

Bouwen in het buitengebied

Verslag van een interviewronde langs provincies

Colofon

© Stichting Recreatie, februari, 2005

Auteurs: Manon van Middelkoop, Marije Veer, Bea van Golen, Marcel
Busser

In opdracht van: Ministerie van LNV, Directie Platteland

Uitgever: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum
Raamweg 19
2596 HL Den Haag
telefoon 070-427 54 54
fax 070-427 54 13
e-mail secretariaat@kicrecreatie.agro.nl
website: www.stichtingrecreatie.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
2	Inhoudelijke hoofdlijnen op een rijtje	7
2.1	Het thema bouwen in het buitengebied	7
2.2	Beleid	8
2.3	Categorieën en bijbehorende beleidsregels	10
2.4	Processen en rollen	15
2.5	Rol en ondersteuning van het Rijk bij 'bouwen in het buitengebied'	16
3	De verslagen	19
3.1	Provincie Groningen	19
3.2	Provincie Friesland	22
3.3	Provincie Drenthe	25
3.4	Provincie Flevoland	28
3.5	Provincie Overijssel	32
3.6	Provincie Gelderland	35
3.7	Provincie Utrecht	38
3.8	Provincie Noord-Holland	42
3.9	Provincie Zuid-Holland	47
3.10	Provincie Zeeland	51
3.11	Provincie Noord-Brabant	56
3.12	Provincie Limburg	60
BIJLAGE 1	Lijst met geïnterviewden	65
BIJLAGE 2	Samenvattend Schema	67

1 INLEIDING

“Er is de komende jaren behoefte aan heel veel nieuwe woningen. In de steden is daarvoor maar zeer ten dele ruimte. Mensen willen in het dorpsgroen wonen. Aan bouwen op het platteland valt niet te ontkomen. Het is ook minder erg dan vaak wordt beweerd.” (W. Derksen, directeur Ruimtelijk Planbureau, in Aedesmagazine)

“Taboe op bouwen in buitengebied moet doorbroken (..) als de kwaliteit maar hoog in het vaandel staat, en niet de contingenten (..) maar in nog meer decentraliseren van regelgeving schuilt ook een groot gevaar, namelijk dat van het individuele belang.” (B. van de Klundert, VROM-raad, in Cobouw)

“Het beeld dat duizenden randstedelingen zich op het landelijk gebied zouden werpen, hield tijdens de regiodebatten geen stand. Wel is er veel behoefte aan groene woonmilieus ” (Persbericht VROM-raad 27 mei 2004 n.a.v. de publicatie van het advies ‘Buiten Bouwen’ (advies 040)).

“Een landhuis van 1200 tot 1500 kubieke meter kan landschappelijk een heel wat fraaiere uitstraling hebben dan de burgerwoning van maximaal 600 kuub die nu in het buitengebied is toegestaan. Ik zie niet wat daar dan tegen is” (P. Rüpp, provinciebestuurder in Noord-Brabant in debat met Provinciale Staten over een MER-rapportage voor het Landschap)

Bovenstaande citaten over bouwen in het buitengebied zijn afkomstig uit de vele studiedagen, debatten en publicaties die dit jaar aan ons voorbij trokken. ‘Buiten bouwen’ staat in de belangstelling, mede door het verschijnen van de Nota Ruimte (VROM, april 2004).

De Nota Ruimte gaat in op de kansen en mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied en de ontwikkelingen rond vrijkomende bebouwing. De nota onderscheidt drie hoofdcategorieën van mogelijkheden (zie kader):

- 1) hergebruik
- 2) sanering met nieuwbouw
- 3) nieuwbouw (gekoppeld aan verbetering van natuur e.a.)

De nadruk ligt op de eerste twee. Bouwen in het buitengebied is mogelijk, maar moet gepaard gaan met een duidelijke visie op kwaliteit, duurzaamheid en balans tussen de verschillende functies in het buitengebied.

De komende jaren zal het aantal vrijkomende gebouwen in het buitengebied blijven stijgen. Tot vrijkomende bebouwing wordt niet alleen de agrarische bebouwing gerekend. Het kan om allerlei soorten bebouwing gaan, zoals zorginstellingen of kazernes die hun oorspronkelijke functie verliezen. Ruimte voor hergebruik van bebouwing en nieuwbouw in het buitengebied (gekoppeld aan de ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteit en de realisatie van bijvoorbeeld nieuwe natuurgebieden of extra capaciteit voor waterberging, kent de volgende categorieën:

- *Hergebruik* van vrijkomende bebouwing: voor bijvoorbeeld wonen, kleinschalige bedrijvigheid, recreatiebedrijf, galerie, kinderdagverblijf, advies- of architectenbureau, mantelzorg etc.;
- *Ruimte voor ruimte*: afbreken en nieuwbouw, maar met substantiële vermindering van het bebouwde oppervlakte, de nieuwbouw financiert de afbraak;
- *Nieuwbouw*, bijv. ‘rood voor groen’, landgoederen, buitenplaatsen (ter financiering van recreatie of natuurgebieden) of ‘rood voor blauw’ (ter financiering van waterberging).

[Paragraaf 3.4.5 Wonen, werken en recreëren in het buitengebied, Nota Ruimte]

Wat betreft nieuwbouw (geen vervanging van bestaande bouw) zegt de Nota Ruimte dat gebruik moet worden gemaakt van de ruimte rondom kernen en dat het gaat om aansluiting bij bestaande bebouwingspatronen, -clusters en -linten in het buitengebied. Hiermee wordt een te grote spreiding van woningen voorkomen en behouden gebieden zoveel mogelijk hun open karakter. Tevens wordt hierdoor voorkomen dat specifieke functies die gebonden zijn aan het buitengebied, zoals de landbouw, op den duur onnodige hinder ondervinden van dergelijke verspreide woningbouw. Provincies dienen prioriteit te geven aan benutting van de bestaande voorraad vrijkomende bebouwing in het buitengebied (hiermee wordt bedoeld het echte buitengebied, met vrijstaande bebouwing, niet de ruimte tegen de bebouwingkernen aan). In het laatste geval zal het bebouwde oppervlak in het buitengebied per saldo substantieel moeten verminderen.

De sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte “decentraal wat kan, centraal wat moet” zorgt ervoor dat een onderwerp als bouwen in het buitengebied onder de verantwoordelijkheid van de provincies valt. Het Rijk vraagt de provincies een planologisch kader op te stellen voor het thema bebouwing in het buitengebied. Dit kader besteedt aandacht aan de borging van de ontwerp kwaliteit, financiële borging en het tegengaan van grote spreiding van woningen. Het Rijk toetst of het provinciale kader binnen de nationale kaders past. Daarnaast ondersteunt het Rijk de lagere overheden met bijvoorbeeld het wegnemen van conflicten in de regelgeving, kennisoverdracht en de ontwikkeling van concepten en instrumenten, zoals ‘rood voor groen’.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is zeer benieuwd naar de reacties van provincies en gemeenten op de beleidsinhoud en de veranderende verhoudingen tussen partijen in de ruimtelijke ordening. De verwachting bij het Ministerie van LNV is dat er wellicht een dialoog nodig zou zijn over verdere ontwikkeling van de beleidsinhoud, maar ook over de gewenste ondersteuning en dergelijke. LNV ontvangt graag signalen uit provinciale hoek. Daarom vroeg zij de Stichting Recreatie een gespreksronde te houden bij provincies. Vragen zijn o.a.:

- Wat willen de provinciebesturen met het buitengebied en met bouwen in het landelijk gebied in het bijzonder?
- Welke instrumenten worden er al gebruikt of worden verwacht voor de toekomst?
- Hoe gaan provincies hun rol en taak invullen?
- Hoe kan LNV daarbij de provincies steunen?

De gespreksronde kan naast een signaalfunctie ook prikkelend werken. De Stichting Recreatie sprak in dit project met beleidsmedewerkers van 11 provincies.

Leeswijzer

Dit rapport doet verslag van de ronde langs de provincies. Hoofdstuk 2 behandelt de bevindingen op hoofdlijnen. In hoofdstuk 3 vindt u de gespreksinformatie van alle provincies. In de bijlagen vindt u een overzicht van de gesprekspartners en een samenvattend schema van de interviews.

2 INHOUDELIJKE HOOFDLIJNEN OP EEN RIJTJE

In dit hoofdstuk is de informatie uit de interviews samengevat. Voor meer en specifiekere informatie over beleid, regelgeving e.d. per provincie verwijzen we u naar de interviewverslagen.

2.1 Het thema bouwen in het buitengebied

Voorkomen in beleid

In de meeste provincies komt het thema bouwen in het buitengebied al duidelijk voor in het ruimtelijk beleid/omgevingsbeleid. Dat is niet iets van de laatste tijd. Sommige provincies geven aan dat het thema steeds belangrijker wordt of steeds meer gaat leven. Dit is voor een aantal provincies reden om het ruimtelijk beleid te herzien, om hierop beter te kunnen inspelen. Bij de discussies over bouwen in het buitengebied spelen de volgende aspecten vaak een grote rol:

- ontwikkelingen in de landbouw;
- kwaliteit van het buitengebied;
- ruimtedruk;
- economische dragers voor een vitaal landelijk gebied.

Een behoefte aan landelijk wonen aan de ene kant valt samen met het vrijkomen van (agrarische) bebouwing en het zoeken naar financieringsmogelijkheden voor landschapsherstel in de bouw van bijvoorbeeld woningen (of landgoederen) aan de andere kant. In sommige provincies, m.n. Noord-Holland, speelt het thema bouwen in het buitengebied minder nadrukkelijk. De aandacht in het ruimtelijk beleid gaat daar door de grote stedelijke druk sterk naar de stedelijke bebouwingsopgaven. Dit neemt niet weg dat beleidsregels voor vrijkomende agrarische bebouwing e.d. een rol spelen.

Buiten bouwen in de praktijk

In kwantitatieve zin blijkt er meestal slechts in beperkte mate sprake te zijn van bouwen in het buitengebied. Van mogelijkheden die worden aangeboden, zoals nieuwe landgoederen, maken projectontwikkelaars, inwoners en andere partijen in de verschillende provincies niet erg veel gebruik. In de interviews geven de provincies ook aan dat de behoefte aan 'groen wonen' in de praktijk minder groot is dan gedacht, al noemen ze/zijn er geen cijfers. Voor veel mensen betekent wonen in het groen eerder het wonen in een dorp of aan de stadsrand met voorzieningen bij de hand dan echt wonen in het buitengebied. In de noordelijke provincies zou de vraag vanuit West-Nederland een rol kunnen spelen, maar die is nu (nog) beperkt doordat er weinig werkgelegenheid is en de bereikbaarheid van de Randstad nog matig is. De motor achter de ontwikkelingen lijkt vooral het vrijkomen van bebouwing of de zoektocht naar meer kwaliteit en waar mogelijk ontstening van het buitengebied en niet zozeer de behoefte uit de markt.

Uit de interviews blijkt dat van nieuwe (extra) versterking in het echte buitengebied in de praktijk nauwelijks sprake is. De aangeboden mogelijkheden voor wonen of eventuele andere functies liggen veelal op het gebied van hergebruik of sloop van bestaande agrarische bebouwing gekoppeld aan herbouw ter plekke of elders. Nieuwe bebouwing voor wonen of bedrijvigheid vindt vooral plaats in en bij bestaand

stedelijk gebied, de (grotere) dorpen en steden, en valt dan ook onder stedelijke ontwikkeling. Hier gaat het om het vervullen van de bebouwingsopgave (programmering woningbouw), waarbij ook bouwen voor speciale doelgroepen op de woningmarkt een rol speelt.

De provincie Flevoland heeft minder dan andere provincies te maken met terugloop van de landbouw. In deze provincie speelt het uitbreiden van agrarische erfbebauwing nog een duidelijke rol. Dat is een vorm waarbij de verstening wel enigszins toeneemt, maar niet op nieuwe locaties. Uitbreiding van agrarische bebouwing komt in plannen van andere provincies ook wel voor, bijvoorbeeld in de provincie Drenthe waar de mogelijkheden voor vestiging en uitbreiding van agrarische bedrijven verschillen voor de zes zones in het landelijk gebied.

2.2 Beleid

Buiten bouwen in de plannen

Het beleid van de provincies voor bouwen in het buitengebied is vastgelegd in streekplannen of omgevingsplannen. Deze plannen gaan in op het ruimtelijk beleid voor het stedelijk en het landelijk gebied. De meeste streekplannen bevatten ook de beleidslijnen voor bouwen in het buitengebied. Sommige provincies hebben daarnaast aparte beleidsdocumenten voor het buitengebied, zoals een Handreiking Bestemmingsplannen buitengebied. Soms is er sprake van aparte notities/documenten voor bepaalde onderwerpen, zoals nota's voor nieuwe landgoederen of, zoals in Overijssel, recent de startnotitie Vrijkomende Agrarische Bedrijfsbebouwing, en, in Zuid-Holland, de Nota Ruimte voor Ruimte.

De provincies houden zich voornamelijk bezig met beleidskaders en -uitgangspunten. De mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied staan verwoord in het beleid. Soms is er sprake van specifieke uitgewerkte regelingen, soms zijn er vooral hoofdlijnen en beleidslijnen aangegeven, waar verdere invulling aan gemeenten wordt overgelaten of waar verdere invulling nog moet volgen. Hoe ver men is met uitwerkingen of tot op welk niveau de provincie stuurt, verschilt per provincie. Verschillende provincies geven aan dat maatwerk erg belangrijk is, omdat niet alles goed in regelingen te vatten is.

Mogelijkheden voor buiten bouwen in het beleid

Door nieuwe inzichten en actuele ontwikkelingen zijn er in de loop der jaren uiteraard wel verschuivingen geweest in het beleid of in de regelgeving, of krijgen onderdelen meer nadruk of invulling. Het beleid en de regelgeving voor bouwen in het buitengebied is in de recente plannen vaak wat verruimd ten opzichte van eerdere jaren. Dat wil zeker niet zeggen dat er in het landelijke gebieden van de provincies overal alles kan. Zo krijgt de factor kwaliteit veel aandacht in het beleid en is er veel aandacht voor mogelijke belemmeringen van de agrarische functie. Buiten bouwen betekent veelal hergebruik of herbouw gecombineerd met ontstening. Echte nieuwbouw op nieuwe bouwlocaties is niet of nauwelijks aan de orde.

De visies en het beleid van de provincie verschillen. Bijvoorbeeld welke mogelijkheden de nadruk krijgen, of welke rol de agrarische functie speelt. De ene provincie is meer terughoudend of restrictief dan de andere. Zo geeft de provincie Groningen nadrukkelijk aan dat ze zeer zorgvuldig wil omgaan met het buitengebied,

omdat juist de rust en ruimte kernkwaliteiten van de provincie zijn. De schoonheid van de provincie is daar ook deels te danken aan een traditie van vrij stringent beleid. Het buitengebied van de provincies zit echter nergens op slot.

“Terughoudend, maar niet onnodig beperkend”

De meeste provincies geven aan dat er huns inziens voldoende mogelijkheden voor buiten bouwen worden geboden. Zeeland en Flevoland zoeken nog naar hun beleidslijn, anderen zoals Gelderland en Zuid-Holland verruimen hun beleid.

Op sommige punten stellen de provincies zich ruimer op dan het rijk suggereert. Zo blijkt dat aan de landelijke richtlijnen voor bouw van nieuwe landgoederen in veel provincies niet te voldoen is door initiatiefnemers. Veel provincies versoepelen hun regelingen hiervoor dan ook. Voor het principe rond ruimte voor ruimte, dat bijna overal wel wordt gehanteerd, zoekt iedere provincie een bij de eigen situatie passende regeling.

De provincies ervaren ook geen echte problemen met een grotere vraag vanuit lokale overheden of de maatschappij. Soms zijn gemeenten juist stringenter dan de provincie. Zo staan bijvoorbeeld kleine agrarische gemeenten vaak terughoudend tegenover niet-agrarische bewoning. In de relatie tot gemeenten zorgt traagheid van de implementatie van het provinciaal beleid bijvoorbeeld in de gemeentelijke bestemmingsplannen er soms voor dat er ongewenste ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Zoals aanspraak op bouwtitels die in het provinciaal beleid in een beschermde planologische zone liggen, maar in de gemeentelijke plannen (nog) niet.

Het provinciaal beleid past volgens de provincies over het algemeen goed binnen de kaders van de Nota Ruimte. De beleidsregels en instrumenten die er zijn bewegen zich veelal op de 3 hoofdcategorieën uit de nota. De provincies geven aan zorgvuldig met het landelijk gebied te willen omgaan. Toepassing van instrumenten is soms ingewikkeld, en soms is er een mix van instrumenten nodig, zoals bijvoorbeeld bij sloop van kassen of stallen op een beoogd nieuw landgoed.

Belangrijke uitgangspunten

Over het algemeen zijn de uitgangspunten van het provinciaal beleid behoud/versterking van de landschappelijke kwaliteit en tegengaan van verdere versterking. Daarbij spelen saldobenaderingen een grote rol. De factor ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit vinden de provincies alle zeer belangrijk. Hergebruik, sloop van agrarische bebouwing met terugbouw van woningen en concepten in de sfeer van ‘rood voor groen’ kunnen bijdragen aan die kwaliteit. Kwaliteit is achtergrond voor fundamentele beleidskeuzes, en komt daarnaast nadrukkelijk terug in de beoordeling van concrete plannen. Behoud en verbetering van ruimtelijke kwaliteit gaat over reductie van (ontsierend) bouwoppervlak/-volume, aansluiten van bebouwing op historische ruimtelijke structuren, landschappelijke inpassing, architectonische inpassing en/of aanleg van extra groen. Daarbij speelt ook maatwerk een belangrijke rol. Ruimtelijke kwaliteit in het ene gebied kan anders worden ingevuld dan in het andere gebied, en ook het gekozen referentiekader speelt een rol. Dat maakt het een lastig onderwerp, waarbij naast objectieve normen ook subjectiviteit een rol speelt.

Omdat er in veel provincies sprake is van schaalvergroting en terugloop in de agrarische sector, kunnen burgerwoningen of gebruik van bebouwing door andere niet-agrarische functies ook een rol spelen voor de (economische) vitaliteit en ontwikkeling van het landelijk gebied. Dit punt zien we naast het kwaliteitsaspect bij veel provincies terugkomen. Vooral voor de provincie Zeeland is de zoektocht naar

nieuwe economische dragers een zeer belangrijke reden om mogelijkheden in het buitengebied aan te bieden.

Overig

In de provinciale plannen wordt regelmatig een zoneringsprincipe toegepast met verschillende accenten voor functies als landbouw en natuur. Daarnaast komen ook (nog) contourenbenaderingen voor, zoals groene contouren of (met name) rode contouren, of varianten hierop. Zo past de provincie Utrecht (streekplan 2005-2015) rode contouren toe om daarmee aantasting van het buitengebied zoveel mogelijk te voorkomen en de contrastwerking tussen stad en platteland te bewaren. Ook de provincies Limburg en Noord-Holland maken gebruik van contouren. Voor bepaalde concepten, zoals nieuwe landgoederen, bestaan soms speciale zoekgebieden of voorkeurslocaties. De mogelijkheden voor nieuwbouw (na sloop) liggen vaak vooral of uitsluitend bij bestaande bevolkingsconcentraties. In de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is nieuwe bebouwing in principe uitgesloten (nee, tenzij). Soms wijzen provincies, zoals de provincies Overijssel en Noord-Holland, ook andere uitsluitgebieden aan. Andere provincies, zoals Limburg en Flevoland, hebben behoefte aan experimenteerruimte met rood-groen. Men heeft nogal eens moeite met de strenge regels voor de EHS.

Bij het bouwen in het buitengebied gaat het vooral om nieuwe plekken voor wonen. Een belangrijk punt daarbij is dat in het beleid voor het buitengebied de landbouw een van de primaire functies is en blijft. Daarom speelt de hinderkwestie (stankcirkels) een voorname rol. Hoe kan er voor worden gezorgd dat nieuwe woningbouw geen bedreiging gaat vormen voor de agrarische bedrijven in het landelijk gebied? Deze zorg zien we ook bij de terughoudende houding van kleine agrarische gemeentes.

2.3 Categorieën en bijbehorende beleidsregels

Uitbreiding agrarische bebouwing

Mogelijkheden voor nieuwe gebouwen in het landelijk gebied bestaan overal voor gebieden met een duidelijke landbouwfunctie. Het gaat dan om uitbreiding van erfbebouwing of nieuwvestiging van agrarische bedrijven. Dit punt is in de provincie Flevoland duidelijk aan de orde. Het karakter van het buitengebied verandert volgens de provincie niet wanneer de bestaande bebouwing (met richtlijnen voor landschappelijke kwaliteit en efficiënte bebouwing) beperkt uitgebreid wordt.

Vrijkomende agrarische bebouwing

Sloop en nieuwbouw (ruimte voor ruimte)

Het principe van sloop en nieuwbouw voor wonen heet meestal ruimte voor ruimte. Ook komen namen als transformatie, rood voor rood, en rood voor rood met gesloten beurs voor. In eerste instantie komt de ruimte voor ruimte regeling voort uit het 'Pact van Brakkenstein' en de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (reconstructie). In de reconstructieprovincies (Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg) wordt het instrument volop ingezet. Daarnaast zetten provincies ruimte voor ruimte ook buiten de reconstructiegebieden in, zoals in de

reconstructieprovincie Noord-Brabant gebeurt voor de niet-reconstructiegebieden. Verder blijken ook provincies zonder reconstructiegebieden het instrument of een soortgelijke regeling wel te gebruiken.

De terugbouw van een of meer nieuwe woningen financiert bij deze regeling de sloop van ongewenste stallen van de intensieve veehouderij, waarmee de kwaliteit van het gebied verbetert. De ruimte voor ruimte regelingen vertalen zich in reductie van het bouwvolume/bouwoppervlak in het landelijk gebied, en inpassing van de nieuwe bebouwing. De nieuwe bebouwing vindt ofwel plaats op de plek/in de nabije omgeving, ofwel in de vorm van geconcentreerde terugbouw bij bebouwingkernen. De inzet van het instrument buiten de reconstructiegebieden is niet bedoeld om de landbouw met een stimulans te saneren, maar vooral om in te springen op ontwikkelingen die er al plaats vinden (schaalvergroting, stoppende boeren), landschappelijke kwaliteit te bevorderen en de economische vitaliteit van het landelijk gebied te verbeteren. Ligt een bedrijf dat beëindigd wordt in een landbouwzone, dan zal voortzetting van de agrarische functie door een collega veelal de voorkeur hebben. Bij woningbouw in het landelijk gebied is hinder voor de belangrijke landbouwfunctie (stankcirkels) een punt van aandacht. Voor waardevolle (agrarische) bebouwing die vrijkomt, geldt in principe behoud, geen sloop.

Er zijn tussen de provincies wel verschillen in precieze invulling van de regeling. Zo zijn er verschillen in bouwvolume van de te slopen stallen en van de terug te bouwen woningen (en in het *aantal* terug te bouwen woningen). In Gelderland, bijvoorbeeld, denkt men over mogelijke uitbreiding van de toegestane wooneenheden van 1 à 2 naar 3 tot 5 woningen. Ook ligt in sommige provincies, zoals in Limburg en Noord-Brabant, meer dan in andere provincies de nadruk op terugbouw bij bestaande bebouwing. In Limburg kunnen niet alleen boeren die volledig stoppen gebruik maken van de regelingen, maar ook boeren die slechts voor een deel afbouwen.

In de ene provincie wordt de regeling in de praktijk meer gebruikt dan in de andere. Zo wordt ruimte voor ruimte in Zuid-Holland een steeds groter succes. In Limburg en Noord-Brabant wordt er veel gesloopt in het kader van de reconstructie. Dat betekent overigens niet dat de nieuwe woningen per definitie snel en gemakkelijk verkocht worden. In de provincie Flevoland speelt sloop van voormalige agrarische gebouwen eigenlijk geen rol. Het voorkomen van bedrijven is beperkt, overzichtelijk en goed landschappelijk ingepast. Daarom zal in principe hergebruik door een andere functie of aansluiting bij een buuragrariër kunnen plaatsvinden. In Zeeland komen niet of nauwelijks stallen voor, en is er dan ook geen regeling. Deze provincie heeft overigens wel behoefte aan een vergelijkbare saldobenadering voor de Nationale Landschappen, waar alleen bouw voor de eigen aanwas mogelijk is. In het Zeeuwse Nationale Landschap is de bevolkingsgroei nul of negatief: echter voor de kwaliteit van een gebied kan het beter zijn nieuwbouw te plegen (gecombineerd met sloop).

Ruimte voor ruimte kan bekeken worden op kavelniveau, maar ook op gebiedsniveau. De terug te bouwen woning kan op de kavel komen of elders of aansluitend bij grotere bebouwingkernen (of -linten). Wanneer sprake is van terugbouw bij stad of dorp is er feitelijk sprake van een grotere reductie van het bouwvolume in het echte buitengebied. Bij toepassing van ruimte voor ruimte op gebiedsniveau lijkt het sommige provincies handig om te werken met een gebiedsmakelaar of ontwikkelingsmaatschappij. Zo vraagt Overijssel zich af of daar in andere provincies (goede) ervaringen mee zijn opgedaan. In Noord-Brabant is er zo'n ontwikkelingsmaatschappij voor de uitvoering van de regeling.

Sommige provincies geven aan dat het bij ruimte voor ruimte ook kan gaan om andere vrijkomende gebouwen dan veestallen; bijvoorbeeld tuinbouwkassen (in Zuid-Holland). Of om niet-agrarische gebouwen; zoals militaire bebouwing, bijvoorbeeld kazernes (Gelderland, Utrecht), of oude fabrieksterreinen (zoals in Groningen).

Hergebruik agrarische bebouwing

In negen van de twaalf provincies zijn ook mogelijkheden voor hergebruik van vrijkomende (agrarische) gebouwen. Dit hergebruik is in ieder geval aan de orde bij waardevolle (monumentale) boerderijen. In Zuid-Holland, bijvoorbeeld, was hergebruik in eerste instantie gericht op monumentale boerderijen. Omdat er echter zoveel gebouwen vrijkomen, geldt de optie inmiddels ook voor niet-monumentale gebouwen. Voor grote veestallen e.d. hanteren de provincies veelal zoveel mogelijk sloop, omdat deze ontsierend werken in het landschap. Ook bij hergebruik van agrarische bedrijven vindt vaak ontstening plaats. Wat nodig is, blijft staan, de rest wordt gesloopt. Het nieuwe gebruik, met eventuele nieuwbouw, kan die sloop financieren. De regelingen voor hergebruik kunnen ook van toepassing zijn op andere monumentale gebouwen. In Limburg gebeurt dit voor kloosters.

Soms komt een geheel bedrijf vrij, soms van een gedeelte. In het vrijkomende gebouw kan een agrarisch-gerelateerde functie gehuisvest worden, een nevenactiviteit voor de boer (verbrede landbouw, zoals huisverkoop, zorg of agrotourisme) of soms ook niet-agrarische functies. In het laatste geval hebben veel provincies de voorkeur voor wonen. Er is meestal wel ruimte voor andere functies. De provincies zijn hier vrij voorzichtig in en hechten aan kleinschalige 'passende activiteiten' in het landelijk gebied. Dat geeft de provincie Gelderland bijvoorbeeld nadrukkelijk aan in het beleid. Recreatie en ambachten worden veel genoemd als mogelijke nieuwe functies. Anders dan bij wonen is er bij een bedrijf kans dat men het bedrijf in de toekomst zal willen uitbreiden. Dat kan ook reden zijn voor strengere regels voor bedrijvigheid. Echter, soms wordt wonen als een niet passende functie voor het buitengebied gezien, zoals bijvoorbeeld in een landbouwontwikkelingszone in een reconstructiegebied. In Zeeland worden de mogelijkheden voor de woonfunctie wel onderzocht, tot op heden krijgen echter alleen economische dragers als recreatie de ruimte.

Bij hergebruik is hinder voor nabijgelegen agrarische bedrijven een belangrijk punt van aandacht.

Sommige provincies, zoals Utrecht en Flevoland geven aan dat er nog weinig ervaringen zijn opgedaan met (verbrede) mogelijkheden voor hergebruik en/of dat het nog niet duidelijk is hoe het in de provincie zal gaan uitpakken.

Nieuwe Landgoederen

Het concept nieuwe landgoederen wordt in alle provincies in meer of mindere mate toegepast. Het is voor de provincies vooral een middel om nieuw groen te financieren anders dan uit Rijksmiddelen. Soms gaat het om experimenten, zoals in Overijssel en Limburg. In de ene provincie wordt de aanleg van nieuwe landgoederen toegestaan, in de andere ook bewust gestimuleerd.

De criteria van het Rijk dienen als basis¹: Sommige provincies hebben inhoudelijke aanpassingen hierop in het provinciaal kader doorgevoerd. De specifieke invulling van een regeling/beleidskader nieuwe landgoederen verschilt zo per provincie. Er zijn onder andere verschillen (toegestaan) in:

- het aantal wooneenheden (van allure);
- oppervlakte/volume bebouwing;
- de rol van bos (mag het ook gaan om natuur?);

¹ In het Structuurschema Groene Ruimte (1995) heeft het Rijk voorgesteld nieuwe landgoederen te stichten en provincies verzocht hieraan mee te werken. Het Rijk wilde vooral nieuw bos realiseren en verstaat dan ook onder een landgoed een openbaar toegankelijk boscomplex (al dan niet met overige gronden) met daarin een woongebouw van allure (maximaal 2 á 3 wooneenheden) een minimale omvang van de bebouwing van 5 ha. Inmiddels gelden vanuit het rijk alleen nog algemene criteria voor bouwen in het buitengebied.

- de minimumomvang van een landgoed.

Ook verschillen de normen bijvoorbeeld per ligging. Voor toetsing van de architectonische en landschappelijke kwaliteit zijn maar voor een deel algemene objectieve normen hanteerbaar. Elke omgeving heeft zijn eigen karakter en ook welke historisch tijdstip als norm wordt genomen, speelt mee. Overigens is er bij de aanleg van een nieuw landgoed meestal sprake van een nieuwe functievervulling van agrarische gronden en gebouwen en/of sloop en nieuwbouw.

Voor nieuwe landgoederen gelden regelmatig voorkeurslocaties, zoekzones en/of uitsluitingsgebieden.

De meeste provincies geven aan dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die er zijn, weinig voorstellen geschikt zijn of niet tot uitvoering komen. Dat komt onder andere doordat het een topsegment van de markt betreft, maar zeker ook doordat de normen vaak zodanig zijn dat uitvoering naar eigen wensen niet toegestaan is en dat rendabele realisatie van een landgoed met de normen erg moeilijk is. In de provincie Noord Brabant en Drenthe verlopen aanvragen en realisatie wel vrij succesvol. Naar aanleiding van de werking in de praktijk en nieuwe inzichten voert een provincie soms wijzigingen door in een regeling. Zo gebeurt dat actueel in Zuid-Holland waar het beleidskader verruimd wordt: onder andere een kleinere verplichte oppervlakte voor het landgoed, uitbreiding van de zoekgebieden en aanpassing van de kwantitatieve normen voor de bebouwing.

Als projecten/plannen niet in regelingen passen, kan een provincie kijken/toetsen welke mogelijkheden er alsnog zijn. Maatwerk dus.

Rood voor groen

De aanleg van nieuwe landgoederen is een vorm van rood voor groen. Een nieuw landgoed moet een meerwaarde hebben voor het gebied op ecologische, esthetisch en economisch vlak en moet daarnaast recreatief toegankelijk zijn. Ook andere vormen van rood voor groen, dus financiering van groen door rood, komen voor. In Drenthe is dat nog maar marginaal, omdat de noodzaak voor nieuw groen er niet hoog is en er ook meestal voldoende middelen voor groenontwikkeling zijn. Deze provincie geeft wel aan dat ze nog te weinig bewust is van de kansen die een dergelijk concept biedt. In Flevoland, waar de toepassing erg gewenst is o.a. bij de aanleg van robuuste ecologische verbindingen, is dit nauwelijks haalbaar door de zeer beperkte mogelijkheden voor rood in deze planologische beschermde gebieden. In Zeeland vindt in West-Zeeuws-Vlaanderen een vorm van rood voor groen plaats waarbij recreatieondernemers in ruil voor uitbreiding geld storten in een gebiedsfonds.

Verevening blijkt vaak lastig. De baten van rood, die in een vereveningspotje terecht moeten komen, vallen bijvoorbeeld nogal eens tegen omdat er tijdens het bouwproces diverse onverwachte kosten kunnen optreden. Of, zoals de provincie Overijssel signaleerd, omdat de doelgroepen voor eigen bevolkingsaanwas (starters en ouderen) weinig kapitaalcrachtig zijn en dus weinig opleveren voor rood-voor-groen constructies. Sommige provincies denken aan het gebruik of de instelling van een provinciale ontwikkelingsmaatschappij, actief grondbeleid via een provinciaal grondbedrijf, of een vergelijkbare constructie. Dit om een en ander in goede banen te leiden. Een sterkere rol voor provincies zou de financiering van groen wellicht ten goede komen. Mede omdat er geen harde normen zijn voor het groen dat voort zou moeten komen uit rood, blijkt er vaak te weinig van terecht te komen. Overigens zijn de partijen gebaat bij schaarste aan woningen in het buitengebied, omdat de opbrengsten van die woningen dan hoog zijn en er dus voldoende winstpotentie is om te kunnen verevenen tussen rood en groen.

Beeldkwaliteitsplannen e.d.

Bij de mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied speelt het aspect ruimtelijke kwaliteit een grote rol. Zo moeten gemeenten in verschillende provincies bij ruimtelijke ontwikkelingen (beeld)kwaliteitsplannen opstellen (of dat wordt gestimuleerd). Ook bij ontwikkelingen als nieuwe landgoederen en sloop en herbouw is meerwaarde voor de ruimtelijke kwaliteit, voor natuur en landschap, een voorwaarde. Bij het bewaken van kwaliteitsaspecten spelen gemeentelijke welstandscommissies een duidelijke rol. De provincie Noord-Holland denkt aan het instellen van een provinciaal bouwmeester.

Nieuwe dorpen

De interesse voor nieuwe dorpen is over het algemeen zeer laag. Provincies en gemeenten kiezen voor bouwen aansluitend aan bestaande structuren om het buitengebied te beschermen. Bij verschillende provincies is er door de grote verstedelijking ook weinig ruimte voor nieuwe dorpen. Met name 'in de wandelgangen' wordt er in verschillende provincies wel eens gesproken over bijvoorbeeld ouderendorpen/seniorendorpen, of reconstructiedorpen. De provincie Zeeland verkent de mogelijkheden voor een dergelijk concept.

Recreatiebedrijven

In verschillende interviews komt ook het thema recreatiebebouwing naar voren. Ook voor recreatiebedrijven worden mogelijkheden gezocht voor nieuwvestiging of uitbreiding van voorzieningen. Recreatie kan als functie vaak een plaats krijgen in voormalig agrarische gebouwen. Verder is in agrarische gebieden, net als voor agrarische bedrijven geldt, uitbreiding of nieuwvestiging van recreatiebedrijven vaak niet uitgesloten.

In natuurgebieden ligt recreatiebebouwing zeer gevoelig. Als er mogelijkheden worden aangeboden, is er sprake van compensatieplicht, inbreng in fondsen voor natuur en landschap of bijvoorbeeld een saldobenadering, waarbij verstening in het ene gebied ontstening elders betekent. Daarbij wordt veelal voor gebiedsbenaderingen gekozen.

Voor de provincie Flevoland is de restrictie op bouwen of hergebruik van gebouwen in natuur een groot knelpunt. Er zijn hierdoor maar heel weinig mogelijkheden om het grote tekort aan recreatiemogelijkheden in de provincie aan te vullen.

Overig

In de interviews komen ook enkele andere concepten aan de orde. Woonlandschappen (Overijssel, Noord-Holland) zijn clusters van enkele wooneenheden, bijvoorbeeld in de plaats van een agrarisch bedrijf/bebouwing (in buurtschappen of nabij dorpsrand). 'Exclusieve' woningbouw met een grote rol voor landschap en landschapskwaliteit is in Groningen onderzocht als mogelijke ontwikkelingsrichting voor het Westerkwartier.

Grondzaken als gronddruk, grondprijs en grondmobiliteit spelen een rol aan de zijlijn van de discussies rondom bouwen in het buitengebied. Grondverwerving voor natuur en landschap in het landelijk gebied is lastig, vooral met verstedelijking(sopgaven) in de nabijheid. De grondmobiliteit is dan vaak laag, omdat boeren op een hogere grondprijs wachten. In het kader van de reconstructie in

Utrecht wordt een onroerend goed-bank voor vrijkomende gronden en opstallen in het leven geroepen, mede om de grondmobiliteit te bevorderen. Ook de provincie Noord-Holland verkent de mogelijkheden voor een pro-actieve rol op dit punt.

2.4 Processen en rollen

De Nota Ruimte is in het algemeen goed ontvangen. Inhoudelijk wordt de nota niet als heel verrassend beschouwd. De principes/concepten voor buiten bouwen zijn niet nieuw, en komen vaak al duidelijk voor in het eigen beleid van de provincies. De provincies verwachten dan ook geen grote aanpassingen van het provinciaal beleid. Een aantal provincies is bezig met verruiming van de mogelijkheden in het buitengebied, in het kader van actuele maatschappelijke/politieke inzichten. Overigens is de termijn voor beleid en beleidsontwikkeling lang. Streekplannen leggen in feite de maatschappelijke discussie in een bepaalde periode voor vele jaren vast. Er kan en zal niet direct door een Rijksnota nieuw beleid plaatsvinden. Zo is er ook vaak het probleem met bestemmingsplannen waar bouwtitels nog vastliggen, terwijl de ontwikkelingsrichting voor een gebied inmiddels veranderd is in het beleid. Naast eventuele accentverschuiving of nadere uitwerkingen van deelonderwerpen is het de vraag 'hoe het Rijksbeleid nuttig in te zetten is voor het provinciaal beleid/ hoe kan het rijksbeleid het provinciaal beleid bedienen?' Duidelijk is dat de Nota Ruimte uitgaat van een grotere rol voor de decentrale overheden. Aandacht voor het buitengebied is één van de taakvelden. Dat blijkt vooral bij de Nationale Landschappen. De provincies vinden zich ook geschikt voor die taak. Het wat en hoe zal zich nog moeten uitkristalliseren. Naast sturing en coördinatie, zal ook advisering een belangrijke taak van de provincie zijn/blijven.

Het Rijksbeleid mag/moet bij de uitwerking van kaders en instrumenten aan de provincies meer ruimte bieden voor maatwerk, omdat de situaties in het land nogal variëren. Zo zijn er verschillen tussen provincies en zelfs binnen provincies. De bezorgdheid dat het buitengebied wordt vrijgegeven nu de verantwoordelijkheid voornamelijk naar de provincies gaat, is onnodig. Zeker als er meer maatwerk mogelijk wordt. Bovendien is het maar de vraag of het Rijk beter op het buitengebied zou passen dan de provincies. Wel is de grote verstedelijkingsdruk, met name in de Randstad een bedreiging. Soms zoeken gemeenten de grenzen op, soms zijn ze juist ook erg terughoudend tegenover bouwen in het buitengebied.

De Nota Ruimte en de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) zorgen voor veranderende rollen voor provincies en gemeenten. Het wordt er veelal helderder op. Decentralisatie is prima. De provincies zijn goed in staat de taken te vervullen, maar daarvoor zijn volgens de beleidsmedewerkers wel middelen nodig zoals geld en menskracht. Het Rijk kan niet zomaar de taken verzwaren zonder compensatie te bieden.

Voor de relatie met de gemeenten geldt dat er minder toetsing zal zijn door provincies. Het gaat vooral om het scheppen van heldere kaders voor bijvoorbeeld de Bestemmingsplannen Buitengebied met eventuele basisregels en instrumenten, en gewenste ontwikkelingsrichtingen. De gemeenten werken dit dan verder uit en implementeren.

Aandacht voor de kwaliteit van het buitengebied is belangrijk. Van gemeenten wordt visie verwacht; bijvoorbeeld in de vorm van een beeldkwaliteitsplan, een structuurvisie of een landschapsonwikkelingsplan. Sommige provincies denken aan of maken al gebruik van adviseurs of adviescommissies op dit gebied. Een ander voorstel is om ook de gemeentelijke welstandscommissies breder/regionaler in te zetten. Omdat de rollen nog aan het verschuiven zijn, zullen gemeenten volgens de provincies in eerste instantie nog wel vaak ondersteuning van de provincie nodig hebben. Ook de menskracht blijkt bij gemeenten nog wel eens een probleem te

vormen. Verder is samenwerking, bijvoorbeeld tussen gemeentelijke welstandscommissies en provinciale kwaliteits-adviesteams, volgens de provincies een belangrijk punt.

De verhoudingen tussen provincie en gemeenten zijn over het algemeen goed. Uiteraard is er wel eens sprake van een dwarsliggende gemeente. Gemeenten kunnen redelijk tot goed overweg met de kaders en de ruimte die een provincie biedt. Wel hebben ze het vaak liever wat flexibeler. Er wordt zoveel mogelijk samen gezocht naar en overlegd over maatwerk in lastige situaties en projectvoorstellen. Dat er weinig problemen zijn, heeft ook te maken met de beperkte vraag vanuit de markt naar buiten wonen in veel provincies.

2.5 Rol en ondersteuning van het Rijk bij 'bouwen in het buitengebied'

Uit de interviews zijn de belangrijkste leer- en actiepunten voor het Rijk te formuleren:

- Bouwen in het buitengebied staat in veel provincies voldoende op de agenda. Bijna alle provincies gaan bij het al dan niet toestaan van ontwikkelingen in het buitengebied uit van de kwaliteiten van het landschap/landelijk gebied en niet of minder van de vraag naar bouwen in het buitengebied. Dit is ook wat de Nota Ruimte voorstaat voor buiten bouwen, en in de meeste gevallen is er dus geen aanleiding om grote veranderingen door te voeren in provinciale beleidlijnen en regelingen;
- De vraag naar bouwen in het buitengebied wisselt sterk per provincie, of zelfs delen daarvan. Bovendien is er vaak geen zicht op deze vraag. Het thema 'buiten bouwen' wordt daarmee erg aanbodgericht benaderd en/of provincies nemen een afwachtende houding aan en laten het – na het stellen van een aantal randvoorwaarden – over aan initiatieven vanuit de markt;
- Behalve decentralisatie vanuit het rijk leggen veel provincies ook een grotere vrijheid – binnen kaders – bij de gemeenten. Een probleem hierbij kan zijn dat het tijd kost om de nieuwe beleidsinhoud en verhoudingen tussen de overheidslagen door te voeren in streek- en bestemmingsplannen;
- Zowel het rijk als de provincies (en indirect ook de gemeenten) stoeien met het wankel evenwicht tussen (beleids-)vrijheid bieden en het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit. Gezien de uiteenlopende ruimtelijke kwaliteiten en het - in sommige provincies – beperkte animo voor sommige vormen van buiten bouwen, is maatwerk hiervoor het toverwoord. Maar er zal een dialoog nodig zijn om het wederzijdse vertrouwen tussen de verschillende partijen te laten groeien;
- Om te voorkomen dat provincies allemaal zelf het wiel uit moeten (gaan) vinden kan het rijk de provincies helpen door op een aantal punten meer duidelijkheid te geven en/of meer algemene (maar wel concrete!) kennis te verspreiden;
- Een ander punt waarop het rijk meer generieke kennis kan aanbieden is duidelijkheid over diverse financiële zaken zoals de consequenties van EU-normen voor financieringstekorten en hoe om te gaan met BTW-vragen;
- Tot slot kan de rijksoverheid nog op enkele punten haar eigen beleid en regelingen aanpassen om provincies tegemoet te komen. Zo hebben sommige provincies sterke behoefte aan experimenteertruimte voor een saldobenadering in Nationale Landschappen (waarbij bouw wel mogelijk is bij sloop elders zelfs al is de groei van de bevolking nul). Anderzijds is er ook vraag naar duidelijker of

strenger kaders (te veel vrijheid heeft ook soms ook nadelen voor provincies) en naar wederzijdse communicatie over het wel of niet normeren van rood voor groen. De provincie Groningen uitte daarbij tevens de wens dat bevoegdheden op het gebied van toezicht en handhaving van de VROM-inspectie naar gemeenten verschuiven.

In aanvulling hierop (en deels overlappend) hebben de provincies in de interviews een aantal concrete suggesties aan het rijk en aan het Ministerie van LNV meegegeven:

- Durf los te laten en geef ruimte voor experimenten en pilots in bijvoorbeeld EHS-gebieden of Nationale Landschappen;
- Zorg voor deregulering, en/of eventuele loketten voor gestroomlijnde processen;
- Bij decentralisering horen ook mogelijkheden voor het genereren van middelen (instrumenten; bevoegdheden);
- Maak ruimte voor maatwerk in het beleid en qua instrumenten;
- Geef aandacht aan de grondpolitiek en geef provincies o.a. vergelijkbare instrumenten voor grondpolitiek als gemeenten, voor verevening, onteigening, voorkeursrecht;
- Zorg voor een wettelijke basis voor regionale verevening en fondsvorming;
- Geef mogelijkheden voor toepassing van voorfinanciering;
- Ontschot budgetten;
- Zorg voor duidelijke bevoegdheden op het gebied van toezicht en handhaving door gemeentes;
- Het rijk moet meer betrokkenheid tonen voor grote projecten;
- Voor 'buiten bouwen' is de discussie over de toekomst van de landbouw zeer belangrijk; daarbij speelt LNV een grote rol.

Er is geen grote behoefte aan extra algemene kennisuitwisseling en contacten over buiten bouwen tussen provincies. Waar nodig, is daar al het IPO-overleg. Voor de meeste provincies is een verslag van deze interviewronde met contactpersonen bij de overige provincies voorlopig wel voldoende. Aan nieuwe overlegstructuren is geen behoefte. Wel is uitwisseling over specifieke thema's zinvol. Dat kan via bestaande communicatiestructuren, zoals het NIROV-programma of het PPS-traject. Dat kan ook zeker gelden voor thema's die wat verder staan van het in deze notitie vooropstaande 'bouwen in het buitengebied'.

Kennisuitwisseling zou vooral kunnen plaatsvinden in de vorm van (verspreiding van) praktijkvoorbeelden: hoe krijgt een regeling als ruimte voor ruimte of een principe als ruimtelijke kwaliteit invulling/uitwerking, en wat gebeurt er in de praktijk op dat gebied (met best practices), etc.? Dat kan in de vorm van een workshop, voorbeeldenboekje of website, waarbij naar de laatste twee de meeste voorkeur lijkt uit te gaan. De provincies geven aan dat er dan wel echt wat te leren moet zijn: eye-openers, voorbeelden uit de echte praktijk, vanuit het gezichtspunt van de betrokken partijen.

3 DE VERSLAGEN

3.1 Provincie Groningen

Vrijdag 27 augustus 2004

Geïnterviewden: Theo Hoek, Pieter de Plaa en Frans Spakman

Over de geïnterviewden

Alle drie de gesprekspartners werken bij de provincie Groningen, afdeling Ruimte. Frans Spakman werkt bij Regionale plannen en is betrokken geweest bij het Nota Ruimte-traject, Pieter de Plaa doet coördinatie van gemeentelijke plannen. Theo Hoek houdt zich bezig met Ruimtelijke Kwaliteit

Huidige visie/beleid

Het bestuur van de provincie Groningen hecht grote waarde aan de kwaliteiten van de omgeving. Groningen bezit veel schoonheid, rust en ruimte. Daar moet de provincie het van hebben. Het bestuur zet dan ook sterk in op behoud en bescherming van de kwaliteit en de authenticiteit van het landelijk gebied.

Het beleid en de regelgeving van de provincie op dit gebied staat verwoord in het Provinciaal Omgevingsplan (POP, december 2000). Bouwen is vooral mogelijk in en rond de grote kernen. In en bij kleinere kernen en in het buitengebied is bouwen in principe nauwelijks toegestaan. Het beleid is dus vrij restrictief. De schoonheid van het Groninger landschap is ook deels te danken aan de traditie van stringent beleid. Het POP is overigens erg interactief tot stand gekomen. De grote lijn die er voortkwam uit de bijeenkomsten met burgers, gemeenten e.a. was toch wel de wens om de kernkwaliteiten rust, ruimte en stilte van Groningen te beschermen.

Waar bouwen in het buitengebied aan de orde is, is (bewaking van de) ruimtelijke kwaliteit een belangrijke factor. Mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied kunnen worden geboden uit het oogpunt van landschappelijke meerwaarde of economische ontwikkeling van een regio. Kwaliteit en niet kwantiteit is de kern. In 2003 verscheen er een publicatie van de provincie over ruimte en kwaliteit en het 'bouwheerschap' van de provincie.

Wat speelt er/welke projecten zijn er?

Er zijn twee grote bouwprojecten; Meerstad en Blauwe stad. Bij de eerste speelt een nieuwe manier van bouwen een rol; de benadering is meer landschapsgericht. Ook de recreatieve functies zijn nadrukkelijk onderdeel van het Masterplan. De ontwikkeling van de Blauwe Stad is vooral gericht op economische ontwikkeling van de regio. Overigens zijn deze projecten met name te zien als stedelijke ontwikkeling, stedelijke uitbreidingen en niet zozeer als bouwen in het buitengebied, zoals in de Nota Ruimte naar voren komt. Daarin ligt de nadruk op 'incidentele' bouw/kleine projecten, vooral in de vorm van hergebruik vrijkomende agrarische bebouwing, sanering en nieuwbouw, rood met groen zoals nieuwe landgoederen. In Groningen is niet veel ruimtedruk en relatief weinig behoefte aan woningen, en de behoefte die er is ligt vooral in en nabij de grote steden. Bouwen in het buitengebied is dan ook geen zwaar thema.

Bouwen in het buitengebied kan in Groningen in de vorm van nieuwe borgen/nieuwe landgoederen, een 'rood-voor-groen'-benadering. Deze vorm van bouwen in het buitengebied is bedoeld als meerwaarde voor het landschap (en dat is dan ook een voorwaarde). Tegelijk met de bouw van een landhuis, wordt er groen aangelegd en moet er veel aandacht zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van de bebouwing en het groen. Hieraan wordt in Groningen veel waarde gehecht. Er zijn wel plannen voor nieuwe landgoederen, maar er komt in de praktijk nog niet veel van de grond.

Daarnaast speelt er een vorm van ruimte voor ruimte; namelijk het opruimen van oude fabrieksterreinen/-gebouwen en het hergebruik ervan voor wonen of andere functies (transformatie). Ook dit is, net als de nieuwe borgen, een marginale ontwikkeling.

Er is voor het Westerkwartier een onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden voor 'exclusieve' woningbouw, waarbij de landschappelijke kwaliteit zeer belangrijk was. Ook hier gaat het om kleine aantallen.

Al met al is de vraag vanuit gemeenten, makelaars en andere mogelijke vragers beperkt wat betreft mogelijkheden tot wonen of ander gebruik in het buitengebied. Er zijn slechts op beperkte schaal plannen of projecten in uitvoering. Ook de vraag vanuit de Randstad is (nog) beperkt.

Nieuwe woonmogelijkheden in het buitengebied kunnen aantrekkelijk zijn voor 'immigranten' vanuit West-Nederland, dat zou een impuls kunnen geven aan de regio's. Tot op heden blijft de druk vanuit het Westen nog beperkt. Dat komt onder andere doordat de regio geen banen te bieden heeft. Alleen de kapitaalkrachtigen die niet voor werk komen, kunnen zich hier nu vestigen. Verkeersprojecten op het vlak van verbeterde verbindingen met de Randstad kunnen vestiging in de toekomst aantrekkelijk maken.

Processen

Het beleid van het POP Groningen is opgepakt. Veelal gebeurt dat in het kader van het gebiedsgericht werken. Zo worden er bijvoorbeeld aparte visies voor regio's gemaakt. De provincie zorgt ervoor dat ruimtelijke kwaliteit als factor meegenomen wordt in projecten.

Er wordt samen met gemeentes gezocht naar en overlegd over mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied van de betreffende gemeente. Bij gemeentelijke plannen moeten gemeentes allereerst een goed onderbouwde ruimtelijke visie voorleggen aan de provincie, waarin de huidige kenmerken en kwaliteiten van een gebied worden vastgesteld (analyse), en een visie op ontwikkeling wordt gegeven. Dat gebeurt bijvoorbeeld voor verschillende kleine widedorpen. Incidenteel kunnen daar dan ook wel enkele huizen bijgebouwd worden. De provincie ondersteunt de gemeentes bij de visie- en planvorming waar mogelijk. De visies vormen de basis voor alle concrete ruimtelijke plannen.

Het beleid en de gemeenten

Het beleid van de provincie is vrij restrictief. De meeste gemeenten hebben daar geen problemen mee. Natuurlijk zijn er soms situaties waarbij een gemeente meer wil dan toegestaan wordt, maar echte problemen komen daar eigenlijk niet uit voort. Dat komt mede doordat er in Groningen nu eenmaal minder druk is vanuit de markt. Ook heeft de provincie een lange traditie van duidelijk RO-beleid. Gemeenten zijn dat gewend. Nu er ruimtelijke visies verplicht zijn, hebben gemeenten soms moeite met de vertragende werking ervan, vooral omdat ze het nog niet gewend zijn. Dat zal in de toekomst wel afnemen, zo is de verwachting.

Toepassing nieuw Rijksbeleid

De provincie Groningen houdt vast aan het bestaande beleid. Er is geen nieuw of aangepast beleid nodig. Het huidige beleid is zorgvuldig en met nadruk gericht op omgevingskwaliteit. Dat past binnen het Rijksbeleid. Het eerder geformuleerde contourenbeleid uit de Vijfde Nota is ook niet opgepakt, omdat dat ten koste zou gaan van het provinciale beleid.

Voor het Rijk is het van belang dat er zorgvuldig met het landelijk gebied wordt omgegaan. Het huidig provinciaal beleid van Groningen waarborgt dat. Bij een toekomstig provinciaal bestuur is een verandering van beleid in principe mogelijk. Er is nationaal gezien veel bezorgdheid over dat er te veel vrijheid gegeven wordt aan

ontwikkelingen in het buitengebied. Wil het Rijk voldoende waarborg hebben dat het provinciaal en/of gemeentelijk beleid goed aansluit op de Rijksvisie, dan zijn wellicht een helder kader of andere instrumenten noodzakelijk. Daarbij moet rekening gehouden worden met de verschillende situaties in het land (maatwerk). Groningen is geen Randstad.

Het Rijk zal toetsen of het provinciaal kader bij het Rijksbeleid past. Die toetsing zal voornamelijk op inhoud zijn, minder op proces (is er op tijd een kader etc.).

In het kader van de Nota Ruimte bekijkt Groningen de mogelijkheden om dat beleid te gebruiken om het POP beter te bedienen. De rol van de provincie zal opnieuw tegen het licht gehouden worden.

Ondersteuning Rijk?

Wat betreft het beleid of het kader voor bouwen in het buitengebied is er geen ondersteuning van het Rijk nodig. Wel is er bij de provincie behoefte aan deregulering en mogelijkheden voor voorfinanciering. Daarnaast is meer bevoegdheid op het gebied van toezicht en handhaving van gemeentes sterk gewenst. Die bevoegdheden liggen nu voornamelijk bij de VROM-Inspectie. Wel is er op dit moment een goede samenwerking met deze inspectie.

Bij grote projecten zou de provincie meer participatie/betrokkenheid van het Rijk wensen, in de vorm van meedenken, feedback geven. Dat wordt nu vaak gemist, terwijl bij dergelijke projecten betrokkenheid van bijvoorbeeld VROM of EZ wel gepast is. Bij een project als Meerstad is LNV overigens wel sterk betrokken, dat wordt als positief ervaren.

Het ministerie van LNV zou ondersteuning kunnen bieden in de discussie over en het beleid voor de toekomst van de landbouw. De toekomst van de landbouw is namelijk een cruciale factor voor het landelijk gebied van Groningen. Als de landbouw sterk afneemt, dan komen er gronden en gebouwen vrij. Er kan niet overal natuur komen, dus dan komt het bouwen in het buitengebied aan de orde, waar dat nu eigenlijk maar heel beperkt is in Groningen. Daarnaast zou een hogere betrokkenheid van LNV bij de Adviescommissie gewaardeerd worden. Verder is het vooral van belang met elkaar in gesprek te blijven.

Uitwisseling met andere provincies vindt plaats via het IPO en het samenwerkingsverband van de 3 noordelijke provincies. Uitwisseling van kennis en ervaringen is nuttig. Er is geen behoefte aan een aparte bijeenkomst over 'buiten bouwen', georganiseerd in het verband van dit project, de partijen weten elkaar al wel te vinden.

3.2 Provincie Friesland

(Geen interview)

Onderstaande tekst gaat in op actuele ontwikkelingen in het beleid van de provincie Friesland op het gebied van buiten bouwen. Er is een Streekplan in ontwikkeling. Daarvoor is een Kadernota opgesteld die ingaat op de richting die de provincie met het ruimtelijk beleid wenst op te gaan. Hier wordt een samenvatting gegeven van relevante teksten op het gebied van buiten bouwen uit de Kadernota Streekplan Fryslân 2005-2015. Onder deze samenvattende tekst staat relevante wijzigingen die vastgesteld zijn, naar aanleiding van amendementen die door Provinciale Staten zijn ingediend.

Kadernota Streekplan Fryslân 2005-2015 (2004)

t.b.v. streekplanherziening (vaststelling streekplan voorzien voor eind 2005)

Concentratie van verstedelijking

Verstedelijking in Friesland wordt geconcentreerd in de stedelijke gebieden. Daarmee moet voorkomen worden dat het platteland te veel verstedelijkt en de waardevolle open ruimte versnipperd. De kenmerkende contrasten tussen bebouwd en onbebouwd gebied moeten in principe gehandhaafd blijven. Vooral voor Leeuwarden ligt een opgave. Efficiënt ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit spelen daarbij een grote rol.

Groen-blaauwe grenzen

Groen-blaauwe grenzen zullen richting geven aan de verstedelijking. Buiten die grenzen zijn de gebieden in potentie geschikt voor verstedelijking. Dat schept duidelijkheid richting gemeenten. Daar hoort dat wel een zorgvuldige gemeentelijke afweging bij; er is sprake van een 'ja mits benadering'. Er zullen enerzijds harde grenzen worden gehanteerd (geen overschrijding), anderzijds minder harde grenzen, waarvoor een nee-tenzij benadering geldt. (naar aanleiding van een amendement is op dit punt in de loop van 2004 een wijziging doorgevoerd).

Richting voor het landelijk gebied

De aantrekkelijke groene en blauwe ruimten vormen het kapitaal van Friesland. Voor het platteland is behoud en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit erg belangrijk. Het landschap gaat meer dan voorheen een nadrukkelijke rol spelen in provinciale ruimtelijke ontwikkelingen. De ruimte voor ontwikkelingen (bedrijvigheid, voorzieningen, wonen) moet vooral worden gezocht bij de regionale centra. Die zijn van groot belang voor de leefbaarheid van het platteland. Voor de overige kleine kernen geldt een terughoudend beleid. Woningbouw bij de kernen wordt zoveel mogelijk gericht op de plaatselijke woningbehoefte.

In de groene en blauwe ruimten worden zoveel mogelijk functies gehuisvest die een relatie hebben met het huidige landelijke karakter; met name landbouw, water, natuur en recreatie. Als een grondgebruiker zich terugtrekt verdient het de voorkeur dat de andere landelijke functies de leeggefallen ruimte opvullen. Voor een vitaal landelijk gebied is ruimte voor nieuwe sociaal-economische dragers, anders dan vooral traditioneel de landbouw, gewenst. Ook komen er meer mogelijkheden voor verbreding en verdieping van de landbouw.

Met landelijk wonen zal de provincie selectief en voorzichtig omgaan. De vraag naar landelijk wonen, zoals landgoedwonen, kan worden opgevangen bij de stedelijke centra (maar zie amendementen; landgoedwonen geschrapt). Deze ontwikkelingen van landelijk wonen aansluitend bij kernen kunnen dan bijdragen aan aantrekkelijke stadsrandzones. Ook in het kader van 'kwaliteitsarrangementen' kunnen beperkt mogelijkheden worden aangeboden voor nieuwe bebouwing. Nieuwe bebouwing is

alleen aanvaardbaar in bestaande bebouwingsclusters of -linten, waar dat ruimtelijk inpasbaar is. Nieuwe woonclusters zijn in principe ongewenst.

Kwaliteitsarrangementen

De leefbaarheid en kwaliteit van het platteland zijn volgens de provincie niet gediend met grootschalige toevoegingen van woonfuncties, werkfuncties en voorzieningen. Ten behoeve van de vitaliteit van het platteland zal worden gezocht naar passende sociaal-economische functies om de krimp in de agrarische werkgelegenheid te compenseren en de ruimtelijke kwaliteit te behouden en versterken. Voorbeelden van kwaliteitsarrangementen: opknappen of aanvullende van onsamenhangende lintbebouwing, hergebruik van boerderijen voor wonen of bijvoorbeeld recreatie en vormen van ruimte voor ruimte.

Vrijkomende agrarische bebouwing

In het verleden hebben al veel boerderijen hun agrarische bedrijfsbestemming verloren, en zijn veelal herbestemd tot woonfunctie. Ook voor de toekomst wordt een afname verwacht van het aantal boeren. De vrijkomende boerderijen kunnen hergebruikt worden. Het streven is om daar nieuwe sociaal-economische dragers in te vestigen. Dat kan zijn wonen, maar vooral ook andere functies zijn mogelijk, ten behoeve van de vitaliteit van het landelijk gebied. Hergebruik moet passen binnen de ruimtelijke kwaliteiten en de karakteristiek van de bebouwing en de omringende landelijke gebied. Overige bedrijfsbebouwing op het erf kan gesloopt en wegbestemd worden.

Ruimte voor ruimte

Uitgangspunt is dat er meer schuren en loodsen worden gesloopt dan er aan nieuwe (woon)bebouwing wordt teruggebouwd.

Landgoedwonen

Er bestaat een notitie Nieuwe Landgoederen (1997). Voor exclusieve woonvormen in het landelijk gebied zijn beperkte mogelijkheden voorzien in de Kadernota Streekplan. Het gaat dan vooral om locaties dicht bij de stedelijke centra. Bij aanleg van een landgoed hoort ontwikkeling van natuur en landschap. (n.a.v. amendement is op dit punt in de loop van 2004 een wijziging doorgevoerd).

Verblijfsrecreatieve voorzieningen

Kwantitatieve groei met uitbreidingsruimte en capaciteitsgroei van een bedrijf moet volgens de provincie in verschillende situaties mogelijk zijn. Ruimtelijke inpassing is dan wel van belang. Ook is er nog beperkte ruimte voor nieuwe initiatieven in combinatie met toevoeging van landschappelijke en natuurlijke elementen. Dit vindt zoveel mogelijk plaats bij recreatiekernen. Extra beslag op het landelijk gebied door uitbreiding van het aanbod aan recreatiewoningen moet waar mogelijk voorkomen worden, door zeer terughoudend te zijn met permanente bewoning van recreatiewoningen – en daarmee onttrekking aan de recreatiemarkt.

Nieuwe dorpen

Het woningaanbod op het platteland wordt zoveel mogelijk gericht op de plaatselijke woningbehoefte. Dergelijke dorpsgerichte woningbouw kan verantwoord worden ingepast in de ruimtelijke karakteristiek van de bestaande dorpen. Nieuwe dorpen zijn dan ook niet nodig. Deze zullen daarnaast weinig toevoegen aan de vitaliteit en het draagvlak van lokale voorzieningen in bestaande kernen.

Provincie en gemeenten

Gemeenten zijn nadrukkelijk bezig met het formuleren en realiseren van ruimtelijke kwaliteitsambities. De Welstandsnota's zijn hier van belang. De provincie stimuleert ook het gebruik van Beeldkwaliteitsplannen en Landschapontwikkelingsplannen. Zij ondersteunt dit onder meer door goede voorbeeldplannen te ontwikkelen en expertise

ter beschikking te stellen. Het aspect ruimtelijke kwaliteit zal door de provincie goed gevolgd worden.

Bij de provincie is een provinciale Visie Ruimtelijke Kwaliteit in de maak.

Relevante amendementen bij Kadernota Streekplan

Landgoedwonen en kwaliteitsarrangementen:

Tekst amendement: Landgoedwonen en kwaliteitsarrangementen in de vorm van nieuwe woonbouwvormen in onbebouwd gebied, gekoppeld aan het ontwikkelen van nieuwe natuur; schrappen. Toelichting: het voorzichtig omgaan met en tegengaan van versnippering van de ruimte van Friesland is een belangrijk uitgangspunt. Inzet GS: De ruimte die in de Kadernota is gegeven aan het concept landgoedwonen in het onbebouwde buitengebied binnen de bundelingsgebieden is geschrapt. Verdere teksten over stads- en dorpsrandwonen zijn dat niet. Onder de voorbeelden voor kwaliteitsarrangementen vervallen de nieuwe woon/zorgcomplexen in het buitengebied.

Groen-blaauwe grenzen:

De vaststelling van groen-blaauwe grenzen dient niet verder te gaan dan de huidige wet- en regelgeving. Rijksbeleid en wetgeving vormen voldoende bescherming van de kwetsbare waarden. In het vervolg wordt er als er gesproken wordt over grenzen, gesproken over wettelijke grenzen die randvoorwaardenstellend zijn. Bij de niet-wettelijk beschermde kernkwaliteiten wordt in het vervolg gesproken over aandachtsgebieden voor verstedelijking.

3.3 Provincie Drenthe

Datum: Assen, 7 september 2004

Geïnterviewden: Harry van der Meer en Liesbeth Jorritsma

Over de geïnterviewden

Liesbeth Jorritsma is teamcoördinator Ruimtelijke Ordening. Harry van der Meer werkt bij de afdeling Ruimtelijke Ordening, heeft zich bezig gehouden met de Nota Ruimte en houdt zich bezig met het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe. Aanvullend is gebruik gemaakt van enige documentatie.

Het thema Bouwen in het buitengebied

Het thema bouwen in het buitengebied wordt vaak een beetje als nieuw (beleids)thema gepresenteerd. Ook de media staan er vol mee. In werkelijkheid is het natuurlijk geen nieuw thema. Het speelt al langere tijd en in de meeste provinciale plannen en beleidskaders komt het al geruime tijd aan de orde. Er zijn al verschillende instrumenten aanwezig en in uitvoering. Wel zijn het beleid en de instrumenten steeds in ontwikkeling in Drenthe, bijvoorbeeld onder invloed van nieuwe inzichten.

Visie/beleid

Het beleid van de provincie Drenthe is vastgelegd in het Provinciaal Omgevingsplan (POP). Hierin staan de (ruimtelijke) ontwikkelingen in het landelijk en het stedelijk gebied centraal. Het POP 2 is net uit. Verschillende thema's uit dit integraal beleidsplan zullen in uitwerkingsplannen verder invulling krijgen. Er is geen speciale Handreiking Bestemmingsplannen Buitengebied of een dergelijk document. Het nieuwe beleid ten aanzien van bouwen in het buitengebied is wat verruimd in vergelijking met daarvoor. De provincie is terughoudend wat betreft het bieden van mogelijkheden in het buitengebied vanwege de landbouw en de landschappelijke en andere waarden, maar het beleid hoeft ook niet onnodig beperkend te zijn. Het POP biedt vooral kaders, en weinig strakke regels.

Nieuwbouw van woningen vindt in principe plaats in en aan de kernen. De ene kern krijgt daarbij meer ruimte dan de andere. Voor het landelijk gebied is een zoning gemaakt, ter bescherming van de waarden van het landelijk gebied. Dit is een vorm van groene contourenbeleid. In de verschillende zones zijn in verschillende mate mogelijkheden voor nieuwvestiging en uitbreiding van bebouwing (vooral agrarische bedrijven, maar ook recreatie) toegekend. Voor andere aspecten wat betreft bouwen in het buitengebied speelt een meer generiek beleid. Voor het buitengebied speelt de landschappelijke kwaliteit een hoofdrol. De verstening van het landelijk gebied mag in principe niet toenemen. Er zijn zoals gezegd uitbreidingsmogelijkheden voor (en vestiging van) landbouwbedrijven, uiteraard met eventuele randvoorwaarden. Sommige ontwikkelingen kunnen meerwaarde geven aan de landschappelijke kwaliteit. Daarom zijn er voor het hele buitengebied mogelijkheden voor sanering van stallen met herbouw van woningen en bijvoorbeeld nieuwe landgoederen. Daarbij spelen de ontwikkelingen in de landbouw, waarbij veel agrariërs stoppen, een rol.

De provincie wil zich vooral bezig houden met beleidskaders en uitgangspunten en zal daarbij ook vooral kunnen inspelen op initiatieven en wensen van onderaf. Ingewikkelde regelingen met allerlei randvoorwaarden hoeven niet altijd nodig te zijn. Daarvoor ligt ook steeds meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Er blijven verder altijd situaties die niet goed in een regeling passen. Daarom wordt maatwerk in beleid en regelgeving steeds belangrijker in de provincie.

Regelingen/Instrumenten

Er zijn in Drenthe beleidsregels voor hergebruik van vrijkomende agrarische

bebouwing. Hergebruik door verschillende functies is mogelijk. Bewoning heeft daarbij in principe de voorkeur, maar andere kleinschalige activiteiten kunnen ook gerealiseerd worden. Naast dit hergebruik kan ontstening aan de orde zijn, omdat voor de nieuwe functies in principe minder bebouwing nodig is.

In het nieuwe POP komt ook ruimte voor ruimte aan de orde. Dit instrument zal in een nog op te stellen uitwerkingsplan verder vorm (moeten) krijgen. Het zal een eigen versie worden voor Drenthe van de ruimte voor ruimte regeling in de Reconstructie. Het gaat om sloop van stallen en eventuele andere gebouwen, met vervangende bouw in de vorm van 1 of meer woningen. Hiermee wordt een verbetering van kwaliteit van het landschap beoogd door afname van versteningsvormen die afbreuk doen aan het landschap.

In Drenthe is ook ruimte voor nieuwe landgoederen. Dit komt mede voort uit het beleid ten aanzien van bosuitbreiding. De ontwikkeling van nieuwe landgoederen is al zo'n tien jaar gaande en loopt goed. Er zijn diverse aanvragen en projecten gerealiseerd of in ontwikkeling. Daarmee heeft Drenthe op dit gebied waarschijnlijk meer succes dan andere provincies. Op nieuwe landgoederen kunnen verschillende functies, zoals landbouw, bosbouw en recreatie, een plek vinden. De nieuwe landgoederen moeten een positieve uitwerking op het gebied hebben, op economisch, ecologisch en esthetisch vlak. De invulling is aangepast aan onder andere het landschap en de cultuurhistorie ter plekke. Het POP dient als afwegingskader of aanleg op een bepaalde plek passend is of niet. Verder zijn er enkele specifieke richtlijnen voor een nieuw landgoed zoals publieke toegankelijkheid. De bestaande definitie van het Rijk is vrij beperkt, de situatie ter plekke vraagt vaak meer ruimte en passende invulling. Door de beperkingen is in de praktijk te zien dat initiatiefnemers soms moeten afhaken, omdat realisatie niet mogelijk blijkt te zijn. De gewenste invulling is juridisch/planologisch niet toegestaan of het ontwerp volgens de regels is in exploitatie niet rendabel. Een bekend voorbeeld van een nieuw landgoed is het grote Scholtenszathe, bij Emmen. Een ander voorbeeld is De Plantage bij Ansen.

Toepassing van rood-voor-groen principes komt slechts incidenteel en op kleine schaal voor in Drenthe. Of er is geen sprake van 1-op-1 relatie. Verschillende factoren spelen hier een rol. Zo zijn er voor groenontwikkeling in Drenthe via diverse fondsen e.d. vaak voldoende middelen te vinden, waardoor geld uit rood niet nodig is. Ook kennen de meeste regio's geen grote schaarste aan ruimte en is het al moeilijk genoeg mensen naar het gebied te trekken. Rood-voor-groen heeft het meeste kans in gebieden met grote ruimtedruk. Ten slotte is de provincie bovengemiddeld groen, waardoor de urgentie voor nieuw groen niet zo hoog is. In sommige gebieden worden projecten die lopen op het gebied van natuurontwikkeling en andere ontwikkelingen niet gekoppeld. In Drenthe is rood-voor-groen dus vaak niet direct noodzakelijk, maar de provincie is zich eigenlijk te weinig bewust van de kansen die het instrument zou kunnen bieden.

In de beoordeling van plannen speelt het kwaliteitsaspect een belangrijke rol. Ruimtelijke landschappelijke kwaliteit, maar ook beeldkwaliteit wordt in de beoordeling meegewogen.

Het beleid en de gemeenten

De meeste vraag naar bouwen in het buitengebied komt vanuit de markt, dwz gemeentes (burgers willen wat) en andere vragers. De provincie is dan vaak volgend. Dat geldt ook soms voor beleidsontwikkeling. Zo komt de vraag naar een vorm van ruimte voor ruimte vanuit maatschappelijke organisaties. Voor de ontwikkeling van het POP en in de komende tijd bij de verdere uitwerking lag/licht het initiatief voornamelijk bij de provincies om beleidsregels op te stellen. De komende discussies zullen verder gaan dan over de precieze invulling van de regelgeving. Voor de gemeentes is er zo nog ruimte voor inbreng.

Veel gemeenten kunnen prima uit de voeten met het beleid en de regelgeving. Sommigen willen liever meer mogelijkheden en zijn minder terughoudend ten aanzien van ontwikkelingen in het buitengebied. Er zijn ook wel conflicten, als bepaalde gemeentes zoeken naar de uiterste oprekmogelijkheden. In het algemeen geldt de wens liever meer flexibiliteit dan minder. De angst van gemeentes dat hun plannen geen ruimte zullen krijgen, is vaak onterecht. Maatwerk is voor de provincie erg belangrijk. Het nieuwe POP biedt in ieder geval meer ruimte aan gemeenten voor hergebruik en sloop en herbouw van vrijkomende agrarische bebouwing. De provincie verwacht wel een goede visie vooraf van gemeentes. De rol van de provincie is nu nog sterk toetsend, maar met de nieuwe WRO zal die situatie veranderen.

Er zijn op dit moment 12 Drentse gemeentes. Vroeger waren dit er veel meer. De herindelingen geven veel mogelijkheden voor een sterke gemeentelijke beleidsvorming. Kennis en vaardigheden in de nieuwe gemeentes zijn nog wel in ontwikkeling. Er is op dit moment nog regelmatig behoefte aan ondersteuning door de provincie, ook op gebieden waar dit niet meer noodzakelijk is.

Ondersteuning

Een aantal instrumenten of beleidsuitwerkingen is in ontwikkeling. Het wiel hoeft natuurlijk niet steeds opnieuw uitgevonden te worden. Een goede ontsluiting van voorbeelden van regelingen en ervaringen met toepassing in de praktijk, bijvoorbeeld op het gebied van hergebruik, ruimte voor ruimte en nieuwe landgoederen, zou voor de provincie zeker interessant kunnen zijn. Voorbeelden uit Drenthe of andere provincies. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een website, met concrete voorbeelden en waar verschillende partijen aan het woord komen. Men zou ook nog kunnen denken aan meer bundeling van kennis over bouwen in het buitengebied, bijvoorbeeld in de vorm van een apart bureau, zoals ook het PPS-bureau Landelijk Gebied.

3.4 Provincie Flevoland

Datum: 8 oktober 2004

Geïnterviewden: Janine van den Bos, Jolanka van der Perk

Over de geïnterviewden

Janine van den Bos en Jolanka van der Perk zijn beide senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Jolanka van der Perk houdt zich daarbinnen vooral bezig met de thema's wonen en gemeentelijke plannen. Janine van den Bos met Natuur en Landschap.

Bouwen in het buitengebied

Het thema speelt vooral op het gebied van agrarische bebouwing. Het gaat dan vooral om erfvergrotingen van agrarische bedrijven. Hoewel het met de agrarische sector in Flevoland relatief goed gaat, zijn er ook hier wel bedrijven die stoppen. Daar speelt dan onder andere de mogelijkheid tot hergebruik van de bebouwing voor een andere functie.

Beleid en ontwikkelingen

Algemeen

Het ruimtelijk beleid van de provincie is vastgelegd in het provinciaal Omgevingsplan. Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuw omgevingsplan. Ander relevant beleid voor bouwen in het buitengebied staat in de Landbouwvisie. 'Ontwikkeling' speelt in Flevoland een belangrijke rol.

De reguliere bebouwingsopgave vindt plaats bij de steden en dorpen. Flevoland heeft een forse bouwopgave; vooral Almere zal flink uitbreiden. Bebouwing in het buitengebied is vooral agrarische bebouwing. Ook de ontwikkelingen liggen vooral op dat vlak. Een belangrijk uitgangspunt van het beleid voor het landelijk gebied is behoud en versterking van de karakteristieke landschappelijke structuren. De landbouw speelt daarbij volgens het provinciaal beleid blijvend een grote rol. Bouwen in het buitengebied is in principe mogelijk, maar dit gaat vooral om uitbreiding van bestaande bebouwing. Hierbij verandert het karakter van het gebied niet en is dus feitelijk geen probleem. Bij de erfvergrotingen en bij eventuele andere bouwontwikkelingen is behoud en versterking van de landschappelijke karakteristiek essentieel. Het gaat hierbij met name om de erfbeplantingen en de kenmerkende 'kruispuntbebouwing' (4 boerderijen in een kruispunt bij elkaar) en daartussen de grote open ruimten in het landschap. Daarnaast is er ook aandacht voor de verschillende boerderijtypen die kenmerkend zijn voor Flevoland.

De ontwikkelingen op het vlak van multifunctioneel gebruik van het buitengebied en gebieden met afname van de landbouw dwingt de provincie op dit moment beter na te denken over wat toegestaan kan worden en wat niet. In het verleden was dat veel meer ad hoc en gebeurde er ook eigenlijk weinig om je zorgen over te maken. Daardoor zijn er wel dingen gebeurd, die verkeerd hebben uitgepakt (zoals de windmolens).

In de toekomst wil de provincie ook actiever gewenste ontwikkelingen en initiatieven stimuleren. Nu kijkt ze nog vooral wat er op haar afkomt, hoe ze daar op in kan spelen en/of welke ondersteuning ze kan bieden.

Regelingen/Instrumenten

Er zijn weinig concrete regelingen en instrumenten op het gebied van bouwen in het buitengebied, voornamelijk beleidslijnen. De behoefte aan deze instrumenten is er niet echt, bovendien wil de provincie vooral sturen op hoofdlijnen. Zo is er geen

verplichting tot het vaststellen van een Beeldkwaliteitsplan voor gemeenten. Een specifieke en actieve ruimte voor ruimte regeling bestaat ook niet. Daar is ook geen vraag naar. Er is ook geen rood voor groen regeling. Een aantal thema's speelt wel in het beleid en de richtlijnen. Deze komen hieronder aan bod.

Uitbreiding agrarische bedrijven

Agrarische bedrijven mogen hun erf vergroten. Tot een omvang van een bepaald aantal hectares (actueel voorstel voor de toekomst maximaal 2,5 ha) mogen de gemeenten de mogelijkheden bepalen zonder toetsing door de provincie. Daarbij gelden wel richtlijnen voor landschappelijke kwaliteit (behoud en uitbreiding van de erfbeplanting). Ook moet het erf optimaal bebouwd worden, daarbij rekening houdend met de ruimte voor de erfbeplanting en de infrastructuur. De mogelijkheden voor erfvergroting liggen vast in de gemeentelijke bestemmingsplannen. De provincie toetst deze. De VROM-Inspectie zorgt voor handhaving.

Agrariërs van wie de bedrijven goed lopen, zullen overigens niet vaak geïnteresseerd zijn in erfvergroting, die willen zoveel mogelijk grond in productie houden. Boeren die in de toekomst willen minderen of stoppen, zijn wel geïnteresseerd, maar dit is dan niet ten behoeve van het agrarisch bedrijf.

Functieverandering/hergebruik

Vanuit de maatschappij komt steeds meer vraag naar mogelijkheden voor andere gebruiksvormen in het landelijk gebied dan landbouw. De provincie staat in principe nevenactiviteiten van boeren toe. Bij hergebruik van voormalig agrarische bedrijven is van belang dat agrarische bedrijven geen hinder ondervinden van deze nieuwe activiteit. Voor de bebouwingsoppervlakte geldt een norm van 2000 m². Overbodige bebouwing kan worden gesloopt, maar hierop wordt geen actief beleid gevoerd. De beleidsregel niet-agrarische activiteiten in het landelijk gebied is opgenomen in de Landbouwvisie van de provincie.

In de praktijk is er vooral sprake van agrarisch gelieerde activiteiten, zoals opslag voor landbouwwerktuigen en zaadbedrijven. Ook voor andere activiteiten, zoals recreatie, zijn wel mogelijkheden, maar op dat gebied komt er nog weinig tot stand. Dit blijkt ook uit de inventarisatie voor de Bestemmingsplannen Buitengebied die onder gemeenten gehouden is. Verder blijkt uit deze inventarisatie dat de meeste nieuwe activiteiten binnen de voorgeschreven 2000 m² blijven.

Sloop en herbouw

Sloop van voormalig agrarische bedrijven speelt niet echt in Flevoland. Als er boeren stoppen, is sloop volgens de provincie niet echt nodig omdat a) het aantal bedrijven in het landelijk gebied sowieso maar beperkt is in overzichtelijke concentraties, b) door de erfbeplanting zijn de bedrijven niet storend in het landschap en c) bij sloop komen hoge kosten en soms asbest kijken. Voor de provincie gaat het er vooral om dat de erfbeplanting (en in goede kwaliteit) blijft bestaan.

Bij vrijkomende agrarische bebouwing zal de bebouwing aangesloten worden bij een buuragrariër, of zal gezocht worden naar een andere invulling (hergebruik).

Landgoedwonen

Er zijn in Flevoland mogelijkheden voor aanleg van landgoederen. Deze kunnen zorgen voor versterking van landschap en natuur. In principe kan dit overal waar het meerwaarde heeft, er is echter wel een locatie aangewezen, Biddinghuizen, waar het vooral als goede ontwikkelingsmogelijkheid wordt gezien. De richtlijnen van de LNV-regeling gelden als basis. Daarover is overigens wel discussie ontstaan; gaat het om maximaal 1 woning op ten minste 5 ha bos/groen, of moet er per wooneenheid ten minste 5 ha groen komen en kunnen er dus meer wooneenheden komen als het landgoed bijvoorbeeld 10 of 15 ha groot is? Veel gebeurt er echter niet, ook niet op de aangewezen kansrijke locatie. Dat geldt ook voor andere bouw in het buitengebied. Er zijn wel her en der ideeën en plannen, maar er is weinig concreet in uitvoering.

Bouw of hergebruik t.b.v. recreatie

In het agrarisch gebied zijn recreatieve ontwikkelingen in principe mogelijk en beperkt ook langs de randen van natuurgebieden. In natuurgebieden is dat niet toegestaan volgens het Rijksbeleid; daar geldt eerder sanering. Voor Flevoland is dat een knelpunt, omdat er een groot gebrek is aan recreatieve voorzieningen op het platteland en in de natuur. De gebieden zijn voor recreanten nog weinig interessant omdat er bijvoorbeeld geen mogelijkheden zijn om ergens wat te eten of te drinken of een nacht te verblijven. Ontstening van de EHS door sanering van verblijfsrecreatie is hier, anders dan elders in het land, absoluut ongewenst. Hergebruik van bestaande gebouwen in de natuur voor bijvoorbeeld een B&B zou mogelijk moeten zijn, maar is dat nu niet.

Flevoland zou graag willen dat het Rijksbeleid flexibeler zou zijn voor deze bijzondere provinciale situatie.

Rood voor groen

Er is geen rood voor groen regeling. Rood voor rood kan Flevoland al moeilijk betaald krijgen, bijvoorbeeld de sociale woningbouw. Er is wel een opgave om voor meer natuur en groengebieden voor recreatie te zorgen. Dit betaald krijgen door rood is niet of nauwelijks haalbaar, omdat bebouwing in bijvoorbeeld nieuwe robuuste verbindingen niet toegestaan is. Dus mogelijkheden bieden voor groen wonen of aanleg van een recreatievoorziening, en daarmee een gebied multifunctioneel te ontwikkelen, is niet mogelijk. Maatwerk van het Rijksbeleid is zeer gewenst.

Het beleid en de gemeenten

De provincie laat veel over aan de gemeenten. De provincie en gemeenten staan beide aan de lat voor het behoud van de karakteristieken van het landschap van Flevoland. De gemeenten zorgen daar voor met de bestemmingsplannen en bijvoorbeeld de welstandsnotities. In verband met de Bestemmingsplannen Buitengebied wordt er nu veel over de toekomst van het landelijk gebied nagedacht door provincie en gemeenten.

Aanleg van nieuwe natuur en recreatievoorzieningen is voor de gemeenten financieel heel moeilijk. Omdat het Rijks- en provinciaal beleid is, vinden ze dat de (financiële) verantwoordelijkheid ervoor ook meer moeten liggen.

Flevoland en LNV

Flevoland heeft behoefte om meer ruimte te krijgen van het Rijk, om losgelaten te worden. Het Rijk geeft aan meer over te laten aan provincies, dat loslaten moet in de praktijk dan ook gebeuren. De toenadering die Flevoland nu zoekt, bijvoorbeeld in de discussie over de mogelijkheden voor recreatie in de EHS, is vooral een overlevingsstrategie; in gesprek is er uiteindelijk meer mogelijk. Maar liever zou het nodig hoeven te zijn.

Deregulering is gewenst. Vele instrumenten van het Rijk/LNV werken in Flevoland knellend. Bijvoorbeeld: Om groen en recreatie in Flevoland te kunnen realiseren, moeten er mogelijkheden voor rood-voor-groen zijn. Door de verplichting tot strakke planologische bescherming is dat echter nauwelijks mogelijk. Saneren van recreatie uit de EHS is zeer ongewenst, omdat Flevoland al een groot gebrek aan recreatiefaciliteiten heeft. De hoofdlijnen van het beleid sluiten aan bij het Rijksbeleid, maar voor de bijzondere situatie van Flevoland is ruimte voor maatwerk nodig!

Ook is het belangrijk dat de waarden van Flevoland erkend worden en dat Flevoland een ontwikkelingsprovincie is. Flevoland valt veel buiten de boot wat betreft financiële middelen, omdat bijvoorbeeld niet erkend wordt dat Almere qua omvang al lang recht heeft op deelname aan de G30 en de bijbehorende middelen (ISV, GIOS), en dat er ook waardevolle landschappen zijn die ondersteuning nodig hebben om de kwaliteit te behouden en te ontwikkelen. Er is bij het Rijk een kennisachterstand over

de werkelijke situatie in Flevoland. Oude afspraken en verdeelsleutels blijven in de actieprogramma's van het Rijksbeleid steeds door gaan: durf deze aan te passen aan de actualiteit.

De saldobenadering uit de Nota Ruimte spreekt in principe erg aan. Voor Flevoland gaat het dan niet om het saneren van bebouwing als vorm van compensatie, maar bijvoorbeeld om compensatie in de vorm van landschappelijke kwaliteitsverbetering.

3.5 Provincie Overijssel

Datum: donderdag 23 september 2004, Zwolle

Met:

Otto Westerink (beleidsmedewerker landbouw, natuur en landschap)

Ben Veldboom (beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling en landelijk gebied)

Vincent Klijnsma (projectleider vrijkomende bedrijfsgebouwen)

Instrumenten

In februari 2004 hebben Provinciale Staten van Overijssel de startnotities Rood voor Rood, Rood voor Groen en Vrijkomende Agrarische Bedrijfsbebouwing aangenomen. Hiermee hebben Provinciale Staten de hoofdlijnen van beleid aangegeven gericht op vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Zo is er sprake van een provinciaal sloopfonds, waarvan gemeenten gebruik kunnen maken.

In september 2004 is het ontwerp 'partiële herziening Rood voor rood met gesloten beurs en Nieuwe landgoederen van het streekplan Overijssel 2000+' uitgekomen. Hierin wordt een verruiming van de compensatiemogelijkheden voor de sloop en hergebruik van bedrijfsgebouwen voorgesteld. De provincie heeft hierbij voor het hergebruik en de sloop van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen ook gekeken hoe andere provincies er mee omgaan. Met name de provincie Zuid-Holland is hierbij genoemd.

Rood voor rood met gesloten beurs

Het hoofddoel van het uitvoeringskader Rood voor rood met gesloten beurs in Overijssel is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied in de provincie door de sloop van landschapsontsierende agrarische bedrijfsgebouwen. Om dit doel te bereiken mogen, in ruil voor het slopen van bedrijfsgebouwen, op planologisch verantwoorde locaties, één of meer kwalitatief hoogwaardige compensatiewoningen worden gebouwd. Voor de sloop van 850 m² stallen, mag er ter compensatie één woning worden terug gebouwd. Deze kan zowel ter plekke als in/ bij de kern of buurtschap worden gebouwd. Karakteristieke en cultuurhistorische waardevolle bebouwing mag niet worden gesloopt.

De regeling Rood voor Rood met gesloten beurs is niet bedoeld als saneringsinstrument voor de agrarische sector. De provincie wil met deze regeling de ruimtelijke kwaliteit en de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied verbeteren. Zo moeten de terug te bouwen woning dan ook bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Sloop van stallen, ontstening, is per definitie al een bijdrage in de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ter plekke moet blijken uit een aanzienlijke reductie van het bouwoppervlak en volume en uit een goede landschappelijke en architectonische inpassing.

Dit is wel meteen een punt van aandacht, het begrip ruimtelijke kwaliteit. Er is behoefte aan meer duidelijkheid, waar moet aan worden voldaan, zonder meteen te vervallen in het verplicht stellen van vele regels en wetten hierover. Want het is wel duidelijk dat hier sprake is van maatwerk, wat in het ene gebied mooi is, hoeft elders niet op te gaan. Momenteel voert een extern bureau een onderzoek uit naar het begrip ruimtelijke kwaliteit, om het meer hanteerbaar te maken.

Rood voor Rood met gesloten beurs biedt vele mogelijkheden. Het kan zowel op kavelniveau als op gebiedsniveau worden toegepast. Gemeenten kunnen hierin actief worden, door bijvoorbeeld op gebiedsniveau gezamenlijk op te treden. De provincie

zal dit stimuleren. Op basis van reacties van diverse gemeenten heeft de provincie wel het idee dat Rood voor Rood met gesloten beurs in een (zeer) grote behoefte zal voorzien.

Het inzetten van Rood voor Rood met gesloten beurs op gebiedsniveau roept wel de vraag op of er al dan niet een makelaar of een ontwikkelingsmaatschappij moet worden ingezet. Hoe gaan andere provincies hiermee om?

Hier komt de veranderende rol van de provincie naar gemeenten toe naar voren; van toetsing naar ontwikkeling. De provincie maakt het werken met Rood voor Rood met gesloten beurs mogelijk en verwacht van de gemeenten een duidelijk beleidskader. Hierbij wordt gedacht aan een landschapontwikkelingsplan. Provincie en gemeenten hebben elkaar wel nodig, en dat zal ook zo in de toekomst blijven. Zo heeft de provincie de connecties met Den Haag en de gemeenten hebben de kennis over de bestemmingsplannen.

Proef met verruimde mogelijkheden

Op zich biedt het huidige streekplan (vastgesteld in december 2000) ook genoeg mogelijkheden voor buiten bouwen. Er wordt te makkelijk geroepen dat er iets niet mag van de provincie. Er is meer mogelijk dan men denkt. Wel wordt er nu met het oog op de verruimde mogelijkheden zoals vastgesteld in de startnotities een pilotstudie gestart in vier gemeenten. In deze pilot wordt gekeken waar de knelpunten liggen in het huidige streekplan wat betreft het hergebruik van agrarische bedrijfsgebouwen. Het is goed mogelijk dat blijkt dat hergebruik en de rood voor rood regeling beter kunnen samen vallen in de toekomst. In de pilot gaat het ook om het gezamenlijk tussen provincie en gemeenten opdoen van ervaringen en uitwisselen van kennis. Uitkomsten van de pilot kunnen in een eventuele partiële herziening worden verwerkt. Een nieuw streekplan wordt niet voor 2008 vastgesteld.

Nieuwe dorpen

Overijssel kent veel afwisselingen tussen landbouw, natuur en landschap, veelal met een kleinschalig karakter. Het landelijk gebied kenmerkt zich door een relatief hoge bebouwingsdichtheid. Er is ruimtelijk gezien dan ook geen plek voor een nieuw dorp. Een discussie over geheel nieuwe dorpen speelt dan ook niet in Overijssel.

Wel wordt er een studie gedaan naar woonlandschappen. Bedoeling hiervan is om een nieuwe kijk te krijgen op de ontwikkeling van steden en het omringende landschap. Onderzocht wordt of er tot grotere ruimtelijke kwaliteit gekomen kan worden door 'groene woonvormen' in plaats van weer een nieuwe schil met bebouwing aan te leggen rondom een kern. In het onderzoek worden mogelijke concepten bestudeerd. Bijvoorbeeld om in buurtschappen of in dorpsranden oude agrarische bedrijfsgebouwen om te zetten naar woningen, waarbij gedacht wordt aan clusters van vijf tot tien wooneenheden. Of een nieuw op te richten landgoed en daarin enkele tientallen wooneenheden te situeren.

Nieuwe landgoederen

De provincie heeft een experiment gedaan met vijf landgoederen, waarvan er nu drie in de markt zijn gezet. In dit topsegment van de woningmarkt is de vraag onduidelijk. Wel verwacht de provincie veel nieuwe aanvragen, en dan met name vanuit de agrarische sector. In de agrarische sector zullen nog veel bedrijven stoppen, gelet op de markt en aspecten als bedrijfsopvolging.

Een nieuw landgoed moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Het terrein moet minimaal 10 hectare groot zijn bestaande uit minimaal 30% nieuw bos. Van het terrein dient minimaal 90% opengesteld te zijn. Het woonhuis op het terrein moet minimaal 1.000 m³ groot zijn; bij elke 5 hectare toename in grootte van het terrein mag er een extra woning gebouwd worden. Een nieuw landgoed moet wel onder de Natuurschoonwet komen te vallen.

Nieuwe landgoederen mogen in principe in de gehele provincie aangelegd worden. Wel zijn er op provinciaal niveau uitsluitgebieden aangewezen: in de open en weidevogelgebieden en in de natuur (zone 4 in het streekplan) is het niet toegestaan een nieuw landgoed te beginnen. Verder stelt de provincie eisen aan het inrichtingsplan en beeldkwaliteit.

De belangrijkste reden voor de aanleg van nieuwe landgoederen is de behoefte aan nieuw groen. Op beleidskaarten uit het verleden stonden groene bollen dicht bij de grote(re) steden aangegeven voor aanleg van nieuw groen. Deze projecten werden voornamelijk gefinancierd met rijksmiddelen. Aangezien deze rijksmiddelen wat groen betreft vooral werden ingezet in het westen, de Randstadgroenstructuur, moest de provincie wat anders bedenken om het groen gerealiseerd te krijgen. Hiervoor werd het model voor nieuwe landgoederen opgesteld, wat een mix is van publiek en privaat belang.

In het huidige streekplan is er al wel de mogelijkheid tot het bouwen van een landhuis. Voor de sloop van 800 m² kan er een landhuis ter grootte van 2.000 m³ worden terug gebouwd.

Gesignaleerde problemen

De in de Nota Ruimte geboden ruimte om te bouwen voor de eigen bevolkingsaanwas, is eigenlijk met name gericht op twee doelgroepen: de jongeren en de ouderen. En dit zijn nu juist vaak de minder kapitaalkrachtigen. Om voor deze doelgroepen te bouwen en dan tevens de ruimtelijke kwaliteit te vergroten zal in de praktijk financieel moeizaam haalbaar zijn.

Een ander probleem is dat nabij de grote steden de gronddruk erg hoog is, en daardoor de grondprijs ook hoog is. In de stadsrand van Enschede-Noord wordt nu door de gemeente Enschede met inzet van het PPS-bureau van DLG een teken- en rekensessie georganiseerd om te onderzoeken in hoeverre buiten bouwen met het versterken van de ruimtelijke kwaliteit (groen en recreatie) samen op kan gaan.

Voor hergebruik van bedrijfsgebouwen zullen andere functies zoals zorgboerderijen steeds verder toenemen. Dit kan voor de huidige landbouw bedrijven beperkend gaan werken op het gebied van stankhinder. Hergebruik van bedrijfsgebouwen vraagt dan ook om maatwerk.

Verwachtingen naar het Rijk toe

De Nota Ruimte levert weinig verrassends op voor de provincie. Wat dat betreft is de nota positief ontvangen. De geboden ruimte om te bouwen in het buitengebied spoort met het provinciale beleid: minder regelgeving en meer deconcentratie.

Naar de overheid toe is er behoefte aan het laten zien van praktijkvoorbeelden. En dan met name gericht op de vormgevingsaspecten, wat moet er terug worden gebouwd. Om hier zelf ook invulling aan te kunnen geven, is er tevens behoefte aan ruimte (en middelen) om te experimenteren. Een voorbeeld van dit laatste is de inzet van studenten van de Rietveld academie, die zich hebben bezig gehouden met de vormgeving van Twentse erven. Voor een cluster bebouwing is hierbij niet alleen gekeken naar wonen, maar ook naar een combinatie met werken.

3.6 Provincie Gelderland

Arnhem, Woensdag 8 september 2004

Met: Paul Thissen (senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening)

Beleid

In maart 2004 is de 'Hoofdlijnnota voor het streekplan 2004' vastgesteld. Het bevat de hoofdlijnen voor het nieuwe Gelderse streekplanbeleid dat in 2005 van kracht moet worden. De mogelijkheden voor buiten bouwen worden verruimd. De komende jaren beëindigen veel boeren hun bedrijf. Dit leidt in het buitengebied tot het vrijkomen van agrarische bebouwing. Bij hergebruik van deze gebouwen wordt in eerste instantie gedacht aan landelijk wonen. Onderzoek naar de regionale woningbehoefte leert dat hier behoefte aan bestaat.

In het beleid valt een scherpe overgang te constateren naar het denken over de woonwensen van de consument. De woonwens van de consument vormt nu meer de ingang voor het beleid. Deze wil immers graag landelijk en in het groen wonen, al gaat het volgens marktonderzoek vooral om behoefte aan wonen in de dorpen en veel minder om echt buiten wonen.

De mogelijkheden voor buiten bouwen worden gekoppeld aan het instrument van verevening. Dit wil de provincie toepassen ter ondersteuning van het streven om meer te sturen op ruimtelijke kwaliteit. Een visie op ruimtelijke kwaliteit is heel belangrijk, maar het is ook een moeilijk begrip. De provincie is er al jaren intensief mee bezig. Met het nieuwe streekplan zal het voor enkele thema's zoals buiten bouwen concrete invulling krijgen.

Ruimte voor Ruimte

De huidige tranche in het kader van de ruimte voor ruimte regeling wordt binnenkort afgesloten. Er komt geen vervolg hierop. De provincie ziet meer mogelijkheden voor het wonen in het buitengebied wanneer ingezet wordt op transformatie van vrijgekomen agrarische bebouwing naar woningen, en dan met name op regionaal niveau.

Transformatie

Voor het buiten wonen in het algemeen wordt er van uitgegaan dat de behoefte gedekt kan worden door transformatie van vrijkomende gebouwen. Bij transformatie gaat het om zowel hergebruik van bedrijfsgebouwen als nieuwbouw na sloop. Door in te zetten op transformatie wordt er een rem gezet op de ontwikkeling van nieuwe locaties rood. Uitgangspunt is geen nieuw rood in het buitengebied, behalve aansluitend aan kernen. Per saldo is het de bedoeling dat het bebouwde oppervlak in het buitengebied afneemt. Van het stichten van nieuwe dorpen bijvoorbeeld is dan ook geen sprake binnen de provincie. Grote delen van de provincie zijn al als een lappendeken met rood bedekt (Gelderse Vallei, Achterhoek).

De provincie wil de mogelijkheden om agrarische bedrijfsgebouwen te transformeren naar woningen verruimen. Nu is het zo dat op een dergelijke locatie 1 à 2 woningen gebouwd mogen worden. De gedachte is om dit uit te breiden naar maximaal 3 tot 5 woningen. Om te werken aan de ruimtelijke kwaliteit moet de bebouwing wel geconcentreerd worden, en niet verspreid over de kavel. Het wonen moet bij voorkeur in de vorm van meerdere wooneenheden worden ingepast in bestaande gebouwen.

Als vorm van verevening wordt gedacht aan concrete regels zoals bijvoorbeeld de keuze uit 2 opties: of men moet op het bewuste perceel een halve hectare groen aanleggen en het daarbij behorende beheer gedurende 30 jaar op zich nemen. Of men

moet het geld dat men hieraan kwijt is in een speciaal fonds storten wat ingezet wordt ten behoeve van de gebiedskwaliteit.

Het invullen van de transformatie wordt aan de gemeenten overgelaten. De indruk bestaat dat gemeenten dit een te ingewikkeld proces vinden. Dit ligt m.n. in het financiële traject. Daarnaast willen gemeenten de mogelijkheid tot transformatie voor wonen op een kavel beperken tot 3 woningen.

Wat betreft het wonen in het buitengebied laat de provincie de gemeenten of de regio's zoveel mogelijk vrij. Bij hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied gaat de voorkeur uit naar wonen boven werken. Voor bedrijfsactiviteiten worden meer beperkende regels opgesteld. Bedrijvigheid roept vaak de vraag op om uitbreidingsmogelijkheden. Daarom heeft transformatie naar landelijk wonen in veel gebieden nadrukkelijk de voorkeur boven kleinschalige bedrijvigheid. Echter, voor bedrijvigheid gerelateerd aan het buitengebied, of voor woon-werk combinaties wil de provincie ruime mogelijkheden scheppen. Voor de grootschalige bedrijvigheid (en de niet aan het buitengebied gerelateerde bedrijvigheid) is de provincie echter erg terughoudend. Deze hoort op een bedrijventerrein. Nieuwvestiging van bedrijvigheid los van bestaande gebouwen in het buitengebied wordt tegen gegaan, mede ingegeven door (slechte) ervaringen uit het verleden. De bedrijvigheid begint klein, maar door het aantrekken van ontwikkelingen wordt het steeds groter. Met tot gevolg dat het later miljoenen kost om het te kunnen verplaatsen.

Bij het vrijkomen van kazernes wordt van geval tot geval bekeken. Zo is de voormalige Generaal Winkelmannkazerne nabij Nunspeet gesloopt, waarna het terrein terug is gegeven aan de natuur. Daarentegen wordt een kazerne bij Ede-Oost, nabij de kern, in samenwerking met de gemeente omgezet naar woningen.

Zoekzones

De provincie kent geen rode contouren, maar in het rivierengebied wel samen met gemeenten aangegeven zoekzones voor wonen en werken. De zoekzones zijn aansluitend aan de bestaande kernen gesitueerd. Naar verwachting zal in de nieuwe streekplanperiode ook voor andere regionale samenwerkingsverbanden deze systematiek worden toegepast. Deze gebieden kunnen ook ingevuld worden met lichte vormen van bebouwing in combinatie met andere functies. Het initiatief hiervoor moet vooral vanuit de regio of vanuit de gemeenten komen.

In sommige gebieden kunnen aanvullende regels gelden, op grond van bijzondere ecologische, waterhuishoudkundige en/ of landschappelijke kwaliteiten of opgaven.

Landgoederen

De provincie Gelderland kent een regeling voor nieuwe landgoederen. Voor het streven naar ruimtelijke kwaliteit is aan het nieuwe landgoederenbesluit de verevening gekoppeld. De initiatiefnemer moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Minimaal 5 hectare van het terrein moet uit openbaar bos of natuurgebied bestaan. Het gebouw moet landschappelijk ingepast zijn, en niet bijvoorbeeld achter een hoge muur worden verstopt. De provincie heeft voor het stichten van een landgoed (enkele per jaar) uitsluitingsgebieden en voorkeursgebieden aangewezen.

Recreatie

Voor het uitplaatsen van recreatiebedrijven in het kader van het groei-krimp scenario op het Centraal Veluws Natuurgebied is er geen directe koppeling met vrijkomende agrarische bebouwing.

Rolverschuiving

De provincie en de gemeenten krijgen een andere rol. De provincie wil tot eenvoudige regels komen, de gemeenten kunnen die dan nader invullen. De provincie levert de

basis aan, de gemeenten leveren het maatwerk. Vanuit de provincie is er minder sprake van een toelatingsrol, maar meer van een begeleidingsrol. In een vroeg stadium is er overleg met een gemeente. Deze planbegeleiding gebeurt nu in feite ook al. Deze praktijk moet verder groeien.

De provincie gaat meer op regionaal niveau werken, het nu nieuw in te zetten beleid is geënt op regio's met samenwerkende gemeenten. Voor de regio's zou in overleg tussen provincie en regio/ gemeenten modelvoorschriften gemaakt kunnen worden die gemeenten naar eigen keuze op eenvoudige en kostenbesparende wijze kunnen verankeren in de bestemmingsplannen.

Maar het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat bestemmingsplannen helemaal overhoop worden gehaald. Bedoeling is juist dat gemeenten meer vrijheid krijgen, en niet voor elke wijziging meer naar GS van de provincie moeten stappen. Wel kan er worden vastgelegd (in een soort van prestatiecontract) wat er bereikt moet worden en binnen welke termijn. En dat er dan na die periode een terugkoppeling plaats vindt.

Nota Ruimte

De Nota Ruimte is met gemengde gevoelens ontvangen. De sturingsfilosofie is interessant, maar er blijft nog veel onduidelijk. Voor het buiten bouwen dient er een wettelijke basis vastgelegd te worden, met name op het gebied van verevening. Nu is verevening wel mogelijk op kavelniveau, maar op hoger niveau is de koppeling lastig. De wet op de grondexploitatie zou het mogelijk moeten maken om verevening over meerdere bestemmingsplangebieden ('bovenplanse verevening') toe te passen.

Het huidige grondbeleid blijft sowieso lastig. De strijd om grond met projectontwikkelaars is eigenlijk bij voorbaat altijd al verloren. Er dienen meer mogelijkheden te zijn om de meerwaarde in algemene middelen te stoppen. Het Rijk kan hiermee de provincie ondersteunen.

Het Rijk belooft veel mogelijkheden te bieden voor rood in het buitengebied. Dit schept vooraf hoge verwachtingen. Nu komen er veel plannen voor rood bij provincies en gemeenten binnen, wat een hoge druk legt bij hen. De huidige sturingsfilosofie van de Nota Ruimte is "ja, mits", maar de (beleidsmakers van) de provincie zit(ten) voor delen van de provincie meer op de lijn van het advies van de VROM-raad. In dit advies van mei 2004 adviseerde de raad uit te gaan van "nee, tenzij" voor bouwen in het buitengebied met bewijslast voor de ontwikkelaar. Dit is beter voor je onderhandelingspositie bij het bereiken van ruimtelijke (openbare) kwaliteit.

Verwachting

De provincie verwacht van het rijk (in dit geval van de Ministeries van VROM en LNV) een verbeterde regelgeving op het punt van verevening.

Het onderwerp van buiten bouwen is erg belangrijk voor de provincie. De provincie is erg geïnteresseerd in uitwisseling van informatie met de andere provincies. Het is voor iedereen nog een zoektocht. De geïnterviewde geeft dan ook aan erg benieuwd te zijn naar de ervaringen die elders zijn opgedaan.

3.7 Provincie Utrecht

Datum: dinsdag 31 augustus 2004

Interview met: Rene Tasseron en Martin Overbeek

Over de geïnterviewden

Rene Tasseron houdt zich bezig met ruimtelijke ontwikkelingen, zoals gemeentelijke plannen. Daarnaast is hij intensief betrokken geweest bij de Reconstructie Gelderse Vallei. Martin Overbeek houdt zich bezig met gemeentelijke plannen. De laatste jaren was hij betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe Streekplan voor de provincie Utrecht, onder andere wat betreft het thema functieverandering voor grond en gebouwen. Naast het gesprek is er gebruik gemaakt van van de provincie ontvangen publicaties.

Huidige visie/beleid

Bouwen in het buitengebied is een thema dat nadrukkelijk voorkomt in het Streekplan van de provincie. Dit streekplan vormt het kader voor ruimtelijke vraagstukken. Zoals het nieuwe Streekplan 2005-2015 meldt, kiest de provincie voor 'beheerste groei'; niet de kwantitatieve vraag, maar vooral de gewenste 'ruimtelijke kwaliteit' zal bepalend zijn voor nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden. Het landelijk gebied gaat daarmee niet op slot, maar wordt ook niet opengegooid. De kern van de mogelijkheden voor nieuwe bebouwing of nieuwe vormen van gebruik in het buitengebied zit in vervanging of hergebruik van bestaande bebouwing. Daarbij is ruimte voor burgerwoningen, landgoederen en ook voor andere functies, zoals zorg, recreatie en opslag. Per saldo is het daarbij de bedoeling dat er winst plaatsvindt op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Voor bebouwing op knelpunten in bijvoorbeeld (toekomstige) ecologische verbindingen zal gezocht worden naar mogelijkheden voor verplaatsing naar andere locaties in het landelijk gebied.

Bij de beleidsvorming is de schaarste aan ruimte leidend. Het behoud en de bescherming van de schaarse groene ruimte staat voorop. Maar de provincie kan er ook niet onderuit dat er een terugloop is van het aantal agrariërs, wat in de toekomst waarschijnlijk door zal zetten. Met de vrijkomende grond zal iets moeten gebeuren. Op dit moment blijft de grond van de stoppende boeren overigens meestal in handen van de familie of gaat het naar een ander landbouwbedrijf. Vrijkomen voor andere functies komt nog zeker niet grootschalig voor.

Instrumenten

Instrumenten/regelingen voor bouwen in het buitengebied worden beschreven in het Streekplan en in de Handleiding Bestemmingsplannen Buitengebied. Het Streekplan bepaalt het beleid en vormt een toetsingskader. Op het nieuwe streekplan volgt een uitvoeringsprogramma.

Contouren

De provincie past het principe van rode contouren toe. Daarmee blijft de scheiding tussen stad en land bewaard en kan de schaarse open ruimte in Utrecht beschermd worden.

Ruimte voor ruimte

De provincie maakt gebruik van het 'ruimte voor ruimte'-principe. Dit principe komt voort vanuit de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) en het Pact van Brakkenstein. Daarbij gaat het om sloop van stallen, plaatsgevend aan bouwmogelijkheden voor een burgerwoning. Het instrument ruimte voor ruimte geldt nu in Utrecht niet meer alleen voor de Reconstructiegebieden, maar voor de hele provincie. Ook is het nu voor andere dan agrarische bedrijven te gebruiken. Voor de sloop van stallen geldt vanaf 1000 m2 gesloopte stal de mogelijkheid voor de bouw

van 1 burgerwoning. Omdat in een eerdere fase de verwachting bij boeren werd gewekt dat er bij sloop van meer dan de 1000 m² stallen ook meer woningen teruggebouwd konden worden, is er nu nog een overgangsregeling die dat mogelijk maakt. In de toekomst blijft het bij 1 woning, omdat het beleid alleen bouw op vrijkomende plekken nastreeft, en dat dan in beperkte aantallen. Voor het overige is vooral maatwerk belangrijk. Naast nieuwbouw op de plek van de gesloopte stal (of ander gebouw) is het in speciale gevallen ook mogelijk terug te bouwen aansluitend bij de bebouwingskern (terugbouwlocaties of voorfinancieringslocaties). Dat geldt onder andere voor sloop die minder dan 1000 m² bedraagt en in gevallen waarin naast gelegen agrariërs gehinderd worden door de komst van een burgerwoning. In het verleden was er overigens ook al een dergelijke regeling. Toen ging dat via een indeling in Gele en Blauwe Zones. Ammoniakuitstoot kon ingeleverd worden (sloop stallen), daarvoor in de plaats kon een burgerwoning komen.

Hergebruik

Ook zijn er mogelijkheden voor gebruik van vrijkomende agrarische of niet-agrarische bebouwing voor alternatieve functies. Dit bestaat al langere tijd. In het verleden waren de alternatieve mogelijkheden vrij beperkt; het ging eigenlijk alleen om opslag van auto, boot of caravan. Nu is het minder rigide, in het kader van het nieuwe beleid. De normen worden opgerekt zodat er ook andere bedrijfsfuncties kunnen komen, zoals recreatie. Ook bij deze functieverandering of hergebruik van vrijkomende bebouwing is het uitgangspunt van de provincie dat er ontstening plaatsvindt, en er kwaliteitswinst is. Er is nog weinig ervaring met de verbreding van de mogelijkheden voor hergebruik opgedaan en hoe het precies gaat uitpakken is nog onzeker.

Nieuwvestiging

Soms zal nieuwvestiging van woningen of bedrijven aan de orde kunnen zijn. Regionaal gezien gaat het dan bijvoorbeeld om verplaatsing van bedrijven, zoals vanuit een EHS-gebied, naar minder kwetsbare gebieden.

Nieuwe dorpen zijn in Utrecht niet echt een issue. Er is bij de ontwikkeling van de Reconstructie wel over gesproken, maar daar was weinig animo voor te vinden. De provincie is zo verstedelijkt dat waar iemand ook is er altijd wel steden of andere kernen, met bijbehorende voorzieningen, aanwezig zijn.

Rood-voor-groen en Nieuwe landgoederen

Via het instrument rood-voor-groen zijn er nieuwe kansen voor bouwen in het buitengebied; daarbij geldt dat er naast bebouwing extra groen komt, waardoor in totaal een verhoging van de kwaliteit optreedt. De provincie Utrecht kent binnen dit instrument ook de mogelijkheid voor Nieuwe Landgoederen. Meestal zal hier sprake zijn van functieverandering van vrijkomende agrarische gronden, en sloop en herbouw, en minder vaak van nieuwe bouwlocaties. Er is een nota gemaakt voor nieuwe landgoederen. Bij nieuwe landgoederen gaat men uit van landhuis en aanleg van groen. Er zijn gebieden aangewezen waar de ontwikkeling van nieuwe landgoederen wordt toegejuicht door de provincie. Er zijn enkele initiatieven, zo is er in de omgeving van Putten een groot landgoed ontstaan. Maar storm loopt het zeker niet. Over het algemeen blijkt het vrij moeilijk te zijn een dergelijk project tot een goed einde te brengen. De ervaringen hebben ook geleerd dat meer maatwerk belangrijk is voor de toekomst. Dat is dan ook opgenomen in het nieuwe streekplan. Géén rigide richtlijnen, maar aansluiting bij de specifieke omgeving en maatwerk zijn kernpunten. De indicatieve (minimum)omvang van een nieuw landgoed in het nieuwe streekplan is 10 ha (was 15). Hoe het beleid voor nieuwe landgoederen zich verder ontwikkelt, zal zich nog moeten uitkristalliseren. Wellicht zal de provincie de ontwikkeling in de toekomst actiever moeten/kunnen stimuleren.

Mogelijkheden in waardevolle natuur

Voor EHS, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en andere waardevolle natuurgebieden

zijn de mogelijkheden zeer beperkt. Er geldt het 'nee, tenzij'-principe voor nieuwe projecten. Omdat ontstening er van belang is, is ruimte-voor-ruimte en functieverandering soms wel mogelijk. Er zal gezocht worden naar mogelijkheden voor verplaatsing van bebouwing die een knelpunt vormt voor natuurgebieden en ecologische verbindingen. Is dat niet haalbaar, dan zal de provincie soms een nieuw aangewezen natuurzone moeten verleggen naar een gebied met betere mogelijkheden.

Het gaat bij al deze provinciale sturing om kwaliteitsbijdragen van bebouwing aan het landelijk gebied in ruimtelijk opzicht. Architectonische kwaliteit van nieuwe bebouwing valt onder de Woningwet en de gemeentelijke welstandnota's. Uiteraard is er op dit gebied wel nauw contact met de gemeentes.

Verevening

Directe verevening op dezelfde plek als waar de rode ontwikkeling plaatsvindt, vindt nog weinig plaats. Bij realisering van groengebieden, zoals de EHS, is soms sprake van gebruik van opbrengsten van rode ontwikkelingen. Dat gaat dan vaak om een vorm van verevening op andere plaatsen. Terugbouwlocaties bij bebouwingskernen leveren geld op, waarvan een deel via de gemeentes bij de provincie komt ter compensatie van de saneringslocaties. In het verleden bleef er wel geld over, waarvan een fonds gevormd kon worden voor natuur en landschap.

In de aanloop naar het Uitvoeringsprogramma bij het Streekplan is de discussie gaande of het grondbeleid daarin opgenomen zou moeten worden. De tijd is er wel rijp voor. Hoe dit gaat uitpakken, is nog onduidelijk.

Onroerend goed bank

In het kader van de Reconstructie wordt/is er nu een onroerend goed-bank in het leven geroepen. Dit is een soort grondbedrijf/ontwikkelingsmaatschappij voor gronden en opstallen, waardoor grondmobiliteit bevorderd wordt. Vrijkomende gronden en opstallen komen bij deze bank, via streekplan en bestemmingsplannen kan een wijziging van bestemming doorgevoerd worden, waarna de gronden en opstallen weer uitgegeven worden. De inbrengers van de gronden, de risicodragers, hebben ook zeggenschap over de bestemming. Het gaat dan om bijvoorbeeld gemeentes, waterschappen en de provincie. Een zelfde constructie bestaat bij de provincie Noord-Brabant. Daar is al meer ervaring opgedaan. De provincie Utrecht kan die ervaringen en leerpunten meenemen bij de ontwikkeling van het Utrechts grondbedrijf.

Project Hart van de Heuvelrug

Met het project Hart van de Heuvelrug- dat speelt tussen Zeist en Amersfoort - willen de overheidspartijen de uitvoeringsgerichtheid (een doel van het nieuwe beleid) en het gebiedsgerichte karakter van het beleid een gezicht geven. In het gebied willen de partijen de EHS verstevigen, met tegelijk oog voor de grote druk van rode functies in deze regio. Er ligt een aantal zwakke plekken waar vormen van bebouwing voor ruimtelijke versnippering zorgen, zoals een vliegbasis en bedrijventerreinen. Het is de bedoeling om deze zwakke plekken te versterken door sanering van de knelpunten, aanpassing/herstructurering van de bebouwing of hergebruik van waardevolle bebouwing. Per saldo zal de bebouwing in het groen in principe moeten afnemen. De kosten zijn echter hoog. Door op andere plekken plaats te maken voor de gesaneerde bedrijven of nieuwe bebouwing, komt er ruimte en geld voor herstel van de zwakke plekken in de EHS. Het model dat ontwikkeld is, wordt het schaakbordmodel genoemd. Het is een project met een lange looptijd. Het gaat om grootschalige ingrepen die niet zo 1-2-3 gerealiseerd zijn. Het is een vallen en opstaan om partijen betrokken te krijgen en de neuzen één kant op te krijgen. Inmiddels hebben de partijen een Convenant getekend voor het project. De visie die het project uitdraagt past goed in de gedachtegang van de Nota Ruimte.

Rollen

De provincie heeft een belangrijke rol in de beoordeling van nieuwe bestemmingsplannen. Wanneer bestemmingsplannen eenmaal zijn goedgekeurd, ligt de verantwoordelijkheid van het realiseren/implementeren van de bestemmingen met name bij de gemeentes. In bijzondere gevallen kan in het bestemmingsplan zijn opgenomen dat in deze gevallen altijd toestemming van GS nodig is. In de toekomst zullen de verantwoordelijkheden meer bij de gemeentes komen te liggen. De toetsingsfunctie van de provincie zal afnemen. Het is belangrijk dat de provincie zorgt voor duidelijke beleidslijnen/kaders. Ook is het belangrijk dat er voor de provincie mogelijkheden zijn in de vorm van een instrument om bedenkingen te plaatsen bij bepaalde ontwikkelingen,.

Nota Ruimte

Het beleid in de Nota Ruimte leidt inhoudelijk niet tot problemen met het provinciaal beleid. Het beleid van de provincie ten aanzien van bouwen in het buitengebied sluit goed aan op het kader dat in de Nota Ruimte gegeven wordt. Ten opzichte van eerdere versies van de Nota Ruimte is de vrijheid die er geboden wordt minder. Dat wordt als positief gezien. Een grote vrijheid past niet bij de huidige visie van de provincie. Voor het provinciaal beleid is flexibiliteit en maatwerk van groot belang. De Nota Ruimte geeft daar meer ruimte voor dan voorheen.

Kennisuitwisseling Bouwen in het buitengebied

Er vindt via het IPO op allerlei vlakken uitwisseling plaats van kennis en ervaring. Op het gebied van bouwen in het buitengebied komt dat onder andere aan de orde in de overleggen over gemeentelijke plannen, Reconstructie en streekplannen.

Extra ondersteuning Rijk?

Het is van belang dat het Rijk de ruimte blijft bieden voor maatwerk en flexibiliteit. Daarnaast is het terugdringen van de 'regeldichtheid' gewenst. Kwaliteitsbehoud en -verbetering zijn aspecten waar het Rijk rekening mee moet blijven houden en waar het eventueel ook ondersteuning in kan bieden.

In de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen overheden en eventuele andere partijen kan het Rijk ook een aanvullende rol spelen. Het is van belang dat deze kennis dan zo concreet mogelijk is. Het IPO-overleg speelt hier al een belangrijke en positieve rol. Daar zijn de ministeries ook bij vertegenwoordigd.

3.8 Provincie Noord-Holland

Datum: Maandag 6 september 2004

Met: Rien Wezenberg, Wim Voordenhout en Koos Bakker

Over de geïnterviewden

Rien Wezenberg is regiocoördinator Ruimtelijke Ordening Noord-Kennemerland. Hij is betrokken bij het denken over het instrumentarium voor het streekplan en bij het project wonen in het groen. Wim Voordenhout werkt op de afdeling financieel economische zaken en is als financieel-juridisch adviseur betrokken bij het project Wieringenrandmeer. Koos Bakker is jurist bij de afdeling Ruimtelijke Ordening en is betrokken bij het Streekplan Noord-Holland Zuid en het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. Koos Bakker en Wim Voordenhout zitten beiden in de werkgroep strategisch grondbeleid dat Gedeputeerde Staten adviseert over strategische grondaankopen.

Noord-Holland en Bouwen in het buitengebied

Kenmerkend voor de provincie Noord-Holland is de combinatie van een sterk verstedelijkt zuidelijk deel en een relatief dunbevolkte agrarische achtertuin in het noorden. Alle drie de vormen van bouwen in het buitengebied (ruimte voor ruimte, rood voor groen en hergebruik) zijn in principe mogelijk, maar de vraag naar buiten bouwen is onbekend en mogelijk ongelijk over de provincie verdeeld: waarschijnlijk het grootst nabij de stedelijke gebieden in het zuiden, terwijl de ruimte ervoor juist in het noorden te vinden is. Op provinciaal en gemeentelijk niveau gaat de voorkeur uit naar bouwen aansluitend aan de bestaande bebouwing en integrale gebiedsontwikkeling (waarin de genoemde vormen van bouwen in het buitengebied overigens wel een rol kunnen spelen). Gemeenten hebben veel ruimte om plannen te ontwikkelen, mits deze bijdragen aan de kwaliteit van de omgeving (sturing o.a. via beeldkwaliteitsplannen). De provincie Noord-Holland heeft veel belangstelling voor een actief grondbeleid, onder andere voor integrale gebiedsontwikkeling.

Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord

In Noord-Holland zijn twee streekplannen, Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid. Het streekplan NH Zuid beschrijft de ruimtelijke mogelijkheden in meest verstedelijkte deel van de provincie. Dit streekplan is van februari 2003 en bevat bijvoorbeeld juridisch harde rode contouren.

Het streekplan Noord-Holland Noord, het zogeheten Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord (NHN), wordt momenteel herzien. Met dit streekplan wilde de provincie vooruitlopen op nieuwe wetgeving en ontwikkelingsgericht werken. De provincie Noord-Holland zette daarom in op een provinciale structuurvisie in plaats van een streekplan. Helaas liep die nieuwe wetgeving vertraging op en wordt het Ontwikkelingsbeeld NHN nu toch een meer traditioneel streekplan met de bijbehorende juridische status zoals geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord geeft het provinciale ruimtelijke beleid weer op hoofdlijnen zodat de gemeenten daarop hun bestemmingsplannen kunnen afstemmen. Voor nadere uitwerkingen of details maakt de provincie gebruik van een uitwerkingsplan of de Leidraad Provinciaal Ruimtelijk Beleid. Dit laatste is een bestaand via internet toegankelijk beleidsdocument waarin al het ruimtelijk relevante beleid is vermeld dat de provincie gebruikt bij de beoordeling van bestemmingsplannen². Bij de vaststelling van het Ontwikkelingsbeeld NHN zal deze leidraad deels worden aangepast.

² Voor het thema 'wonen in het landelijk gebied' zijn in de leidraad bijvoorbeeld artikelen opgenomen over: bestaande woningen; nieuwe woningen; hergebruik als woning van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen; regeling bijgebouwen bij burgerwoningen; woonschepen; permanente bewoning

Ondanks dat het Ontwikkelingsbeeld NHN de streekplanprocedure inmiddels met succes heeft doorlopen – het is op 25 oktober 2004 vastgesteld - zijn er toch er verschillen met een traditioneel streekplan. De drie uitgangspunten van het Ontwikkelingsbeeld NHN zijn (1) vrijheid; (2) kwaliteit; en (3) samenwerking. Samenwerking probeert de provincie na te streven door te werken met *regionale woon- en bedrijventerreinenvisies* waarin vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. Vrijheid heeft betrekking op het feit dat gemeenten veel autonomie krijgen. Daarom is het Ontwikkelingsbeeld geen functiekaart geworden, maar een relatief eenvoudige kaart met drie typen gebieden: bestaand stedelijk gebied, gele zoekgebieden voor verstedelijking en groene uitsluitingsgebieden.

In *gele zoekgebieden* hebben gemeenten de vrijheid om te zoeken naar uitbreidingslokaties. De provincie gaat hier uit van een ‘ja, mits’-regiem. Om toch invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkelingen – de tweede pijler van het Ontwikkelingsbeeld NHN - gebruikt de provincie het *Beeldskwaliteitsplan*. Het Beeldskwaliteitsplan is geen nieuw instrument, maar de manier waarop de provincie Noord-Holland het instrument wil gebruiken is wel nieuw. Het Beeldskwaliteitsplan wordt verplicht voor alle nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied, zowel voor nieuwe woonwijken als bedrijventerreinen en andere nieuwe stedelijke functies buiten de bestaande bebouwde gebieden. De provincie verplicht de gemeenten daarmee om, als onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing van een bestemmingsplan of een artikel 19-procedure, expliciet aandacht te schenken aan de relatie tussen de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling en de bestaande karakteristieken van een gebied. Het gaat hier om proceseisen en geen voorschriften van wat wel en wat niet mag. Ook moet hierbij aangegeven worden in hoeverre de cultuurhistorische effecten overeenstemmen met de waarden en beleidsstrategieën zoals opgenomen op de Cultuurhistorische Waardenkaart en Regioprofielen Noord-Holland.

In *groene uitsluitingsgebieden* is alleen ruimte voor niet-stedelijke ontwikkelingen zoals natuur en recreatie. Deze gebieden gaan niet op slot, maar gemeenten zijn hier minder vrij. Behalve een beeldskwaliteitsplan is compensatie van waarden die verloren gaan door nieuwe ontwikkelingen verplicht. Compensatie vindt in principe plaats in hetzelfde uitsluitingsgebied.

Vrijheid en kwaliteit

De uitdaging waar het Ontwikkelingsbeeld NHN zich voor plaatst lijkt op die van de Nota Ruimte: hoe combineer je meer vrijheid van lagere overheden met (aan)sturen op kwaliteit? Noord-Holland heeft hiervoor twee initiatieven. Allereerst is er een expertise team ingesteld van een aantal smaakmakende externe personen die de provincie adviseren. Dit team besteedt aandacht aan vragen als: “Waar moet je op letten?”, “Wat maakt een plan kwalitatief goed?” Etc. Het team is niet permanent maar heeft geadviseerd om op provinciaal niveau een vaste club aan te stellen die bij de toetsing van gemeentelijke plannen kan adviseren. Dit kan bijvoorbeeld de Provinciale Planologische Commissie zijn, of een subgroep daarbinnen. Het tweede initiatief is om een provinciale ‘bouwmeester’ aan te stellen. De provincie is zich er sterk van bewust dat de zoektocht naar kwaliteit vraagt om laveren tussen aan de ene kant vrijheid en aan de andere kant gedetailleerde toetsing en bureaucratische organen. Het is heel goed mogelijk dat dit spel uiteindelijk toch eindigt met wat meer inhoudelijke eisen, ook voor bijvoorbeeld het thema bouwen in het buitengebied.

Vraag een aanbod en afstemming daarvan

Ondanks dat er in Noord-Holland Noord gewerkt wordt met regionale woonvisies waarin vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden, zijn er geen cijfers bekend over de specifieke vraag naar bouwen in het buitengebied. De bestaande cijfers zijn

zomerhuisjes/stacaravans; (kleine) kernenbeleid (http://www.noord-holland.nl/projecten/leidraad_omgevingsbeleid/leidraad_omgevingsbeleid/index.asp).

daarvoor niet gedetailleerd genoeg. De hele discussie over bouwen in het buitengebied is daardoor redelijk aanbodgericht: “Het zal moeten blijken wat de behoefte is”. Uitgaande van de gedachte dat mensen die landelijk willen wonen vaak toch de nabijheid van de stad waarderen, lijkt de markt voor bouwen in het buitengebied in het zuiden van de provincie Noord-Holland beter dan die in het noorden. Probleem is echter dat de beschikbare ruimte precies omgekeerd verdeeld is. Alleen ter hoogte van Alkmaar bestaat de kans op een evenwichtiger verdeling van de vraag en de ruimtelijke mogelijkheden. Een aantal initiatieven en ideeën illustreren dit.

Zo speelt de provincie met de gedachte van het aanbieden van bouw mogelijkheden in het buitengebied aan ondernemers en particulieren uit het topsegment rond bijvoorbeeld Schiphol en Amsterdam. Het probleem is dat een stad als Amsterdam nog nauwelijks eigen ruimte heeft en bovendien geen invloed op het bouwen in de kleinere landelijke gemeenten. Toch kan het vestigingsklimaat voor bedrijven in de Amsterdamse regio wel door deze mogelijkheden bepaald worden. Mogelijk kan de provincie hier een rol in spelen. Hierbij kan het concept van het Woonlandschap een rol spelen. Dit begrip moet nog uitgewerkt worden en de provincie denkt daarbij aan landgoederen, vrije kavels, rood-voor-groen, groene woonwijken en groen investeren in een groter gebied.

Een voorbeeld van een gebied waar wel vraag en ideeën bestaan, maar weinig mogelijkheden is Muiden-Weesp. De politiek is bijvoorbeeld geïnteresseerd in de mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied, en de vraag is er ook. Maar er zijn veel beperkingen door milieu- en landschapsmaatregelen. Aan de andere kant van de provincie wordt momenteel door provincie en gemeenten in samenwerking met de bedrijvencombinatie Lago Wirenso gewerkt aan de planvorming voor het Wieringerrandmeer. De aanleg van een groot meer voor wateropvang, natuurontwikkeling en recreatie moet betaald worden uit de opbrengst van nieuw te bouwen huizen. Het is echter niet zeker of er voldoende vraag op deze noordelijke locatie is voor het aantal huizen dat gebouwd moet worden om de andere activiteiten te financieren.

Nieuwe dorpen

In Noord-Holland bestaat geen draagvlak voor nieuwe dorpen. Bij het Wieringerrandmeer heeft de betrokken gemeente bijvoorbeeld heel bewust gekozen voor ontwikkelingen aan de rand van de bestaande structuren. Nieuwe dorpen zijn wel één van de mogelijkheden voor de gele zoekgebieden geweest, maar uiteindelijk is deze optie geschrapt.

Landgoederen en rood voor groen

Noord-Holland heeft een regeling voor landgoederen conform de rijksregeling. Daarover is in het verleden nog een conflict geweest met het ministerie van VROM omdat de provincie soepeler met de criteria wilde omgaan dan van rijkswege was bedoeld.

Het probleem is dat er in de drukke Randstad weinig gebruik gemaakt wordt van dergelijke regelingen. De regels zijn te strak en de grond is te duur. Het werkt alleen als iemand een perceel heeft en er wat mee wil doen. Andere potentiële landgoedontwikkelaars kijken uit naar andere gebieden of zelfs het buitenland. De verzoeken die de provincie tot nu toe heeft gekregen, waren bovendien niet wat de regeling beoogt. Het ging vooral om mensen die voor weinig geld mooi wilden wonen. Grond in het buitengebied is immers goedkoper dan in of nabij steden. Het motief voor het veiligstellen van een gebied of landschap ontbrak bij deze initiatiefnemers.

In Nationale Landschappen speelt de vraag hoe je het geld dat je genereert ook daadwerkelijk in het gebied kan investeren, bijvoorbeeld via rood-voor-groenregelingen. Hierbij kijkt de provincie overigens liever naar mogelijkheden voor

integrale gebiedsontwikkeling dan naar aparte rood-voor-groen concepten. Rood-voor-groen-achtige constructies kunnen uiteraard wel een onderdeel vormen van integrale gebiedsontwikkelingen. Ook uit de lessen die de provincie van de gemeenten zou willen leren (zie hierna) blijkt dat de provincie Noord-Holland meer geïnteresseerd is in integrale processen.

Ruimte-voor-ruimte en hergebruik

In Noord-Holland speelt op een aantal plaatsen het probleem van vrijkomende agrarische bebouwing, bijvoorbeeld in Nationale Landschappen. Er zijn subsidies voor hergebruik in de vorm van zorgboerderijen of voor verplaatsingen. Ook wordt er nagedacht over een ruimte-voor-ruimte regeling die breder gaat dan alleen vrijkomende agrarische bebouwing. Alle typen ongewenste bebouwing zouden met behulp van een dergelijke regeling gesaneerd moeten kunnen worden. In de uitsluitingsgebieden van het Ontwikkelingsbeeld NHN zou dit ook ruimte bieden voor een saldobenadering waardoor nieuwbouw niet uitgesloten hoeft te worden. Kortom, de provincie zoekt momenteel naar beleidsregels voor ruimte-voor-ruimte en hergebruik die ruimte creëren en maatwerk toestaan.

Actief grondbeleid

Sinds het aantreden van het nieuwe college van Gedeputeerden is er veel aandacht voor grondbeleid. De wens bestaat om met actieve en anticiperende grondaankopen ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Zo wil de provincie bijvoorbeeld een defensie terrein aankopen omdat zij wil voorkomen dat gemeenten snel overgaan tot het bouwen van woningen om het geïnvesteerde geld terug te verdienen. Veel gemeenten komen namelijk onder politiek-bestuurlijke druk te staan om dit te doen en een provincie op afstand houdt deze ontwikkelingen niet tegen. Volgens de geïnterviewden zou de provincie ook gronden aan moeten kopen zonder dat er concrete ideeën bestaan over de invulling ervan. Voor dergelijke gebieden kan dan planvorming opgezet worden of deze gebieden kunnen als wisselgeld dienen voor ontwikkelingen elders in de provincie. Ook aankoop en vervolgens verpachting aan boeren biedt kansen om meer invloed te houden op de ontwikkeling van het landschap. De provincie Noord-Holland denkt momenteel na over een groundbank, maar de ideeën daarvoor zijn nog niet uitgewerkt.

Er bestaan twee bezwaren bij een actief grondbeleid. Allereerst kijken de nieuwe rekenregels van Europa niet alleen naar de boekhouding, maar ook naar het jaarlijkse evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. Het probleem met grondaankopen is dat er meestal enige tijd overheen gaat voor de opbrengsten binnen gaan komen. Noord-Holland is een redelijk rijke provincie. Maar als het spaargeld dat opzij gezet is gebruikt wordt voor het beoogde doel, telt dit mee in regels voor het financieren op nationaal niveau. En het financieringstekort mag volgens de EU-normen niet boven 3% uitkomen.

Het tweede bezwaar is: BTW aspecten rondom grond zijn gecompliceerd (o.a. BTW-compensatiefonds) en dat maakt plannen op de langere termijn lastig.

Provincie en gemeenten

Provincies zijn vooral in het landelijk gebied actief. Dit is historisch zo gegroeid en daar ligt nu ook de kennis en de slagkracht van de provincie. Voor een deel heeft dit te maken met de omvang van de budgetten en de omvang van de verschillende overheidsapparaten. Bij de projectvorming rond het Wieringerrandmeer doen de veelal kleine gemeenten bijvoorbeeld een sterk beroep op de provincie. Bij projecten rondom Amsterdam daarentegen ligt het initiatief vooral bij de stad.

Op het punt van bijvoorbeeld Publiek-Private-Samenwerking denkt de provincie nog veel te kunnen leren van de grotere gemeenten, bijvoorbeeld door het uitwisselen van ervaringen over planontwikkeling en planeconomie. De provincie kan deze inzichten gebruiken voor bijvoorbeeld een project als het Wieringerrandmeer en actief

grondbeleid. Die gemeentelijke kennis moet daarvoor toegepast worden op integrale gebiedsontwikkeling en mogelijk ook naar andere 'kleuren' (rood, groen, grijs, paars etc) vertaald worden. Hier verwacht de provincie meer van dan zelf bijvoorbeeld zelf nieuwe rood-voor-groenconcepten uitdenken.

Rijksoverheid

Het rijk kan de provincie Noord-Holland op een aantal punten ondersteunen. Allereerst geld. Decentralisatie van taken naar de provincie is alleen mogelijk als de middelen en mankracht daarvoor ook bij de provincies beschikbaar is of komt. Bovendien heeft ruimtelijke ordening geen eigen budgetten en er zijn vele sectorale potten. Voor echt integraal werken is het noodzakelijk dat de beschikbare budgetten voor beleid ontschot worden. Het ILG is daarvan een voorbeeld.

LNV/DLG zou ook beter zichtbaar moeten maken hoe de beoogde voorfinanciering van gronden door provincies werkt. DLG heeft daarvoor een budget dat provincies zelfs (gedeeltelijk) aan zouden kunnen sturen, maar het is bij de (geïnterviewde) medewerkers van de provincie niet bekend of en hoe dat werkt.

De provincie Noord-Holland zou ook graag hetzelfde grondbeleidsinstrumentarium hebben als de gemeenten en het rijk, bijvoorbeeld het kunnen vestigen van een voorkeursrecht op gronden voor aankoop.

Verder pleiten de geïnterviewden voor een hoger ambitieniveau bij het ministerie van LNV. Als voorbeeld noemen zij het bedrag dat Faber een aantal jaren geleden noemde om GIOS te realiseren. Zij dacht 50 miljoen nodig te hebben³. Een paar maanden daarna kwamen natuurbeschermers met een bedrag van 1 miljard. Dit verschil is te groot om realistisch over te komen. Ook praktisch breekt dit lage ambitieniveau het beleid op. Stel bijvoorbeeld dat het Rijk zegt 50% bij te willen leggen bij rood-voor-groen of integrale projecten. Als de private sector dan veel geld ophaalt, dan kan LNV de andere helft niet bijpassen als de budgetten daarvoor niet voldoen.

Tot slot geeft de provincie Noord-Holland aan dat het rijk het beeldkwaliteitsplan kan ondersteunen door er 'reclame' voor te maken, bijvoorbeeld op congressen of in hun contacten.

Uitwisseling

De provincie Noord-Holland heeft op dit moment geen behoefte aan georganiseerde vorm kennisuitwisseling met andere provincies over bouwen in het buitengebied. Wel bestaat er interesse in de gespreksverslagen met de andere provincie en een lijst met contactpersonen.

³ Noot van de redactie: Een dergelijk bedrag is bestemd voor specifiek VINAC-groen, voor GIOS als geheel zijn grotere bedragen beschikbaar. Waarschijnlijk was er hier sprake van ruis in de communicatie.

3.9 Provincie Zuid-Holland

Datum: 2 september 2004

Interview met Hans Vermeer, waarnemend hoofd afdeling Groen

Structuurvisie

Het echte buitengebied in deze provincie bestaat vooral uit het Groene Hart, de Zuid-Hollandse eilanden en de Delta. Vitaliteit staat er voorop. In het landelijk gebied gaat de aandacht uit naar duurzame landbouw en natuur. Een Provinciale Ecologische Hoofdstructuur wil men realiseren door de aanleg van natuurgebieden in o.a. het Groene Hart. Ook andere open landschappen worden beschermd. Vitale en leefbare kernen in het landelijk gebied krijgen betere ontwikkelingsmogelijkheden. In en rond de steden wordt gewerkt aan groen en water voor een betere leefomgeving. Bebouwing/de bebouwingsopgave vindt uitsluitend plaats in aangewezen zgn. transformatiezones. Minstens vijftig procent van de verstedelijking moet plaats vinden in stedelijk gebied en wordt gekoppeld aan de Stedenbaan, Randstadrail en de RijnGouweLijn. Door transformatie van gebieden en herstructurering moet voldoende ruimte worden geschapen voor wonen en bedrijvigheid. Daarvoor worden ook verouderde havens en industrieterreinen geschikt gemaakt. Tussen 2010 en 2020 moeten er 191.000 woningen worden gebouwd, waarvan 60.000 ter vervanging. Een belangrijk deel daarvan is bestemd voor ouderen en voor nieuwkomers op de woningmarkt.

Ruimtelijke kwaliteit

Door onder meer verrommeling en omdat een kwantitatieve benadering te eng blijkt is er behoefte aan provinciale aandacht voor kwaliteit van het buitengebied. Ook geeft de nota Ruimte met de Nationale Landschappen opdracht voor zo' n rol. Het is de kunst om tot een zekere objectiviteit te komen en een zekere sturing om verrommeling tegen te gaan. Zowel architectonisch als landschappelijk. Bij landgoederen is een architectonische toets nodig qua grootte van de gebouwen. Landschappelijke sturing is lastig, want het landschappelijk beeld is subjectief en aan mode onderhevig. Denk aan de discussie over maïs. Dat zou een open beeld verstoren. De Alblasserwaard bijvoorbeeld, is van oorsprong echter geen open landschap. Het was traditioneel een hennepgebied.

De zorg dat het Groene Hart verrommelt is overigens raar, omdat deze zorg opkomt nu provincies verantwoordelijk zijn gemaakt. Terwijl tijdens de 50-jarige verantwoordelijkheid van het rijk voor dit gebied al van alles is gebeurd. Je kan beter vragen: waarop kan een overheid sturen? Heb je tools? Wat gebeurt er met de grondkosten als het landbouwbeleid opengebroken wordt? Zelfkazende boeren zijn niet voldoende om het te behouden. Bovendien geldt dat wat de één verrommeling noemt de ander mooi vindt. De nieuwe rijken zetten de Krimpenerwaard bijvoorbeeld vol met Italiaanse beelden. Dat vindt niet iedereen mooi. Verrommeling zit vaak in de details.

Je moet als provincie sturen, maar niet op incidenten gaan zitten. Je moet enkele heldere kaders creëren en borgen dat de kwaliteitszorg wordt belegd. Ooit is de Greenbelt in Engeland bekeken. Die Greenbelt policy functioneert goed, hoewel het maar op twee A4-tjes staat. Vermeer is voorstander voor quality teams per regio. Dergelijke quality teams zouden kaders moeten aangeven en optreden als adviesorgaan. Verder zou het welstandstoezicht objectiever en regionaler moeten. Zo is er al een beeldkwaliteitplan in de Alblasserwaard. De gemeenten hebben er samen één adviseur. Dit is ideaal. Bestuurlijk wordt dat ook al wel gezien, maar het duurt wel even voordat het breed gedragen is.

Ontwikkelingen

Als de remmen los gaan rond het beleid voor bouwen in het buitengebied kan dat kwalitatieve gevolgen hebben. In Zuid-Holland is de druk van de verstedelijking sterk. Een viertal omstandigheden komen bij elkaar rond buiten bouwen:

- *Groen wonen.* Er is ten eerste behoefte aan wonen op het platteland.
- *Lage grondmobiliteit.* Ten tweede is sprake van twee grondmarkten; een agrarische markt met lage prijzen en een stedelijke, duurdere, markt. Dat leidt tot een lage grondmobiliteit rond plekken die naar verwachting rood bestemd worden. Voor Bentwoud is grondverwerving bijvoorbeeld moeilijk, omdat het omringd wordt door verstedelijkingsopgaven. Boeren verkopen er niets, want ze wachten een hogere grondprijs af. Dat mechanisme is alleen te doorbreken door grote planologische duidelijkheid te geven, wat niet altijd mogelijk is.
- *Vrijkomende agrarische gebouwen.* Ten derde krijgen veel agrarische gebouwen een andere functie. Het naoorlogse adagium van agrarische bedrijfsvoering als drager van het buitengebied versoepelt. Tweede bedrijfswoningen waren in dit licht alleen toegestaan om de agrarische bedrijvigheid veilig te stellen. Nu is dit beeld aan het veranderen en wordt het meer divers. Dat is moeilijker in regels te vangen. Bovendien heeft schaalvergroting het effect van vrijkomende bebouwing die een nieuwe functie vraagt. Ook daar zijn complexere regels voor nodig. Verder speelt nog de verrommeling en inefficiëntie rond verspreide kassenbouw. Daar is de ruimte voor ruimte-regeling uit voortgekomen.
- *Financieringsbron voor groen.* Tenslotte speelt bouw van rood een rol omdat het geld genereert voor ontwikkeling en beheer van groen.

Bij al deze factoren moet je regelen dat je flexibel, maar beheersbaar kan bouwen.

Ruimte voor ruimte, hergebruik en landgoederen waren beperkt in het streekplan. Nu moet dat breder, flexibeler en meer kwalitatief worden. Soms komen er nota's met aanvullingen naast het streekplan. Er is bijvoorbeeld onlangs een aparte nota over landgoederen vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

Behoeft aan maatwerk maakt instrumentontwikkeling ingewikkeld, want het moet uiteindelijk in objectieve bestemmingsplannen komen. Bij versoepeling van het instrumentarium is de vraag vooral hoe je er beweging in krijgt. Hoe laat je het experiment toe zonder het overzicht kwijt te raken? Vaak is een mix van instrumenten nodig. Welke regeling pas je bijvoorbeeld toe bij oude kassen op een beoogd nieuw landgoed?

Instrumenten

Regeling voor landgoederen

Voor landgoederen zijn nog geen geschikte aanvragen binnen. Daarom was versoepeling van de regeling nodig. Er is zojuist een verbrede regeling voor landgoederen gelanceerd bij de Staten. De criteria voor oprichting van nieuwe landgoederen zijn aanzienlijk verruimd, om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren en versterken. Bij nieuwe landgoederen mag de initiatiefnemer een ruime woning in het landelijk gebied bouwen. De tegenprestatie is dat 90% van het landgoed met nieuwe natuur wordt ingericht en dat deze natuur voor het publiek toegankelijk moet zijn. Er zijn geen zoekgebieden. Misschien zijn er andersom gebieden uitgesloten in het streekplan. Dat geldt in ieder geval voor beschermde natuurgebieden.

Ruimte voor ruimte

Ruimte voor ruimte wordt een steeds groter succes. Hergebruik in voorzichtige vorm ook. De basis was gericht op monumentale boerderijen met een maximaal aantal

wooneenheden. Inmiddels geldt de regeling ook voor niet-monumentale boerderijen, omdat er zoveel vrij komt. Bij bedrijven in plaats van woningen in vrijgekomen boerderijen kan je in de toekomst ook nog een uitbreidingswens verwachten, als het goed loopt. Dat is daarom strenger.

Verevening

Verevening van lasten voor groen in baten van rood blijkt erg lastig. Voor de inrichting van groen tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda, roomt het Grondbedrijf de bouw af. Er zijn echter teveel onverwachte zaken bij bouwen in de Zuid-Hollandse blubber. Aan het einde van de rit zit er dan nog weinig geld in het vereveningspotje. Vinex leverde weinig op. Eigenlijk lukt zoiets alleen indien je als provincie de exploitatie in eigen hand hebt, via een provinciaal grondbedrijf. Het is een moeizame ingewikkelde discussie geworden. Die wellicht alleen maar moeilijker wordt, want nieuwe bouwopgaven zijn nog duurder. In de nota Ruimte staat wel dat het groen betaald moet worden uit de exploitatie, maar er is geen norm gesteld. Een norm voor groen zou helpen en een sterkere rol voor grondexploitatie door de provincie.

Een mogelijke alternatieve financieringsbron is overigens belastingheffing onder de extra binnengehaalde bewoners in nieuwe wijken.

Rolverschuiving

Verhouding tot de gemeenten

In het kader van de nota Ruimte komt er een meer heldere rolverdeling tussen overheden. De gemeente was altijd de vergunningverlenende instantie, terwijl er op drie niveaus plannen gemaakt werden. Het was stroperig en niet zo duidelijk wie aan het stuur zat. Het belooft beter te worden door een regierol bij de provincies. Ook de voorstellen in de vernieuwde WRO zijn helderder. Toch was in het oude stelsel duidelijker wie verantwoordelijk was voor kwaliteit. Dat was een zaak van de gemeenten. Nu geschiedt de welstandszorg niet meer per woning, maar in z' n totaliteit. Dat geldt ook voor Nationale Landschappen. Dat is een zaak van provincies.

Het probleem is in planologisch Nederland dat er sprake is van veel verschillende werelden. Dat moet je doorbreken. Kwaliteit moet opgenomen zijn op provinciaal niveau in een kaderstellend geheel, zonder dat gemeenten het apart moeten vertalen. Ideaal zou zijn indien de provincie het kader opstelt voor het bestemmingsplan buitengebied met een aantal regels over bijvoorbeeld buiten bouwen. Zo' n bestemmingplan voor het buitengebied zouden gemeenten verder moeten invullen, met veel vrijheid. Denk aan een bestemmingsplan voor het gehele Groene Hart. Vermeer is voorstander van het Engelse systeem van een afzonderlijk document met regels, los van individuele bestemmingsplannen (In Engeland regelt het besluit op de ruimtelijke ordening veel regels die in Nederland afzonderlijk in bestemmingsplannen worden opgeschreven.) De vraag is of dat past binnen het raam van de WRO en bij de opgave van het Groene Hart.

Gemeenten en provincies zouden samen de vergunningverlening voor bouwen moeten bundelen en versimpelen. De vraag is of gemeenten dat willen. De situatie in kleine gemeenten is vaak dat in bouwstromen wordt gedacht. Terwijl het buiten bouwen waar we nu over praten kleinschalig en verspreid moet zijn. We hebben een periode achter de rug waarin het rijk steeds zei: "niet uitbreiden, binnen de rode contour blijven". Gemeenten wilden dat oprekken. Dus er ontstond een vechthouding. Ze wilden meer bouwen. Maar dat mocht pertinent niet van rijk en provincies.

In kleine agrarische gemeenten ligt de gemeenteraad verder vaak nog op de lijn van tegenhouden van nieuwe bewoners. Ze zijn risicomijdend, omdat veel burgers uiteindelijk de consequenties van boeren als buur niet accepteren. Huidige wetgeving richt zich wel op bescherming van boeren, met bijvoorbeeld stankcirkels. Dat werkt

in twee richtingen. Enerzijds zorgen ze dat bedrijven anderen niet hinderen, maar anderzijds voorkomen ze ook dat anderen te dicht op het bedrijf komen.

Verhouding tot het rijk

Vermeer vindt dat het rijk van rol verschieft. Ineens verandert het standpunt van het een naar het ander. Dat is niet zo snel te implementeren als je streekplan nog gebaseerd is op het oude standpunt. Een streekplan maken kost tijd. Zodra het is vastgesteld legt het in feite de maatschappelijke discussie voor zo'n 10 jaar vast. Voor buiten bouwen is het streekplan Oost het meest relevant. Dat is vastgesteld toen het rijksbeleid nog net sterk restrictief was. (Tijdens het hoogtepunt van de restrictieve golf onder Pronk.) Er wordt door het rijk te weinig rekening gehouden met de termijn die nodig is om beleid te maken. Een ander punt waarbij vastgestelde zaken ingehaald worden door nieuwe omstandigheden is het huidige dualistische bestuur dat kaders stelt en controleert, terwijl het streekplan juist de verantwoordelijkheid van de Staten is. Dat wringt een beetje.

Samenwerking

Twee dingen zijn wezenlijk.

- Het rijk onderschat steeds de taaiheid van de materie. Iets roepen is niet hetzelfde als iets doen, omdat er belemmerende regels en stroperigheid in het systeem zitten. Deregulering en facilitering van loketten om procedures te versnellen kan helpen.
- Samen moeten de overheden op zoek naar een andere vorm van een bestemmingsplan voor het buitengebied. Zo'n bestemmingsplan is voor gebruiksregulering en bouwtitels. In het buitengebied is echter ook behoefte aan beheersplannen en afzonderlijke bouwtitels. Heel vaak wordt met artikel 19 gewoon gebouwd. Het statische regime in het buitengebied is voorbij. Vermeers droom is dat boeren zich van onderop in coöperaties actiever opstellen bij bouw- en beheer. Om zo twee grondmarkten te combineren. In feite maak je dan een soort coöperatief landgoed. Dan krijg je meer zicht op wat er gebeurt en op wat wenselijk is. En meer landschappelijk eenheid. De agrarische bestemming blijft, ondanks alle dynamiek. Het is immers kapitaal. Alleen zouden de enorme kapitaalslasten van boeren minder moeten zijn. Dan kunnen ze beter over hun erf heen kijken. (Een boer is arm als hij werkt en pas rijk als hij stopt.) Je kan zo beheers- en bouwregimes veel meer verbinden.

3.10 Provincie Zeeland

Datum: donderdag 2 september 2004

Met: Henk Nijssen, Jenny Heijstek, Patrick Broekhuis en Jolanda Verwegen

Over de geïnterviewden

Henk Nijssen en Jenny Heijstek houden zich binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling bezig met wonen en stedelijke vernieuwing. Er wordt gewerkt aan een provinciale Woonvisie en het Streekplan, die (samen met het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan) onderdeel uitmaken van het Omgevingsplan. Patrick Broekhuis is projectsecretaris van dit Omgevingsplan. Jolanda Verwegen is werkzaam bij de afdeling Economie en houdt zich bezig met recreatie en toerisme.

Zeeland is een open en plat gebied, en dat wil de provincie zo houden. Toch zijn er zijn diverse mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied. Deze worden voornamelijk ingegeven door de zoektocht naar nieuwe economische dragers voor het landelijk gebied. In de praktijk wordt hier echter weinig gebruik van gemaakt. Ontwikkelingen op het gebied van recreatie en toerisme, een belangrijke economische sector in de provincie Zeeland, hebben diverse raakvlakken met het onderwerp bouwen in het buitengebied. Deze nieuwe economische dragers voor het platteland hebben bijvoorbeeld betrekking op hofstedecampings, hergebruik van bebouwing voor recreatiewoningen of woonzorgboerderijen, landgoederen, tuincentra, etc.

Beleidsontwikkelingen

Het belangrijkste vraagstuk waar de provincie Zeeland op dit moment mee worstelt, is hoe je meer ruimte voor ontwikkeling kan geven en toch de kwaliteit van het gebied vast kan houden. Bovendien zoekt de provincie naar een nieuwe rol van en met de gemeenten. Zo is het nieuwe Omgevingsplan een koepel voor bijvoorbeeld de Woonvisie en het Streekplan. Hierdoor worden de gemeenten niet overstelpt met provinciale plannen, maar is er één plan. Het Omgevingsplan wordt samen met de gemeenten en de waterschappen opgesteld en moet uiteindelijk in 2006 in werking treden.

In de Woonvisie, een onderdeel van het Omgevingsplan, introduceert de provincie Zeeland mogelijk een variant op de rode contour: 'begrenzing bebouwd gebied'. Binnen deze begrenzing zijn gemeenten vrij om te doen en te laten wat ze willen. Daarbuiten gaat het gebied niet op slot maar hanteert de provincie kwalitatieve en kwantitatieve criteria om te toetsen of de nieuwe bebouwing de kwaliteit van het gebied niet aantast. Daarbij kun je bijvoorbeeld denken aan een maximum van 1 of 2% nieuwbouw ten opzichte van de bestaande woningvoorraad. Het is echter niet zeker dat deze 'begrenzing bebouwd gebied' ook de eindstreep van de Woonvisie haalt.

De provincie houdt zich niet bezig met architectuur. Dat is het terrein van de gemeentelijke welstandscommissies. Maar met de discussienota Beeldkwaliteitsplan probeert de provincie wel grip te krijgen op de omgevingskwaliteit door deze vaak subjectieve discussie aan te gaan. Zo is de provincie voorstander van het 'organisch groeien van dorpen' (dit in tegenstelling tot de 'puisten' van de projectontwikkelaars). Maar in de (gemeentelijke) praktijk blijkt dat best lastig, want het is eenvoudiger om een perceel grond op te kopen en vol te bouwen. Door met gemeenten hierover te praten hoopt de provincie meer draagvlak en daadkracht te krijgen voor bouwplannen die op een meer natuurlijke manier in de bestaande bebouwing passen.

Ook op het punt van hoogbouw geeft de provincie in het Beeldkwaliteitsplan een voorzet voor de discussie: moeten we in Zeeland gaan werken met hoogbouwnormen

om het open karakter van de provincie te waarborgen? Of het op deze manier stimuleren van ontwikkelingen ook daadkrachtig genoeg zal blijken is de vraag, want prompt werd er een plan ontwikkeld met daarin een hele hoge toren.

Mogelijkheden in Zeeland

Het huidige streekplan stamt uit 1997. De volgende voorbeelden geven een beeld van de Zeeuwse mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied op basis van dit streekplan:

Landgoederenregeling in het huidige streekplan

De insteek van de provincie bij de aanleg van landgoederen is het creëren van nieuwe bos- en natuurgebieden. De provincie maakt landgoederen mogelijk, maar stimuleert de totstandkoming ervan niet actief. De eisen waaraan landgoederen moeten voldoen zijn versoepeld toen bleek dat de 'minimaal 5 ha nieuw bosgebied' een drempel was (initiatiefnemers waren bang dat dit de openheid van het landschap zou aantasten). De eis is nu 'minimaal 5 ha nieuw bos- en natuurgebied'. Andere eisen zijn dat het gebied grotendeels openbaar toegankelijk moet zijn en maximaal één woning mag bevatten. Er is nog weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, maar er begint zich nu een aantal initiatieven te ontwikkelen.

Ruimte voor Ruimte

Er is in Zeeland geen ruimte voor ruimte regeling omdat er geen of nauwelijks stallen zijn zoals bijvoorbeeld in de provincie Brabant⁴. Wel zijn er enkele ad-hoc gevallen bekend die lijken op ruimte voor ruimte, zoals bijvoorbeeld de verplaatsing van een tuincentrum ter vervanging van een ander gebouw. Maar de achtergrond van dit voorbeeld lijkt meer op de VROM-oplossing voor sanering van ongewenste bestemmingen dan op ruimte voor ruimteregelingen.

Hergebruik van bestaande gebouwen

Voor vrijkomende schuren bestaat in Zeeland een regeling om er een nieuwe economische drager in te vestigen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de realisatie van enkele recreatieappartementen in de schuur. De mogelijkheid tot realisatie van woningen in de vrijkomende schuur wordt onderzocht, maar bestaat nog niet. Een probleem hierbij is dat de agrarische bevolking bang is dat de nieuwe bewoners, die geen agrarische achtergrond hebben, vervolgens bezwaren gaan maken tegen agrarische activiteiten (bijvoorbeeld stankoverlast). Dit brengt de ontwikkelingsmogelijkheden van de agrarische sector in gevaar. Aan de andere kant zien agrariërs ook wel het nut in van een kwaliteitsslag met een nieuwe economische drager. Voorbeelden hiervan zijn hergebruik van gebouwen of het vervangen van een bestaand gebouw door een gebouw dat beter in het karakter van het gebied past. De provincie en de ZLTO kijken op dit moment of dit probleem met juridische maatregelen te ondervangen is, bijvoorbeeld door verschillende stankcirkels te koppelen aan verschillende objecten en de woningen de bestemming plattelandswoning op te leggen. Deze discussie wordt ook gevoed door het afschaffen van de Wet op de Openlucht recreatie. Het Rijk zou de regelgeving kunnen versoepelen op dit punt.

Bijzondere vormen van kamperen bij de boer

Er zijn veel bijzondere vormen van kamperen bij de boer, elk met eigen criteria. Zo is er de minicamping (maximaal 15 eenheden), de landschapscamping (40 eenheden; mag gecombineerd worden met een minicamping en omvat dan maximaal 55 eenheden) en de hofstedecamping (25 eenheden, mag gecombineerd worden met een minicamping). Deze laatste campingvorm ligt rond een monumentaal gebouw en biedt een nieuwe economische drager voor het behoud van zo'n monument.

⁴ Overigens verbaast één van de gesprekspartners zich over het feit dat er in de provincie nog best veel nieuwe boerderijen gebouwd worden terwijl er per saldo toch bedrijven – en dus agrarische bedrijfsgebouwen – zouden moeten verdwijnen. Mogelijk is dit te verklaren door veranderingen in de agrarische sector die vragen om nieuwe of andere behuizing of voor bebouwing op een andere locatie.

Bovendien dienen bij zowel de landschapscamping als de hofstedecamping een aantal hectare natuurontwikkeling plaats te vinden

Rood voor groen in West Zeeuws-Vlaanderen

Alleen in West Zeeuws-Vlaanderen bestaat een concreet in het gebiedsplan vastgelegde rood voor groen regeling (landgoederen en eerder genoemde campings zijn immers ook voorbeelden van rood voor groen). Als toeristisch-recreatieve ondernemers willen uitbreiden moeten zij per hectare een bepaald bedrag in een gebiedsfonds storten. Momenteel bekijkt de provincie of een dergelijke regeling ook uit te breiden is naar andere gebieden. De afdeling Recreatie en Toerisme van de provincie is daar in principe niet tegen, maar zij houdt wel scherp de concurrentiepositie van de provincie in de gaten. Kwaliteitsverbetering door uitbreiding (grotere kavels, meer groen tussen of bij de kavels) levert namelijk niet altijd meer standplaatsen op. De kosten van een uitbreiding (en een bijbehorende storting in een gebiedsfonds) is dan dus niet terug te verdienen door een hogere bezetting, en de prijs kan ook niet te snel stijgen omdat je jezelf anders als regio uit de markt prijst.

Er wordt niet veel gebruik gemaakt van de bovenstaande mogelijkheden. De eerste oorzaak daarvan is dat de vraag naar wonen in het buitengebied beperkt is: mensen willen graag landelijk en dorps wonen, maar wel aan de rand van de stad. Bovendien is de spoeling in Zeeland überhaupt dun. Als er 1500 woningen in een jaar gebouwd worden, dan is dat veel. Daarvan zijn ca. 800 woningen voor de eigen bevolking en de rest voor mensen van buiten. Dit laatste past in het streven van de provincie naar 'gematigde bevolkingsgroei'. Met zo'n beperkte provinciale vraag kun je niet in een jaar 2500 woningen wegzetten, want dan concurreren de initiatieven elkaar weg.

De tweede oorzaak van de gematigde belangstelling voor bouwen in het buitengebied is de aanbodkant: de markt moet de handschoen oppikken en met initiatieven komen. Ondernemers en projectontwikkelaars rekenen alles door. Bij alle concepten voor nieuwe economische dragers zijn er vele, soms concurrerende, doelen en vindt er vaak een vorm van (mede)investeren in het gebied plaats. En dat kost geld. Bovendien kan de grond te duur of niet beschikbaar zijn. Of schiet de grondprijs omhoog zodra een buurman doorheeft dat er plannen in ontwikkeling zijn waarbij zijn grond betrokken is.

Kortom, op zoek naar nieuwe economische dragers voor het platteland is er best veel mogelijk in Zeeland, maar in de praktijk blijkt dat er tot nu toe weinig gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheden. De provincie faciliteert, zoekt naar nieuwe mogelijkheden en past voorwaarden en criteria aan zolang dit de gewenste kwaliteit van de plannen en de ruimtelijke ontwikkelingen maar niet aantast; maar de markt moet het uiteindelijk willen en uitvoeren.

Recreatie en toerisme

De toeristisch-recreatieve sector is erg belangrijk voor de provincie Zeeland. Hier liggen bovendien goede groeikansen, waarbij de provincie vooral inzet op havens en een profilering als groenblauwe oase tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen. Bij het vrijkomen van grond en/of bebouwing wordt daarom ook al snel naar deze sector gekeken, bijvoorbeeld voor hergebruik van bebouwing. Bij het voorbeeld van hergebruik van bestaande gebouwen werd zelfs al gemeld dat op dit moment een gewone woonfunctie wordt uitgesloten als nieuwe functie. Het huidige beleid van de provincie is niet restrictief, maar de provincie houdt wel streng de kwaliteit in de gaten. Er zijn recreatieconcentratiegebieden aangewezen, maar uitplaatsing van bedrijven uit kwetsbare gebieden hier naar toe, komt maar moeilijk op gang. Ook de realisatie van gebiedsplannen verloopt stroef. Het idee is dat ondernemers plannen in kunnen leveren en dat een onafhankelijke commissie van (externe) experts beoordeeld of er voldoende kwaliteit tegenover staat. Hiervoor bestaan criteria,

bijvoorbeeld of een uitbreiding economisch noodzakelijk is. Maar tot nog toe zijn er weinig serieuze plannen ingediend, mede doordat grondverwerving lastig of duur is.

Eerste vs. tweede woningen

Er zijn in de provincie Zeeland ca. 6000 2^e woningen in dorpskernen en het landelijk gebied. Voor vakantiewoningen is het beleidsstandpunt van de provincie helder: we willen geen 2^e woningen in dorpskernen en geen permanente bewoning van recreatiewoningen. Veel gemeenten staan afwijzend tegenover 'deeltijdwoningen' (woningen die niet permanent bewoond worden) omdat het een bedreiging kan vormen voor de leefbaarheid. Bovendien kunnen nieuwkomers ontwikkelingen tegenhouden die de permanente bewoners ten goede komen. De weerstand hiertegen zou kunnen verminderen als de deeltijdbewoners zouden integreren in de dorpsgemeenschap. De provincie vraagt de gemeenten in de Woonvisie om daar wat meer open naar te kijken. Bovendien is de hele discussie rond 2^e woningen behoorlijk complex geworden. Want wat is nu de eerste, en wat de tweede woning als mensen 3-4 dagen per week in Zeeland wonen en voor hun werk een pied-à-terre hebben in Amsterdam? De scheiding tussen wonen en werken vervaagt de komende jaren waarschijnlijk nog verder en dat kan gevolgen hebben voor de vraag naar wonen in het buitengebied.

Zorg en vergrijzing

Op zoek naar nieuwe economische dragers denkt de provincie Zeeland bij hergebruik van bebouwing behalve aan een toeristisch-recreatieve bestemming ook aan woonzorgboerderijen (die in tegenstelling tot zorgboerderijen geen woonfunctie hebben). Het voordeel voor het gebied is dat de boerenbebouwing behouden blijft. Voor de zorgsector is echter het nadeel dat ze in (duurdere) monumentale panden zitten die bovendien misschien niet helemaal aan de eisen of omvang van deze tijd voldoen. De provincie komt tegemoet aan dit bezwaar door kwaliteitsverhogende uitbreiding toe te staan. De procedures hiervoor zijn echter wel zwaar omdat het om monumenten gaat. Bovendien gaat het hier alleen om een beleidstekst en zijn er geen instrumenten. De instrumenten uit de monumentenzorg zijn natuurlijk wel beschikbaar.

Een andere mogelijkheid die de provincie Zeeland gaat bestuderen is het fenomeen seniorensteden. Kan of moet Zeeland het Florida van Nederland worden? Kan het aantrekken van zorgbehoevenden een economische impuls geven aan een gebied? Binnenkort is daarover overleg met een adviesbureau. Dit kan mogelijk een vraag naar bouwen in het buitengebied tot gevolg hebben. De gedachtevorming hierover is echter nog in een zeer pril stadium.

Nieuwe rol

De samenwerking met de andere overheden bij de voorbereidingen van het omgevingsplan loopt in principe goed. Op dit moment loopt bijvoorbeeld het traject om de hoofdlijnen vast te stellen. Zodra die in oktober 2004 zijn vastgesteld zet de provincie weer een nieuw traject met de gemeenten en waterschappen op om de uitwerking van de details gezamenlijk op te pakken. Maar nu wordt er alleen nog over de hoofdlijnen gepraat en "zolang iedereen krijgt wat hij wil, gaat het goed". Ook zoeken sommige gemeenten zelf de hulp van de provincie op. Het gaat daarbij met name om kleinere gemeenten die zelf niet voldoende menskracht hebben om in de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsprocessen mee te draaien.

Nota Ruimte

De Nota Ruimte is in Zeeland met gemengde gevoelens ontvangen. Aan de ene kant vindt de provincie het fijn dat ze nu de ruimte krijgt. Aan de andere kant wordt diezelfde decentralisatie ervaren als een verkapte bezuinigingsmaatregel, want de middelen om daadwerkelijk invulling te geven aan het stimuleren van ontwikkelingen worden niet meegedecentraliseerd. Dit legt een grote druk op het vinden van nieuwe economische dragers. Maar zoals uit de praktijkvoorbeelden blijkt,

loopt het op dat punt nog niet storm. Bovendien zijn er grenzen aan wat je op deze manier aan middelen kunt binnenhalen. Ook overheerst het gevoel dat de Nota Ruimte de provincie de opdracht geeft om te zorgen voor een aantrekkelijke tuin voor de drukke Randstad en haar bewoners, maar dat het geld daarvoor ook naar de Randstad gaat.

Een tweede punt van zorg uit de Nota Ruimte is de aanwijzing van Walcheren, Zuid Beveland en West Zeeuws-Vlaanderen als Nationaal Landschap. Eén van de criteria voor een Nationaal Landschap is dat er alleen gebouwd mag worden voor de groei van de eigen bevolking. Maar in dit gebied is de groei van de bevolking nul of zelfs negatief. Moeten daar dan woningen afgebroken worden? En zelfs als de provincie een nullijn aanhoudt is dit criterium te stringent omdat het soms beter is voor de kwaliteit van een gebied is om nieuwbouw te plegen (al dan niet gecombineerd met de afbraak van bebouwing elders). Het rijk zou dus de nullijn van groei moeten omzetten in een saldobenadering, waarbij bijvoorbeeld nieuwbouw mogelijk is als er (elders) bestaande bebouwing voor afgebroken wordt.

Workshop

In de provincie Zeeland staat men in principe positief tegenover een workshop met kennisuitwisseling tussen het rijk en de provincies. In ieder geval wil men graag het rapport met de gespreksverslagen van alle provincies ontvangen.

3.11 Provincie Noord-Brabant

Datum: donderdag 9 september 2004, Den Bosch

Met:

Martijn van Gessel (planoloog buitengebied, directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving);

Tim Zwanniken (hoofd bureau Onderzoek en Ontwikkeling, directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving);

Esther Vos (juridisch beleidsmedewerker, directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving)

Buitengebied in ontwikkeling

Op 20 juli 2004 is de beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' door GS van Noord-Brabant vastgesteld. Hierin wordt onder andere een verruiming beoogd van de hergebruiksmogelijkheden van Vrijkomende Agrarische Bedrijfslocaties (VAB) in het buitengebied. Doelstelling bij de ontwikkelingsmogelijkheden is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Ruimte-voor-ruimte regeling

Provincie Noord-Brabant kent in het streekplan de 'ruimte-voor-ruimte' regeling. Deze regeling heeft tot doel dat de ruimtelijke kwaliteit verbeterd wordt door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen, die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij, de bouw van woningen op passende locaties toe te staan. Dit in afwijking van de programmering voor de woningbouw of, indien nodig, in afwijking van de regel dat geen burgerwoningen mogen worden toegevoegd aan het buitengebied.

Er is in Noord-Brabant sprake van twee varianten van de ruimte voor ruimte regeling. In de 'oorspronkelijke' ruimte-voor-ruimte regeling (het 'Pact van Brakkenstein') is er ruimte om circa 3500 woningen te bouwen als tegenhanger van het slopen van stallen. Als tweede variant is in het streekplan van 2002 een ruimte-voor-ruimte-verbreed uitgewerkt. Hierin is de doelstelling naast het waar mogelijk versterken van de natuurlijke en landschappelijke kwaliteit ook de verbetering van de kwaliteit van de bebouwde omgeving. Daartoe hoort de sanering van storende bebouwing. Deze regeling is nog niet in werking. Aangezien het hier om een subsidieverordening gaat, is toestemming van de EU nodig.

Alle gemeenten in de provincie kunnen meedoen aan de ruimte voor ruimte regeling. Ook de gemeenten in West-Brabant, die buiten de reconstructiegebieden zijn gelegen. Alleen de binnen deze gemeenten te bouwen woningen gaan ten koste van het woningbouwprogramma.

Een ontwikkelingsmaatschappij (bestaande uit de provincie, een aantal banken en particuliere maatschappijen) is opgezet om de ruimte-voor-ruimte regeling uit te voeren. Er zijn nu vooraf forse investeringen gedaan. Er is nu al veel geld uitgegeven aan de sloop van stallen. Dat geld moet nu terug worden verdiend met de bouw van nieuwe woningen. De provincie en de gemeenten zijn dan ook gebaat bij een schaarste aan woningen in het buitengebied.

Er is op dit moment nog geen grote vraag naar de woningen die met de ruimte-voor-ruimte regeling gebouwd (kunnen) worden. Ze worden wel verkocht, maar ze gaan niet als zoete broodjes over de toonbank.

Bebouwingsconcentraties

De terug te bouwen woningen in het kader van de ruimte voor ruimte regeling kunnen in beginsel overal in Nederland gebouwd worden. De provincie Noord-Brabant heeft hierbij aangegeven de woningen binnen de eigen provincie, ook buiten de

reconstructiegebieden, te bouwen. Binnen de provincie moeten de woningen wel in ruimtelijke clusters worden gebouwd, aangrenzend aan bestaande kernen. De provincie wil het wonen zoveel mogelijk concentreren in bebouwingsconcentraties (kernen, bebouwingsclusters, linten en kernrandzones). Spreiding van de woonbebouwing wordt tegengaan om verdere verstening van het buitengebied te voorkomen.

In de bebouwingsconcentraties is hergebruik van VAB's voor niet-agrarische functies alsmede (beperkte) toevoeging van nieuw bouwvolume mogelijk. Belangrijke randvoorwaarde voor de verruimde mogelijkheden is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in brede zin. Dit is niet alleen mogelijk door een rood voor groen constructie, maar ook door rood voor rood. Bijvoorbeeld door sloop van storende gebouwen en er hoogwaardige architectuur voor in de plaats te bouwen.

In de bebouwingsconcentraties zijn meer vrijheden voor wonen. In het buitengebied moeten de oorspronkelijke functies, landbouw, natuur en recreatie, behouden blijven.

Vrijkomende Agrarische Bedrijfslocaties

Veel agrarische bedrijven die beëindigd worden liggen op locaties in het buitengebied, waarvan de agrarische bestemming niet kan worden gehandhaafd, omdat ze ongeschikt zijn voor blijvend agrarisch gebruik of om andere redenen. Bij het hergebruik van deze Vrijkomende Agrarische Bedrijfslocaties (VAB's) wordt een aantal voorwaarden gesteld. Zo wordt allereerst gekeken of er een nieuwe agrarische bestemming mogelijk is (afhankelijk in welke zone van een reconstructiegebied de locatie is gelegen). Voor deze locaties geldt als uitgangspunt dat niet aan het buitengebied gebonden activiteiten en daarmee gepaard gaande bebouwing worden geweerd. Aan de behoefte om deze locaties te benutten voor niet aan het buitengebied gebonden activiteiten wil de provincie echter wel in beperkte mate tegemoet komen, en wel als volgt:

Hergebruik van voormalige agrarische bedrijfswoningen voor burgerbewoning is in bepaalde gevallen aanvaardbaar. Bij deze vorm van hergebruik moeten overtollige stallen en andere voormalige bedrijfsgebouwen zoveel mogelijk gesloopt worden. Voor VAB's gelegen binnen landbouwontwikkelingsgebieden in reconstructiegebieden is het niet toegestaan om de bedrijfswoning om te zetten naar een woning. Voor de overige gebieden (de verwevings- en de extensiveringsgebieden) is dit wel mogelijk mits aan de voorwaarden (onder andere stankwetgeving) wordt voldaan.

Een volgende mogelijkheid is om onder bepaalde voorwaarden, vestiging van agrarisch-technische hulpbedrijven en agrarisch verwante bedrijven toe te staan. Als laatste mogelijkheid voor transformatie is dat de VAB's worden benut voor niet aan het buitengebied gebonden bedrijvigheid, bijvoorbeeld voor startende bedrijven (dit is alleen mogelijk in bebouwingsconcentraties).

Als transformatie op de bestaande plek niet mogelijk is, kunnen bebouwingsmogelijkheden worden gecreëerd in een bebouwingsconcentratie elders..

Nieuwe dorpen

De discussie over nieuwe dorpen speelt op dit moment niet. Wel speelt er uit het verleden het opzetten van een zogenaamd 'reconstructiedorp'. Verder waren er plannen voor een nieuw dorp bij Uden/ Veghel. Dit betrof een gezamenlijke ontwikkeling van rood en groen, waarbij geen voorzieningen waren voorzien. Het ging meer om een verre buitenwijk gericht op Veghel. Door de Inspecteur voor de Ruimtelijke Ordening heeft het plan geen doorgang gevonden (bron: de Volkskrant, 10 februari 2004).

Er bestaat nog wel weerstand tegen nieuwe dorpen, maar dit is mede gelet op het streekplanbeleid niet onbespreekbaar. De ontwikkeling van een nieuw dorp is echter

wel dubbelzinnig, gelet op de discussie binnen de provincie over de leefbaarheid van kleine kernen.

Nieuwe landgoederen

Medio oktober 2004 wordt de notitie 'nieuwe landgoederen in Brabant' vastgelegd. In het huidige ontwerp staat de ontwikkeling van groen door toelating van een stukje rood voorop. Het gaat om het toestaan van een beperkt aantal wooneenheden (nieuw rood) in het buitengebied in ruil voor een aanzienlijke hoeveelheid nieuw groen waarbij een kwaliteitsimpuls uitgangspunt is. De openbaarheid van wegen en paden op het landgoed wordt verzekerd. Het nieuwe landgoed kan voor een groot aantal mensen als 'uitloopgebied' fungeren (het landgoed heeft een uitloofunctie). Openstelling is dus heel belangrijk. In de notitie wordt een onderscheid gemaakt naar kleine landgoederen (10 - 15 ha) en grote landgoederen (> 15 ha), en naar de locatie van een nieuw landgoed: in een landelijke regio of in een stedelijke regio. In de inrichtingstoets wordt bijvoorbeeld een verplicht aantal hectares aan nieuwe natuur gesteld. Ligt een nieuw landgoed in een stedelijke regio, dan is er minder oppervlakte aan nieuwe natuur verplicht dan bij ligging in een landelijke regio.

Er zijn nu al heel veel initiatieven. Deze worden ook meegenomen in de reconstructieplannen. Hierin is het bijvoorbeeld niet mogelijk om in landbouwontwikkelingsgebieden nieuwe landgoederen te beginnen.

Het Brabants Landschap is actief betrokken bij de plannenfase voor nieuwe landgoederen. Bij het Brabants Landschap zijn nu zo'n 30-tal plannen bekend. Door de provincie zal geen limitering in het aantal landgoederen plaats vinden.

Overige voorzieningen

Bestaande grootschalige zorginstellingen en complexen vergen maatwerk. Brabant bezit relatief veel van dit soort instellingen en complexen, die vaak ver buiten een dorp zijn gelegen. Gemiddeld genomen is er ruimte voor 100 à 200 woningen, zonder dat er voorzieningen aanwezig zijn. Is dit een gewenste situatie? Op advies van de Taskforce Wonen-Zorg-Plus (onder voorzitterschap van Walter ETTY) wordt een procesversneller ingezet wanneer zich dit voordoet. Er wordt een bestuurder gezocht om de mogelijkheden te onderzoeken.

Voor het verplaatsen van recreatiebedrijven wordt momenteel onderzoek gedaan naar de meest gevoelige locaties. Inplaatsing of nieuwvestiging van recreatiebedrijven in agrarisch gebied wordt in het streekplan niet uitgesloten. Binnen de verschillende zones in de reconstructiegebieden gelden verschillende voorwaarden. De Adviescommissie Recreatie en Toerisme is bij dit proces betrokken.

Gemeenten

Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit staat voorop. De provincie wijst de gemeenten dan ook op de mogelijkheid van het opstellen van een beeldkwaliteitsplan. Is de gemeente op de hoogte hiervan, hebben ze eraan gedacht. Gemeenten kunnen dan aangeven wat ze precies willen bereiken.

De reacties van gemeenten tijdens de inspraak op de beleidsnota 'Buitengebied in ontwikkeling' waren erg verschillend. De reacties variëren van het maar weglaten van het kwaliteitsplan tot het juist ontbreken van duidelijke kaders door de provincie gesteld. Door het ontbreken van provinciale kaders kan een gemeente geen beleid voeren.

Behoeft

Wanneer er bij een project sprake is van planschade, dan is er compensatie mogelijk. Maar andersom zijn er geen mogelijkheden. Iemand die baat heeft bij een project, hoeft geen geld in een fonds te storten. Kortom, een equivalent van artikel 49 (planschade) is er niet, en hier is wel veel behoefte aan.

Van de overheid is een snelle actie gewenst, ook op het gebied van de grondpolitiek. Aanpassing van de grondpolitiek staat al heel lang op de agenda. Verder is er ook duidelijk behoefte aan juridische mogelijkheden op het gebied van verevening.

Nota Ruimte

De Nota Ruimte legt de verantwoordelijkheid meer naar de lagere overheden. Prima, maar dan ook graag met de middelen. De huidige middelen die de rijksoverheid tot zijn beschikking heeft, worden niet overgedragen naar de lagere overheden.

Van de rijksoverheid wordt een meer flexibele houding gewenst. Niet star vasthouden aan allerlei regels en wetten, maar meer flexibiliteit door het vaststellen van een taakstelling. Bijvoorbeeld door het vastleggen van een te behalen netto (milieu)winst in een gebied. Zo zijn er door stankcirkels in een gebied momenteel weinig mogelijkheden tot ontwikkeling. Er wordt verwezen naar de nieuwe mogelijkheden die binnenkort geboden worden ten aanzien van geluidhinder; indien op de ene plek een substantieel winst wordt behaald, dan kan dat betekenen dat dit op een andere plek een (beperkte en aanvaardbare) toename van geluid met zich brengt. Dus wanneer er aan de ene kant ergens winst wordt behaald, dan moet het mogelijk zijn om elders flexibeler met de richtlijnen om te gaan. Een dergelijk systeem wordt ook met betrekking tot de stankwetgeving bepleit.

Een ander voorbeeld van een taakstelling is het terugdringen van het woningtekort in Brabant tot maximaal 1,5% in 2010. Maar het uitvoeren van een taakstelling moet wel gebeuren met de daarbij behorende middelen. De provincie moet de ruimte krijgen om het gewenste beleid te voeren. Op bestuurlijk niveau is dit geen probleem, maar op het ambtelijk niveau komt men niet tot het gewenste resultaat.

Rijkscoördinatie is een ander belangrijk punt. Zo is in de Nota Ruimte een aantal pilots benoemd voor het uitwerken van het concept van ontwikkelingsplanologie. Aan het uitwerken van deze pilots werden geen financiële middelen gekoppeld, maar wel rijkscoördinatie, zo meent de provincie. Echter, na een paar maanden is er ook geen vermeende rijkscoördinatie meer mogelijk.⁵

De Nota Ruimte is op zich goed ontvangen. Het in de Nota Ruimte gehanteerde beleid bouwen voor de eigen bevolkingsaanwas is overgenomen uit het streekplan van Brabant. Al vanaf 1992 mogen Brabantse gemeenten voor hun eigen bevolking bouwen, het zgn. 'migratie 0-saldo'.

Wat dat betreft is er voor het buiten bouwen niets nieuws. Tot het laatst toe is er steeds goed overleg geweest tussen het ministerie van VROM en de gedeputeerde van Brabant. Meer zorgen maakt men zich echter over de Uitvoeringsagenda. Door de vele projecten die er staan vermeld maakt het een chaotische indruk. Nu is het verdacht stil rondom de Uitvoeringsagenda. Ook over de uitvoering van de project enveloppe Zuidoost Nederland maakt men zich zorgen.

Uitwisseling voorbeelden

Er vindt geen specifieke uitwisseling plaats voor buiten bouwen met andere provincies. Het aspect ruimtelijke kwaliteit is echter wel iets voor uitwisseling, bijvoorbeeld in de vorm van 'best practices'. Er is een duidelijke behoefte om meer op de hoogte te zijn van voorbeelden bij de andere provincies. Meerdere provincies stoeien met dit begrip. Gemeenten vragen hier ook om, er zijn nog geen instrumenten voor aanwezig. Niemand weet hoe het eruit moet komen te zien. Het is uitdrukkelijk niet de wens om nieuwe overleg-structuren op te zetten.

⁵ Noot van de redactie: Met deze pilots bedoelde VROM overigens vooral te stimuleren, niet te coördineren. Wellicht is hierover niet duidelijk gecommuniceerd.

3.12 Provincie Limburg

Datum: 25 augustus 2004

Interview met:

**Martijn Valk, beleidsmedewerker Afdeling Economische Infrastructuur en Toerisme
Stefan Kupers, senior projectleider Ruimtelijke ontwikkeling**

Ontwikkelingen en beleid

Er zijn veel initiatieven op het vlak van buiten bouwen bij de provincie Limburg. Het thema leeft. De benadering daarbij is dat een kwaliteitsimpuls aan het buitengebied wordt gegeven door burgerwoningen toe te staan onder specifieke randvoorwaarden. De insteek bij bouwen in het buitengebied is niet zozeer de consumentenvraag, maar eerder een kwestie van zoeken naar kwaliteit van het buitengebied. Dat zegt de VROM-raad ook in een recent advies. De vermeende grote consumentenvraag naar groen wonen is moeilijk hard te maken. Vooral vrijkomen van gebouwen zoals kloosters en veeschuren is een push om naar manieren van hergebruik, behoud van monumentale panden en vormen van ontstening te zoeken. Daarbij is (ver)bouwen een financieringsbron.

Limburg gaat liberaal om met oplossingen voor vrijkomende agrarische gebouwen (zowel voor boeren die helemaal gestopt zijn als boeren die gedeeltelijk afgebouwd hebben, en dus enige ruimte vrij hebben). Met de nieuwe Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg (GS, juli 2004) geeft de provincie veel ruimte aan gemeenten voor verantwoord hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing door bijvoorbeeld recreatieondernemers, kleine middenstanders en woningbouw (al dan niet in combinatie met enige sloop in ruil voor nieuwbouw). Deze omslag past goed in de nota Ruimte.

Over de aanpassing van het bestaande contourenbeleid is veel overleg met gemeenten. De gemeenten in Zuid-Limburg zien enerzijds de voordelen van het vastleggen van contouren. Het biedt duidelijkheid. Helemaal loslaten ervan vinden ze dan ook niet nodig, wel flexibeler toepassing.

Knelpunt rond de rode contouren is dat in sommige oudere bestemmingsplannen bouwtitels voorkomen die buiten de recentere contouren vallen. Dan is de gemeenten wel verplicht een bouwvergunning af te geven. Dat leidt soms tot situaties waarbij bijvoorbeeld glastuinbouw wordt gerealiseerd tegen een natuurgebied aan. Hoewel rentmeesterkantoren wel gericht zoeken naar dergelijke buiten bouwtitels gaat het hierbij gelukkig om incidenten. De tijd lost dit probleem wel op. De WRO gebiedt immers bestemmingsplannen sneller aan te passen, al is dat voor gemeenten lastig, het kost geld en rompslomp. Bestemmingsplannen mogen voortaan ook niet langer mee gaan dan tien jaar.

Bij herziening van het bestaande Limburgse contourenbeleid lijkt een wijziging van het nieuwe POL, het Provinciaal Omgevingsplan Limburg, aan de orde. Dit is het belangrijkste beleidskader van de provincie. Bij beleid rond buiten bouwen zoekt men dus rek in het beleidskader, maar bovenal worden instrumenten op dit vlak verder ontwikkeld.

Instrumenten

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Gemeenten vragen de provincie om maatwerk te bieden. De provincie acht dat zelf ook nodig om te kunnen sturen op kwaliteit. In dit verband ontwikkelt de provincie een nieuw instrument (verhandelbare ontwikkelingsrechten) om bouwen buiten de contour te koppelen aan een (financiële) tegenprestatie.

Over nieuwe dorpen wordt alleen nog informeel binnen de provincie gediscussieerd.

Nieuwbouw na sloop, ruimte voor ruimte

Ruimte voor ruimte is volop in uitvoering in Limburg in het kader van de reconstructie. De deelname is groot. Er wordt veel gesloopt. Er is daarbij sprake van een samenwerkingsverband. De eerste tranche zijn gemeenten aan zet. De tweede tranche is voor rekening van particulieren (vooral de Rabobank). Er is sprake van een BV die zich richt op bouw van voldoende woningen om winst te maken⁶. De provincie coördineert, registreert de stand van zaken en stuurt bij.

In Zuid-Limburg bestaat verder nog een aparte ruimte voor ruimte-regeling voor het particulier initiatief. Dit is niet in het kader van de reconstructie, maar van beleid voor een 'vitaal platteland', in het bijzonder structuurversterking van de melkveehouderij. Die regeling geeft ruimte aan initiatieven van onder op. Niet alleen agrarische bedrijven komen voor deze regeling in aanmerking, ook andere bedrijven, bijvoorbeeld recreatiebedrijven.

De gemeente voert de procedures uit en de provincie coördineert en adviseert over principeaanvragen, nog voor het bestemmingsplan er is. Er wordt vooral geadviseerd op het lastige punt van de juiste terugbouwlocatie. De terugbouwlocaties zijn wat de provincie betreft bij voorkeur binnen de contouren van Zuid-Limburg, of in linten en clusters. Het principe voor nieuwbouw na sloop is dus aansluiten bij bestaande bebouwing. Voor deze advisering is een speciale adviescommissie in het leven geroepen. Deze begeeft zich eigenlijk op het vlak van welstand en werkt dan ook zeer intensief samen met de gemeentelijke welstandscommissies. De commissie doet tevens de planologische toets op vooral kwaliteit. Dat houdt in ieder geval een eis in dat de bebouwing landschappelijk en stedenbouwkundig is ingepast. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met het type bebouwing en de schaal.

Experiment nieuwe landgoederen, Rood voor groen

De genoemde commissie en de welstandscommissies van de gemeenten werken verder zeer intensief samen aan het experiment Rood voor Groen. In dat kader zijn plannen voor tien over de provincie verspreide landgoederen gemaakt en goedgekeurd. De kwaliteitsdiscussie is hierbij prominent. De landgoederen moeten een impuls geven aan de kwaliteit en belevingswaarde van het hele gebied.

Bij dit experiment waarvoor circa 35 plannen werden ingediend zijn criteria opgesteld op basis van de landgoederenaanpak zoals LNV voorstelt. Het realiseren van een Nieuw Landgoed volgens de regelingen is niet gemakkelijk. Een bepalende factor voor de haalbaarheid van het initiatief blijkt te zijn dat grond in eigen handen is. Particulieren werken vaak meer op commerciële basis, want willen er aan verdienen. Ze zullen eerder knabbelen aan de gestelde criteria en meer woningen willen bouwen. De insteek is realisatie van nieuw bos, niet zozeer waterberging. Er is dus geen sprake van Rood voor blauw. Nu speelt een discussie over voortzetting van dit Rood voor groen-experiment. Ook naar aanleiding van verschijning van de nota Ruimte en de discussies over bouwen in het buitengebied.

Aanpalend beleid

Verblijfsrecreatie in natuur

Wordt buiten bouwen ook in verband gebracht met het zoeken naar locaties voor nieuwvestiging voor uit te plaatsen verblijfsrecreatiebedrijven?

⁶ Noot van de redactie: Het uitvoerend orgaan van de tweede tranche in de Ruimte voor Ruimte-regeling is RvR Limburg C.V., Dit is een publiek-private samenwerking tussen de Provincie Limburg en Rabo Vastgoed B.V., De doelen van deze BV zijn de financiering van sloopkosten en de grondexploitatie van extra contingenten. RvR Limburg C.V. fungeert in feite als een groundbank. RvR Limburg C.V. koopt percelen aan en verzorgt en begeleidt het gehele traject van betemmingsplanwijziging tot de bouwklare oplevering van de kavel (bron: <http://www.ruimtevoorruimtelimburg.nl>).

Nee, alleen zie je verevening ook bij het beleid rond verblijfsrecreatie in de natuur: wat mag het beslag zijn op natuurgebieden van de kwaliteitsimpuls voor toeristische en recreatieve bedrijven? Daar speelt de saldobenadering. Hoe krijg je meerwaarde via een fonds of verhandelbare ontwikkelingsrechten? De natuurorganisaties zoals de milieufederatie en het Nationaal Landschap moeten er achter staan. Daarom is een convenant belangrijk. Verder is de schaal belangrijk. Op bedrijfsniveau doe je weinig. Kijk je naar meerdere bedrijven dan kom je tot keuzes over uitplaatsing. De provincie heeft contact met het ministerie over de mogelijkheid van verwerven van een pilotstatus. Ze vraagt om 3 experimenten. Ook zijn er op dit vlak contacten tussen provincies onderling. Veel is nog in ontwikkeling. Daarbij zijn er al wel instrumenten, maar nog geen duidelijke visie op de afweging natuur en ontwikkeling van het toeristisch-recreatieve aanbod.

Permanente bewoning

In de problematiek van permanente bewoning heeft de provincie geen directe rol. Dat is n.l. primair een gemeentelijk handhavingprobleem. De nota Ruimte zegt daarover dat indien vakantiewoningen nabij burgerwoningen staan, de gemeenten het onder bepaalde voorwaarden kunnen toestaan. Natuurlijk geldt wel dat zo recreatieve verblijfs capaciteit verkleind wordt.

Winterbed van de Maas

De provincie is in discussie met RWS over het winterbed van de Maas, is bouwen in de uiterwaarden geoorloofd? Het is grondgebied met economische activiteiten, maar door beleid rond Ruimte voor de rivier is weinig nog mogelijk. Bestaande bedrijven, zoals jachthavens komen in de knel door dit beleid. Waterrecreatie wordt niet gezien als riviergebonden functie. Naast waterberging zouden andere functies ook erkend moeten worden in passende gevallen. De hoofdlijnen van het beleid zijn goed, maar er moet ruimte zijn voor flexibiliteit en maatwerk.

Decentralisatie

Hoe komt de nieuwe rol voor provincies die de nota Ruimte suggereert over? Welke signalen krijgt de provincie vanuit de regionale directie van LNV?
LNV pakt onze heroriëntatie positief op. Ook bij hen lijkt de omslag nu serieus, het is geen windowdressing. Er is begrip voor de grote lijnen van de veranderingen in de ruimtelijke ordening, van toetsing naar ontwikkeling. De heroriëntatie speelt immers net zo goed op het provinciale niveau. Het is dus heel herkenbaar. Op haar beurt is er een rolverandering van de provincie ten opzichte van gemeenten. De ideeën zijn er over hoe het zou moeten. Nu de implementatie nog.

De provincie bezint zich zelf ook duidelijk op een nieuwe rol in de ruimtelijke ordening, naar aanleiding van de nieuwe WRO. Een jaar geleden startte, na de komst van het nieuwe college, een programma daarvoor. Uitgangspunten zijn neergelegd in de Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg, 'Van ordening naar ontwikkeling'. Dat heeft alles te maken met deregulering en ontwikkelingsplanologie. Veel bevoegdheden zijn verschoven naar gemeenten: artikel 19.2 is uitgebreid en enkele beleidsregels zijn geschrapt en overgegaan naar gemeenten. De provincie laat veel aan gemeenten.

De provincie denkt alleen op hoofdlijnen mee over zaken zoals stalling van caravans in lege schuren, paardenhouderijen in voormalige boerderijen, en andere elders wel als ongewenst bestempelde functies bij hergebruik. Wat vooralsnog blijft voor de provincie (tot 2006) is beoordelen van bestemmingsplannen. Daarbij wordt gekeken of gemeenten kwalitatief verstandig omgaan met het buitengebied. Daarnaast zet de provincie veel meer in op advisering in het voortraject en het faciliteren van projecten. Deze verschuiving vormt een behoorlijke omslag. Samen met Utrecht en Noord-Holland loopt Limburg hierin voorop. Landelijk krijgt het dan ook veel aandacht.

Ondersteuning en uitwisseling

Er is regelmatig contact tussen de provincie en de directie Regionale Zaken van LNV. Deze directie bood de provincie onlangs aan, in een gesprek op 24 augustus 2004, ondersteuning te bieden. Dat kan zeker helpen op de volgende punten:

- Bijvoorbeeld bij de pilot Maasduinen. Daarvoor wil de provincie vrijheid, ruimte en meedenken en -kijken (dit laatste betekent dus dat LNV kennis kan opdoen voor andere provincies).
- Verder is het belangrijk voor de provincie om in Den Haag een duidelijk aanspreekpunt te hebben en dat verkokering van EZ, VROM, RWS en LNV doorbroken wordt. Waar ligt de verantwoording precies in Den Haag? Veerman zou bijvoorbeeld eens tegen Van Gennip moeten zeggen dat toeristische bedrijvigheid bij de Maas belangrijk is.
- Verder zouden financiële mogelijkheden bij de EU en via de fiscus nader bekeken moeten worden.

Een workshop met andere provincies over dit onderwerp is zinvol indien deze aandacht besteedt aan verschillen, eye-openers en interessante thema's.

BIJLAGE 1 LIJST MET GEINTERVIEWDEN

Provincie Groningen

Frans Spakman Afdeling Ruimte, regionale plannen
Pieter de Plaa Afdeling Ruimte, gemeentelijke plannen
Theo Hoek Afdeling Ruimte, ruimtelijke kwaliteit

Provincie Friesland

Arjan Hoks Ruimtelijke ordening (contactpersoon, niet geïnterviewd)

Provincie Drenthe

Liesbeth Jorritsma Teamcoördinator Ruimtelijke Ordening
Harry van der Meer Afdeling Ruimtelijke Ordening

Provincie Flevoland

Janine van den Bos Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en
Volkshuisvesting, werkveld natuur en landschap
Jolanka van der Perk Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en
Volkshuisvesting

Provincie Overijssel

Otto Westerink Beleidsmedewerker landbouw, natuur en landschap
Ben Veldboom Beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling en landelijk
gebied
Vincent Klijnsma Projectleider vrijkomende bedrijfsgebouwen

Provincie Gelderland

Paul Thissen Senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening

Provincie Utrecht

Rene Tasseron Ruimtelijke ontwikkelingen en reconstructie
Martin Overbeek Gemeentelijke plannen en Streekplan

Provincie Noord-Holland

Rien Wezenberg Regiocoördinator Ruimtelijke Ordening Noord-Kennemerland
Wim Voordenhout Afdeling financieel economische zaken, adviseur project
Wieringenrandmeer
Koos Bakker Afdeling Ruimtelijke Ordening, jurist

Provincie Zuid-Holland

Hans Vermeer Waarnemend hoofd afdeling Groen

Provincie Zeeland

Henk Nijssen Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
Jenny Heijstek Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
Patrick Broekhuis Projectsecretaris van het Omgevingsplan
Jolanda Verwegen Afdeling Economie, werkveld recreatie en toerisme

Provincie Noord-Brabant

Martijn van Gessel	Planoloog buitengebied, directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving
Tim Zwanniken	Hoofd bureau Onderzoek en Ontwikkeling, directie Ruimtelijke Ontwikkeling en handhaving
Esther Vos	Juridisch beleidsmedewerker, directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving

Provincie Limburg

Stefan Kupers	Senior projectleider Ruimtelijke Ontwikkeling
Martijn Valk	Beleidsmedewerker Afdeling Economische Infrastructuur en Toerisme

BIJLAGE 2 SAMENVATTEND SCHEMA

	Groningen	Friesland	Drenthe	Flevoland
<i>Beleidskader</i>	POP dec. 2000; geen nieuw beleid nodig n.a.v. Nota Ruimte.	Streekplan & Visie Ruimtelijke Kwaliteit in de maak; Kadernota Steekplan 2005-2015 opgesteld (2004).	POP 2 net uit.	POP en Landbouwvisie
<i>Speelruimte</i>	Restrictief, vrnl. in en rond grote kernen.	Selectief.	Terughoudend vanwege landschap & landbouw; POP 2 biedt kaders, weinig strakke regels; maatwerk belangrijk.	Nog in ontwikkeling; Provincie wil actiever ontwikkelingen en initiatieven stimuleren; weinig regels, vrnl. Beleidslijnen.
<i>Behoefte</i>	Beperkt; kan veranderen indien de verbinding met Randstad verbeterd.		Alleen vraag vanuit markt; provincie is volgend.	Vraag naar hergebruik in agrarisch gebied.
<i>Ruimte voor Ruimte</i>	Marginaal; voornamelijk opruimen fabrieksterreinen.	Ja	Ja; uitwerkingsplan volgt nog.	Nee, sloop in praktijk niet nodig.
<i>Landgoederen</i>	Plannen; in praktijk marginaal.	Beperkte mogelijkheden.	Loopt goed.	Mogelijk (met voorkeurslokaties), maar in praktijk marginaal.
<i>Rood voor groen</i>			Incidenteel.	Nee.
<i>Hergebruik</i>	Zie Ruimte v Ruimte	Ja, mist passend binnen ruimtelijke kwaliteit & karakteristiek	Ja; wonen heeft voorkeur	Ja, mits landbouw geen hinder ondervindt; in praktijk marginaal
<i>Grondbedrijf/-bank of Ontw.mij</i>				
<i>EHS</i>				Te restrictief voor bebouwing t.b.v. recreatie.
<i>Rijksrol</i>	Geen steun, wel: dereguleringsmeer bevoegdheden; helder kader; mogelijkheden voorfinanciering; betrokkenheid bij grote projecten (≠ buiten bouwen); bijdrage discussie toekomst landbouw.		Goede ontsluiting instrumenten en ervaringen, bundeling kennis in bureau/website.	Weinig behoefte aan instrumentarium; Wil flexibeler/ruimte EHS m.b.t. recreatie en deregulering; Rijk moet bijzondere positie als ontwikkelingsprovincie erkennen (o.a. GIOS, G30, ISV).

	Overijssel	Gelderland	Utrecht	Noord-Holland
<i>Beleidskader</i>	Streekplan (2000) & div. notities 2004.	Hoofdlijnen nota voor streekplan 2004.	Streekplan 2005-2015; Handleiding Bestemmingsplannen Buitengebied.	Streekplan NH Zuid (feb. '03; rode contouren) & Ontwikkelingsbeeld NH Noord; uitwerkingen via online Leidraad Provinciaal Ruimtelijk Beleid.
<i>Speelruimte</i>	Huidig beleid biedt voldoende mogelijkheden; maatwerk gewenst → onderzoek begrip 'ruimtelijke kwaliteit'.	Verruiming mogelijkheden, wel saldobenadering met doel vermindering bebouwing.	Beheerste groei: niet vraag maar ruimtelijke kwaliteit/schaarste leidend; rode contouren.	In gele zoekgebieden uitbreidingslokaties 'ja, mits'. Beeldkwaliteitsplan verplicht. In groene uitsluitingsgebieden: alleen natuur en recreatie en naast beeldkwaliteitsplan ook compensatie verplicht. Bij voorkeur aansluiten op bestaande bebouwing en integrale gebiedsontwikkeling. Expertiseteam & provinciale bouwmeester.
<i>Behoefte</i>		Onderzoek toont behoefte landelijk wonen aan (vrnl. in dorpen).		Geen cijfers; vermoedelijk ongelijk over provincie. Regionale woon- en bedrijvensies stemmen vraag en aanbod af.
<i>Ruimte voor Ruimte</i>	Ja; 850 m2 stal slopen = 1 woning bouwen; zowel op kavel als gebiedsniveau.	Geen vervolg bestaande regeling; transformatiebegrip slaat ook op nieuwbouw na sloop (o.a. kazernes).	Ja, in reconstructiegebieden & daarbuiten; ook niet-agrarische bedrijven; 1000 m2 sloop = 1 woning.	Subsidies voor verplaatsing. Denken na over regeling ruimer dan agrarische bebouwing/saldobenadering groene uitsluitingsgebieden.
<i>Landgoederen</i>	Experimenten met 5 landgoederen; 3 in de markt gezet; niet in uitsluitingsgebieden.	Regeling.	Nota & voorkeurslokaties; initiatieven, maar het loopt niet storm (wellicht stimulerende rol provincie nodig).	Regeling conform Rijksregeling. Nog weinig gebruikt (dure Randstad).
<i>Rood voor groen</i>	Startnotitie (feb. '04).		Onroerendgoedmarkt wordt in leven geroepen.	Mogelijk; liefst als onderdeel integrale gebiedsontwikkeling.
<i>Hergebruik</i>	Ja, zeker bij karakteristieke bouw of cultuurhistorische waarden.	Ja, liefst voor landelijk wonen (transformatie).	Ja, nu ook breder dan opslag van auto, boot & caravan mogelijk, maar hiermee nog weinig ervaring.	Subsidies voor hergebruik als zorgboerderij.

<i>Grond- bedrijf/ -bank of Ontw.mij</i>	Wellicht bij rood-rood toepassing nodig.	Plannen voor fondsvorming tbv verevening.	Onroerend goed bank reconstructie voor gronden en opstallen; deel opbrengst terugbouwlokaties naar gemeenten/provincie voor saneringslokaties; surplus in verleden kon in fonds voor natuur en landschap.	Wil actief grondbeleid: actieve en anticiperende aankopen. Grondbank nuttig bij o.a. integrale gebiedsontwikkeling/concept Woonlandschap; hierover wordt nagedacht. Problemen: EU-norm en BTW complex.
<i>EHS</i>			Nee, tenzij benadering; ruimte voor ruimte & functieverandering soms mogelijk; schaakbordmodel project 'Hart van de Heuvelrug'.	
<i>Rijksrol</i>	Meer duidelijkheid over begrip Ruimtel. Kwaliteit; Behoefte aan praktijkvoorbeelden gericht op vormgevingsaspecten en ruimte om te experimenteren.	Behoefte aan wettelijke basis buiten bouwen, m.n. voor bovenplanse verevening en fondsvorming; 'nee, tenzij' uitgangspunt is betere basis voor onderhandelingen met initiatiefnemers; Wil met andere provincies info uitwisselen.	Ruimte voor maatwerk; terugdringen 'regeldichtheid'; Aanvullende rol ministeries bij uitwisseling concrete kennis en ervaringen. Huidige IPO-overleg speelt hierin al een positieve rol.	Ook decentralisatie van middelen & mankracht. Ontschot ten budgetten voor integraal werken. Zelfde grondbeleidsinstrumenten als gemeenten en rijk. LNV/DLV rol bij voorfinanciering. Voldoende geld voor rijksambities. Rijk kan 'reclame' maken voor instrument Beeldkwaliteitsplan. Geen behoefte kennisuitwisseling; wel verslagen & lijst contactpersonen. Ook veel leren rond PPS (o.a. van grote gemeenten).

	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
<i>Beleidskader</i>	Streekplan met soms aanvullende nota's.	Huidige Streekplan (1997). Omgevingsplan (met daarin woonvisie en streekplan) in de maak voor 2006. Ook bezig met discussienota Beeldkwaliteitsplan.	Nota Buitengebied in Ontwikkeling 2004.	Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling 2004. Herziening Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg (POL) komt nu aan de orde.
<i>Speelruimte</i>	Bebouwingsopgave in aangewezen transformatiezones. Ruimte bouwen in buitengebied nog beperkt; moet worden verbreed. Sturing vanuit provincie voor tegengaan verromming nodig. Kwaliteit opnemen in kaderstellend geheel. Ideeën: quality teams per regio voor kaders en als adviesorgaan & welstand op regionaal niveau.	Concept 'Begrenzing bebouwd gebied' als variant op rode contour voorgesteld. Daarbuiten kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Zoektocht naar: 1) nieuwe economische dragers. 2) ruimte voor ontwikkeling met behoud van kwaliteit. In de praktijk is er best veel mogelijk, maar er wordt weinig gebruik van gemaakt.	Verruimde mogelijkheden t.b.v. verbetering ruimtelijke kwaliteit.	Veel ruimte m.b.t. hergebruik, sloop en rood voor groen met als doel meer ruimtelijke kwaliteit. Provincie stuurt op hoofdlijnen en zet meer in op advisering in voortraject en facilitering van projecten.
<i>Behoefte</i>	Behoefte volgens provincie aanwezig; geen cijfers.	Beperkte vraag naar wonen in het buitengebied. Provincie streeft gematigde bevolkingsaanwas na. Verkenning van fenomeen Seniorensteden.	Op dit moment nog geen grote vraag naar 'ruimte-voor-ruimte'-woningen.	Vermeende vraag moeilijk hard te maken.
<i>Ruimte voor Ruimte</i>	Ja n.a.v. kassenbouw; lijkt groot succes te worden.	Geen regeling; wel verwante ad hoc voorbeelden bekend.	Regeling in streekplan. Varianten: 1) sloop agrarische bebouwing; 2) sloop storende bebouwing voor ruimtelijke kwaliteit (nog EU-toestemming nodig).	Ja, veel gebruikt voor reconstructie en daarbuiten. Nieuwbouw moet aansluiten op bestaande bebouwing.
<i>Landgoederen</i>	Verbrede regeling recent van kracht (nota van GS); nog geen geschikte aanvragen binnen.	Mogelijk, maar geen actief stimuleringsbeleid. Er is nu een aantal initiatieven.	Okt. '04 nota nieuwe landgoederen. Veel initiatieven; geen mogelijkheden in landbouwontwikkelingsgebieden.	Experiment met duidelijke criteria: 10 v/d 35 plannen goedgekeurd. Nu discussie over voortzetting experiment.

<i>Rood voor groen</i>		Alleen in West Zeeuws-Vlaanderen: gebiedsfonds bij uitbreiding toeristisch-recreatief bedrijf. Mogelijkheden voor andere regio's bekeken.		Experimenten, w.o. verhandelbare ontwikkelingsrechten.
<i>Hergebruik</i>	Beperkt in streekplan, moet breder, flexibeler en kwalitatiever. Succesvol. Aandachtspunt: mogelijk toekomstige uitbreidingswens van bedrijven.	Ja, voor nieuwe economische dragers; m.n. recreatie en zorg. Nog niet voor woningen door mogelijk gebrek aan acceptatie van agrarische activiteiten.	Recente verruiming hergebruikmogelijkheden van VABs. Mogelijkheden verschillen per zone in reconstructie.	Ja, mogelijk. Provincie denkt alleen op hoofdlijnen mee.
<i>Grondbedrijf/-bank of Ontw.mij</i>	Ervaring: door onverwachte tegenslagen blijft er te weinig over van door bouwbedrijf afgeroomd geld. Wil provinciaal grondbedrijf m.n. voor verevening.		Ontwikkelingsmaatschappij opgericht voor ruimte voor ruimte/Reconstructie.	PPS-constructie met Rabo fungeert als groundbank. Provincie ontwikkelt instrument (verhandelbare ontwikkelingsrechten) dat bouwen buiten contouren koppelt aan tegenprestatie.
<i>EHS</i>	Geen landgoederen in natuurgebieden.			Saldobenadering voor recreatie in natuur.
<i>Rijksrol</i>	Groennorm geeft provincie sterkere rol grondexploitatie. Rekening houden met benodigde tijd voor planologische doorwerking. Duidelijkheid over verantwoordelijkheid kwaliteit. Deregulering en facilitering van loketten om procedures te versnellen. Samen zoeken naar andere vorm bestemmingsplan. Bundelen vergunningverlening bouwen door gemeenten en provincies.	Regelgeving versoepelen voor stankcirkels (differentiatie). Nationale Landsschappen: bouwen voor eigen bevolking is te beperkend; saldobenadering nodig. Verdieping concept 2e woning in licht van vervaging tussen wonen en werken. Voldoende middelen/mogelijkheden voor uitvoering decentralisatie. Breder kijken dan alleen Randstad. Workshop met kennisuitwisseling rijk-provincies.	Aanpassing grondpolitiek. Regeling mogelijkheden verevening (equivalent artikel 49 voor plan-schade/juridische mogelijkheden). Flexibele houding t.a.v. regels en wetten en vastleggen van taakstellingen. Duidelijkheid over status vele projecten Uitvoeringsagenda Nota Ruimte. Decentralisatie middelen. Geen nieuwe overlegstructuren, wel uitwisseling kennis/best practices tussen provincies.	Verzoek om 3 experimenten recreatie in de EHS. Ruimte voor andere experimenten. Duidelijk aanspreekpunt voor provincies in Den Haag. Nader bekijken van financiële mogelijkheden bij de EU en fiscale faciliteiten. Workshop over materie.