in eigen beleid. Ook gaat het hoofdstuk in op de beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan de inzet van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente gedurende de onderzoeksperiode.

In dit hoofdstuk worden de onderstaande deelvragen beantwoord:

1. Wat was het juridisch kader voor de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop in de onderzoeksperiode?
2. Wat waren de beleidsdoelstellingen, onder andere ten aanzien van sanering oude bedrijfspanden, woningbouw en ruimtelijke ordening, voor de inzet van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop gedurende de onderzoeksperiode?
(...)
6. Welke verschillen en overeenkomsten vertoont de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop en de toepassing daarvan met (de toepassing van) de regeling in andere gemeenten en provincies?

Juridisch kader

Kernbevinding: de provinciale omgevingsverordening vormt het belangrijkste bovenlokale juridische kader bij de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling. Kern van deze verordening is dat ruimtelijke kwaliteit per saldo minimaal gelijk moet blijven bij ontwikkelingen. Voor het beoordelen van ruimtelijke maatregelen hanteert de provincie de ruilvoet van 5.000m2 kas of 1.000m2 bedrijfsgebouw voor 1 compensatiewoning. De provincie beoordeelt daarbij of ingrepen in het landelijk gebied leiden tot kwaliteitsverbetering. De provincie past dit voor haar gehele grondgebied toe.

Provinciaal beleid

Gemeenten zijn in Nederland verantwoordelijk voor het vaststellen van een omgevingsplan (voorheen: bestemmingsplan). De provincie heeft hierbij ook een belangrijke rol. Iedere provincie heeft een provinciale omgevingsvisie en daaraan verbonden het eigen juridisch instrumentarium in de vorm van regels voor de fysieke leefomgeving: de provinciale omgevingsverordening. Gemeenten moeten zich bij het vaststellen van omgevingsplannen houden aan de instructieregels die in de omgevingsverordening zijn opgenomen.

De provincie Zuid-Holland introduceerde de Ruimte voor Ruimte-regeling in 2003. Het doel van deze regeling was het slopen van (voormalige) agrarische of niet-agrarische bedrijfsgebouwen en glasopstallen buiten de glastuinbouwconcentratiegebieden[2]. Deze regeling maakte het mogelijk om in ruil voor de sanering van oude kassen of bedrijfsgebouwen een woning te bouwen in het buitengebied. Hiermee kon ook in de gemeente Nieuwkoop van deze regeling gebruik gemaakt worden.
Elf jaar later, in 2014, schaft de provincie de regeling op provinciaal niveau af. Voor de specifieke regeling komt de 'regeling verbetering ruimtelijke kwaliteit' in de plaats. Hieronder gaan we na wat er in de twee provinciale omgevingsverordeningen vanaf 2014 is opgenomen.

[2] *Provincie Zuid-Holland (2003) Concept regeling Ruimte-voor-Ruimte*

Provinciale Omgevingsverordening 2014

Uitgangspunt in de provinciale omgevingsverordening 2014 is dat het beleid uitgaat van 'ja, mits': "*ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, met behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en geldt in principe voor het grondgebied van de gehele provincie, dat wil zeggen zowel de groene ruimte als de bebouwde ruimte.*"[3] Dit betekent dat de ruimtelijke kwaliteit niet mag afnemen als gevolg van een ontwikkeling. Als de ruimtelijke kwaliteit op een locatie afneemt als gevolg van een ontwikkeling, dan dient compensatie elders plaats te vinden. In de omgevingsverordening staat dat de provincie bij ruimtelijke maatregelen ter compensatie kijkt naar de ruilvoet uit de op provinciaal niveau afgeschafte Ruimte voor Ruimte-regeling. Dit betekent dat bij de beoordeling van aanvullende maatregelen om ruimtelijke kwaliteit, deze oppervlaktes (5.000 m2 glas of 1.000 m2 bebouwing in ruil voor één compensatiewoning) worden gehanteerd. Verder staat in de nota dat 'sanering van overbodige kassen het uitgangspunt is' bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Daarnaast wordt een aantal gebieden (ook binnen de gemeente Nieuwkoop) aangewezen als gebieden met een beschermingscategorie. Een voorbeeld hiervan zijn weidevogelgebieden die niet minder aantrekkelijk mogen worden voor kwetsbare vogels. Een ander voorbeeld betreft het cultuurhistorisch kroonjuweel De Meije, waar structuur en fysieke elementen bij ruimtelijke initiatieven behouden en versterkt moeten worden. Beschermingscategorieën waarborgen zo een zorgvuldige beoordeling van waarden bij initiatieven.

Provinciale Omgevingsverordening 2019

In 2019 wordt een nieuwe provinciale omgevingsverordening vastgesteld.[4] De passages met betrekking tot Ruimte-voor-Ruimte zijn hierin ongewijzigd. Wel zijn er aanvullende aanwijzingen voor bepaalde typen gebieden. Voor Nieuwkoop zijn dit de typen Veenweidelandschap, Plassenlandschap, onverveende bovenlanden en droogmakerijen. Voor elk van deze gebieden zijn er een aantal specifieke 'richtpunten voor ruimtelijke kwaliteit'. Zo staat er dat ontwikkelingen in droogmakerijen een bijdrage moeten leveren aan duurzame waterhuishouding en het beperken van verzilting.[5]

De tekst van de regeling in de Provinciale Omgevingsverordening (2014 en 2019) luidt:

Om de ruimtelijke kwaliteit per saldo gelijk te houden of te waarborgen kan het nodig zijn om aanvullende maatregelen te nemen bij een ruimtelijke ontwikkeling van het type aanpassen en transformeren. Gemeenten zullen bij een wijziging van het omgevingsplan moeten motiveren welke maatregelen concreet worden getroffen en welk effect deze maatregelen (zullen) hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Deze ruimtelijke maatregelen dienen in beginsel zoveel mogelijk binnen of in de nabijheid van het ontwikkelingsgebied te worden getroffen. Pas als aangetoond is dat dat niet of onvoldoende mogelijk is, kunnen ze ook elders binnen de gemeente worden gerealiseerd. Net als bij de voormalige 'ruimte voor ruimte'-regeling kunnen gemeenten ervoor kiezen om in plaats daarvan een (gedeeltelijke) financiële compensatie te verlangen, mits kan worden aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit door middel van maatregelen in natura onvoldoende (of niet tijdig) kan worden gecompenseerd. In dat geval kan compensatie plaatsvinden door middel van storting van een bedrag in een (inter)gemeentelijk kwaliteitsfonds mits aannemelijk is dat met de storting de uitvoering van de compenserende ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen afdoende is verzekerd.

---

[3] *Provincie Zuid-Holland (2014). Verordening Ruimte 2014, geconsolideerde versie. Te raadplegen via: https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/18928/a4_verordening_ruimte_wijziging_2018_ontwerp_docx.pdf*

[4] *Provincie Zuid-Holland (2019). Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Te raadplegen via: https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/36350/zuid-hollandse_omgevingsverordening_1_.pdf*

[5] *Op 14 oktober 2025 stelden Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland het ontwerp van de Herziening Omgevingsbeleid 2025 vast. Op het moment van schrijven ligt het ontwerp ter inzage en worden gemeenten uitgenodigd een zienswijze in te dienen.*

De uitvoering en toepassing van deze regeling wordt aan de gemeente overgelaten. Het is niet altijd nodig een nieuw fonds in te stellen, ook bestaande fondsen kunnen worden ingezet. Een voorbeeld is het fonds dat wordt gebruikt in de Duin- en Bollenstreek. Bij aanvullende ruimtelijke maatregelen gaat het onder andere om de maatregelen uit de voormalige regeling 'ruimte voor ruimte'. Op basis van deze voormalige regeling kon in ruil voor de sloop van 1.000 m2 bebouwing of 5.000 m2 kassen een woning buiten BSD [Bestaand Stads- en Dorpsgebied] worden gebouwd. Bij de beoordeling van de aanvullende ruimtelijke (kwaliteits-)maatregelen worden vooralsnog deze oppervlaktes als uitgangspunt gehanteerd, samen met het uitgangspunt dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo verbetert.[6]

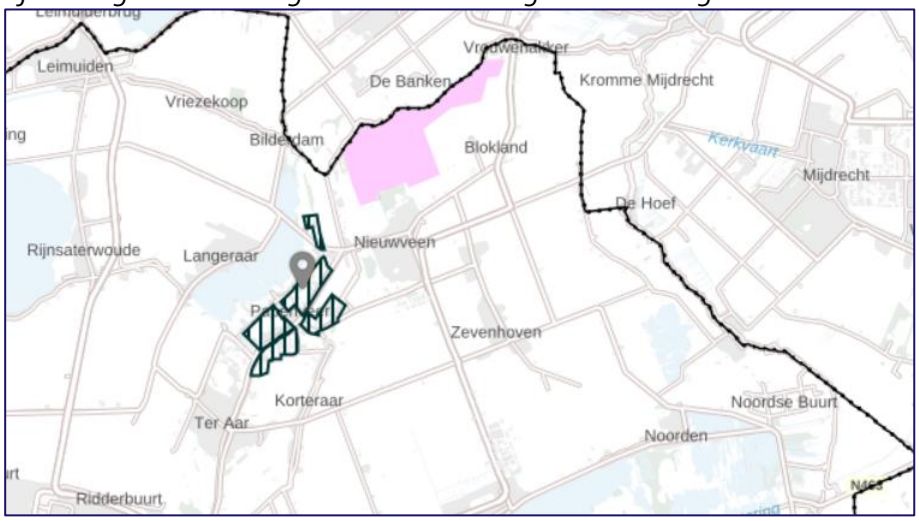
Wijzigingstraject omgevingsverordening 2025

In 2025 start de provincie een traject richting het opstellen van een nieuwe Omgevingsverordening. Op het moment is de conceptversie[7] openbaar en deze is in november 2025 ter inzage gelegd. In deze versie is de passage over de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling niet aangepast.
Omdat het nog geen vastgesteld beleid is en het valt buiten de scope van dit onderzoek hebben de onderzoekers niet beoordeeld of en welke gevolgen er breder zijn vanuit deze wijziging van de verordening voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de gemeente Nieuwkoop.

Gebieden voor glastuinbouw

In de provinciale Omgevingsverordening staan voor glastuinbouw concentratiegebieden aangewezen (dit is het roze gebied in de onderstaande afbeelding). Binnen deze gebieden zijn veel mogelijkheden voor bebouwing door de landbouwsector. Nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven buiten deze gebieden is niet mogelijk. De provincie blokkeert de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in dit gebied niet in haar beleid, maar verschillende overheden (zowel provincie als gemeenten) hebben de afspraak gemaakt met belangenorganisaties (zoals LTO) dat de concentratiegebieden behouden worden voor glastuinbouw.[8]

Afbeelding: concentratiegebied en maatwerkgebieden in de gemeente Nieuwkoop



Bron: Provinciale Verordening Ruimte Zuid Holland 2018 (uitsnede van Kaart 3 Teeltgebieden)[9]

---

[6] *Zuid-Hollandse Omgevingsverordening | Lokale wet- en regelgeving*

[7] *Provincie Zuid-Holland. (2025, 14 oktober). Ontwerpbesluit Wijziging Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Herziening 2025. Te raadplegen via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2025-17940.pdf*

[8] *Gemeente Nieuwkoop (z.d.). Ruimte voor Ruimte-regeling. Te raadplegen via: https://www.nieuwkoop.nl/ruimte-voor-ruimte-regeling*

[9] *Provincie Zuid-Holland. (2014).* Provinciale Verordening Ruimte 2014 (uitsnede van Kaart 3 Teeltgebieden *Te raadplegen via: Verordening ruimte 2014 (geconsolideerd, in werking tot 31 januari 2019 vanaf 19 december 2018) - Ruimtelijke plannen*

De provincie heeft in 2018 een gedeelte van het concentratiegebied omgezet in maatwerkgebied (het met parallelle lijnen gearceerde gebied in het midden van de bovenstaande kaart). Dit gebied was oorspronkelijk ook concentratiegebied. Het verschil tussen concentratiegebied en maatwerkgebied is dat de laatste wordt toegepast in gebieden waar onderzocht wordt of onduidelijk is of de bestaande glastuinbouw toekomstbestendig is. Dit gebied kan dus mogelijk transformeren naar een ander type invulling. Met verschillende overheden en betrokken partners uit de glastuinbouwsector is afgesproken dat gemeenten een visie over maatwerkgebieden vaststellen alvorens zij tot transformatie overgaan. De gemeente Nieuwkoop heeft deze Integrale visie maatwerkgebieden in 2024 vastgesteld (zie 1.2). Hierin zijn mogelijkheden voor de toepassing van Ruimte voor Ruimte opgenomen.

1.1. Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop

Kernbevinding: De gemeente Nieuwkoop heeft vanaf 2008 het gebruik van de Ruimte voor Ruimte-regeling gestimuleerd door middel van het opzetten van een beurssysteem. Vandaag de dag heeft de gemeente een minder proactieve rol, en faciliteert zij de toepassing vooral via ruimtelijke procedures.
Wel heeft de gemeente ingespeeld op knelpunten in de regeling door de Ruimte voor Ruimte extra-regeling, waardoor meer bijgebouwen mogelijk zijn en de Visie Maatwerkgebieden waardoor de regeling ook in voormalig glastuinbouw-concentratiegebied toegepast kan worden.

Een korte geschiedenis

Zoals hierboven beschreven, voerde de provincie Zuid-Holland in 2003 een zogenaamde Ruimte voor Ruimte-regeling in. Deze regeling maakte het mogelijk om in ruil voor de sanering van oude kassen of bedrijfsgebouwen een woning te bouwen in het buitengebied. Het werd ook mogelijk om de bouwrechten (ook wel beursrechten of glasrechten – we hanteren in de rapportage 'beursrechten') die waren verkregen door sloop, te verhandelen. Met de sloop van 5.000 m2 glas of 1.000 m2 bedrijfsgebouw kan een initiatiefnemer één woning toevoegen. Om de handel in deze rechten verder te faciliteren, heeft de gemeente Nieuwkoop in 2008 een beurssysteem ingevoerd waarmee rechten kunnen worden verhandeld. Woningen konden hierdoor ook op een andere locatie dan de locatie van de te saneren kassen of bedrijfsgebouwen worden gerealiseerd. Initiatiefnemers konden de bouwrechten gekoppeld aan te slopen glasopstallen of schuren eenvoudiger verhandelen. De beurs kwam in handen van een beurshouder. Deze beurshouder was namens de gemeente aangesteld om de beurs te beheren. Onder het beurssysteem werden beursrechten ingebracht in de beurs. Uit gesprekken blijkt dat de gemeente Nieuwkoop in deze periode een van de weinige gemeenten was met een dergelijke beurs en dat deze bedoeld was om de toepassing van de regeling te bevorderen.

In 2014 is de provinciale regeling ingetrokken. De mogelijkheid voor toepassing in het provinciale omgevingsbeleid is blijven staan. De Ruimte voor Ruimte-regeling is onderdeel gebleven van het ruimtelijk beleid van de gemeente Nieuwkoop, zoals onder andere terug te lezen is in de Nota ruimtelijk beleid uit 2024.[10] Ook heeft de gemeente Nieuwkoop de Ruimte voor Ruimte-regeling opgenomen in de bestemmingsplannen voor het buitengebied, bijvoorbeeld in het bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop in 2016.[11] Deze bestemminsplannen zijn opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. In de beleidsregels heeft de gemeente de ruilvoet die de provincie hanteert in stand gelaten.[12]

---

[10] *Gemeente Nieuwkoop. (2024,1 januari). Nota ruimtelijk beleid Gemeente Nieuwkoop. Te raadplegen via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR707880*

[11] *Gemeente Nieuwkoop. (2016, 3 november). Bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop. Te raadplegen via: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0569.bpNKPLandelijkgHd3-he01/t_NL.IMRO.0569.bpNKPLandelijkgHd3-he01.pdf*

[12] *Gemeente Nieuwkoop. (2024). Afwegingskader Particuliere woningbouwinitiatieven en ruimtelijke kwaliteitsverbetering.*

De tekst van de regeling in de gemeentelijke Nota Ruimtelijk Beleid (2024) luidt:

Voor de gebieden buiten de kernen bestaat het instrument van de Ruimte voor Ruimte regeling (RvR). Deze regeling gaat uit van sloop van overbodig geworden agrarische bedrijven (met name glastuinbouwbedrijven) en de bouw van compensatiewoningen.

Deze regeling is gebonden aan een aantal randvoorwaarden. Zo mogen de te slopen opstanden niet afkomstig zijn uit concentratiegebieden voor de glastuinbouw en moet de locatie van de compensatiewoning geschikt zijn voor bewoning (onder meer geschikt woon- en leefklimaat, geen belemmering voor andere naburige functies).

In de afgelopen jaren is de Ruimte voor Ruimte regeling diverse malen succesvol toegepast. [...]

Daarnaast is bekend dat er nog een aanzienlijke hoeveelheid glasopstanden gesloopt is en in handen is van ontwikkelaars, terwijl daarvoor nog geen compensatiewoningen zijn aangevraagd of in ontwikkeling zijn. De bouw van meer compensatiewoningen ligt dan ook in de lijn der verwachting.

Voor het toevoegen van nieuwe bouwlocaties buiten de kernen is RvR een geschikt middel en – voor wat deze beleidsnotitie betreft – ook het enige middel. Toepassing van dit middel past binnen de beleidsruimte die de gemeente op basis van provinciaal beleid heeft en door vast te houden aan de ruilvoet (5000 beursrechten per compensatiewoning) ontstaat een situatie waarvan algemeen geaccepteerd is dat per saldo sprake is van een voldoende mate van ruimtelijke kwaliteitswinst.

Het maximale aantal woningen dat per project kan worden toegevoegd is 3 stuks (plus herbestemming van de oorspronkelijke bedrijfswoning, voor zover aanwezig). Overigens betekent het beschikken over voldoende beursrechten niet dat op iedere willekeurige locatie een compensatiewoning gebouwd mag worden. Daarvoor is per geval een locatietoets vereist, waarbij diverse aspecten worden bekeken, zoals belemmering van en hinder door bedrijven in de omgeving, effecten op het landschap en/of de gebouwde omgeving, wegverkeerslawaai en gevolgen voor natuurwaarden. Onder de Omgevingswet is het niet langer mogelijk om met de wijzigingsbevoegdheid zoals opgenomen in het tijdelijk deel omgevingsplan (bevoegdheid van het college) functies (bouwrechten) te verwijderen. Voor het wegnemen van bouwmogelijkheden is een wijziging van het omgevingsplan zelf noodzakelijk (primaire bevoegdheid van de gemeenteraad). Er kan in dergelijke gevallen niet volstaan worden met een vergunning (buitenplanse omgevingsplan activiteit).

Beleidsregel: in het buitengebied zijn nieuwe woningen alleen toegestaan via de Ruimte voor Ruimte regeling. De te hanteren verhouding bedraagt 5000 beursrechten per compensatiewoning. Per project kunnen maximaal 3 woningen worden toegevoegd. Voor de beoogde bouwlocatie is een locatietoets van toepassing.

Van faciliteren van een beurssysteem naar vrije handel in beursrechten

In 2015 wijzigt het college[13] de toepassing van de regeling. Er wordt opgenomen dat de gemeente Nieuwkoop een 'louter faciliterende rol heeft' en niet aansprakelijk kan worden gesteld voor financiële schade van het verdwijnen van beursrechten als gevolg van het afschaffen van het beurssysteem. Dit doet de gemeente omdat de provincie de gemeentelijke bevoegdheid om een Ruimte voor Ruimte-regeling te hebben, kan afschaffen.[14] Op dat moment is er namelijk een provinciale evaluatie van het glassaneringsbeleid bezig. Ook wordt aan de regeling toegevoegd dat de koper of bouwer dient aan te tonen dat met de voorgenomen ontwikkeling de ruimtelijke kwaliteit gelijk blijft of verbetert.
Omdat de beursrechten vooral buiten de beurs om werden verhandeld, is de officiële beurs in 2017 opgeheven. Het handelen in beursrechten is blijven bestaan.[15] De gemeente heeft hiermee geen faciliterende rol meer bij het verhandelen van rechten, maar houdt nog wel een register bij waarin glasrechten die worden benut zijn opgenomen.[16] De gemeente heeft zelf geen inzicht in de transacties, maar past het register aan op verzoek van degenen die beursrechten kopen of verkopen of wanneer de regeling wordt toegepast.

---

[13] *Gemeente Nieuwkoop. (2015, 18 augustus). Collegebesluit Toepassing Ruimte voor Ruimte-regeling (RvR) op alternatieve (bouw-)locaties.*

[14] *Gemeente Nieuwkoop. (2015, 13 januari) Aanpassen beursreglement januari 2015.*

[15] *Gemeente Nieuwkoop. (2017, 21 februari). Collegebesluit Afschaffen van het beurssysteem beursrechten.*

[16] *Ruimte voor ruimte regeling | Gemeente Nieuwkoop*

De gemeente stelt een eigen Ruimte voor Ruimte-regeling in

De Ruimte voor Ruimte-regeling is officieel onderdeel van de Nota Ruimtelijk beleid van de gemeente Nieuwkoop. Hierin staan niet de precieze voorwaarden voor toepassing (zie daarvoor het kader hierboven), maar wel de visie die de gemeente heeft. In de nota staat dat gezien de aanzienlijke hoeveelheid gesloopte glasopstanden, de bouw van meer compensatiewoningen voor de hand ligt. In de nota staat: "*Voor het toevoegen van nieuwe bouwlocaties buiten de kernen is RvR een geschikt middel".*[17] De gemeente had de ruilvoet strenger of ruimer kunnen maken, maar houdt vast aan de oude provinciale ruilvoet. Uit gesprekken is gebleken dat de gemeente dit doet omdat dit houvast geeft richting de provincie. Het is volgens de gemeente namelijk zeker dat de provincie de ruimtelijke kwaliteitsverbetering voldoende onderbouwd vindt als aan de ruilvoet wordt voldaan, waardoor niet elke casus als uitzondering aan de provincie hoeft te worden toegestuurd. Ook zou met het vasthouden aan de ruilvoet richting initiatiefnemers duidelijkheid worden geschept, omdat er geen uitzonderingen mogelijk zijn.

De gemeente faciliteert het gebruik van de Ruimte voor Ruimte-regeling. Zij zet het publiekrechtelijke instrumentarium in om woningen mogelijk te maken en ziet het toevoegen van woningen op basis van de regeling als positief, maar speelt hierin geen proactieve rol. Wel heeft zij aanvullend beleid vastgesteld om de werking van de regeling uit te breiden en in een groter gebied toe te kunnen passen via de Ruimte voor Ruimte extra-regeling en de visie Maatwerkgebieden. Verder blijkt uit gesprekken dat de gemeente de ruilvoet één-op-één toepast. Een initiatief moet in ieder geval voldoen aan de ruilvoet, anders wordt er niet bestuurlijk aan meegewerkt. Een van de redenen hiervoor is dat de gemeente hiermee zeker is van medewerking van de provincie aan het initiatief.

Ruimte voor Ruimte extra (RvRx)

In de Nota Ruimtelijk Beleid van 2019 wordt de Ruimte voor Ruimte extra (RvRx)-regeling geïntroduceerd. De RvRx-regeling maakt het mogelijk om tegen inlevering van 2.500 extra beursrechten maximaal 300 m2 van de bedrijfsgebouwen te laten staan. Volgens de oorspronkelijke regeling moeten alle bedrijfsgebouwen gesloopt worden en moet een bedrijf volledig worden beëindigd. Er zijn echter diverse inwoners met de wens om na beëindiging van het bedrijf op hobbymatige of kleinschalige basis nog activiteiten uit te voeren, waarvoor een klein bedrijfsgebouw nodig is.[18]

Visie maatwerkgebieden

Zoals in paragraaf 1.1 werd beschreven, hebben overheden met de glastuinbouwsector afgesproken dat gemeenten éérst een visie maatwerkgebied vaststellen, alvorens over te gaan tot transformatie van voormalig concentratiegebied, waar de Ruimte voor Ruimte-regeling niet mogelijk was. De gemeente werd tot 2024 regelmatig benaderd door kwekers die wilden stoppen of over wilden stappen naar een andere (niet-agrarische) bedrijfsvoering, door andere bedrijven die zich wilden vestigen, door particulieren met woningbouwwensen en door initiatieven op het gebied van recreatie en toerisme. Door de status van het gebied en het ontbreken van een visie maatwerkgebieden, kon aan geen enkele van deze initiatieven tot dat moment medewerking worden verleend. De gemeente beoogt met deze visie wel meer ruimte te geven voor wenselijke initiatieven.

In september 2024 stelt de gemeente Nieuwkoop daarom de Visie maatwerkgebieden vast. Deze visie maakt het mogelijk om beursrechten te verkrijgen door het saneren van kassen in het

---

[17] *Gemeente Nieuwkoop. (2024,1 januari). Nota ruimtelijk beleid Gemeente Nieuwkoop. Te raadplegen via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR707880*

[18] *Gemeente Nieuwkoop. (2019). Nota ruimtelijk beleid.*

maatwerkgebied.[19] Het was eerder wel al mogelijk om in dit gebied een compensatiewoning te realiseren met beursrechten van een andere kavel, maar niet om kassen in dit gebied te saneren in ruil voor beursrechten. Door deze gemeentelijke toepassing van het provinciaal beleid, wordt de oppervlakte in de gemeente die geschikt is om deel te nemen aan de Ruimte voor Ruimte-regeling uitgebreid. De maatwerkgebieden liggen op vijf locaties en beslaan in totaal 120 hectare grond, waarvan 32 hectare met glastuinbouwbedrijven.

1.2. Afwijken van de ruilvoet: van maatwerktoepassingen naar Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven

Ondanks de wens van de gemeente om geen uitzondering te maken op de ruilvoet zoals benoemd in provinciaal beleid, zijn er drie gevallen uit het verleden bekend waar glasopstanden zijn verruild voor een compensatiewoning, maar waar de ruilvoet anders is toegepast. Deze initiatieven kwamen bij de gemeente als Ruimte voor Ruimte-aanvragen, maar er bleken te weinig opstanden te zijn om te kunnen omzetten in de gewenste compensatiewoningen. Uit gesprekken is gebleken dat de provincie deze locaties belangrijke plekken vond voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. De gemeente heeft in deze gevallen maatwerk toegepast: de doelstelling was gelijk aan de Ruimte voor Ruimte-doelstellingen, maar "vanwege bijzondere omstandigheden (die zwaarwegend waren in de totale afweging van belangen) is uitgegaan van een maatwerkbenadering". Door de afwijking op de ruilvoet en door het toevoegen van meer dan drie woningen, vallen deze initiatieven *niet* onder de Ruimte voor Ruimte-regeling. In deze gevallen is er een bestemmingsplanprocedure doorlopen, omdat niet werd voldaan aan de voorwaarden van wijzigingsbevoegdheid van het college binnen bestemminsplannen.

In december 2024 werd de mogelijkheid om meer dan drie woningen toe te voegen vervat in gemeentelijk beleid. Het 'Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven' werd vastgesteld, waardoor particuliere woningbouwinitiatieven waar vier of meer woningen worden toegevoegd nu een eigen kader hebben. Deze vallen (nog steeds) niet onder de Ruimte voor Ruimte-regeling.[20]

Doel van het vaststellen van het afwegingskader was om te zorgen dat er duidelijkheid ontstaat over wanneer maatwerktoepassingen mogelijk zijn. Door het minimum van 3 woningen, blijven maatwerktoepassingen niet mogelijk bij kleinere ontwikkelingen. Binnen het Nieuwkoopse beleid vallen alle initiatieven waarbij meer dan 3 woningen worden toegevoegd dus niet onder de Ruimte voor Ruimte-regeling. Zoals blijkt uit het afwegingskader wordt het beginsel dat er (ruimtelijke) maatregelen worden genomen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren ook bij deze grotere ontwikkelingen toegepast.

[19] *Gemeente Nieuwkoop. (2024, 6 september). Visie Maatwerkgebieden. Te raadplegen via: https://nieuwkoop.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/dd897e94-e920-4ce1-8925-25bee350e6d9*

[20] *Document nieuwkoop - Stroomschema afwegingskader - VERSIE 27-11 (n.a.v. vragen Natuurlijk Nieuwkoop) - iBabs Publieksportaal*

1.3. Ruimtelijke procedures en bevoegdheden

Kernbevinding: Met de invoering van de Omgevingswet zijn de wettelijke procedures en bevoegdheden voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling flink gewijzigd. De wijzigingsbevoegdheid van het college, die van toepassing was binnen de meeste bestemmingsplannen buitengebied, is niet langer in werking. Hiermee is de gemeenteraad in gevallen waarin sanering met compensatie wordt gecombineerd altijd het bevoegd gezag. Alleen in gevallen waarin enkel een compensatiewoning op basis van beschikbare beursrechten wordt gerealiseerd kan het college zonder tussenkomst van de raad de procedure doorlopen.

Van toepassing voor 1 januari 2024

Voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling was tot 1 januari 2024 de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het wettelijk kader. Hierbij golden de volgende ruimtelijke procedures en bevoegdheden.

Type	*Procedure*	*Bevoegd gezag*	*Geschiktheid*	*Toepassing*
Omgevingsvergunning	**Binnenplanse afwijking** *Reguliere procedure, geen zienswijzen, wel bezwaar, beroep en hoger beroep.*	College van B&W	Niet geschikt voor het toevoegen van bouwtitels of het wegnemen van bestaande bouwmogelijkheden.	Geen toepassing voor de Ruimte voor Ruimte-regeling.
	Buitenplanse afwijking *Uitgebreide procedure met zienswijzen, beroep en hoger beroep.*	College van B&W	Geschikt voor het toevoegen van een bouwtitel, niet geschikt voor het wegnemen van bestaande bouwmogelijkheden.	Toepasbaar voor de bouw van een compensatiewoning als iemand al de beschikking heeft over 'beursrechten'. Deze rechten moeten dus wegbestemd en feitelijk gesloopt zijn (met een andere procedure).
Bestemmingsplan	**Wijziging bestemmingsplan** *Uitgebreide procedure met zienswijzen en rechtstreeks beroep bij de Raad van State, geen bezwaarfase of hoger beroep.*	College van B&W	Geschikt voor toevoegen van bouwtitel en het wegnemen van bouwmogelijkheden.	Alleen toepasbaar indien de Ruimte voor Ruimte-regeling expliciet in het bestemmingsplan is opgenomen, binnen de gestelde voorwaarden. De toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid lag bij het college, waarmee ook het bestemmingsplan werd aangepast. Niet toepasbaar als het plangebied van het bestemmingsplan wordt overschreden.
	Bestemmingsplan of herziening bestemmingsplan *Uitgebreide procedure met zienswijzen en rechtstreeks beroep bij de Raad van State, geen bezwaarfase of hoger beroep.*	Gemeenteraad	Geschikt voor toevoegen van bouwtitel en het wegnemen van bouwmogelijkheden.	Deze procedure, waarbij de raad het besluit neemt over een bestemmingsplan of herziening van het bestemmingsplan is de gebruikelijke procedure. Hiervan wordt dus gebruik gemaakt als er geen wijzigingsbevoegdheid kan worden toegepast.

Bestemmingsplan of herziening bestemmingsplan

Voor toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling geldt dus in beginsel dat het een bestemmingsplan wordt opgesteld of herzien, waarbij de gemeenteraad het bevoegd gezag is dat een besluit neemt over een voorstel. Onderdeel van dit voorstel kan zowel het toevoegen van een bouwtitel zijn als het wegnemen van bouwmogelijkheden (het wegbestemmen van huidige beursrechten of rechten voor agrarische bebouwing).

Wijziging bestemmingsplan op grond van een wijzigingsbevoegdheid

In een aantal bestemmingsplannen in Nieuwkoop is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen waarvan het college gebruik kon maken. Hiermee kon de Ruimte voor Ruimte-regeling worden toegepast met een wijziging bestemmingsplan waarbij het College van B&W het bevoegd gezag was. In vier bestemmingsplannen voor het buitengebied was deze wijzigingsbevoegdheid opgenomen:

- Bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop[21]
- Bestemmingsplan Glastuinbouw[22]
- Bestemmingsplan Noorden, Woerdense verlaat en Vrouwenakker [23]
- Bestemmingsplan Papenveer[24]

Een wijziging bestemmingsplan moest daarbij aan de volgende voorwaarden voldoen.

- Er geldt een ruilvoet van 5000m2 kas of 1000m2 andersoortig bedrijfsgebouw in ruil voor één compensatiewoning. In het bestemmingsplan glastuinbouw is er ook de mogelijkheid om boom- en sierteelt te saneren, waarbij een ruilvoet van 2,25 hectare in ruil voor één compensatiewoning geldt.[25]
- Bij een sanering kunnen nooit meer dan drie woningen per compensatielocatie worden bijgebouwd. Als dit wel zo is, is er sprake van maatwerk. Voorwaarden hiervoor zijn opgenomen in het Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven en ruimtelijke kwaliteitsverbetering.[26]
- De datum van sloop mag niet voor 2003 liggen.
- De te saneren kassen en gebouwen moeten dateren van voor 2007.
- De nieuw te bouwen woningen hebben een inhoud van maximaal 750 m3 .
- Alle bedrijfsbebouwing en gerelateerde verharding op de saneringslocatie wordt gesaneerd.

Deze procedure was niet toepasbaar als het plangebied van het bestemmingsplan wordt overschreden, bijvoorbeeld als de compensatiewoning in een ander plangebied dan waar de sanering van de kassen plaatshad. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit instrument in het geheel praktisch niet meer toepasbaar. Hiermee kan dus het omgevingsplan niet meer gewijzigd worden, ook niet nu nog sprake is van de tijdelijke delen van het omgevingsplan die de werking van de voormalige bestemmingsplannen hebben ingenomen.

Omgevingsvergunning

Als een initiatiefnemer al de beschikking had over beursrechten (via de handel vanuit een andere ruimtelijke procedure waarin deze waren vrijgekomen) kon met een omgevingsvergunning een bouwtitel worden toegevoegd. Het college was hierbij het bevoegd gezag en de gemeenteraad had bepaald dat voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling geen Verklaring Van Geen Bedenkingen (VVGB) nodig was.[27] De reguliere procedure van een Omgevingsvergunning was hierbij dan van toepassing.

---

[21] *Gemeente Nieuwkoop. (2016, 3 november). Bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop. Te raadplegen via deze link.*

[22] *Gemeente Nieuwkoop. (2013, 28 maart). Bestemmingsplan Glastuinbouw. Te raadplegen via deze link.*

[23] *Gemeente Nieuwkoop. (2013, 30 mei). Bestemmingsplan Noorden, Woerdense Verlaat en Vrouwenakker. Te raadplegen via link.*

[24] *Gemeente Nieuwkoop. (2013, 28 maart). Bestemmingsplan Langeraar en Papenveer. Te raadplegen via deze link.*

[25] *Overigens is deze mogelijkheid nooit gebruikt omdat sierteelt in het gebied zeer beperkt aanwezig is.*

[26] *Gemeente Nieuwkoop. (2024 12 december). Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven en ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Te raadplegen via: .*

[27] *Gemeente Nieuwkoop. (2023, 13 juli). Lijst van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad van Nieuwkoop is vereist. Te raadplegen via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR698796*

Na invoering Omgevingswet op 1 januari 2024

Voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling is vanaf 1 januari 2024 de Omgevingswet van toepassing als wettelijk kader. Hierbij gelden de volgende ruimtelijke procedures en bevoegdheden.

Type	*Procedure*	*Bevoegd gezag*	*Geschiktheid*	*Toepassing*
Vergunning	**Vergunning (BOPA)** *Reguliere of uitgebreide procedure. Bezwaarfase of zienswijzen, beroep en hoger beroep.*	College van B&W	Geschikt voor het toevoegen van een bouwtitel, niet geschikt voor het wegnemen van bestaande bouwmogelijkheden.	Toepasbaar voor de bouw van een compensatiewoning als iemand al de beschikking heeft over 'beursrechten'. Deze rechten moeten dus wegbestemd en feitelijk gesloopt zijn (met een andere procedure).
	Vergunning (BOPA) *Reguliere of uitgebreide procedure. Bezwaarfase of zienswijzen, beroep en hoger beroep.*	College van B&W, adviesrecht door de gemeenteraad	Geschikt voor het toevoegen van een bouwtitel, niet geschikt voor het wegnemen van bestaande bouwmogelijkheden.	Niet van toepassing bij de Ruimte voor Ruimte-regeling. Deze is expliciet uitgezonderd in het aanwijzingsbesluit Adviesrecht. Wel toepasselijk voor het Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven.
Omgevingsplan	**Wijziging omgevingsplan** *Uitgebreide procedure met zienswijzen en rechtstreeks beroep bij de Raad van State, geen bezwaarfase of hoger beroep.*	Gemeenteraad *Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan het college, maar dat is in Nieuwkoop niet het geval.*	Geschikt voor toevoegen van bouwtitel en het wegnemen van bouwmogelijkheden.	Toepasbaar voor wijziging van het omgevingsplan en voor toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling.

De Ruimte voor Ruimte-regeling zelf heeft geen wijzigingen ondergaan door de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024. De procedures om de regeling te kunnen toepassen voor initiatiefnemers zijn wel gewijzigd.

Wijziging omgevingsplan

Voor het gelijktijdig toevoegen van een bouwtitel en het wegnemen van bouwmogelijkheden is in Nieuwkoop nu altijd een wijziging van het omgevingsplan nodig. Aangezien de raad deze bevoegdheid niet heeft gedelegeerd aan het college is het niet mogelijk om zonder tussenkomst van de raad een locatie te saneren en beursrechten te verkrijgen.[28]

Vergunningsprocedure

De wijzigingsbevoegdheid van het college vanuit de voormalige bestemmingsplannen is niet langer bruikbaar, met de invoering van de Omgevingswet. Wel kan het college via een vergunningprocedure nog steeds bouwtitels toevoegen als een initiatiefnemer reeds beschikt over beursrechten.
Bij buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA) kan de raad besluiten om bindend adviesrecht te verplichten. De gemeenteraad heeft hiervoor een lijst vastgesteld op 3 februari 2022. In deze Lijst adviesrecht is opgenomen dat voor het toevoegen van een woning in het kader van de Ruimte voor

[28] *Gemeente Nieuwkoop. (2024). Nota Ruimtelijk beleid gemeente Nieuwkoop. Te raadplegen via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR707880*

Ruimte-regeling *geen* advies aan de raad hoeft te worden gevraagd.[29] Dit betekent dat het college zelfstandig kan besluiten over het verlenen van een vergunning ten behoeve van het bouwen van een compensatiewoning.

Toetsing van initiatieven

Voor initiatiefnemers brengt de invoering van de Omgevingswet ook nog andere veranderingen met zich meer voor de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling. De belangrijkste verandering is dat de toets van de 'Goede Ruimtelijke Ordening' is vervangen door de toets Evenwichtige Toedeling Functies aan Locaties (ETFAL). Belangrijkste punt van deze wijziging is dat onder ETFAL ook motieven mogen meewegen die niet direct betrekking hebben op de ruimtelijke ordening, zoals bijvoorbeeld gezondheid, economie, voorzieningen in de omgeving en participatie. Het afwegings- en toetsingskader is daarmee ruimer geworden.

1.4. Bedrijfssaneringsregeling

De Ruimte voor Ruimte-regeling is bedoeld voor het toevoegen van maximaal drie woningen. Dit betekent dat alle wooninitiatieven van deze omvang worden beoordeeld volgens dezelfde voorwaarden. De Ruimte voor Ruimte-regeling geldt alleen voor agrarische bedrijfslocaties. Voor andere te saneren bedrijfslocaties binnen bestaande kernen is er de bedrijfssaneringsregeling.[30]

1.5. Vergelijking met andere gemeenten

Kernbevinding: De Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop is grotendeels identiek aan die van twee andere Zuid-Hollandse gemeenten en qua uitgangspunten vergelijkbaar met die van een Gelderse gemeente. In vergelijking met andere Zuid-Hollandse gemeenten kent Nieuwkoop wel minder mogelijkheden om af te wijken van de ruilvoet (bij kleine initiatieven). In vergelijking met de Gelderse gemeente kent de Ruimte voor Ruimte-regeling ook minder flexibiliteit. Deze kan bijvoorbeeld niet worden ingezet voor uitbreiding van een bestaande woning.

Om de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop op waarde te kunnen schatten, is het belangrijk om een vergelijking de maken met andere gemeenten. In deze paragraaf vergelijken we de regeling en de toepassing in Nieuwkoop met drie gemeenten: Alphen aan den Rijn, Oude IJsselstreek en Zuidplas.

Vergelijkingscriteria

Bij het selecteren van gemeenten zijn criteria toegepast. In de vergelijking wil de rekenkamer zowel binnen dezelfde provinciale regels als binnen een andere provincie toetsen, moet een soortgelijke regeling aan de orde zijn, de gemeenten moeten eenvoudig en navolgbaar toetsbaar zijn op basis van documentatie (efficiënte onderzoekbaarheid). De volgende drie gemeenten zijn hierop geselecteerd.

- **Alphen aan den Rijn en Zuidplas** zijn gemeenten in de provincie Zuid-Holland met een groot buitengebied waar net als in Nieuwkoop een groot aantal (voormalige) glastuinbouwbedrijven zijn. In Alphen aan den Rijn is de gemiddelde grootte per bedrijf daarnaast relatief laag (700 m2). Het gaat daarnaast om gemeenten die te maken hebben met hetzelfde provinciale beleidskader en een vergelijkbare potentie op het gebied van sanering van glastuinbouw.[31]

---

[29] *Gemeente Nieuwkoop (2022, 3 februari). Lijst adviesrecht gemeenteraad Nieuwkoop. Te raadplegen via: https://nieuwkoop.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/75f6fbb2-1699-4c57-99e8-6bfa65fc0744?documentId=6157f29a-a6c1-4b8b-bfeb-10be5d13e325&agendaItemId=d4d4a7e5-f11a-459e-bd41-16ec747bf047*

[30] *Gemeente Nieuwkoop. (2024). Stroomschema particuliere woningbouwinitiatieven.*

[31] *Boerenbusiness.nl (2017, 9 februari). Welke gemeente kent grootste oppervlakte glastuinbouw? Te raadplegen via: https://www.boerenbusiness.nl/top5/artikel/10873344/welke-gemeente-kent-grootste-oppervlakte-glastuinbouw*

- **Oude IJsselstreek** is een gemeente waarin in 2023 een relevant nieuw beleidskader is vastgesteld: het zogenaamde Uitnodigingskader Wonen buitengebied.[32] Dit beleidskader draagt niet de naam Ruimte voor Ruimte-regeling, maar functioneert wel op een vergelijkbare manier.

Overeenkomsten tussen Nieuwkoop en andere gemeenten

Alphen aan den Rijn en Zuidplas hebben net als Nieuwkoop de mogelijkheid om de Ruimte voor Ruimte-regeling toe te passen, opgenomen in een aantal van hun omgevingsplannen. Dit betekent dat de colleges van deze gemeenten onder voorwaarden kunnen besluiten om het bouwen van een compensatiewoning toe te staan. De ruilvoet is gelijk aan de gemeente Nieuwkoop, ook de overige voorwaarden zijn vergelijkbaar.

Verschillen tussen Nieuwkoop en andere gemeenten

Verschillen met Zuidplas (Zuid-Holland)

In de gemeente Nieuwkoop is maatwerk voorbehouden aan initiatieven van meer dan drie woningen. In de gemeente Zuidplas staat in de regeling dat de genoemde voorwaarden niet uitputtend zijn en dat er sprake dient te zijn van maatwerk. Ook staat hierin dat van de regeling afwijkende ruimtelijke initiatieven met een duidelijke ruimtelijke kwaliteitsverbetering door de gemeente aan de provincie zullen worden voorgelegd.[33] In Nieuwkoop is dit onderdeel het Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven en ruimtelijke kwaliteitsverbetering, waarbij wordt aangegeven dat dit gaat om initiatieven van meer dan drie woningen. .

Verschillen met Alphen aan den Rijn (Zuid-Holland)

Ook Alphen aan den Rijn heeft de mogelijkheid tot maatwerk expliciet opgenomen in het beleid. Hierin staat: *"Bij het beoordelen van aanvragen kan van het voornoemde beoordelingskader worden afgeweken in die gevallen dat onverkorte toepassing daarvan voor één of meer belanghebbenden onevenredig is in verhouding tot de hiermee te dienen doelen. In deze gevallen alsmede in gevallen die niet zijn geregeld in dit document wordt naar redelijkheid en billijkheid besloten."* Daarnaast kent het Alphens beleid de mogelijkheid om een staffelmethode toe te passen voor de inhoudsmaat. Zo is er in Boskoop een compensatiewoning gerealiseerd in ruil voor 4.876 in plaats van 5.000 beursrechten. Een ander verschil is dat in Alphen aan den Rijn compensatie naast sanering ook kan plaatsvinden door het co-financieren van natuurprojecten.[34] Een dergelijke mogelijkheid is in Nieuwkoop geen onderdeel van de regeling.

Verschillen met Oude IJsselstreek (Gelderland)

De gemeente Oude IJsselstreek heeft geen Ruimte voor Ruimte-regeling, maar wel functieveranderingsbeleid dat op een vergelijkbare manier functioneert.[35] Kern van het beleid is dat in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen een woning mag worden gebouwd op het bestaande erf. De sloop van agrarische bedrijfsgebouwen levert ontwikkelpunten op. Deze kunnen op hetzelfde erf of op een nieuw te ontwikkelen erf worden ingezet voor de bouw van een woning of de uitbreiding van een bestaande woning. Ook is het mogelijk bestaande gebouwen her te gebruiken of

---

[32] *Gemeente Oude IJsselstreek. (2025, 15 mei). Uitnodigingskader wonen buitengebied gemeente Oude IJsselstreek. Te raadplegen via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR739292/1*

[33] *Gemeente Zuidplas. (2010, 1 oktober). Informatienota Ruimte voor Ruimte-regeling. Te raadplegen via: https://zuidplas.notubiz.nl/document/77984/1*

[34] *Gemeente Alpen aan den Rijn (2017, 9 maart). Ruimte voor Ruimte-regeling Greenport Regio Boskoop. Te raadplegen via https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR445020/1#bijlage_2_Voorbeelden_Ruimte-voor-Ruimte*

[35] *Gemeente Oude IJsselstreek. (2023, 27 september). Uitnodigingskader wonen buitengebied gemeente Oude IJsselstreek. Te raadplegen via: https://www.oude-ijsselstreek.nl/sites/default/files/2023-11/Uitnodigingskader%20wonen%20buitengebied.pdf*

om te zetten naar een woonbestemming. De regeling houdt ook rekening met agrariërs die gefaseerd hun bedrijf willen beëindigen. Eventuele sloopmeters blijven bewaard en de ontwikkelpunten die dit oplevert kunnen later, na volledige bedrijfsbeëindiging, alsnog worden ingezet. Het functieveranderingsbeleid, dat in 2023 is vastgesteld, is nog geen onderdeel van omgevingsplannen.

Tabel: Overzicht verschillen Ruimte voor-Ruimte regeling Nieuwkoop en andere gemeenten.

Aspect	Nieuwkoop	Zuidplas	Alphen aan den Rijn	Oude IJsselstreek
Methode	Ruilvoet: 5.000 beursrechten per woning	Ruilvoet: 5.000 beursrechten per woning	Ruilvoet: 5.000 beursrechten per woning	Ontwikkelpunten voor diverse typen sanering
Compensatie-vorm	Nieuwe woningen	Nieuwe woningen	Nieuwe woningen en cofinanciering natuurprojecten (als tegenprestatie)	Nieuwe woningen en uitbreiding bestaande woningen
Mogelijkheid tot afwijken van de ruilvoet	Geen mogelijkheid tot afwijken, enkel de mogelijkheid om bedrijfsbebouwing gedeeltelijk te behouden en maatwerk mogelijk bij meer dan 3 woningen	Afwijkende initiatieven die wel ruimtelijke kwaliteit verbeteren worden aan provincie voorgelegd	Afwijkingen toegestaan binnen kaders van redelijkheid en billijkheid	Flexibel puntensysteem met mogelijkheid tot gefaseerde bedrijfsbeëindiging

2. Toepassing van de regeling

Met dit hoofdstuk geven we inzicht in hoe vaak en met welk resultaat gebruik is gemaakt van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode. Daarbij gaan we specifiek in op de gerealiseerde verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast gaan we in dit hoofdstuk in op het casusonderzoek dat we hebben verricht naar zes ruimtelijke ontwikkelingen die zijn aangevraagd, waarvan er twee zijn gerealiseerd of nog in procedure zijn. Voor deze ontwikkelingen zetten we uiteen welk proces is gevolgd door de initiatiefnemers en de gemeente, en wat daarbij ervaren knelpunten en succesfactoren waren. De toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling wordt ook getoetst aan de geldende (juridische) kaders.

In dit hoofdstuk worden de onderstaande deelvragen beantwoord:

3. Hoe vaak is er gebruikgemaakt van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode en welke resultaten had dit voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit?
4. Welk proces is er doorlopen bij de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling bij elk van de aanvragen gedurende de onderzoeksperiode en wat waren daarbij knelpunten en succesfactoren?
5. In hoeverre verliep de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode volgens de geldende (juridische) kaders?

2.1. Toepassing van de regeling

Kernbevinding: De Ruimte voor Ruimte-regeling is tussen 2014 en 2024 toegepast op 24 locaties. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van 23 nieuwe woningen. In drie gevallen waar één of meerdere compensatiewoningen zijn gerealiseerd waren alle beursrechten afkomstig van het eigen perceel; in de overige gevallen waren er (ook) beursrechten van anderen nodig. De regeling heeft in de afgelopen tien jaar geleid tot de sanering van 79.449 m2 overbodige opstallen, waarvan 75.020 m2 glasopstanden. Voor meer dan 60.000 beursrechten uit de periode vóór 2014 zijn nog geen compensatiewoningen gebouwd. In het overgrote deel van de initiatieven is de raad aan zet is geweest om een besluit te nemen.

In bijlage 2 vindt u een schematisch overzicht van de toepassingen van de Ruimte voor Ruimte-regeling in de onderzoeksperiode (vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2024). De onderzoekers zijn nagegaan op welke percelen er door inzet van de Ruimte voor Ruimte-regeling wijzigingen zijn aangebracht. Daarbij wordt aangegeven hoeveel woningen zijn teruggeplaatst als compensatiewoningen, indien dat aan de orde is. Locaties waar enkel glas of bedrijfsopstallen zijn gesaneerd, leiden daarom tot 0 compensatiewoningen. Ook geeft het overzicht inzicht in de vraag van welk perceel – het perceel waar wordt teruggebouwd of een ander – de beursrechten afkomstig zijn. Het is belangrijk hierbij op te merken dat er percelen zijn met beursrechten die vóór 2014 zijn gesaneerd, en waarvan de beursrechten nog beschikbaar zijn. Volgens een overzicht dat de onderzoekers van de gemeente ontvingen, waren er in mei 2025 nog 62.142 beursrechten van opstallen die vóór 2014 werden gesaneerd waarvoor geen compensatiewoningen zijn gerealiseerd. Uit het overzicht van de toepassing van de regeling komen de volgende bevindingen.

De Ruimte voor Ruimte-regeling is 24 keer toegepast met 23 nieuwe woningen tot gevolg

Van 1 januari 2014 tot en met december 2024 is de Ruimte voor Ruimte-regeling op 24 locaties succesvol toegepast. Op acht locaties is enkel glas wegbestemd, en geen woning teruggeplaatst. In vier van die acht gevallen zijn wel bedrijfswoningen omgezet in burgerwoningen.

Voor elf toepassingen geldt dat er per locatie één woning is teruggeplaatst. Op drie locaties zijn twee woningen gerealiseerd, en op twee locaties drie woningen. Opgeteld heeft de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling geleid tot 23 nieuwe woningen in de gemeente Nieuwkoop en daarnaast zijn vier bedrijfswoningen omgezet naar reguliere woningen.

Type toepassing		Toepassing
Toekennen beursrechten	Toekenning beursrechten na sanering zonder wegbestemmen glas	1
Wegbestemmen glas en toekennen beursrechten	Verkrijgen beursrechten en omzetting bedrijfswoning naar burgerwoning	4
Wegbestemmen glas en toekennen beursrechten	Enkel verkrijgen beursrechten	4
Bouw compensatiewoning	Toevoegen 1 woning	11
Bouw compensatiewoning	Toevoegen 2 woningen	3
Bouw compensatiewoning	Toevoegen 3 woningen	2

Er zijn bij de onderzoekers nog vier casussen bekend waarvoor geldt dat eerder een bestemmingsplanprocedure is gestart, die geen doorgang heeft gevonden vanwege de voorbereidingen van de Visie maatwerkgebieden en de invoering van de Omgevingswet. In drie van die vier casussen geldt dat de (ambtelijke) voorbereiding van de ruimtelijke procedure is gestart, maar dat er nog geen plan is gepubliceerd.

Meer dan 70.000 m2 glasopstanden zijn gesaneerd

Het belangrijkste doel van de Ruimte voor Ruimte-regeling is om verrommeling in het buitengebied tegen te gaan. Daarom hebben we in dit onderzoek gekeken hoeveel kassen of andere opstallen gesaneerd zijn tijdens de looptijd van de regeling. Uit de ontvangen informatie is gebleken dat de regeling in de afgelopen tien jaar heeft geleid tot de sanering van meer dan 70.000 m2 overbodig geworden glasopstanden, en meer dan 4.000 m2 bedrijfsopstallen.

Er worden veelvuldig beursrechten van andere percelen ingezet

In drie gevallen waar één of meerdere compensatiewoningen zijn gerealiseerd, waren alle beursrechten afkomstig van het eigen perceel. In alle andere gevallen moest de eigenaar van het perceel elders beursrechten aankopen om te voldoen aan de ruilvoet van 5.000 m2 glasopstanden of 1.000 m2 bedrijfsopstallen om een woning te mogen bouwen.

In verreweg de meeste gevallen is de raad als bevoegd gezag betrokken geweest

In alle gevallen binnen de onderzoeksperiode heeft toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling tot op heden plaatsgevonden voordat de Omgevingswet van kracht is geworden. In 17 van de 24 toepassingen van de Ruimte voor Ruimte-regeling was de gemeenteraad het bevoegd gezag om het bestemmingsplan of de herziening van het bestemmingsplan vast te stellen.
Het college van B&W heeft in 5 gevallen binnen de wijzigingsbevoegheid van het bestemmingsplan een besluit genomen waarmee bouwtitels werden toegevoegd en of bouwmogelijkheden werden wegbestemd. In één geval heeft het college als bevoegd gezag zonder bestemmingsplanprocedure een omgevingsvergunning verstrekt en de raad hierbij gevraagd om een VVGB te verlenen. Hierbij zijn de agrarische bouwmogelijkheden wegbestemd via een separate procedure, namelijk omdat binnen één jaar ook het geldende bestemmingsplan werd herzien. In een geval is er (voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen) glas gesaneerd en zijn beursrechten toegekend zonder dat een ruimtelijke procedure had plaatsgevonden om het glas 'weg te bestemmen'.

Samengevat zijn de volgende procedures doorlopen.[36]

Type	*Procedure*	*Bevoegd gezag*	*Aantal keren toegepast*
Omgevingsvergunning	Buitenplanse afwijking	College van B&W	1
Bestemmingsplan	Wijziging bestemmingsplan	College van B&W	5
	Bestemmingsplan of herziening bestemmingsplan	Gemeenteraad	17

Uit gesprekken blijkt dat handhaving of kassen daadwerkelijk worden gesloopt niet intensief plaatsvond. Wel werd de juridische procedure hiervoor doorlopen. Omdat er in Nieuwkoop veel kassen reeds gesloopt zijn en initiatiefnemers beursrechten in bezit hebben, waren regelmatig bij procedures beursrechten betrokken waarvoor eerder al de glastuinbouwbestemming was weggehaald.

Uiteraard gold voor elk van de procedures dat de deelnemer niet alleen aan de voorwaarden van de regeling moet voldoen, maar ook aan overige voorwaarden voor een omgevingsvergunning of bestemmingsplanprocedure. Zo moest het initiatief passen in de omgeving (de landschappelijke inpassing) en werd een toets uitgevoerd op onder andere de aspecten verkeer en milieu. Ook moest participatie met de omgeving plaatsvinden.

2.2. Toepassing van maatwerk

In drie gevallen binnen de onderzoeksperiode heeft het college besloten af te wijken van de geldende ruilvoet van 5.000 m2 beursrechten of 1.000 m2 bedrijfsgebouwen om een woning te mogen realiseren op voormalig agrarische grond. Deze herzieningen van het bestemmingsplan hebben plaatsgevonden vóórdat het nieuwe Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven in werking trad en golden als maatwerktoepassingen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Ze werden bij de gemeente geïntroduceerd als Ruimte voor Ruimte-aanvragen, en lijken daar in eerste instantie ook op doordat glasopstallen worden gesaneerd en er een ruilvoet wordt toegepast om meerdere woningen te mogen terugbouwen. Deze maatwerktoepassingen vallen echter niet onder de reguliere Ruimte voor Ruimte-regeling, doordat er meer dan drie woningen worden gerealiseerd én de ruilvoet afwijkt van het gemeentelijk beleid. Het gaat om de volgende drie gevallen: Landlustpad, Ter Aar; Paradijsweg westzijde, Ter Aar; en Meije, Nieuwkoop.

Om dit type ontwikkelingen mogelijk te blijven maken binnen specifiekere kaders, heeft de gemeenteraad in 2024 het Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven vastgesteld (zie hoofdstuk 1). Het Afwegingskader is daarmee een regeling náást de Ruimte voor Ruimte-regeling geworden, die het mogelijk maakt vier of meer woningen te realiseren onder voorwaarden.
Bij de vaststelling van het Afwegingskader is door de gemeenteraad de motie aangenomen waarin de rekenkamer wordt gevraagd deze evaluatie naar de Ruimte voor Ruimte-regeling uit te voeren.

[36] *De aantallen tellen niet op tot 24 omdat er bij één locatie zowel een (verwerkt in een algemene) herziening van het bestemmingsplan opvolgend aan een buitenplanse afwijking via een omgevingsvergunning heeft plaatsgevonden.*

2.3. Analysekader casusonderzoek

Werkwijze Ruimte voor Ruimte

Initiatiefnemers voor de Ruimte voor Ruimte-regeling zijn soms glastuinbouw- of agrarische bedrijven die hun bedrijf wensen te saneren in ruil voor de bouw van maximaal drie woningen, waarop het glas en/of de bedrijfsopstallen worden gesloopt. Ook kunnen initiatiefnemers particulieren zijn die een kavel tot hun beschikking hebben waarop zij willen bouwen door gebruik te maken van de Ruimte voor Ruimte-regeling, maar die zelf geen beursrechten tot hun beschikking hebben en die bij (voormalig) ondernemers moeten kopen. Initiatiefnemers moeten zich daarom eerst ervan vergewissen dat de glasopstanden of bedrijfsopstallen die zij hebben gezamenlijk zullen optellen tot een aantal meters dat aan de ruilvoet voldoet. Beursrechten kunnen ook op de vrije markt worden verkregen.

Dan volgt een aanvraag wijziging van het omgevingsplan ter plaatse van de nieuw te bouwen woning, alsook ter plaatse van een eventuele tweede locatie waar beursrechten vandaan komen. Als er sprake is van twee locaties wordt de aanvraag vervat in één omgevingsplanprocedure die beide percelen omvat. De kosten en uitvoering van het maken van het omgevingsplan worden bekostigd door de initiatiefnemer. In het omgevingsplan moet worden aangegeven op welke manier de ruimtelijke kwaliteit op de locaties wordt verbeterd.

Het proces (onder de Omgevingswet) ziet er als volgt uit:

- Een aanvraag voor de regeling begint vaak bij het Omgevingsloket en in afstemming met beleidsmedewerkers van de gemeente. Als uit gesprekken of documentatie blijkt dat het verzoek kans van slagen heeft, wordt de initiatiefnemer verzocht een **principeverzoek** in te dienen. Er bestaan ambtelijke en bestuurlijke principeverzoeken. Een ambtelijk principeverzoek kost de initiatiefnemer € 489,63 en leidt tot een schriftelijke ambtelijke reactie. Een bestuurlijk principeverzoek kost € 4.363,12 en leidt tot een collegeadvies en –standpunt.[37]
- Bij de **beoordeling** van de principeverzoeken wordt gekeken naar de ruilvoet en ruimtelijke geschiktheid van de beoogde bouwlocatie. De ruimtelijke kwaliteit wordt beoordeeld op de locatie waar glas verdwijnt, en waar compensatie wordt verricht. Er wordt een ETFAL-toets verricht.
- Na het principeverzoek kan de initiatiefnemer bij een positief besluit of positieve reactie een **ontwerp omgevingsplan** op (laten) stellen. Het ontwerpomgevingsplan wordt behandeld door het bevoegd gezag, waarover een procedureel besluit wordt genomen het ter inzage te leggen. Hierna wordt dit ontwerpomgevingsplan **ter inzage** gelegd door het bevoegd gezag.
- Na de periode van terinzagelegging waarin zienswijzen kunnen worden ingediend worden deze zienswijzen van een antwoord voorzien en (waar nodig) verwerkt in het omgevingsplan dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan bevoegd gezag.
- Na **inwerkingtreding** van het plan kan de indiener een aanvraag voor een **omgevingsvergunning** indienen.

Toelichting analysekader

Om knelpunten en succesfactoren in het proces en de beoordeling van de aanvragen voor de regeling te identificeren, helpt het om enkele van die aanvragen onder de loep te nemen. We voerden per casus een dossieronderzoek uit waarbij we zowel de inhoud als het proces rondom een Ruimte voor Ruimte-casus analyseerden aan de hand van het analysekader. Ook voerden we enkele gesprekken met initiatiefnemers die gebruik hebben gemaakt van de Ruimte voor Ruimte-regeling, om ook hun ervaring met de toepassing van de regeling in het onderzoek te kunnen betrekken.

[37] *Dit hier genoemde tarieven gelden voor 2025.*

Om de onderzoeksvragen compleet te kunnen beantwoorden dienen zowel de succespunten en knelpunten in de toepassing van de regeling aan de orde te komen alsook de vraag of de juiste kaders zijn gehanteerd. Om hierop antwoord te geven maken wij gebruik van het volgende analysekader.

Tabel analysekader

Onderzoeksaspect	Onderzoeksvragen	Subaspecten
Communicatie	Knel en succesfactoren (4)	De toegankelijkheid van de gemeente in de communicatie
		De responsiviteit van de gemeente voor reacties van initiatiefnemers
		Transparantie: de kwaliteit van de informatie over de procedure
Juridisch	Juridische kaders (5)	De juridische onderbouwing van gemeentelijke besluiten
		De consistente toepassing van regelgeving
		De onderbouwing rond mogelijkheden van maatwerktoepassing
Ruimtelijke onderbouwing	Knel/succesfactoren en juridische kaders (4–5)	De onderbouwing van de argumentatie t.a.v. ruimtelijke kwaliteit
		De toetsing aan gemeentelijke beleidsdoelen

2.4. Casusonderzoek

Kernbevinding: Voor initiatiefnemers die gebruikmaken van de Ruimte voor Ruimte-regeling zoals die bedoeld is door de gemeente, met de gewone ruilvoet, verloopt het proces met de gemeente over het algemeen naar tevredenheid. Wel duurt een procedure in de ogen van de initiatiefnemers (erg) lang. De gemeenteraad reageert kritisch als er een compensatiewoning wordt gebouwd in ruil voor beursrechten die zijn verkregen door sanering op andere locaties. Waar initiatiefnemers een 'nee' te horen krijgen op hun principeverzoek, wordt door de gemeente voor initiatiefnemers onvoldoende duidelijk gemaakt wat de onderbouwing van de afwijzing is. De gemeente geeft als optie aan om een verzoek door het college te laten behandelen, maar de financiële drempel om een verzoek op de bestuurlijke tafel te krijgen is erg hoog.

In het casusonderzoek zijn vijf initiatieven meegenomen die vallen onder de Ruimte voor Ruimte-regeling, dan wel een maatwerkoplossing betreffen. Om recht te doen aan het brede scala van toepassingen en een goede verdeling te maken zijn de volgende aandachtspunten gehanteerd bij het selecteren van casussen.

- Zowel maatwerk- als reguliere aanvragen komen in aanmerking (omdat in maatwerktoepassingen het principe van Ruimte voor Ruimte wordt gehanteerd worden deze meegenomen, ook al is de Ruimte voor Ruimte-regeling bij deze initiatieven formeel niet van toepassing);
- De aanvraag voor de regeling is onherroepelijk afgewezen, is gerealiseerd of is nog in procedure;
- We analyseren casussen die hebben geleid tot woningbouw, alsook casussen waarbij de aanvraag is stopgezet. Het betreft dus deels casussen die niet zijn opgenomen in de telling.
- We analyseren zowel casussen waarbij de sanering en bouw van de compensatiewoning op dezelfde locatie plaatsvonden alsook casussen waarbij het om twee verschillende locaties gaat.
- Er is vanuit de initiatiefnemer een bereidheid om aan het onderzoek mee te werken in de vorm van een gesprek. De geschiktheid van de casussen wordt daarnaast getoetst met de ambtelijk contactpersoon.

In drie van de casussen is het gelukt in gesprek met initiatiefnemers te treden en hun ervaringen met de gemeente uit te vragen. In de twee andere casussen hebben de onderzoekers zich moeten beperken tot bureaustudie. Initiatiefnemers waren in eerste instantie bereid tot een gesprek maar de onderzoekers hebben hen in het stadium van de interviews niet meer kunnen bereiken.

Casus 1 (incl. gesprek initiatiefnemer)

Feiten en omstandigheden

Deze casus betreft een voormalig glastuinbouwbedrijf in beschermd natuurgebied. De initiatiefnemer heeft de wens om achter zijn woning een nieuwe woning te bouwen, de kassen te saneren en het perceel toe te voegen aan het natuurgebied. Volgens de initiatiefnemer zijn betrokken instanties zoals Natuurmonumenten en de provincie positief over het plan. De initiatiefnemer heeft een principeverzoek ingediend bij de gemeente. De initiatiefnemer wil een woning van ca. 375 m3 terugplaatsen in plaats van de maximaal toegestane 750 m3.

In reactie gaf de gemeente aan dat zij een positief ambtelijk principestandpunt heeft ten aanzien van het verzoek om een woning te realiseren omdat met de sanering van de kassen in het gebied grote ruimtelijke kwaliteitswinst is te behalen. De gemeente acht het positief dat hiermee de laatste kassen in dit gebied worden gesaneerd. De gemeente geeft aan dat een bestemmingsplanwijziging nodig is om de bestemming van de grond waar de kassen staan te wijzigen in natuurbestemming. Hierbij is de voorwaarde geformuleerd dat de initiatiefnemer beschikt over 5.000 beursrechten.
De initiatiefnemer beschikt (na sanering van de kassen op zijn perceel) over 3.664 beursrechten. De gemeente wijst er in de ambtelijke reactie op dat dit onvoldoende is om een woning te kunnen realiseren. De wens van de initiatiefnemer om in ruil voor een kleiner aantal beursrechten een kleinere woning dan maximaal toegestaan te realiseren wordt door de gemeente niet gehonoreerd.

De initiatiefnemer heeft de gemeente meerdere malen gevraagd om heroverweging van het principeverzoek. Hij is het niet eens met de voorwaarde om beursrechten bij te kopen. Hierbij wijst de initiatiefnemer op een casus waarbij woningen zijn gerealiseerd in ruil voor natuurcompensatie, in sommige gevallen zonder sanering van kassen. De gemeente past hierop haar standpunt niet aan, maar geeft wel aan dat de initiatiefnemer de mogelijkheid heeft om een bestuurlijk principeverzoek in te dienen. De gemeente geeft aan niet te willen meewerken aan het afwijken van de ruilvoet omdat dat precedentwerking in de hand zou werken.

In de ambtelijke reactie staat dat de reactie geen besluit betreft in de zin van de algemene wet bestuursrecht en dat er dus geen bezwaar en beroep mogelijk is. Bij de initiatiefnemers is mondeling aangegeven dat er voor hen de mogelijkheid bestaat om een bestuurlijk principeverzoek in te dienen. Gegeven de hieraan verbonden kosten en de onduidelijkheid over de kans van slagen zien de initiatiefnemers hier vooralsnog vanaf.[38]

Casus 2 (incl. gesprek initiatiefnemer)

Feiten en omstandigheden

Deze casus betreft een perceel met bestemming 'Glastuinbouw' in transformatiegebied. Toen de initiatiefnemer het perceel kocht, was het duidelijk dat het niet realistisch zou zijn dat het perceel nog voor agrarisch gebruik ingezet zou worden. De kassen die er hadden gestaan waren ook al gesloopt door de vorige eigenaren. De schaal van het perceel (minder dan 1.000 m2) is er volgens de initiatiefnemer niet naar om nog een succesvol glastuinbouwbedrijf te kunnen voeren. De eerste versie van het bestemmingsplan werd door de initiatiefnemer vóór de vaststelling van de Visie maatwerkgebieden ingediend.

---

[38] *De leges voor het indienen van een Omgevingsoverleg voor het behandelen van een principeverzoek om een bestuurlijke haalbaarheidsindicatie bedragen € 4.363,12 (tarieven 2025). Het tarief voor een ambtelijk principe verzoek in het kader van de Omgevingswet bedraagt: € 489,63.*

Om de bestemming op het perceel gewijzigd te krijgen was het nodig dat de Visie maatwerkgebieden vastgesteld zou worden, zodat het perceel in transformatiegebied zou komen te liggen en niet meer in concentratiegebied. De vaststelling van de visie maatwerkgebieden is een aantal keren vertraagd geweest. In de Visie maatwerkgebieden die uiteindelijk is vastgesteld, is een Ruimte voor Ruimte-ladder opgenomen, waarvan de treden gevolgd moeten worden om een procedure succesvol te kunnen voltooien. Volgens die ladder moet de grond met agrarische bestemming eerst te koop worden aangeboden als agrarisch. De initiatiefnemer heeft daarom eerst het glastuinbouwbedrijf te koop aangeboden, zonder resultaat.
Na de vaststelling van de Visie maatwerkgebieden heeft de initiatiefnemer een gewijzigde versie van het omgevingsplan ingediend. Het beoogd maatschappelijk effect is het bieden van ruimtelijke kwaliteitsverbetering die bestaat uit het wegnemen van planologische mogelijkheden voor glastuinbouw. Verder zijn er volgens de gemeente geen regionale ruimtelijke belangen in het geding bij de ontwikkeling.

Afwijkende rekenmethode

De initiatiefnemer heeft meerdere bijgebouwen. Daarom heeft de architect een rekenmethode aangeleverd waardoor een schuur zou moeten kunnen blijven staan die de initiatiefnemer gebruikt voor privédoeleinden en voor zijn (niet agrarische) onderneming.. De initiatiefnemer had de wens om een gedeelte van de agrarische bedrijfsbebouwing te behouden en maakt hiervoor gebruik van de Ruimte voor-Ruimte-Regeling Extra. Hiervoor worden 2.333 extra beursrechten ingebracht.

Casus 3 (incl. gesprek initiatiefnemer)

Feiten en omstandigheden

De initiatiefnemers hebben in 2021 een perceel met bestemming 'agrarisch zonder bouwmogelijkheden' gekocht. De initiatiefnemers hebben hierbij in overweging genomen dat mogelijk een woonbestemming zou kunnen worden toegevoegd. Het perceel is in hun ogen niet meer op een rendabele manier agrarisch te exploiteren.
De initiatiefnemers hebben bij de gemeenteraad een verzoek ingediend om medewerking tot het toevoegen van een woning. Dit verzoek is onder de aandacht gebracht van het college dat in dit geval het bevoegde orgaan is. In een ambtelijke reactie op het verzoek geeft de gemeente aan dat op het perceel geen woning gerealiseerd zou kunnen worden omdat dit het doorzicht vanaf de openbare weg naar de achter het perceel gelegen plas zou verhinderen. De ontwikkeling werd 'bestuurlijk ongewenst' genoemd. De initiatiefnemers zijn het oneens met deze redenering, mede omdat op het naastgelegen perceel ook een compensatiewoning in het kader van de Ruimte-voor-Ruimteregeling is gerealiseerd. In de ambtelijke reactie staat dat de reactie geen besluit betreft in de zin van de algemene wet bestuursrecht en dat er dus geen bezwaar en beroep mogelijk is. Bij de initiatiefnemers is mondeling aangegeven dat er voor hen de mogelijkheid bestaat om een bestuurlijk principeverzoek in te dienen. Gegeven de hieraan verbonden kosten en de onduidelijkheid over de kans van slagen zien de initiatiefnemers hier vooralsnog vanaf.

Casus 4

Feiten en omstandigheden

Dit betreft een casus waarbij op één perceel drie nieuwe woningen zouden worden gerealiseerd in het kader van de Ruimte voor Ruimte-regeling. De initiatiefnemer had in 2016 een aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan ingediend waarbij 6.627 beursrechten van een ander perceel zouden worden benut. Het gebied bevond zich in maatwerkgebied, waarvoor in de Provinciale Verordening een afwijkingsmogelijkheid is opgenomen om andere functies dan glas toe te laten. Het bestemmingsplan werd in 2018 ter inzage gelegd nadat het ter visie was gelegd aan de provincie. De gemeente oordeelde

dat met het plan de ruimtelijke kwaliteit zou verbeteren gezien het feit dat 15.000 niet meer gebruikte kassen zouden worden gesaneerd.

Na de periode van terinzagelegging stuurde LTO-Glaskracht een brief aan de gemeenteraad over de inzet van beursrechten betreffende het raadsvoorstel ter vaststelling van het bestemmingsplan. LTO was van mening dat er geen glas mocht worden onttrokken uit concentratiegebied, waardoor beursrechten van het perceel waar de beursrechten vandaan zouden komen niet in de procedure mochten worden betrokken. Immers, in het gebied waar de beursrechten vandaan zouden komen was volgens LTO nog niet vast komen te staan dat er op termijn geen sprake was van duurzaam glastuinbouwgebied. Na de brief van LTO heeft het college bij de raad en de initiatiefnemer aangegeven (nog) niet te kunnen meewerken aan de betrokkenheid van beursrechten van het perceel waar de beursrechten vandaan kwamen.[39] Enkele maanden later is het raadsvoorstel alsnog vastgesteld, nadat de gemeente overleg had gevoerd met LTO en de provincie. Gezamenlijk zou geconcludeerd zijn dat in het gebied toch geen perspectieven waren voor duurzame glastuinbouw, en dat daarom onttrekking aan de glastuinbouwbestemming toch niet meer bezwaarlijk zou zijn. Daarom kon het bestemmingsplan alsnog worden gewijzigd. Dit ging gepaard met een afspraak tussen de gemeente en LTO dat in dit gebied geen glas meer zou worden wegbestemd.[40]

Casus 5

Feiten en omstandigheden

In deze casus (vanaf 2017) was sprake van een verzoek om een tweede woning op een perceel te kunnen realiseren onder de Ruimte voor Ruimte-regeling. In reactie op het principeverzoek om de tweede woning te mogen realiseren, schrijft de gemeente dat hiervoor een afwijking van het bestemmingsplan nodig is. Het perceel lag in transformatiegebied: ontwikkeling van (compensatie)woningen is daar in principe mogelijk onder de RvR-regeling. Het betreffende perceel valt echter binnen de LIB4-contour[41] met bijzondere restricties: de contour staat geen woningbouw toe, tenzij een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) door de gemeente wordt aangevraagd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. De gemeente vraagt deze VVGB aan.

Na reactie van de Inspectie dat de verklaring niet is benodigd, vraagt de initiatiefnemer aan de gemeenteraad om de ontwikkeling mee te nemen in de ontwikkelingen rondom de Paradijsweg (zie paragraaf 2.2). In 2019 geeft de initiatiefnemer aan beursrechten van andere percelen te willen inzetten. Glastuinbouw Nederland en LTO worden door de gemeente om een reactie gevraagd. Die hebben geen bezwaren om de beursrechten van andere percelen te benutten. In 2020 start de initiatiefnemer met de formele planologische procedure. Het college geeft in het raadsvoorstel aan dat er met de ontwikkeling een bijdrage wordt geleverd aan de woningbouwbehoefte en dat er een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit plaatsvindt.

Door verschillende fracties van de gemeenteraad worden vragen gesteld over de wijziging van het bestemmingsplan en de inzet van beursrechten, voornamelijk omdat de glasopstanden, afkomstig van het andere perceel, al erg lang geleden waren gesloopt. De gemeente geeft aan dat administratief is bijgehouden welke glasopstanden er in het verleden zijn gesloopt, en dat die beursrechten niet verlopen en dus verhandeld mogen worden zo lang de Ruimte voor Ruimte-regeling loopt.

---

[39] *Document nieuwkoop - Brief van 10-7 van B&W met verzoek om agendapunt 13 over bestemmingsplan Oostkanaalweg 30 aan te houden - iBabs Publieksportaal*

[40] *Document nieuwkoop - Brief 422 van B&W 6-9 - Verzoek tot besluitvorming BP Oostkanaalweg 30 - iBabs Publieksportaal*

[41] *Beperkingengebied voor nieuwbouw in verband met geluidsoverlast van Schiphol.*

2.5. Casusanalyse

Bovenstaande casussen worden in deze paragraaf geanalyseerd aan de hand van de aspecten van het analysekader. Voor de aspecten juridisch en ruimtelijke onderbouwing zijn de bouwstenen van de analyse per casus benoemd. In verband met het risico op herleidbaarheid is het punt communicatie beperkt meegenomen in de beschrijving van de casussen, maar vooral in de samenvattende analyse in onderstaande tabel. Bij de communicatie van de gemeente wordt hierbij uitgegaan van de ervaringen van de initiatiefnemers die zijn geïnterviewd door de onderzoekers. Bij de overige aspecten wordt uitgegaan van documentanalyse.

Tabel: analyse per subaspect

Aspect	Subaspecten	
Communicatie	De toegankelijkheid van de gemeente in de communicatie	De ambtenaren die zich binnen de gemeente Nieuwkoop bezighouden met Ruimte voor Ruimte-aanvragen zijn over het algemeen goed bereikbaar voor vragen van inwoners.
	De responsiviteit van de gemeente voor reacties van initiatiefnemers	De gemeente reageert tijdig op verzoeken van deelnemers. De mate waarin de gemeente haar standpunt herziet naar aanleiding van opmerkingen van initiatiefnemers is beperkt.
	Transparantie: de kwaliteit van de informatie over de procedure	Bij een negatieve reactie op een ambtelijk principeverzoek wordt niet meegedeeld dat initiatiefnemers een bestuurlijk principeverzoek kunnen indienen. Wel wordt aangegeven dat de reactie op het ambtelijk principeverzoek geen besluit in de zin van de Awb betreft en waar geen bezwaar en beroep tegen open staat. In sommige gevallen werd bij initiatiefnemers mondeling aangegeven dat zij, na afwijzing van een ambtelijk principeverzoek, ook een bestuurlijk principeverzoek kunnen indienen, zodat een plan op de collegetafel besproken kan worden. Voor initiatiefnemers is er dan meestal een heldere verwachting wat het bestuurlijk standpunt zal worden. Voor initiatiefnemers leidt een bestuurlijk principeverzoek tot zodanig hogere kosten, dat zij de keuze om een bestuurlijk principeverzoek in te dienen niet lichtzinnig maken.
Juridisch	De juridische onderbouwing van gemeentelijke besluiten	Binnen vergunningsverleningsprocedures zijn initiatiefnemers gebonden aan de reguliere eisen die gelden voor het toevoegen van een woning (op het gebied van milieu, verkeer etc.) Deze worden op een soortgelijke manier toegepast bij ontwikkelingen in het kader van de Ruimte-voor-Ruimte regeling.
	De consistente toepassing van regelgeving	De ruilvoet wordt momenteel consistent toegepast. Alleen voor maatwerkcasussen (meer dan 3 woningen) wordt van de ruilvoet afgeweken.
	De onderbouwing rond mogelijkheden van maatwerktoepassing	Initiatiefnemers wijzen echter regelmatig op casussen in het verleden waarbij in hun ogen regelgeving anders werd toegepast. Hiervoor is het beleidskader in het leven geroepen dat maatwerk alleen mogelijk is bij realisatie van meer dan 3 woningen. Voor initiatiefnemers is het niet in alle gevallen duidelijk waarom maatwerk bij een kleiner aantal niet mogelijk is.

Aspect	Subaspecten	
Ruimtelijke onderbouwing	De onderbouwing van de argumentatie t.a.v. ruimtelijke kwaliteit	De argumentatie rond ruimtelijke kwaliteit is enkel gelegen in de ruimtelijke kwaliteitsverbetering als gevolg van het realiseren van de compensatiewoning. De uitleg van de onderbouwing is voor initiatiefnemers niet altijd begrijpelijk. Zo wordt er in een geval gesteld dat de bouw van een woning op een locatie 'bestuurlijk onwenselijk is vanwege doorzicht op een plas', een uitleg die door de initiatiefnemer als summier wordt ervaren.
	De toetsing aan gemeentelijke beleidsdoelen	Bij ontwikkelingen die doorgang vinden wordt benoemd dat deze niet strijdig zijn met gemeentelijk beleid of met regionale belangen. Er wordt niet gerefereerd aan overig beleid. In een enkel geval (casus 5) wordt er door de gemeente in besluitvorming gerefereerd aan doelstellingen met betrekking tot woningbouw.

2.6. Wensen en mogelijkheden voor doorontwikkeling

De rekenkamer is dit onderzoek gestart naar aanleiding van een unanieme motie van de gemeenteraad. In de motie stelt de gemeenteraad dat het college de uitvoering en doelmatigheid van de regeling niet heeft beoordeeld in de voorbereiding van het Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven, en dat het college in dat Afwegingskader niet inspeelt op signalen en vragen die er zijn om de regeling te verbreden. De gemeenteraad stelt ook vast dat in diverse gemeenten en provincies regels zijn opgesteld om in te spelen op een andere toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling. De doelstelling voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is voor de raad nog steeds actueel en wordt zelfs belangrijker, zo staat in de motie. Met het aannemen van de motie heeft de raad verzocht om in dit onderzoek naast de criteria doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid óók een verkenning naar andere toepassing van de regeling mee te nemen. Dit hoofdstuk geeft inzicht in aanknopingspunten die de onderzoekers in beleidsstukken van de provincie en andere gemeenten heeft gevonden om de RvR-regeling anders toe te passen, en in de wensen die door betrokkenen zijn uitgesproken voor doorontwikkeling van het beleid.

In dit hoofdstuk worden de onderstaande deelvragen beantwoord:

7. Welke aanknopingspunten uit de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop en andere gemeenten en provincies komen naar voren die het behalen van de beleidsdoelstellingen kunnen vergroten?
8. Is de beleidsdoelstelling van de Ruimte voor Ruimte-regeling actueel in relatie tot de wensen van de raad en hoe verhoudt deze doelstelling zich tot de ontwikkelmogelijkheden in de Ruimte voor Ruimte-regeling?
9. Welke verbetering in de regeling en de toepassing hiervan is hiervoor nodig en wat zijn de aandachtspunten hierbij?

2.7. Aanknopingspunten Provinciaal beleid

Kernbevinding: Provinciaal beleid gaat uit van het toepassen van de ruilvoet zoals Nieuwkoop dat doet, maar geeft ook (meer) ruimte voor maatwerk.

Zoals ook in hoofdstuk 1 is toegelicht, staat in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening dat het ruimtelijk kwaliteitsbeleid uitgaat van een 'ja, mits' principe: "ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, met behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit". De provincie hanteert het handelingskader ruimtelijke kwaliteit zoals geformuleerd in paragraaf 7.3.7 van de Omgevingsverordening. De ruimtelijke kwaliteit moet in ruimtelijke ontwikkelingen die op structuurniveau wijzigingen of aanvullingen voorzien, zoals wanneer de agrarische bestemming wordt gewijzigd in de woonbestemming, per saldo ten minste gelijk blijven door "zorgvuldige inbedding in de omgeving". Bij toepassing van de voormalige Ruimte voor Ruimte-regeling wordt in de beoordeling 'vooralsnog' de oppervlaktes van 1.000 m2 bebouwing of 5.000 m2 kassen als uitgangspunt gehanteerd. Verderop in de Omgevingsverordening staat dat "het beleid en de regels over ruimtelijke kwaliteit de gemeente ruimte biedt voor het toepassen van maatwerk in het omgevingsplan. Het is aan de gemeente in hoeverre de ruimte voor ontwikkeling die het kader biedt ook daadwerkelijk wordt benut."[42] Daarmee kan men, zoals verderop in dit hoofdstuk verder wordt toegelicht, de Omgevingsverordening zó gebruiken, dat de gemeente de ruimte neemt voor het toepassen van maatwerk binnen de Ruimte voor Ruimte-regeling.

2.8. Aanknopingspunten andere gemeenten

Kernbevinding: Andere Zuid-Hollandse gemeenten benoemen in hun beleidsstukken expliciet ruimte voor maatwerk.

De gemeenten Alphen aan den Rijn en Zuidplas hebben, net als Nieuwkoop, een Ruimte voor Ruimte-regeling in het gemeentelijk beleid overgenomen. Om aan te sluiten op het provinciaal beleid kiezen ook deze gemeenten als basisruilvoet voor het saneren van 5.000 m2 glas of 1.000 m2 bedrijfsopstallen voor het realiseren van één woning van 750 m3. Het verschil met deze gemeenten is dat de optie om maatwerk toe te passen in het beleid van de gemeenten Alphen aan den Rijn en Zuidplas expliciet is opgenomen. Alphen aan den Rijn kiest expliciet voor de mogelijkheid om een staffel te hanteren voor de inhoud van de woning ten aanzien van de te saneren kassen of bedrijfsopstallen. Voor Zuidplas geldt dat de voorwaarden in de regeling niet uitputtend zijn, en dat er sprake dient te zijn van maatwerk. Van de regeling afwijkende ruimtelijke initiatieven met een volgens het college duidelijke ruimtelijke kwaliteitsverbetering zullen door de gemeente Zuidplas aan de provincie worden voorgelegd. De gemeente Nieuwkoop kiest voor maatwerk in bijzondere gevallen met een ruimtelijke kwaliteitsonderbouwing, maar houdt die gevallen buiten de Ruimte voor Ruimte-regeling. Sinds 2024 heeft de gemeente het Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven, waarvoor aanvragen ingediend kunnen worden die ontwikkelingen van vier of meer woningen betreffen. Ontwikkelingen die vier of meer woningen betreffen vallen in geen geval onder de Ruimte voor Ruimte-regeling, omdat die regeling uitgaat van drie of minder woningen in plaats van gesaneerd glas of bedrijfsopstallen. In de Ruimte voor Ruimte-regeling in Nieuwkoop zelf is dus geen ruimte voor maatwerk.

2.9. Wensen van de gemeenteraad

Kernbevinding: De wensen van de gemeenteraad sluiten nog aan bij de beleidsdoelstelling 'ruimtelijke kwaliteitsverbetering', met kanttekeningen.

[42] *Zuid-Hollandse Omgevingsverordening, paragraaf 7.3.7., geraadpleegd op 1 november 2025, geldend vanaf 1 juli 2025*

Wensen rondom beleidsdoelstellingen

Uit een gesprek van de rekenkamer met een afvaardiging van de gemeenteraad is gebleken dat men de regeling wil behouden, met aanpassingen. De doelstelling die ten grondslag ligt aan de regeling, namelijk de ruimtelijke kwaliteitsverbetering, moet daarbij blijven bestaan. Als achtergrond voor het willen bewerkstelligen van de ruimtelijke kwaliteitsverbetering benoemt men het (verder) concentreren van glastuinbouw en het tegengaan van verrommeling door leegstaande, vervallen kassen in het buitengebied. Een deel van de gemeenteraad zou daarnaast graag zien dat de verbetering van ruimtelijke kwaliteit aanvullend kan worden onderbouwd, bijvoorbeeld met voorstellen als het omzetten van tuinbouwgebied in wateropvang of een zonneweide. Het is dus voor een deel van de gemeenteraad niet noodzakelijk dat er een woning terugkomt voor kassen of bedrijfsgebouwen en dat er dus een aanvullende woningbouwdoelstelling komt.

Wensen rondom afwijken van de ruilvoet

In gesprek met een afvaardiging van de gemeenteraad blijkt dat aanvullende afwegingskaders in de Ruimte voor Ruimte-regeling voor alle aanwezigen wenselijk zijn. Die aanvullende afwegingskaders zien idealiter onder meer op het kunnen afwijken van de ruilvoet. De gemeenteraad wil, in verband met het voorkomen van (de schijn van) willekeur niet dat er uitsluitend sprake zal zijn van maatwerk, en daarom zullen de voorwaarden voor flexibele toepassing van de ruilvoet in gemeentelijk beleid geëxpliciteerd moeten worden. De raad wil op zoek naar een nieuw afwegingskader dat elementen in zich draagt van het Afwegingskader particuliere woningbouwinitiatieven, met criteria en een duidelijke definitie van 'ruimtelijke kwaliteitsverbetering'. De afvaardiging van de gemeenteraad acht het van belang om wel te allen tijde een ondergrens te bewaren voor het saneren van glas en gebouwen, maar die mag substantieel lager zijn dan 5.000 respectievelijk 1.000 m2.

Wensen rondom de locatie van de compensatiewoning

In de breedte vindt de gemeenteraad dat de locatie van de sanering moet relateren tot het perceel waar de beursrechten gecompenseerd worden. Dat betekent dat de vrije handel in beursrechten door de gemeenteraad niet wenselijk wordt gevonden. Het is eerder wenselijk om te bepalen welke gebieden in de gemeente worden aangewezen waar de regeling wel en niet wordt toegepast, en waar de compensatiewoningen kunnen worden gerealiseerd.

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Onderzoekswerkzaamheden

De rekenkamer heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode april – december 2025. Op 24 oktober 2025 heeft de rekenkamer de nota van bevindingen aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een feitenverificatie (ambtelijk wederhoor). Deze is op 17 december 2025 ontvangen en vervolgens verwerkt. Op 1 december 2025 heeft de rekenkamer het rapport aangeboden aan het college ten bate van een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is op 21 januari 2026 ontvangen en heeft de rekenkamer vervolgens integraal opgenomen in het rapport, voorzien van een nawoord. De rekenkamer heeft het eindrapport op 21 januari 2026 aan de gemeenteraad aangeboden.

Schriftelijke documentatie

Aan het begin van het onderzoek heeft de rekenkamer een informatie-uitvraag neergelegd bij de ambtelijke organisatie. De informatie uit het rapport is gebaseerd op de aangeleverde informatie. Voor het overige is deels gebruikgemaakt van openbare informatie. Verder is tijdens de interviews aan gesprekspartners gevraagd om hun uitspraken op punten te onderbouwen met documentatie. De verwijzingen naar specifieke bronnen zijn opgenomen in voetnoten onderaan de pagina's.

Gevoerde interviews

Datum gesprek	Naam/functie	Organisatie
27 mei 2025	Ambtenaren Ruimtelijke Ontwikkeling	Gemeente Nieuwkoop
12 juni 2025	Portefeuillehouder RO en bestuursadviseur	Gemeente Nieuwkoop
29 juli 2025	Initiatiefnemer	Inwoner Nieuwkoop
29 juli 2025	Initiatiefnemer	Inwoner Nieuwkoop
29 juli 2025	Initiatiefnemer	Inwoner Nieuwkoop
9 september 2025	Afvaardiging gemeenteraad	Gemeente Nieuwkoop
17 september 2025	Voormalig portefeuillehouder RO	Gemeente Nieuwkoop

Bijlage 2 – Overzicht inzet Ruimte voor Ruimte-regeling 2014-2024

Locatie	Aantal compensatie woningen	Bestemmingsplan	Bevoegd gezag	Gevolgde procedure	Sanering in m2 op deze locatie	Afkomst beursrechten op deze locatie
Geerweg naast 20, Ter Aar	1	Glastuinbouw, transformatiegebied	Raad	Herziening bestemmingsplan	860	Eigen perceel en 3 andere percelen
Hortensiastraat, Papenveer	3	Glastuinbouw, transformatiegebied	Raad	Herziening bestemmingsplan	0	Andere percelen
Jonge Zevenhovense-weg 3, Zevenhoven	2	Landelijk gebied Nieuwkoop	Raad	Herziening bestemmingsplan	8.750	Eigen perceel en 1 ander perceel
Nieuwveens Jaagpad 13 Nieuwveen	2	Glastuinbouw, transformatiegebied	Raad	Herziening bestemmingsplan	7.285	Eigen perceel en 1 ander perceel
Noordse Dorpsweg naast 12B Noorden	1	Noorden, Woerdense Verlaat en Vrouwenakker	Raad	Herziening bestemmingsplan	0	Ander perceel
Bij Oostkanaalweg 5, Nieuwveen	2	Landelijk gebied Nieuwkoop	College en raad	Omgevingsvergunning en herziening bestemmingsplan[43]	9.465	Eigen perceel en 1 ander perceel

[43] *Deze casus wijkt om twee redenen af van andere casussen. Ten eerste is in dit geval is een omgevingsvergunning verstrekt nadat de raad een Verklaring van Geen Bedenken had afgegeven. Omdat de toepassing van de Ruimte voor Ruimte regeling later is opgenomen op de Lijst van gevallen waarbij geen VVGB nodig is, is dit niet meer voorgekomen. Daarnaast is deze casus afwijkend omdat het 'wegbestemmen' van het glas in een separate procedure heeft plaatsgevonden, namelijk bij het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan Landelijk Gebied Nieuwkoop. Voor het 'wegbestemmen' van het glas was de gemeenteraad dus het bevoegde gezag. Voor het verstrekken van de omgevingsvergunning was het college het bevoegde gezag.*

Locatie	Aantal compensatie woningen	Bestemmingsplan	Bevoegd gezag	Gevolgde procedure	Sanering in m2 op deze locatie	Afkomst beursrechten op deze locatie
Bij Oostkanaalweg 5, Nieuwveen	1	Landelijk gebied Nieuwkoop	Raad	Herziening bestemmingsplan	5.000	2 andere percelen
Oostkanaalweg 30, Ter Aar	3	Glastuinbouw, transformatiegebied	Raad	Herziening bestemmingsplan	3.765	Eigen perceel en 3 andere percelen
Oude Nieuwveenseweg 50, Nieuwveen	1	Landelijk gebied Nieuwkoop	College	Wijziging bestemmingsplan	8.888	Eigen perceel
Ringdijk naast 2B, Ter Aar	1	Landelijk gebied Nieuwkoop	Raad	Herziening bestemmingsplan	0	Ander perceel
Kerkweg 81, Ter Aar	0	Landelijk gebied Nieuwkoop	Raad	Herziening bestemmingsplan	5.533	N.v.t.
Schilkerweg 6, Ter Aar	1	Glastuinbouw, concentratiegebied	Raad	Herziening bestemmingsplan	5.718	Eigen perceel
Uitweg 10, Woerdense Verlaat	1	Landelijk gebied Nieuwkoop	Raad	Herziening bestemmingsplan	1.400 (schuren)	Eigen perceel
Uitweg 19, Woerdense Verlaat	0	Landelijk gebied Nieuwkoop	Raad	Herziening bestemmingsplan	1.725	N.v.t.
Voorweg 23, Noorden	1	Noorden, Woerdense Verlaat en Vrouwenakker	Raad	Herziening bestemmingsplan	573 waarvan 198 glas	Eigen perceel en meerdere andere percelen[44]
Geerweg 26	0	Glastuinbouw, transformatiegebied	Raad	Herziening bestemmingsplan	1.708 waarvan 344 schuur	N.v.t.

[44] *Waarvan 1 perceel bekend bij de onderzoekers, 620 beursrechten verkregen van Geerweg 26. Voor het overige onbekend.*

Locatie	Aantal compensatie woningen	Bestemmingsplan	Bevoegd gezag	Gevolgde procedure	Sanering in m2 op deze locatie	Afkomst beursrechten op deze locatie
Voorweg 54A, Noorden	1	Noorden, Woerdense Verlaat en Vrouwenakker	Raad	Herziening bestemmingsplan		2 andere percelen
Schilkerweg 4A, Ter Aar	0	Glastuinbouw, concentratiegebied	College	Geen ruimtelijke procedure om glas weg te bestemmen. Wel toekenning beursrechten.	4.256	N.v.t.
Ruigekade 16, Vrouwenakker	0	Glastuinbouw, transformatiegebied	College	Wijziging bestemmingsplan	667	N.v.t.
Blokland 8, Nieuwveen	0	Landelijk gebied Nieuwkoop	College	Wijziging bestemmingsplan	10.887	N.v.t.
Langeraarseweg 15, Ter Aar	0	Langeraar en Papenveer	Raad	Herziening bestemmingsplan	1.279 waarvan 859 glas	N.v.t.
Voorhaakdijk 2, Woerdense Verlaat	0	Landelijk gebied Nieuwkoop	College	Wijziging bestemmingsplan	1.690, alle bedrijfsopstal	N.v.t.
Milandweg 72, Woerdense Verlaat	1	Landelijk gebied Nieuwkoop	College	Wijziging bestemmingsplan	0	Ander perceel
Jonge Zevenhovensewe g 3, Zevenhoven	1	Landelijk gebied Nieuwkoop	Raad	Herziening bestemmingsplan	0	Ander perceel (vóór 2014 gesaneerd)
	23				79.449	