

Notitie

voor Mevrouw M. de Graaf
van Roelof Reinders
datum 28 februari 2019
inzake bp. "Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard"
zaaknr 11010236

Uw vragen

Het ontwerp-bestemmingsplan "Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard" heeft van 29 augustus t/m 9 oktober 2018 ter inzage gelegen. Er is een aantal voorstellen gedaan voor "ontgrenzing" van percelen. Achterliggende reden is dat de percelen daarmee geen onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (het NNN) zouden gaan uitmaken. Over drie specifieke voorstellen heeft u mijn in uw e-mail van 14 februari jl. advies gevraagd (zie bijlage bij deze notitie). Graag beantwoord ik uw vragen.

Algemene opmerking vooraf

De begrenzing van het NNN gebeurt door de provincie. De begrenzing van het NNN is opgenomen op "Kaart 8 Natuurnetwerk Nederland" bij de Verordening Ruimte 2014 van Zuid-Holland. Specifiek voor de Krimpenerwaard heeft die begrenzing een voorlopig karakter. Gedeputeerde Staten stellen de definitieve begrenzing vast.¹

De percelen waarvoor de voorstellen tot ontgrenzing zijn gedaan, liggen binnen het NNN zoals begrensd door Gedeputeerde Staten bij besluit van 15 januari 2019.² Het ontgrenzen van de percelen uit het bestemmingsplan (dan wel uit de bestemming "natuur") leidt er niet automatisch toe dat de percelen geen onderdeel meer uitmaken van het NNN. Daarvoor is, opnieuw, besluitvorming door Gedeputeerde Staten nodig.

Wanneer de raad wenst over te gaan tot ontgrenzing, is het gezien de Gebiedsovereenkomst en de Bestuurlijke Uitvoeringsovereenkomst logisch dat dat eerst wordt voorgelegd aan de Stuurgroep. De Stuurgroep doet een voorstel aan Gedeputeerde Staten. Het ligt voor de hand dat de raad pas tot ontgrenzing overgaat wanneer duidelijk is dat Gedeputeerde Staten daarmee instemmen.

¹ Artikel 2.3.2 Verordening Ruimte 2014, provincie Zuid-Holland.

² Provinciaal Blad 30 januari 2019, nr. 710.

Concrete voorstellen tot ontgrenzing

1. Deelgebied Den Hoek/ mevrouw Baas-Blanken

1. Indeuk van allen het perceel mevrouw Baas-Blanken

Het perceel van mevrouw Baas-Blanken heeft in het ontwerp-bestemmingsplan de bestemming "natuur" gekregen. Mevrouw Baas-Blanken heeft in haar zienswijze verzocht het perceel uit de begrenzing van de bestemming "natuur" te halen.

In de Nota van Zienswijzen staat nu dat het niet aanvaardbaar is om het hele perceel buiten de NNN-begrenzing te laten. Omdat slechts een gering aantal onbebouwde percelen doorloopt tot aan de dijk, dient de aansluiting op deze percelen in de breedte robuust van omvang te zijn. Bovendien zou ontgrenzing kunnen leiden tot precedentwerking naar direct naastgelegen percelen. Wel is het aanvaardbaar om een deel van het perceel, gelegen achter de woonbestemming, buiten de NNN-begrenzing te laten.

Met betrekking tot de mogelijkheden tot indeuking, en eventuele uitdeuking aan de oostkant van deelgebied Den Hoek, is op 17 januari 2019 een analyse gemaakt van de ecologische effecten.³ Uit de analyse volgt dat het uit ecologisch oogpunt van belang is dat de verbinding richting de Lek zo breed mogelijk is. Met de huidige begrenzing is de breedte (van de westkant van het perceel Baas-Blanken tot de Molenvliet) 720 meter. Wanneer het perceel Baas-Blanken wordt ingedeukt, kan direct te oosten van de Molenvliet een perceel worden uitgedeukt. De vrees is dan wel voor een domnio-effect, waarin ook de particuliere eigenaren van de percelen direct ten oosten van het perceel Baas-Blanken om indeuking vragen, aldus de analyse.

Waar het om gaat bij de beslissing of het perceel Baas-Blanken ingedeukt kan worden, is de ecologische onderbouwing. Dat is dus heel feitelijk. Kan het deelgebied Den Hoek zijn functie binnen het NNN nog vervullen zonder het perceel van mevrouw Baas-Blanken? De analyse van 17 januari jl. neigt er in mijn optiek naar dat indeuken kan, zelfs zonder uitdeuking, maar uitsluitel geeft de analyse nog niet. Voordat een keuze wordt gemaakt, moet de analyse dus worden afgerond met een duidelijke conclusie.

Het aspect precedentwerking speelt een ondergeschikte rol. Het is niet mogelijk om het verzoek van mevrouw Baas-Blanken af te wijzen met de redenering: als wij uw verzoek toewijzen, kunnen ook andere eigenaren een verzoek doen. Doorslaggevend is de ecologische analyse van het verzoek van mevrouw Baas-Blanken. Als die leidt tot toewijzing, kan het inderdaad zo zijn dat andere eigenaren dit aanvoeren om een verzoek tot ontgrenzing voor hun perceel kracht bij te zetten. Maar in dat geval geldt dat ook voor die percelen een inhoudelijk (ecologische) afweging moet worden

³ Analyse doorgaande ecologische verbinding Den Hoek, W. den Breems, provincie Zuid-Holland, 17 januari 2019.

gemaakt. Het kan in dat geval heel goed zo zijn dat het verzoek van mevrouw Baas-Blanken wel kan worden toegewezen, maar dat met verdere indeuking het deelgebied te smal wordt om zijn functie binnen het NNN te vervullen. De verzoeken van anderen kunnen dan gemotiveerd worden afgewezen. Het gelijkheidsbeginsel dwingt dan niet tot toewijzing, omdat geen sprake is van gelijke gevallen.

In de afweging van het verzoek van mevrouw Baas-Blanken moet ook de mogelijkheid tot uitdeuking worden betrokken. Als indeuken op zich niet kan omdat de verbinding te smal zou worden, moet worden onderzocht of indeuken wel kan als op het perceel ten oosten van de Molenvliet wordt uitgedeukt. Ook dan gaat het om een feitelijke, ecologische beoordeling. In de afweging moet vervolgens ook het belang worden betrokken van de eigenaar van het uitdeuk-perceel. Dat perceel heeft nu de bestemming "agraris met waarden". Die bestemming is voor percelen die niet onder het NNN vallen. Onderzocht moet worden wat het effect is voor de eigenaar als er nu een natuur-bestemming op het perceel komt en dit onderdeel gaat uitmaken van het NNN, en of het belang van mevrouw Baas-Blanken daartegen opweegt.

Voor de vraag naar precedentwerking geldt ook hier dat de keuze valt of staat met de feitelijke onderbouwing. Aandachtspunt is wel dat als wordt ingedeukt omdat kan worden uitgedeukt, andere verzoekers wier verzoek om indeuking is afgewezen zouden kunnen vragen waarom in dat geval uitdeuking niet ook een optie was om de indeuking alsnog mogelijk te maken. Voor die gevallen moet dan onderbouwd worden waarom uitdeuking niet kon. Maar als het goed is, is dat in die concrete gevallen ook onderzocht voordat het verzoek om indeuking werd afgewezen.

2. Indeuk van meerdere particuliere percelen (inclusief perceel Baas-Blanken)

In feite is de analyse voor deze optie gelijk aan die voor de indeuking van alleen het perceel Baas-Blanken hierboven. Kern is dat wanneer de vier particuliere percelen, inclusief het perceel Baas-Blanken, worden ingedeukt, duidelijk moet zijn dat het deelgebied niet te smal wordt om zijn functie binnen het NNN te vervullen. Wanneer uitdeuking plaatsvindt moet onderbouwd zijn dat de afweging van belangen dit mogelijk maakt. Wanneer eigenaren wier verzoek om indeuking is afgewezen in een eventueel beroep erop wijzen dat hier wel is ingedeukt, kan dan worden onderbouwd wat de specifieke aspecten van dit geval zijn en waar die verschillen van de andere gevallen, en dat dus geen sprake is van gelijke gevallen. Dat mitigeert het risico van precedentwerking.

3. Opnieuw ter inzage?

Wanneer het perceel ten oosten van de Molenvliet zou worden uitgedeukt, verandert de bestemming ten opzichte van het ontwerp-bestemmingsplan van "agraris met

waarden" in "natuur". De vraag is of dat kan zonder het bestemmingsplan opnieuw te inzage te leggen.

De regel uit de rechtspraak van de Raad van State is:

"De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen."⁴

Die algemene regel wordt in concrete zaken toegepast op de specifieke wijziging die daarin speelt. Een exact vergelijkbaar geval zoals hier aan de orde zou zijn, is in de rechtspraak niet te vinden. Wel is duidelijk dat de Raad van State een grens trekt bij de situatie dat het risico bestaat dat derden de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen is ontnomen.⁵

De wijziging van "agrarisch met waarden" naar "natuur" ligt wat mij betreft op het randje. Op het grotere geheel van het bestemmingsplan is het een beperkte wijziging. Maar voor de eigenaar van het perceel is het nogal een verschil of hij een agrarische bestemming heeft buiten het NNN, of een natuurbestemming binnen het NNN. Te meer omdat dat laatste mogelijk betekent verwerving (indien nodig zelfs: onteigening). Mijn inschatting is dat de kans reëel is dat dit een geval is waarin de Raad van State vindt dat het plan opnieuw ter inzage zou moeten worden gelegd.

Opnieuw ter inzage gaan met het hele plan is natuurlijk erg drastisch. Wanneer gekozen wordt voor uitdeuken, kan overwogen worden om deelgebied Den Hoek uit het definitieve bestemmingsplan te laten. De rest van het plan kan dan door. Deelgebied Den Hoek kan dan – heel snel – opnieuw ter inzage.

4. Uitvoerbaarheid bestemmingsplan

Wanneer indeuken uit ecologisch oogpunt alleen kan wanneer ook wordt uitgedeukt, is het een risicovolle optie om nu door te gaan met een bestemmingsplan met alleen de indeuking, waarbij de uitdeuklocatie (voorlopig) de agrarische bestemming houdt. Ten eerste is uiteraard de vraag of Gedeputeerde Staten daarmee instemmen. Als zij dat wel doen, is het risico dat tegenstanders bij de Raad van State aanvoeren dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat de functionaliteit van het NNN wordt aangetast. Risico is ook dat de Raad van State over de band van de beroepen tegen het bestemmingsplan de herbegrenzing van het NNN toetst (zogenaamde: exceptieve toetsing) en tot de conclusie komt dat de ontgrenzing uit het NNN onverbindend is omdat de functionaliteit van het NNN zonder uitdeuking wordt aangetast. Tot slot is hier wel het risico van precedentwerking aan de orde. Waarom is

⁴ Zie bijv. AbRvS 4 juni 2014, 201308655/1/R2, r.o. 4.2.

⁵ AbRvS 26 september 2012, 201112600/1/R4, r.o. 3.1.

het in dit geval wel mogelijk om in te deuken en de uitdeuking op de lange baan te schuiven, en in andere gevallen niet? Dat zal heel moeilijk te motiveren worden. Mijn dringende advies is dan ook om, als indeuken uit ecologisch oogpunt alleen kan als ook wordt uitgedeukt, indeuking en uitdeuking in één plan te regelen.

2. Gouderak

Het voorstel voor ontgrenzing bij Gouderak ziet op circa 3,5 hectare grond die in het ontwerp-bestemmingsplan de bestemming "natuur" heeft gekregen. Het voorstel is om de gronden de bestemming "agrarisch met waarden" te geven. Onderdeel van het voorstel is ook dat het College aan Gedeputeerde Staten verzoekt om indeuking van het perceel, zodat het geen onderdeel meer uitmaakt van het NNN. Het voorstel wordt gedaan omdat de locatie in beeld is om sportvelden naartoe te verplaatsen.

Ik stel voorop dat het besluit van Gedeputeerde Staten uiteindelijk doorslaggevend is. Wanneer zij niet tot indeuking overgaan, kan ontgrenzing in het bestemmingsplan redelijkerwijs ook niet plaatsvinden.

Dat neemt niet weg dat de algemene vraag is: is er een goede onderbouwing voor het indeuken en ontgrenzen van deze locatie? De enkele toelichting op het amendement geeft die onderbouwing naar mijn mening nog niet. Dat betekent echter niet dat die onderbouwing niet mogelijk is. Waar het ook in dit geval primair om gaat, is de vraag of dit deelgebied zijn functie in het NNN kan vervullen zonder de betreffende gronden. Dat wordt nu in de toelichting op het amendement wel gesteld, maar de vraag is in hoeverre die onderbouwing ecologisch standhoudt. Dit te meer omdat ik uit de "Memo consequenties bij verleggen NNN-grens ten oosten Gouderak" d.d. 7 november 2018 opmaakte dat het voorstel het NNN minder robuust maakt en ecologische impact heeft op de waterkwaliteit. En dat is voor de andere voorstellen tot ontgrenzing in de zienswijzen reden om van de ontgrenzing af te zien. Nu was de indeuking waar dat Memo op zag wel groter (8,2 ha i.p.v. 3,5 ha). De vraag is hoe het zit voor het huidige voorstel. Daarvoor moet een inhoudelijke ecologische analyse komen. De toelichting op het amendement is daarvoor voor mij als gezegd nog niet voldoende. Minst genomen zou duidelijk moeten zijn waarom de conclusie uit het eerdere Memo nu anders is.

Als de ecologische haalbaarheid nader is onderbouwd, speelt vervolgens vraag twee: waarom wordt de ruimte die er voor indeuking is juist hier ingezet. Dat is in de eerste plaats een vraag van het gelijkheidsbeginsel. In theorie zouden andere eigenaren kunnen stellen dat, als er ruimte voor indeuking wordt ingezet bij Gouderak, dat ook moet gebeuren bij hun perceel. In de praktijk is zo'n claim echter niet kansrijk. De overige verzoeken om ontgrenzing worden voor zover ik weet immers afgewezen op inhoudelijke (ecologische) gronden. Er is geen verzoek om ontgrenzing dat wordt afgewezen met het enkele argument dat er gezien de doelstelling qua hectares geen

ruimte is. De locatiespecifieke inhoudelijke (ecologische) argumenten maken dat er geen sprake is van gelijke gevallen en dus geen geslaagd beroep kan worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Desalniettemin zal er ten aanzien van Gouderak wel iets gezegd moeten worden over de reden van de wijziging tussen ontwerp- en definitief bestemmingsplan. Die reden is de mogelijke verplaatsing van sportvelden. Voor die verplaatsing zijn er echter nog geen concrete plannen. De vraag is dus of dit een reden is om de gronden nu al in te deuken. Waarom moet het besluit over indeuking nu en kan dat niet als er concrete plannen voor verplaatsing van de sportvelden zijn? Dat gezegd hebbende kan de vraag ook gesteld worden wat het risico zou zijn als nu tot indeuking wordt overgegaan. Het ergste dat kan gebeuren is dat de Raad van State de indeuking niet voldoende onderbouwd acht en er een streep door haalt. Dan ontstaat alsnog de situatie dat de gronden (voorlopig) nog onder het NNN vallen. Een groter risico, met name op precedentwerking, zie ik niet. De situatie bij Gouderak staat daarvoor teveel op zichzelf. En als gezegd zijn de verzoeken om uitdeuking die zijn afgewezen, afgewezen op specifieke ecologische gronden.

U vroeg mij ook nog of ik een alternatieve oplossing zie om het gebied voor sportvelden te reserveren, die geen risico vormt voor de onderbouwing van de rest van het plan. Voorop staat dat met een agrarische bestemming de gronden niet gereserveerd worden voor sportvelden. Een echte planologische reservering ligt ook niet in de rede, nu er nog geen concreet vooruitzicht is op daadwerkelijke verplaatsing van de sportvelden. Waar het om gaat is de vraag of de gronden deel blijven uitmaken van het NNN. Wanneer de wens is dat de gronden geen deel meer uitmaken van het NNN, zie ik geen alternatief dan het, onderbouwde, verzoek aan Gedeputeerde Staten tot uitdeuking.

3. Haastrecht

Het voorstel voor ontgrenzing bij Haastrecht ziet op circa 5 hectare grond die in het ontwerp-bestemmingsplan de bestemming "natuur – extensief agrarisch medegebruik" heeft gekregen. Het voorstel is om de gronden de bestemming "agrarisch met waarden" te geven. Onderdeel van het voorstel is ook dat het College aan Gedeputeerde Staten verzoekt om indeuking van het perceel, zodat het geen onderdeel meer uitmaakt van het NNN. Het voorstel wordt gedaan omdat de locatie in beeld is voor uitbreiding van de kern Haastrecht.

Ik stel, net als bij Gouderak, voorop dat het besluit van Gedeputeerde Staten uiteindelijk doorslaggevend is. Wanneer zij niet tot indeuking overgaan, kan ontgrenzing in het bestemmingsplan redelijkerwijs ook niet plaatsvinden.

Ook hier moet de vraag worden beantwoord: is er een goede onderbouwing voor het indeuken en ontgrenzen van deze locatie? Mijn analyse is dezelfde als bij Gouderak. De enkele toelichting op het amendement geeft de onderbouwing voor mij nog niet,

maar dat betekent niet dat die onderbouwing niet mogelijk is. Waar het ook in dit geval primair om gaat, is de vraag of dit deelgebied zijn functie in het NNN kan vervullen zonder de betreffende gronden. In de toelichting wordt geconcludeerd dat de wijziging van de bestemming geen onevenredige afbreuk doet aan de natuurdoelen en doelen voor de waterkwaliteit en aan de landschappelijke waarden. De vraag is echter in hoeverre die onderbouwing ecologisch standhoudt. Met name omdat ik uit de "Memo gevolgen ontgrenzen NNN-gebied ten zuiden van Haastrecht (Achterpoort)" d.d. 8 november 2018 opmaakte dat het voorstel tot gevolg heeft dat de doelstelling kruiden- en faunarijck grasland voor het gebied niet wordt bereikt en dat hetzelfde geldt voor de weidevogeldoelstelling. Nu was de indeuking waar dat Memo op zag wel aanzienlijk groter (20 ha i.p.v. 5 ha). De vraag is hoe het zit voor het huidige voorstel. Daarvoor moet een inhoudelijke ecologische analyse komen. Minst genomen zou duidelijk moeten zijn waarom de conclusie uit het eerdere Memo nu anders is.

Als de ecologische haalbaarheid nader is onderbouwd, speelt vervolgens vraag twee: waarom wordt de ruimte die er voor indeuking is juist hier ingezet. Dat is in de eerste plaats een vraag van het gelijkheidsbeginsel. In theorie zouden andere eigenaren kunnen stellen dat, als er ruimte voor indeuking wordt ingezet bij Haastrecht, dat ook moet gebeuren bij hun perceel. In de praktijk is zo'n claim echter niet kansrijk. De overige verzoeken om ontgrenzing worden voor zover ik weet immers afgewezen op inhoudelijke (ecologische) gronden. Er is geen verzoek om ontgrenzing dat wordt afgewezen met het enkele argument dat er gezien de doelstelling qua hectares geen ruimte is. De locatiespecifieke inhoudelijke (ecologische) argumenten maken dat er geen sprake is van gelijke gevallen en dus geen geslaagd beroep kan worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Desalniettemin zal er ten aanzien van Haastrecht iets gezegd moeten worden over de reden van de wijziging tussen ontwerp- en definitief bestemmingsplan. Die reden is mogelijke woningbouw. Voor die woningbouw zijn er echter nog geen concrete plannen. De vraag is dus of dit een reden is om de gronden nu al in te deuken. Waarom moet het besluit over indeuking nu en kan dat niet als er concrete plannen voor de woningbouw zijn? Dat gezegd hebbende kan net als bij Gouderak de vraag gesteld worden wat het risico zou zijn als nu tot indeuking wordt overgegaan. Het ergste dat kan gebeuren is dat de Raad van State de indeuking niet voldoende onderbouwd acht en er een streep door haalt. Dan ontstaat alsnog de situatie dat de gronden (voorlopig) nog onder het NNN vallen. Een groter risico, met name op precedentwerking, zie ik niet. De situatie bij Haastrecht staat daarvoor teveel op zichzelf. En als gezegd zijn de verzoeken om uitdeuking die zijn afgewezen, afgewezen op specifieke ecologische gronden.

In het geval van Haasrecht is er nog wel een extra aandachtspunt. De circa 5 hectare waarop het voorstel ziet, is onderdeel van een groter areaal waarop de eigenaar het agrarisch bedrijf uitoefent. Voor de rest van het areaal blijft gelden dat het de bestemming natuur krijgt. Op die gronden kan het agrarisch bedrijf dus niet meer uitgeoefend worden. Ik heb begrepen dat de gronden worden verworven.

Indeuking/ontgrenzing van de betreffende circa 5 hectare zou betekenen dat deze gronden een agrarische bestemming houden. De vraag is hoe de gemeente daar richting de eigenaar mee om wenst te gaan. Wanneer het zo is dat de overblijvende grond onvoldoende is om het agrarische bedrijf op voort te zetten, moet de gemeente ook voor deze gronden aanbieden deze te verwerven. Als de eigenaar geen verwerving wenst, of verwerving niet nodig is omdat het agrarisch bedrijf op de resterende gronden kan worden voortgezet, is van belang of de overblijvende gronden in waarde verminderen. Eventuele waardevermindering van de overblijvende gronden moet in de prijs van de verwerving van de overige gronden (c.q. de schadeloosstelling bij onteigening) worden meegenomen.

U vroeg mij ook nog of ik een alternatieve oplossing zie om het gebied voor woningbouw te reserveren, die geen risico vormt voor de onderbouwing van de rest van het plan. Voorop staat dat met een agrarische bestemming de gronden niet gereserveerd worden voor woningbouw. Een echte planologische reservering ligt ook niet in de rede, nu er nog geen concreet vooruitzicht is op daadwerkelijke verplaatsing van de sportvelden. Waar het om gaat is de vraag of de gronden deel blijven uitmaken van het NNN. Wanneer de wens is dat de gronden geen deel meer uitmaken van het NNN, zie ik geen alternatief dan het, onderbouwde, verzoek aan Gedeputeerde Staten tot uitdeuking.