

# **Perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling**

Stijn Reinhard  
Coen Balduk  
Karel van Bommel  
Fred Kistenkas  
Theo Vogelzang  
Mireille Woud

Projectcode 20045

Juni 2004

Rapport 4.0.4.04

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milie
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling

Reinhard A.J., C.A. Balduk, K.H.M. van Bommel, F.H. Kistenkas, T.A. Vogelzang en M. Woud

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 4.04.04; ISBN 90-5242-916-2; Prijs € 12,25 (inclusief 6% BTW)

57 p., fig., tab., bijl.

Onderzoek naar perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling (RvR-regeling) buiten de reconstructiegebieden. Door het slopen van bedrijfsgebouwen in het landelijk gebied wordt de kwaliteit van dit gebied verbeterd. Het slopen wordt gefinancierd via de uitgifte van woningbouwkvavels. Op deze wijze leidt de regeling niet tot uitgaven van de overheid. Op basis van evaluatie van de RvR-regeling in de reconstructiegebieden, interviews en een workshop is een kader voor bredere toepassing van de regeling opgesteld. In dit kader zijn randvoorwaarden en aanbevelingen voor concrete invulling van zo'n regeling beschreven. Het kader is uitgewerkt voor gebiedsgerichte aanpak en sectorale aanpak, en getoetst in twee regio's. De RvR-regeling is gebaseerd op de overwaarde van grond als gevolg van functieverandering. Loslaten van het restrictief woningbouwbeleid zal het succes van de RvR-regeling verminderen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Probleem- en doelstelling	13
1.3 Werkwijze	14
1.4 Afbakening en opbouw rapport	15
<b>2. Evaluatie 'Ruimte voor Ruimte'-regeling</b>	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Regeling beëindiging veehouderijtakken	16
2.3 'Ruimte voor Ruimte'-regeling landelijk	18
2.4 Uitwerking naar provincies	20
2.4.1 Noord-Brabant	20
2.4.2 Gelderland	23
2.4.3 Overijssel	24
2.4.4 Limburg	24
2.4.5 Utrecht	25
2.5 Uitvoering	26
2.5.1 Afhandeling van de aanvragen	26
2.5.2 Kritiekpunten op de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling	28
2.5.3 Ruimtelijke kwaliteit moeilijk definieerbaar	29
2.5.4 Verloop en de stand van zaken per provincie	30
<b>3. Kader voor toepassing 'Ruimte voor Ruimte'-regeling buiten de reconstructie</b>	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Mogelijke uitwerkingen 'Ruimte voor Ruimte'-regeling	33
3.3 Praktische aandachtspunten en faal- en succesfactoren	36
3.4 Resultaten workshop	38
3.5 Kader voor uitvoering 'Ruimte voor Ruimte'-regeling	39
<b>4. Uitwerking kader</b>	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Casus LNV directie Zuidwest	46
4.3 Casus LNV directie Noord	48

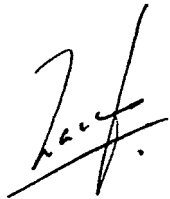
	Blz.
<b>5. Slotbeschouwing</b>	50
<b>Literatuur</b>	53
Bijlage 1 Geïnterviewde deskundigen en deelnemers workshops	55

## Woord vooraf

De 'Ruimte voor Ruimte'-regeling (RvR-regeling) is voor de reconstructiegebieden een instrument om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren zonder dat de overheid daar extra uitgaven voor hoeft te doen. De LNV-regiodirecties Noord en Zuidwest wilden nagaan in hoeverre een RvR-regeling ook een oplossing kan bieden voor de ruimtelijke problemen in hun gebieden.

Het doel van deze studie is om een kader te ontwikkelen waarmee de LNV-regiodirecties kunnen nagaan of een RvR-regeling een bruikbaar instrument is om hun ruimtelijke problematiek aan te pakken. Tevens beoogt dit kader handvatten te bieden om een 'Ruimte voor Ruimte'-regeling te ontwerpen.

Het LNV-programma Platteland heeft voorliggend onderzoek gefinancierd. Hans Griep (LNV-regiodirectie Zuidwest) trad namens de regiodirecties op als contact persoon, Douwe Bijlsma was het aanspreekpunt namens LNV-regiodirectie Noord. Ten behoeve van dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij deskundigen van de bestaande RvR-regeling en hebben belanghebbenden nagedacht over de mogelijke invulling van een RvR-regeling. Ik wil hen hartelijk danken voor hun deskundige inbreng, zonder welke dit onderzoek niet had kunnen worden uitgevoerd. Dit project is voltooid door een team van LEI- en Alterra-onderzoekers onder leiding van Stijn Reinhard (LEI). Namens het LEI werkten mee Mireille Woud, Theo Vogelzang en Karel van Bommel; namens Alterra Coen Balduk, Fred Kistenkas en Ine Neven.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen directeur LEI B.V.





# Samenvatting

## *'Ruimte voor Ruimte'-regeling*

In de zogenaamde reconstructiegebieden is sinds 2000 de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling (verder: RvR-regeling) van kracht. Met de RvR-regeling wordt beoogd de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren zonder dat dit tot uitgaven van de overheid leidt. Ruimtelijke kwaliteitsverbetering wordt bereikt door agrarische bedrijfsgebouwen te slopen en de kosten die dit met zich meebrengt te financieren via de uitgifte van woningbouwlocaties, boven op de contingenten die het Rijk aan de provincies heeft toegekend.

## *RvR-regeling ook aantrekkelijk buiten reconstructiegebieden?*

In deze studie is onderzocht of een RvR-regeling ook kan worden toegepast buiten de reconstructiegebieden en vanuit welk kader dit zou moeten gebeuren. Allereerst is hiertoe literatuur bestudeerd aangaande de huidige RvR-regeling. Vervolgens zijn interviews bij de reconstructieprovincies en enkele reconstructiegemeenten afgenomen. Op basis van deze informatie zijn mogelijke uitwerkingen voor een RvR-regeling buiten de reconstructiegebieden opgesteld. Deze uitwerkingen vormden de basis van een workshop. In deze workshop is toegewerkt naar een algemeen kader voor toepassing van een RvR-regeling buiten de reconstructiegebieden. Dit kader is in de laatste fase van het onderzoek nagelopen door actoren in de casusgebieden tijdens expertmeetings.

## *Evaluatie huidige RvR-regeling*

Provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol. Zij houden zich bezig met de organisatorische en inhoudelijke invulling van de regeling. Zo is aan hen de keus om zelf de voorfinanciering te regelen of via een (publiek-private) ontwikkelingsmaatschappij. Ook moeten knopen worden doorgehakt over wel of niet terugbouwen op het erf en hoeveel er mag worden teruggebouwd. Er zijn hierdoor veel verschillen bij de uitvoering, waardoor ook het succes van de regeling verschilt. Het landelijke beeld is echter dat in de twee tranches samen zich zo'n 5.400 bedrijven hebben aangemeld. Algemene kritiekpunten zijn onder meer te dure kavels, een te lage sloopvergoeding en een moeilijke doorstart naar andere bedrijfsvoeringen als gevolg van de bepaling dat iedere agrarische bestemming van het perceel moet worden gehaald na opkoop. Tot slot blijkt om meerdere redenen ruimtelijke kwaliteitsverbetering geen zekere zaak.

### *Naar een algemeen kader*

Vertegenwoordigers van verschillende rijksdepartementen én van (overheids)instellingen in de casusgebieden, hebben in een workshop meegedacht over de toepasbaarheid van een algemeen kader voor een RvR-regeling.

De uitkomsten van de workshop zijn verwerkt in een overzicht van de mogelijkheden voor de inzet van een RvR-regeling en van de zaken die daarbij aandacht behoeven.

### *Gebiedsgericht of sectorgeoriënteerd*

Er wordt uitgegaan van twee varianten. Beide varianten vloeien voort uit de algemene doelstelling van de RvR-regeling: de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. In de eerste variant, de gebiedsgerichte aanpak, is de hoofddoelstelling de verbetering van de landschappelijke kwaliteit. Hieronder wordt verstaan een toegenomen waardering van het landelijk gebied door haar gebruikers. In de tweede variant is het hoofddoel de toekomstperspectieven van een sector te verbeteren. Hierbij is het op peil houden van de landschappelijke kwaliteit wel een randvoorwaarde; verbetering kan een nevendoelelstelling zijn. Kern van beide varianten is dat verbeteringen worden gefinancierd via de overwaarde van de grond als gevolg van functieverandering.

### *Handvatten voor opzetten RvR-regeling*

In het kader worden eerst de doelen en motieven voor een nieuwe RvR-regeling van beide voorgenoemde varianten behandeld; vervolgens wordt ingegaan op de inhoudelijke kant. Kenmerkend voor de gebiedsgerichte variant zijn maatwerk en een bottom-up benadering, en voor de sectorale variant een landelijk instrument. Vervolgens wordt de proceskant belicht. Deze valt uiteen in meerdere thema's. Hieronder worden de thema's met aandachtspunten en/of voorbeelden weergegeven:

- *participanten*  
Dit zijn onder andere regionale c.q. sectorale vertegenwoordigers en de deelnemers aan de regeling;
- *financiering*  
Hierbij kan gedacht worden aan oprichting van een fonds, PPS-constructie, voorfinanciering door decentrale overheid en flankerend beleid vanuit de sector. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er voldoende vraag is naar nieuwe woningen. Als woningbouwlocaties niet schaars zijn, is er door functieverandering geen overwaarde te genereren die kan worden ingezet voor de financiering van de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen. Woningbouwlocaties zijn niet schaars als er weinig vraag is naar nieuwe duurdere woningen of als er geen tot weinig restricties gelden voor bouwen in het landelijk gebied;
- *toetswijze*  
Voor de gebiedsgerichte variant wordt een gebiedskwaliteitsplan opgesteld, voor de sectorale variant worden doelen geformuleerd voor de productiecapaciteit die uit de markt moet worden gehaald;

- *kaderstellende regie*  
Deze vindt door de provincie plaats in aanvulling op algemene ruimtelijke ordeningskaders in de eerste variant (gebiedsgerichte aanpak) en door het Rijk (of de provincie bij een regionaal sectoraal probleem) in de sectorale variant;
- *uitvoerende regie*  
Deze ligt voornamelijk bij gemeenten waarbij zij onder meer tot taak hebben het aanpassen van de bestemmingsplannen, verstrekken van bouw- en sloopvergunningen en het aanleveren van kavels;
- *juridische en planologische vastlegging*  
Nieuwe functies mogen niet belemmerend zijn voor bestaande functies, terwijl ook aanbestedingsprocedures bij PPS-constructies de aandacht verdienen;
- *creëren van draagvlak*  
Hierbij moet zowel worden gelet op de legitimiteit van de regeling als op het rendement van de deelnemende partijen.

#### *Casus LNV directie Zuidwest*

Voor LNV directie Zuidwest is een Zuid-Hollandse invulling van de RvR-regeling beschouwd. In de expertmeeting is het algemeen kader toegepast op de sanering van verspreid liggend glas. De belangrijkste conclusies van de meeting zijn hieronder weergegeven:

- planologische zekerheid is een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle RvR-regeling. Het tijdspad van aanvraag-goedkeuring van artikel 19 (bestemmingswijziging) wordt nu als te lang ervaren;
- knelpunt bij de financiering is de onduidelijkheid hoe de fiscus met de RvR-regeling om zal gaan;
- idealiter moet onderscheid worden gemaakt naar financiering van toepassing in (grotere) gebieden en naar individuele toepassing;
- verantwoording van financiering zou bij ondernemers moeten liggen;
- invulling van de regeling in de zin van 'glas voor glas' (naast woning voor glas) kan in principe;
- er moet bij de gemeenten een beeldkwaliteitsplan zijn met normen die getoetst kunnen worden;
- het loslaten van restrictief beleid zal in de meeste gevallen risico's opleveren voor uitvoering RvR-regeling.

#### *Casus LNV-Noord, versnellen realisatie EHS*

In de expertmeeting is het algemeen kader gebiedsgericht uitgewerkt voor een gebied waar het doel is sneller beschikking te krijgen over grond en gebouwen om de EHS te kunnen aanleggen. In de besproken uitwerking wordt niet alleen agrarische bedrijven perspectief geboden maar ook recreatiebedrijven. Ook voor deze casus zijn de belangrijkste conclusies van de meeting weergegeven:

- de RvR-regeling kan een bijdrage leveren aan de doelen voor het gebied;

- bij toepassing van de RvR-regeling moet een keuze worden gemaakt voor een pragmatische kortetermijninstelling tegenover een principiële langetermijninsteek. Een voorbeeld van de pragmatische aanpak is dat er belangstelling van particulieren is voor het kopen van vrijkomende boerderijen, onder voorwaarde van een extra bouwmogelijkheid op de kavel;
- het toekennen van extra woningbouwcontingenten aan gemeenten in het kader van RvR biedt perspectieven voor deelname;
- afstemming van beleidsdoelstellingen is nodig.

### *Conclusies*

Uit de studie is op te maken dat de RvR-regeling ook is in te zetten buiten de reconstructie om de landschappelijke kwaliteit te verbeteren, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Het in deze studie ontwikkelde kader geeft een overzicht van de mogelijkheden voor de inzet van een RvR-regeling en de zaken die daarbij aandacht behoeven. Kern van de regeling is dat verbeteringen worden gefinancierd via de overwaarde van de grond als gevolg van functieverandering. Als de vraag naar woningen in een regio niet al te groot is, zal de waardeinstijging als gevolg van verandering van de bestemming gering zijn. Dit heeft tot gevolg dat er weinig af te romen is en de financiering van de sloopkosten wellicht te kort schiet. Loslaten van het restrictief woningbouwbeleid zal het succes van de RvR-regeling verminderen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

### *Het principe van Ruimte voor Ruimte*

In de zogenaamde reconstructiegebieden is sinds 2000 de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling (verder: RvR-regeling) van kracht. Met de RvR-regeling wordt beoogd de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren zonder dat dit tot uitgaven van de overheid leidt. Het is een voorbeeld van een 'gesloten portemonnee'-constructie. Ruimtelijke kwaliteitsverbetering wordt bereikt door agrarische bedrijfsgebouwen te slopen en de kosten die dit met zich meebrengt te verkrijgen via de uitgifte van woningbouwlocaties. Hierbij worden eisen gesteld aan de nieuwe locaties en aan de te bouwen woningen.

### *Perspectief buiten reconstructiegebieden*

Aangezien de RvR-regeling kansen biedt om zonder uitgaven van de overheid de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, lijkt deze of een soortgelijke regeling ook aantrekkelijk om in te zetten buiten de reconstructiegebieden. Immers, ook daar kunnen ruimtelijke kwaliteitsproblemen spelen. Vanuit deze optiek hebben de LNV-regiodirecties Zuidwest en Noord onderzoek gevraagd naar het perspectief van de RvR-regeling buiten de reconstructiegebieden en specifiek in door hen aangewezen gebieden. De evaluatie van de RvR-regeling in de reconstructiegebieden moest hierbij als basis dienen.

### *Gebiedskenmerken spelen belangrijke rol*

Het is echter de vraag of het succes van de RvR-regeling ook in regio's kan worden bereikt waar de regeling niet samenvalt met de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken. De RvR-regeling is namelijk onder meer sterk afhankelijk van de behoefte aan nieuwe rode functies. Gebiedskenmerken spelen om die reden een belangrijke rol bij de uitwerking van de RvR-regeling. In de uitwerking van dit onderzoek is hiermee rekening gehouden.

## 1.2 Probleem- en doelstelling

### *Inzetten buiten reconstructiegebieden is doel*

De beleidsvragen die de aanleiding vormen voor dit voorstel, hebben tot doel de RvR-regeling of een soortgelijke regeling met de kenmerken slopen en nieuwbouw, ook buiten de reconstructiegebieden in te zetten om zo de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied te kunnen verbeteren. In deze studie is onderzocht of een RvR-regeling inderdaad kan worden toegepast en vanuit welk kader dit zou moeten gebeuren.

### *Aansluiting bij situatie in de regio*

De opdrachtgevers hebben verzocht aan te sluiten op de problemen en ideeën die in de betrokken regio's leven ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit en de rol die een RvR-regeling hierbij kan spelen. In Zuid-Holland gaat het om de sanering van verspreid liggend glas en in de regio Noord over het tot stand brengen van de Ecologische Hoofdstructuur.

## **1.3 Werkwijze**

Bij de uitvoering van het onderzoek, is de volgende werkwijze gehanteerd.

### *Evaluatiefase*

Om de werking van de huidige RvR-regeling te kunnen analyseren is een literatuurscan uitgevoerd op basis van beleidsnota's en evaluatierapporten. Vervolgens zijn interviews bij de reconstructieprovincies en enkele -gemeenten afgenomen.

### *Formuleren van een 'SWOT-analyse' en een kader*

Na deze 'evaluatiefase' is een algemeen kader voor de toepassing van de RvR-regeling of een soortgelijke regeling buiten de reconstructiegebieden geformuleerd, evenals een sterke-zwakteanalyse (SWOT). Deze analyse en het kader vormden de basis van de workshop.

### *Workshop*

Vertegenwoordigers van verschillende rijksdepartementen (LNV, VROM, EZ, VWS) én van (overheids)instellingen in de pilotgebieden, hebben in deze workshop meegedacht over de toepasbaarheid van het algemeen kader. Ter discussie stonden de volgende delen van de RvR-regeling:

- het doel van de toepassing (wat verstaat men wel en niet onder ruimtelijke kwaliteit);
- het middel (hoe ziet de regeling eruit, onder welke voorwaarden is toepassing geoorloofd, bijvoorbeeld: binnen welke ruimtelijke schaal moet de vervangende nieuwbouw worden gesitueerd?).

De uitkomsten van de workshop zijn gebruikt om het daar gepresenteerde concept-kader voor de uitvoering van een RvR-regeling, uit te breiden en aan te passen. Uit dit nieuwe kader komt naar voren waar bij de uitvoering van een RvR-regeling rekening mee moet worden gehouden.

### *Toetsen kader op cases*

In overleg met de opdrachtgevers is gekozen voor de casusgebieden Zuid-Holland (sanering verspreid liggend glas) en voor een casus in Noord Nederland waar men sneller beschikking wil krijgen over de grond en gebouwen om EHS te kunnen aanleggen.

Het nieuwe kader is in deze fase nagelopen door actoren in de casusgebieden tijdens zogenaamde expertmeetings. Waar loopt men tegenaan als je algemeen kader 'loslaat' op casusgebieden? Op welke manier kun je de regeling in het casusgebied toepassen? Welke vervolgstappen moeten hiervoor worden ondernomen?

## **1.4 Afbakening en opbouw rapport**

### *Afbakening*

Een concrete vertaling van het kader naar gebiedsspecifieke situaties valt buiten de scope van dit onderzoek, evenals de daadwerkelijke toepassing van een RvR-regeling in de beschreven situaties.

### *Opbouw rapport*

Hoofdstuk twee is een verslag van de literatuuranalyse van de RvR-regeling zoals toegepast in de reconstructiegebieden. In hoofdstuk drie wordt aan de hand van deze analyse evenals interviews bij reconstructieprovincies en -gemeenten en een workshop, toegewerkt naar een algemeen kader voor de toepassing van een RvR-regeling buiten de reconstructiegebieden. De uitwerking van dit algemene kader naar de twee gebiedsspecifieke situaties treft u aan in hoofdstuk vier. We beëindigen dit rapport met een slotbeschouwing.

## 2. Evaluatie 'Ruimte voor Ruimte'-regeling

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt het verslag van de evaluatie van de uitvoering van de RvR-regeling in de reconstructiegebieden. Hiervoor is geput uit literatuur en uit interviews met vertegenwoordigers van reconstructieprovincies en -gemeenten.<sup>1</sup>

In dit hoofdstuk wordt allereerst besproken wat de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken, waarvan de RvR-regeling onderdeel uitmaakt, inhoudt. Vervolgens is aandacht voor het landelijke kader van de RvR-regeling (paragraaf 2.3). Paragraaf 2.4 gaat in op de provinciale uitwerkingen. In de daaropvolgende paragraaf staat de uitvoering van de regeling centraal. Niet alleen wordt aandacht besteed aan het verloop en de huidige stand van zaken van de regeling, maar ook aan enkele kritiekpunten van de invulling tot nu toe.

### 2.2 Regeling Beëindiging Veehouderijtakken

#### *Relatie RvR-RBV*

De RvR-regeling is onderdeel van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV). De RBV is op haar beurt onderdeel van de integrale aanpak van de mestproblematiek. Een dergelijke integrale aanpak is door Minister Brinkhorst in september 1999 toegezegd aan de Tweede Kamer en is nodig om in 2003 te kunnen voldoen aan de EG-nitratenrichtlijn. Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de RvR-regeling zal eerst aandacht worden besteed aan de RBV.

#### *Wat is de RBV?*

De RBV is op 17 maart 2000 verschenen in de *Staatscourant* (*Staatscourant*, 2000). De regeling is bedoeld om de sociale gevolgen van de herstructurering in goede banen te leiden en individuele ondernemers op korte termijn in staat te stellen beslissingen te nemen over de toekomst van hun bedrijf. Niet herstructureren is geen optie omdat anders de nitraatdoelstellingen niet gehaald zullen worden (Provincie Gelderland, 2000). De RBV is een gezamenlijk initiatief van de ministeries LNV en VROM, provincies, LTO Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De maatregelen van de RBV zouden drempelverlagend moeten werken voor ondernemers die voor de keuze staan hun veehouderij al dan niet te beëindigen. Tot op heden zijn er van de regeling twee tranches geweest. De eerste tranche was opengesteld tussen 22 maart en 20 april 2000 en de tweede tranche in oktober 2001. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op het verloop en de resultaten van deze

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor de namen van de geïnterviewden.



tranches. Op het moment van schrijven van dit rapport werkt de evaluatiecommissie van het ministerie van LNV aan de evaluatie van de RBV.<sup>1</sup>

### *Doelstellingen*

De regeling, zoals opgesteld door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kent de volgende doelstellingen:

- vermindering van het mestoverschot;
- sociale hulp voor ondernemers met een intensieve veehouderijtak zonder voldoende perspectief (het gaat hierbij om de volgende takken: varkens, kippen en runderen voor wit- en roodvleesproductie);
- verbetering van de kwaliteit van het platteland: milieu, natuur en ruimtelijke kwaliteit.

### *Voorwaarden subsidieverstrekking*

De regeling houdt op hoofdlijnen in dat de minister op aanvraag subsidie verstrekt voor de beëindiging van verschillende takken van veehouderij (varkens, kippen en rundvee) ([www.ruimtevoorruimte.com](http://www.ruimtevoorruimte.com)).

Als voorwaarden voor subsidieverstrekking gelden:

- het stoppen met de mestproductie;
- registratie van het vervallen van varkensrechten dan wel mestproductierechten;
- intrekking van de milieuvergunning;
- op de betreffende plek mag gedurende tien jaren de beëindigde veehouderijtak niet meer worden uitgeoefend.

### *Sloopcompensatie*

Indien een bedrijfsbeëindigingssubsidie wordt aangevraagd, verstrekt de minister op aanvraag ook een vergoeding voor de afbraak van stallen. De sloopvergoeding wordt echter alleen verstrekt als het gaat om gebouwen die (geheel of hoofdzakelijk) gelegen zijn in de concentratiegebieden. Het gaat dan om delen van de 'reconstructieprovincies' Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel en Utrecht. De bedrijfsbeëindigingssubsidie is wel landelijk.

De compensatie voor de afbraak van leeggekomen bedrijfsgebouwen is compartiment B van de RBV. Dit compartiment wordt uitgevoerd volgens de zogenoemde Ruimte voor Ruimte (RvR)-benadering die een ruimtelijke kwaliteitsverbetering als gevolg van de sloop van stallen voorstaat. In de RBV wordt aldus het reduceren van uitstoot van nitraat en fosfaat gekoppeld aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied.

### *Welke actoren zijn betrokken?*

De RBV wordt uitgevoerd door LASER. In samenwerking met Bureau Heffingen en de Dienst Landelijk Gebied stellen zij de financiële vergoeding voor de mest- en varkensrechten en de sloop van de bedrijfsgebouwen vast (Provincie Gelderland, 2000). Provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol als het gaat om de inpassing in bestaande bestem-

---

<sup>1</sup> Alle aanvragen kunnen niet eerder dan eind 2003 zijn afgehandeld omdat bedrijven na het moment van subsidieverlening nog maximaal 14 maanden (varkens) of 17 maanden (kippen en kalkoenen) de tijd hebben om het bedrijf leeg te produceren ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl), 2).

mings- en streekplannen en de uitvoering van de RvR-benadering. De volgende paragraaf gaat nader op dit laatste aspect in.

### 2.3 'Ruimte voor Ruimte'-regeling landelijk

#### *Doelstelling en werking*

Hoofddoel van de RvR-benadering is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Door de sloop van stallen, die gefinancierd wordt door de uitgifte van extra woningbouwkavels (boven op de contingenten die het Rijk aan de provincies heeft toegekend), vindt 'ontstening' van het landelijk gebied plaats. Met andere woorden: door kwalitatief hoogwaardige woonbebouwing 'in de plaats' te laten komen van agrarische bedrijfsgebouwen krijgt de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied een positieve impuls. Bovendien zal door het slopen van agrarische bedrijfsgebouwen ook het eventuele oneigenlijk hergebruik van die gebouwen worden voorkomen.

Dankzij de constructie van 'woningen voor agrarische bedrijfsgebouwen' hoeft het Rijk dus geen geld opzij te leggen voor een sloopvergoeding. De afspraken in het kader van de RvR-regeling zijn opgenomen in het Pact van Brakkestein.<sup>1</sup> Woningen die in plaats van de afgebroken stallen komen, worden dan ook 'Brakkesteinwoningen' genoemd.

#### *Waar bouwen?*

Op welke locaties kunnen de nieuw te bouwen woningen nu worden gerealiseerd? In hoofdzaak zijn twee situaties te onderscheiden (*Staatscourant*, 2000). In sommige gevallen kan het ruimtelijk aanvaardbaar zijn om op de plaats van een te slopen agrarisch bedrijfsgebouw een extra woning te bouwen. Hierbij kan het zowel gaan om situaties waarin het bestemmingsplan dit toelaat, evenals om gevallen waarin gelet op de ligging van het bedrijf ruimte bestaat om een zodanige bestemmingswijziging planologisch mogelijk te maken. Woningbouw ter plaatse zal in andere gevallen evenwel niet mogelijk zijn; bijvoorbeeld als de locaties gelegen zijn in de EHS of in gebieden die cultuurhistorisch bijzonder zijn. De woningen moeten dan aan de rand van de kern worden gebouwd.

Belangrijk verschil tussen genoemde 'uitvoeringsmogelijkheden' van de RvR-regeling is dat in geval van bouw op de kavel zelf geen sloopsubsidie wordt verstrekt. Immers, de waardevermeerdering (als gevolg van het prijsverschil tussen agrarische grond en een bouwkavel of gerealiseerde woning) die de beëindigende veehouder toevalt is zodanig dat hiermee de kosten van sloop ruimschoots kunnen worden gedekt.

#### *Taken provincies en gemeenten*

Zoals in de vorige paragraaf reeds vermeld werd, spelen de provincies en de betreffende gemeenten een belangrijke rol bij de uitvoering van de RvR-benadering (*Staatscourant*, 2000). Zij hebben namelijk de taak:

- zich garant te stellen voor de (voor)financiering van de sloopsubsidie en dit te organiseren;

---

<sup>1</sup> Het bestuurlijk afsprakenkader tussen LNV, VROM en de provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord Brabant en Limburg en de VNG (15 maart 2000).

- de meest gewenste verhouding tussen het bouwen op het erf en het bouwen elders te vinden;
- te bepalen wat de omvang van de toegestane bouwvolumes in relatie tot het volume is bij herbouw op het erf.

Hoe de rolverdeling en de hiermee samenhangende organisatie van de RvR precies is tussen gemeenten en provincie verschilt per provincie. In paragraaf 2.4 wordt hier nader op ingegaan. De rol van het Rijk beperkt zich tot een voorwaardenscheppende (kaderstellend) vanuit het nationale ruimtelijk beleid.

#### *Voorwaarden RvR-regeling*

De invulling van de RvR-regeling wordt aan de gemeenten en provincies overgelaten.<sup>1</sup> Het Rijk heeft zich zoals gezegd beperkt tot het bieden van een uniform kader voor de te verstrekken sloopsubsidies evenals het realiseren van een eenduidige procedure voor het aanvragen van de sloopsubsidie. Hieronder wordt dit kader toegelicht aan de hand van de (landelijke) voorwaarden voor de sloopsubsidie.

Sloopsubsidie wordt alleen verstrekt als de aanvrager aan elk van de volgende voorwaarden voldoet (*Staatscourant*, 2000):

- de gebouwen bestemd voor de te beëindigen agrarische bedrijfstakken worden gesloopt (inclusief de funderingen en dergelijke), het puin wordt afgevoerd en het perceel wordt geëgaliseerd;
- gronden die in een reservaatgebied of natuur(ontwikkelings)gebied liggen, moeten aan het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) worden verkocht;
- pacht wordt beëindigd voorzover de betrokken grond eigendom is van Staatsbosbeheer of van een particuliere natuurbeschermingsorganisatie;
- op de betreffende grond mag geen woningbouw zijn toegestaan op basis van het bestemmingsplan of artikel 19;
- het grondoppervlak van de bedrijfsgebouwen mag niet minder zijn dan 200 m<sup>2</sup>.

#### *De sloopsubsidieregeling nader uitgewerkt*

De sloopsubsidie bestaat uit twee onderdelen (*Staatscourant*, 2000):

- een vast bedrag van circa € 23 (f 50) per m<sup>2</sup> te slopen gebouw als tegemoetkoming in de kosten van de daadwerkelijke sloop van gebouwen;
- een tegemoetkoming in de waarde van de gebouwen.

De hoogte van de vergoeding voor de waarde van de gebouwen wordt bepaald op een nader vast te stellen percentage van de gecorrigeerde vervangingswaarde.<sup>2</sup> Dit was voor de eerste tranche 40%. Destijds is besloten dat dit het maximum zou zijn voor eventuele volgende tranches. Het voor de tweede tranche gehanteerde percentage is ook 40% (*Staatscourant*, 2001).

---

<sup>1</sup> De belangrijkste voorwaarden zijn hier samengevat. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de *Staatscourant* van 17 maart 2000.

<sup>2</sup> De gecorrigeerde vervangingswaarde is de vervangingswaarde rekening houdend met de aard en bestemming van de zaak. Tevens wordt rekening gehouden met de sinds de stichting van de zaak opgetreden technische en functionele veroudering.

Behalve in het geval van bedrijfsbeëindiging van één of meer veehouderijtakken, verstrekte de minister tijdens de eerste tranche (in 2000) ook in een drietal andere gevallen subsidie voor de afbraak van gebouwen (*Staatscourant*, 2000). Het betreft dan gebouwen:

- die uiterlijk op het moment van de inwerkingtreding van deze regeling niet meer voor de uitoefening van de veehouderij werden gebruikt en sindsdien ook niet meer daarvoor zijn gebruikt;
- die behoren tot een bedrijf dat haar meerdere locaties wil samenvoegen. Er zijn daarvoor gebouwen die aan de uitoefening van de veehouderij zullen worden onttrokken;
- die behoren tot een bedrijf dat de varkens- of kippentak beëindigt en die zijn bestemd tot uitoefening van de te beëindigen veehouderijtakken, voorzover dat bedrijf ter zake van de te beëindigen takken uitsluitend beschikt over een grondgebonden mestproductie- of varkensrecht, en onder de voorwaarde dat de milieuvergunning wordt ingetrokken.

In bovenstaande gevallen is sprake van recht op een sloopvergoeding zonder dat sprake is van een beëindigingsvergoeding. Men spreekt dan ook wel van 'Ruimte voor Ruimte beperkt' (Meeus, 2003). In dit kader mogen in totaal 500 van de maximaal 6.500 extra woningen die Rijk en reconstructieprovincies met elkaar zijn overeengekomen, worden gebouwd. Voor de tweede tranche zijn bovenstaande mogelijkheden overigens niet van kracht.<sup>1</sup>

Kern van het RvR-beleid is dus zoals gezegd het genereren van sloopvergoedingen uit de opbrengst van de uitgifte van extra bouwkavels. Voor elke 1.000 m<sup>2</sup> gesloopte stal mag een woningbouwkwavel worden ontwikkeld van 1.000 tot 1.500 m<sup>2</sup>. De gronden zullen, voorzover het rijkseigendom of provinciale eigendom betreft, tegen kostprijs voor woningbouw worden ingebracht. De VNG zal zich ervoor inspannen dat gemeenten reeds door hen verworven gronden tegen functionele vervangingswaarde dan wel kostprijs zullen inbrengen.

## 2.4 Uitwerking naar provincies

### 2.4.1 Noord-Brabant<sup>2</sup>

#### *Aansluiting op landelijke doelstellingen*

De provincie Noord-Brabant wil voorkomen dat als gevolg van de toepassing van de RvR-regeling in het 'concentratiegebied Zuid' overal op het platteland ongestructureerd stallen worden omgebouwd of ingeruild voor woningen. De provincie wil de nieuwbouw planologisch verantwoord concentreren en plannen. Daartoe is een partiële herziening van het Streekplan doorgevoerd.

Een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt bereikt door alleen te bouwen op passende locaties (Blom en Groot, 2003). De provincies toetst aanvragen aan het beeldkwaliteitplan. Ruimte voor Ruimte wil men inzetten om kernrandzones mooi af te

---

<sup>1</sup> Volgens informatie op de website van LNV medio 2003.

<sup>2</sup> Tenzij anders aangegeven is de bron voor deze paragraaf de website van de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant ([www.ruimtevoorruimte.com](http://www.ruimtevoorruimte.com)).

ronden. In principe wil men niet terugbouwen op kavel: men wil echt minder steen in het buitengebied nastreven.

### *Organisatie*

De provincie Noord-Brabant heeft er voor gekozen private partijen te betrekken bij de uitvoering en financiering van de RvR-regeling teneinde hierdoor het bedrijfsrisico te beperken en dit mede bij private partijen te leggen. De samenwerking is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die op 23 april 2001 door Provinciale Staten is goedgekeurd. De private partijen hebben, samen met de provincie, een ontwikkelingsbedrijf 'Ruimte voor Ruimte' (ORR) in het leven geroepen. De overeenkomst betrof in eerste instantie alleen de eerste tranche, maar Provinciale Staten hebben zich ook garant gesteld voor de sloopvergoedingen van de tweede tranche ([www.ruimtevoorruimte.com](http://www.ruimtevoorruimte.com)).

In september 2001 heeft een rapport het licht gezien waarin de leerervaringen van de opzet van de ORR zijn opgetekend (KPMG, 2001). Opdrachtgever PPS Bureau Landelijk gebied wilde deze kennis in beeld krijgen en beschikbaar stellen voor andere provincies die met de RvR-benadering te maken hebben en hiervoor een organisatievorm zoeken. Voor de verschillende fasen zijn succesfactoren, aandachtspunten en faalfactoren benoemd op basis van interviews met de betrokkenen. Het gaat voor dit rapport te ver hier uitgebreid op in te gaan. Wel is het interessant enkele wat meer algemene succes- en faalfactoren en aandachtspunten te noemen.

### *Aandachtspunten ORR*

Door de participanten in de ORR is het als positief ervaren dat gemeenten vanaf het begin bij de oprichting van de ORR betrokken zijn geweest (KPMG, 2001). De goede terugkoppeling met de provinciale politiek is een andere succesfactor. Een derde factor welke als positief is ervaren is dat de ORR een verdeling heeft gemaakt tussen zoeklocaties voor kavels die ontwikkeld moeten worden in de steden en in de plattelandsgebieden. Op deze manier komen niet alleen grote gemeenten in aanmerking voor woningbouw maar ook de plattelandsgemeenten. Daarnaast heeft de afspraak dat 75% van de overwinsten naar het door de provincie en gemeenten beheerde reconstructiefonds gaat het project politiek gezien aantrekkelijker gemaakt. Immers, de beleidsdoelstelling van de overheid het buitengebied te revitaliseren krijgt hierdoor een (financiële impuls). Een vijfde opvallende succesfactor betreft het loskoppelen van slopen en bouwen binnen gemeentegrenzen. Hierdoor kregen ook gemeenten waar niet gesaneerd wordt, de kans om te bouwen. Dit beïnvloedde de bereidheid tot deelname van de gemeenten positief. Als aandachtspunt werden onder meer genoemd de betrouwbaarheid van de overheid op langere termijn. Met andere woorden: er kunnen zich politieke veranderingen voordoen die van invloed zijn op het afsprakenkader. In de samenwerkingsovereenkomst is daarom geregeld dat bij het niet nakomen van haar verplichtingen de provincie gehouden is alle schade die daaruit voortvloeit te vergoeden. Een tweede aandachtspunt betrof de inbreng van belangenorganisaties, die in de ORR geen plek hadden. Achteraf werd dit betreurd. De belangrijkste faalfactor van een organisatievorm als de ORR is als gemeenten geen intentieverklaring ondertekenen over het aanbod van kavels. Vooral de private partijen binnen de PPS-constructie hechten hier veel belang aan omdat het in belangrijke mate hun financiële risico bepaalt.

Om de intentieverklaringen op peil te houden is een actieve rol van provincie én gemeenten een must.

Onder meer de Gemeente Gemert-Bakel heeft ten tijde van de uitvoering van de pilot reconstructie (april 2000-oktober 2002) niet in de ORR geparticipeerd. De reconstructiecommissie vindt het echter wel belangrijk om de gedachten (Reconstructiecommissie Pilot Gemert-Bakel, 2002) van de ORR op lokaal niveau gestalte te geven. Uit onderzoek is vervolgens ook gebleken dat een lokale ontwikkelings-maatschappij aanvullende op de ORR veel rendement kan opleveren. Er dienen dan afspraken gemaakt te worden over het woningbouwcontingent en de beschikbaarheid van gronden. Verder is de reconstructiecommissie van mening dat het idee van 'rood betaalt voor groen' afhankelijk van het gebied verbreed moet worden naar hergebruik van vrijkomende opstallen door midden en kleinbedrijf.

Voor de gemeente heeft het samenwerken met de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte volgens laatstgenoemde vier grote voordelen:

- de gemeente kan extra woningen bouwen, boven het voor de gemeente geldende contingent. Dat is mooi meegenomen voor die gemeenten die met een laag richtgetal zitten en die voor toekomstige jaren hun contingent aan bouwers, ontwikkelaars of woningbouwverenigingen hebben toegezegd. De RvR-woningen zijn echt extra;
- de gemeente kan woningen laten bouwen in een hoger marktsegment. Dat geeft doorstroming of juist mogelijkheid van extra instroom in de gemeente. Bovendien is het uiteindelijk ook aantrekkelijk vanwege opbrengsten in de sfeer van de OZB. Binnen de beperkte getallen van de contingenten, is dit een marktsegment waar de gemeente zich normaliter nauwelijks op kan richten;
- de ligging van de kavels wordt niet bepaald door de elders bestaande verplichting om vooral op inbreidingslocaties te bouwen. Zo kunnen voor woningbouw gereserveerde gebieden toch worden afgebouwd, of kunnen stads- en dorpsranden die er wat rafelig uitzien toch op kwalitatief hoogwaardige wijze worden afgerond;
- de gemeenten delen mee in de winst. De ontwikkelingsmaatschappij probeert natuurlijk allereerst de gemaakte kosten, de vergoeding voor de stallensloop, de aankoop van de gronden en de ontwikkelingskosten terug te verdienen, inclusief een redelijk rendement op het risicodragend vermogen dat de partijen in deze onderneming stoppen. Maar als dat gebeurt is, wordt er gedeeld in de meeropbrengst. Van de meerdere inkomsten wordt 75% afgestaan aan een reconstructiefonds, dat door de provincie samen met de gemeenten wordt beheerd, en van waaruit nieuwe projecten in het kader van reconstructie en sanering van het platteland kunnen worden betaald. Het mes snijdt zo aan twee kanten. Daarnaast is bepaald dat de betreffende individuele gemeente voor de helft meedeelt in kavelopbrengsten boven de € 250 per m<sup>2</sup> (prijspeil 1-7-2000).

#### *Hoeveel en waar bouwen?*

In Noord-Brabant mogen in het buitengebied geen nieuwe woningen worden gebouwd. De RvR-variant van de extra woning op het erf bouwen gaat dan ook niet op voor deze provincie. Het maximaal aantal te bouwen extra woningen is gesteld op 3.000 (Noordduyn, 2000). Deze woningen mogen rond steden en dorpen worden gerealiseerd.

## 2.4.2 Gelderland<sup>1</sup>

### *Aansluiting op landelijke doelstellingen*

De provincie wil via de RvR-regeling ervoor zorgen dat de ruimtelijke herinrichting van het landelijk gebied leidt tot een kwaliteitsverbetering voor alle functies. Het gaat dan om natuur, recreatie, wonen en werken als ook voor de blijvende landbouwfuncties. In aansluiting op de landelijke voorwaarde dat de extra woningen niet in de EHS-gebieden gebouwd mogen worden, heeft Gelderland de bepaling dat in geen enkele Ecologische Verbindingszone gebouwd mag worden.

### *Organisatie*

De provincie Gelderland heeft conform de landelijke richtlijnen de verantwoordelijkheid op zich genomen voor het organiseren van de woningbouw (bestuurlijk, financieel en qua ruimtelijke uitwerking) in het kader van de RvR-regeling. Bij de provincie is hiertoe een projectteam Ruimte voor Ruimte in het leven geroepen (Provincie Gelderland, 2000). Dit team is direct verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling en rapporteert rechtstreeks aan de drie provinciale portefeuillehouders voor Landbouw, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In de eerste tranche heeft de nadruk van het projectteam gelegen bij de herziening van het streekplan en de terugverdiening van de provinciale garantstelling door de bouw van extra woningen. Met de gemeenten waar gebouwd gaat worden, worden contracten afgesloten. De gemeente draagt per woning € 91.000 af aan de provincie.

Echter, de feitelijke bouw en daarmee de feitelijke opbrengst laat meestal nog enige tijd op zich wachten, omdat nog een aantal wettelijk voorgeschreven procedures moeten worden doorlopen. De provincie financiert de uitbetaling van de sloopsubsidies daarom voor ([www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)).

### *Hoeveel en waar bouwen?*

Voor het vergoeden van de sloop is conform de landelijke richtlijn uitgegaan van het beginsel van één woning voor één gesloopt bedrijf. Binnen de overeenkomst met het ministerie van LNV is gesteld dat er voor Gelderland 1.500 bedrijven gebruik zullen maken van de sloopregeling en er dus ook niet meer dan 1.500 extra woningen kunnen worden gebouwd. Om aan te sluiten bij het Gelderse ruimtelijke beleid (Streekplan Gelderland 1996), heeft de Provincie Gelderland besloten dat het merendeel, 1.200 (80%), van deze woningen in kernen met een bovenregionale, regionale of subregionale functie worden gesitueerd. Uitzondering is gemaakt voor situaties waarin een plaatselijke ruimtelijke en/of volkshuisvestingsknelpunt kan worden opgelost en er sprake is van een substantiële financiële bijdrage.

De resterende 300 (20%) woningen worden gebruikt als vergoeding in natura en kunnen dus gebouwd worden op de locatie waar agrarische bedrijfsgebouwen worden gesloopt, dus op het erf. Evenals in Noord-Brabant is ook hier sprake geweest van een streekplanherziening (Noorduyn, 2000).

---

<sup>1</sup> Tenzij anders aangegeven is de bron voor deze paragraaf het Evaluatierapport over de eerste tranche van de RBV in Gelderland van het projectteam Ruimte voor Ruimte van de provincie. Het rapport is een compilatie van het evaluatierapport van de onderafdeling Milieukwaliteit en de rapportage van de begeleidingscommissie.

Een woning in het landelijk gebied ten slotte, mag van de provincie niet groter zijn dan 100 m<sup>2</sup> en niet hoger dan een etage (Noorduyn, 2000).

### 2.4.3 Overijssel

#### *Aansluiting op landelijke doelstellingen*

De provincie Overijssel heeft zich wel achter de landelijke doelstellingen van de RvR-regeling geschaard. Vanwege minder goede ervaringen bij de uitvoering van de eerste tranche (zie paragraaf 2.5.4) heeft de provincie besloten niet mee te doen met de tweede tranche van de RvR-regeling. In plaats hiervan ontwerpt de provincie een eigen uitwerking in de vorm van de beleidsregel 'Rood voor Rood'. De Minister van LNV betreurt deze opstelling aangezien de provincie hiermee de koppeling van de fosfaatopkoop en de stallenregeling heeft losgelaten (www.minlnv.nl, 2).

#### *Organisatie*

De provincie Overijssel heeft zich wat betreft de uitvoering van de RvR-regeling terughoudend opgesteld (Noorduyn, 2000). Er is geen ontwikkelingsmaatschappij opgericht zoals in Brabant.

#### *Hoeveel en waar bouwen?*

Uitgangspunten in Overijssel waren dat de compensatiewoningen bij de vijf grote steden en bij enkele regionale centra geplaatst moesten worden (Noorduyn, 2000). Van bouwen op de kavel was geen sprake. In het Pact van Brakkestein waren 900 woningen voor het Overijsselse deel van concentratiegebied Oost gereserveerd. Van Streekplanherzieningen is geen sprake geweest.

### 2.4.4 Limburg

#### *Aansluiting op landelijke doelstellingen*

De RvR-regeling ('gewone variant') is in Limburg als volgt ingevuld:

- realisering van de compensatiewoning is enkel mogelijk indien deze samenhangt met de sloop van minimaal 1.000 m<sup>2</sup> agrarische bedrijfsbebouwing (niet zijnde glastuinbouwkassen) en inlevering van de milieurechten van de agrarische activiteit ter plaatse van de sloop;
- op de plaats van de te slopen bedrijfsbebouwing dient de behaalde milieuwinst en de ontstening planologisch te worden geregeld;
- de bouw van een compensatiewoning is enkel toegestaan indien de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande bedrijven in de nabijheid van de compensatiewoning door de bouw van de woning niet worden beknot en indien een aanvaardbaar woonmilieu kan worden gerealiseerd;
- de compensatiewoning dient te passen binnen de (extra) richtcijfers;
- de realisatie van de compensatiewoning dient economisch uitvoerbaar te zijn.



### *Organisatie*

Er is in Limburg niet, net als in Noord-Brabant, een ontwikkelingsmaatschappij opgericht voor de uitvoering van de RvR-regeling. Bij de uitvoering van de eerste tranche was het zo geregeld dat de betrokken ondernemers contracten afsloten met de gemeenten ter uitvoering van de regeling. In februari van dit jaar is voor de uitvoering van de tweede tranche echter wel een publiek-private samenwerking tot stand gekomen ([www.agriholland.nl](http://www.agriholland.nl)). De provincie en Rabo Vastgoed vormen samen de Ruimte voor Ruimte Limburg BV/CV. Deze onderneming koopt grond, maakt die bouwrijp en verkoopt de kavels voor woningbouw. Uit de inkomsten hiervan worden de sloopsubsidies betaald tot een maximum van € 47,7 miljoen. Daarvoor zal de onderneming maximaal 750 woningbouw kavels verkopen.

### *Hoeveel en waar bouwen*

In Noord- en Midden-Limburg mogen in het kader van de RvR-regeling maximaal 900 woningen worden gebouwd (Noorduyn, 2000). Van deze woningen zijn 70 woningen gereserveerd voor de beperkte variant van Ruimte voor Ruimte (alleen slopen dus geen milieuwinst). In de partiële streekplanherziening Noord- en Midden-Limburg uit 2000 is het beleidskader uitgewerkt onder welke voorwaarden compensatiewoningen kunnen worden gerealiseerd. Wat betreft de locatie van de compensatiewoning is er geen verschil tussen de 'gewone' en 'beperkte' variant. Zij mogen uitsluitend worden gerealiseerd in de directe nabijheid van een bebouwingsconcentratie en dienen aan te sluiten op bestaande bebouwing. Tevens dient de bouw bij voorkeur aan te sluiten op de bebouwde kom (Meeus, 2003). Wél verschillen de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een compensatie. In principe kan in het noorden en het midden van de provincie Limburg van de regeling gebruikgemaakt worden. Er moet wel rekening gehouden worden met de voorwaarden die aan de locaties worden gesteld. De bouw van een compensatiewoning in bos- en natuurgebieden en het ontwikkelingsgebied ecosystemen of in het winterbed van de Maas is in ieder geval niet mogelijk. Ook dienen de beekdalen gevrijwaard te worden van bebouwing (Noorduyn, 2000).

### 2.4.5 Utrecht

#### *Aansluiting op landelijke doelstellingen*

De provincie Utrecht streeft naar een provinciebrede RvR-regeling (Blom en Groot, 2003). In aanmerking komt niet alleen vrijkomende agrarische bebouwing, maar ook andere typen bebouwing in het buitengebied zoals oude fabrieken, autosloperijen of garages. Het gaat dan alleen om de variant van terugbouwen op de kavel. Elders bouwen is alleen van toepassing in het reconstructiegebied Gelderse Vallei. Tegelijk is het zo dat niet overal in de Gelderse vallei op de kavel mag worden teruggebouwd.

In tegenstelling tot rijksbeleid wil de provincie Utrecht bij sloop van grote bedrijven de bouw van meerdere woningen op de kavel toestaan. Dit om tegemoet te komen aan de hoge kosten die sloop van meerdere stallen met zich meebrengt.

### *Organisatie*

De provincie heeft zich verantwoordelijk gesteld voor de voorfinanciering (circa € 7 miljoen) maar de gemeenten zijn de daadwerkelijke uitvoerders: zij sluiten de privaatrechterlijke overeenkomsten met de betrokkenen (interview provincie Utrecht). De provincie is dus geen PPS-constructie aangegaan zoals in Noord-Brabant. De afhankelijkheid van gemeentelijke medewerking is hierdoor wel groter.

### *Hoeveel en waar bouwen?*

In Utrecht wordt bebouwing op het erf en bij bestaande kernen gelijkwaardig benaderd (Noorduyn, 2000). De gemeente moet ervoor zorg dragen dat agrarische structuur niet wordt aangetast, een cultuurhistorisch gebouw mag niet worden afgebroken en het nieuwe gebouw moet zorgvuldig worden ingepast. In het streekplan staan vijf zones vermeld waarvan er in drie gebouwd mag worden.

In totaal mogen 200 woningen worden gebouwd. Voor de uitvoering van de RvR-regeling was een partiële herziening van het streekplan nodig.

## **2.5 Uitvoering**

### 2.5.1 Afhandeling van de aanvragen

#### *Twee tranches*

Zoals in paragraaf 2.2 al werd vermeld, zijn er tot nu toe voor de RBV twee tranches geweest. De eerste tranche was opengesteld in de periode 22 maart tot 20 april 2000. De tweede tranche liep in oktober 2001 ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl), 2). De voorwaarden waaronder beëindigende veehouders aan de tweede tranche konden meedoen, verschilden nauwelijks van die van de eerste tranche (die zijn beschreven in paragraaf 2.2 en 2.3). Uitzondering hierop zijn de verlaagde prijs voor de opkoop van fosfaat ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl), 2) en de verplichting dat iedere agrarische bestemming van het perceel wordt gehaald na opkoop. In de eerste inschrijfronde was het nog alleen de intensieve veehouderijbestemming die moest worden beëindigd (Daalhuizen en Janssen-Jansen, 2002).

#### *Evaluatie nog niet afgerond*

Op 25 april 2003 heeft de staatssecretaris van LNV de Tweede Kamer bericht over de voortgang van de afhandeling van de aanvragen RBV evenals de te verwachten aandachtspunten in de evaluatie van de RBV. Wat dit laatste aangaat: in juli 2002 is de Kamer toegezegd dat de evaluatie zal worden opgestart, als de afhandeling van de aanvragen in het kader van de eerste én tweede tranche zijn afgerond. De verwachting was dat dit eind 2003 het geval zou zijn. Op het moment van schrijven van dit rapport (maart 2004) is over deze afhandeling echter nog niet met het parlement gecorrespondeerd. De aandachtspunten voor de evaluatie komen in de volgende paragraaf aan bod.

#### *Stand van zaken afhandeling*

Eind eerste kwartaal 2003 was de eerste tranche van de RBV nagenoeg afgehandeld ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl), 2). Op 2.706 aanvragen was een subsidie verleend en 2.634 aanvragers

hebben een vaststellingsbeschikking ontvangen. Dat wil zeggen dat de aanvrager aan alle verplichtingen heeft voldaan, het definitieve subsidiebedrag wordt vastgesteld en tot betaling van de subsidie (onder aftrek van de reeds betaalde voorschotten) wordt overgegaan. Tabel 1 geeft een gedetailleerd beeld van de afhandeling van de aanvragen in de twee tranches. Een meer recent overzicht is op het moment van het schrijven van dit rapport nog niet voorhanden.

Tabel 2.1 Voortgang afhandeling aanvragen RBV eerste en tweede tranche (stand per 31-03-2003)

	1 <sup>e</sup> tranche	2 <sup>e</sup> tranche	Totaal
Aantal aanmeldingen	3.083	2.313	5.396
Af: afgewezen/niet ontvankelijk	377	303	680
Af: nog in behandeling	0	17	17
Subsidieverleningen	2.706	1.993	4.699
Af: nog te ontvangen vaststellingen	11	1.285	1.296
Ingediende vaststellingen	2.695	708	3.403
Af: vaststelling in behandeling	24	91	115
Af: vaststelling afgewezen	37	7	44
Vaststellingsbeschikkingen	2.634	610	3.244
% 'definitieve' subsidieverleningen (subsidieverleningen ten opzichte van aanmeldingen minus afgewezen aanmeldingen)	100%	99,2%	99,6%
% subsidievaststelling (subsidievaststellingen ten opzichte van subsidieverleningen minus afgewezen vaststellingsaanvragen)	98,7%	30,7%	69,7%

Bron: www.minlnv.nl (2).

Wat de tweede tranche betreft is aan nagenoeg alle deelnemers subsidie toegezegd. Echter, de subsidie is bij nog geen één op de tien verleningen vastgesteld indien ook een subsidie was aangevraagd voor de sloop van stallen (tabel 2). Het totale percentage vaststellingen in de tweede tranche lag op 30%. De verwachting was dat dat percentage eind 2003 hoger zou zijn (als de bedrijven zijn 'leeg' geproduceerd). Reeds vlak na afloop van de tweede tranche is de Tweede Kamer ook al op de hoogte gesteld van het aantal aanvragen. Het overzicht in 2001 geeft niet alleen inzicht in het totaal aantal aanmeldingen voor de tweede tranche, maar ook in het aantal m<sup>2</sup> waarvoor sloopsubsidie was aangevraagd. Dit lag op ruim 2.460.000 m<sup>2</sup>. De Minister van LNV is van mening dat de regeling duidelijk in een aantal behoeftes heeft voorzien, aangezien zo'n 5.400 bedrijven in de intensieve veehouderij hun bedrijf wensen te beëindigen.

Tabel 2.2 Voortgang afhandeling aanvragen RBV tweede tranche (stand 31-03-2003)

	Fosfaat	Fosfaat + Sloop	Totaal
Aantal aanmeldingen	793	1.520	2.313
Af: afgewezen/niet ontvankelijk	160	143	303
Af: nog in behandeling	2	15	17
Subsidieverleningen	631	1.362	1.993
Af: nog te ontvangen vaststellingen	69	1.216	1.285
Ingediende vaststellingen	562	146	708
Af: vaststelling in behandeling	57	34	91
Af: vaststelling afgewezen	7	0	7
Vaststellingsbeschikkingen	498	112	610
% 'definitieve' subsidieverleningen (subsidieverleningen ten opzichte van aanmeldingen minus afgevoerde aanmeldingen)	99,7%	98,9%	99,2%
% subsidievaststelling (subsidievaststellingen ten opzichte van subsidieverleningen minus afgewezen vaststellingsaanvragen)	79,8%	8,2%	30,7%

Bron: www.minlnv.nl (2).

## 2.5.2 Kritiekpunten op de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling<sup>1</sup>

### *Financiële nadelen*

In verschillende persberichten en artikelen is inmiddels aandacht geweest voor enkele nadelen die aan de RvR-regeling kleven. Eén van de kritiekpunten betreft de grootte van de woningbouwkavels. Zo is de dorpsraad van het Gelderse Beers van mening dat een grootte van 850 tot 1.300 m<sup>2</sup> de kavels onbetaalbaar maakt voor senioren en starters terwijl juist zij het moeilijk hebben op woningmarkt (www.kleinekernen.nl). Ook de reconstructiecommissie De Hilver is van mening dat de RvR-benadering niet een direct passend antwoord is voor de volkshuisvestingsproblematiek van de kleine kernen (bouwen voor doelgroepen jongeren en senioren).

Financieel gezien wordt de RBV-regeling, in combinatie met de sloopvergoeding van de provincie, niet als goed ervaren. Vaak is de sloopvergoeding niet toereikend om (hypotheek)schulden bij de bank af te betalen. Stoppen is dan niet aantrekkelijk, zeker niet als men het woonhuis als onderpand voor het bedrijf heeft. In de praktijk blijkt dan ook dat juist boeren met een gunstige financiële positie in staat zijn mee te doen met de sloopsubsidie. Ook de boeren met nieuwe plannen voor het zelfstandig ondernemerschap blijken te aarzelen. Zij vragen zich af of de sloopvergoeding wel voldoende investeringsgeld opbrengt voor een nieuw bedrijf.

Uit onderzoek in Gemert-Bakel en omgeving blijkt ook dat een variant op de RvR-regeling voor het MKB niet aantrekkelijk is vanwege de lagere waarde van bedrijfsgrond in vergelijking met woninggrond (Reconstructiecommissie De Hilver, 2002).

### *Verbod op agrarische bestemming*

Een derde nadeel van de RBV is het gevolg van de nieuwe bepaling in de tweede tranche betreffende de verplichting dat iedere agrarische bestemming van het perceel wordt ge-

<sup>1</sup> Tenzij anders aangegeven is de bron voor deze paragraaf Daalhuizen en Janssen-Jansen (2002).

haald na opkoop. Dit maakt een doorstart naar andere bedrijfsvoeringen moeilijker. Veel boeren zouden immers plannen hebben voor het kweken van meerval of paling, het fokken van struisvogels, het beginnen van een minicamping of bijvoorbeeld het starten van zorgboerderijen. Ook kan de kwaliteit van het landschapsbeheer achteruitgaan bij de omzetting van een agrarische bestemming in een woonbestemming. Boeren zijn immers grotendeels voor dit beheer verantwoordelijk. Gesuggereerd wordt dat agrariërs ondanks deze nadelen toch redelijk massaal meedoen uit angst voor een 'koude' sanering in de toekomst, terwijl er nu 'warm' gesaneerd wordt.

#### *Ruimtelijke kwaliteitsverbetering geen zekere zaak*

Kwantitatief gaat het goed met de reconstructie, wat ook blijkt uit bovenstaande tabellen. Of er daadwerkelijk ruimtelijke kwaliteitsverbetering op zal treden is echter maar de vraag. Zo ontbreekt er een voorkeursregeling in het opkoopbeleid. Financieel gezien maakt het voor boeren niet uit of zij in een extensiveringsgebied of een landbouwontwikkelingsgebied zitten. Door juist bedrijven in kwetsbare gebieden extra te stimuleren, kan een impuls aan de ruimtelijke kwaliteitsverbetering worden gegeven. Verder wordt nog gesignaleerd dat een meer integrale benadering van natuur, milieu en landbouw in het buitengebied nodig is en dat deze benadering ook meer bottom-up moet zijn. Er zouden visies op kwaliteit moeten worden ontwikkeld, waarbij aandacht moet zijn voor de inpassing van de RvR-woningen in het landschap. Hierbij kan worden gedacht aan het concept 'nieuwe landgoederen'. Juist de betekenis van visies en verbeeldingen van alle betrokken partijen is belangrijk voor de planvorming.

Niet alleen de ruimtelijke kwaliteitsverbetering is bij RvR niet gegarandeerd. Het stoppen van bedrijven leidt veelal tot verlies van ondernemerschap en ondernemersgeest. Niet altijd wordt dit gecompenseerd door de mensen die de compensatiewoningen in de kern betrekken (Reconstructiecommissie De Hilver, 2002).

### 2.5.3 Ruimtelijke kwaliteit moeilijk definieerbaar

#### *Algemene richtlijnen*

Zoals reeds vermeld is het hoofddoel van de RvR-regeling het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

Bij de uitvoering van de regeling is echter gebleken dat ruimtelijke kwaliteit moeilijk te definiëren is (Blom en Groot, 2003).

Via de *Vijfde Nota ruimtelijke ordening (Ruimte maken, ruimte delen, deel 3)* heeft het Rijk overigens wel een kader geschapen. Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt door haar geassocieerd met een aanzienlijke reductie van bouwoppervlak en -volume, een goede landschappelijke inpassing en aan de hand van een beeldkwaliteitplan. Verder is het Rijk onder meer van mening dat de compensatiewoning niet mag leiden tot extra beperkingen van de uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven in de omgeving. Compensatiewoningen worden bij voorkeur gebouwd binnen de rode contour.

#### *Invulling op provinciaal niveau*

De verschillende ideeën die er zijn over de definitie van ruimtelijke kwaliteit bemoeilijken het opstellen van algemene richtlijnen voor de invulling binnen de provincies. Provincies

spelen het realiseren van ruimtelijke kwaliteit op de kavel dan ook graag door naar de gemeenten (Blom en Groot, 2003). Beplantingsplannen, bouwvoorschriften en architectonische eisen zijn een gemeentelijke zaak. Sommige gemeenten zijn hier actief mee bezig, anderen hechten hier minder belang aan. Door deze verschillen is vanuit provinciaal niveau weinig zicht op de behaalde resultaten.

In tegenstelling tot kwaliteit op de kavel, lijkt kwaliteit in de regio bij uitstek wél een provinciale verantwoordelijkheid. Hiervoor is echter een sturende, actieve rol van de provincie nodig. Provincies weten veelal niet hoe ze deze rol moeten vervullen. Hierdoor wordt vaak de voorkeur gegeven aan een controlerende en toetsende rol. Kansen voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering blijven hierdoor liggen.

#### 2.5.4 Verloop en stand van zaken per provincie

##### *Provincie Noord-Brabant*

Voorjaar 2002 hebben 49 van de 55 gemeenten in het reconstructiegebied van Noord-Brabant een intentieovereenkomst voor deelname aan het Ruimte voor Ruimte project getekend ([www.ruimtevoorruimte.com](http://www.ruimtevoorruimte.com)). Met deze bestuurlijke overeenkomst tussen de gemeenten en de Provincie scharen de gemeenten zich achter het concept van Ruimte voor Ruimte en is de weg vrijgemaakt voor het ontwikkelen van locaties door de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte. Zoals eerder vermeld, hebben Provinciale Staten zich zowel bij de eerste als de tweede tranche garant gesteld voor de sloopvergoedingen. In Noord-Brabant zijn in de tweede tranche 1.200 aanmeldingen gedaan, waarvan bijna 1.000 met afbraak. Dit betekent dat zo'n 1,5 miljoen m<sup>2</sup> agrarisch bedrijfsgebouw zal verdwijnen ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl), 2). Dit is meer dan de helft van het landelijke aantal van 2,5 miljoen m<sup>2</sup> in de tweede tranche.

Inmiddels is in de provincie Noord-Brabant ook een 'verbrede' RvR-regeling ingevoerd. Hierbij geldt de regeling ook voor glastuinbouw en locaties buiten de reconstructiegebieden (Blom en Groot, 2003).

Daarnaast zal een afzonderlijke regeling in het leven geroepen worden voor de sloop van al langer leegstaande stallen (B-sec) ([www.ruimtevoorruimte.com](http://www.ruimtevoorruimte.com)). Hieruit voortvloeiende rechten op het realiseren van bouw kavels zullen naar de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte gaan, zodra daarover overeenstemming is bereikt tussen de provincie en de marktpartijen.

##### *Provincie Gelderland*

Het projectteam RvR van de provincie Gelderland heeft een evaluatie uit laten voeren naar de effecten van de eerste tranche van de RBV (Provincie Gelderland, 2000). Aangezien deze evaluatie slechts enkele maanden na de sluiting van deze eerste inschrijfronde heeft plaatsgevonden, zijn de resultaten die in het rapport zijn beschreven en hier worden geciteerd, niet meer dan voorlopig. Toch geven ze voldoende indicatie om van nut te zijn voor het vervolg van dit onderzoek, aangezien ze een indruk geven van het verloop van de regeling vlak na de invoering.

Een kleine 1.000 Gelderse ondernemers hadden zich eind 2.000 aangemeld voor de RBV. Hiervan wilden ongeveer evenveel ondernemers een volledige als een gedeeltelijke beëindiging. Van de ondernemers die helemaal wilden stoppen, had 52% een sloopsubsidie

aangevraagd. Voor de partiële stoppers was dit zo'n 40%. Van de 465 totaal beëindigers hadden ruim 100 aangegeven (dus bijna een kwart) in aanmerking te willen komen voor het bouwen van een vervangende woning op het eigen erf.

In de conclusies en aanbevelingen die het projectteam RvR Gelderland doet, valt onder meer de opmerking op dat 'het besluit van de provincie om het extra woningcontingent toe te wijzen aan een beperkt aantal gemeenten niet altijd wordt begrepen'. Het zou namelijk op gespannen voet staan met de gewenste dynamiek van plattelandsvernieuwing. Juist in kernen zonder groeifunctie en in kleine kernen lijkt er behoefte aan extra bouw mogelijkheden en 'schuifruimte' van agrariërs die er mee stoppen. Daarnaast spreekt het projectteam van de ontevredenheid bij de ondernemers over de lage sloopvergoeding in vergelijking met de veel hoger verwachte opbrengst indien men op de eigen kavel zou mogen bouwen.

Tijdens de tweede tranche werden in Gelderland een kleine 700 aanvragen voor deelname aan de RBV gedaan. Bijna twee derde betrof tevens een aanvraag tot afbraak. Dit zal naar verwachting een reductie van het oppervlak bedrijfspand met circa een half miljoen m<sup>2</sup> tot gevolg hebben.

Oorspronkelijk had de provincie maar vijf gemeenten geselecteerd waar de woningen mochten komen. Dit leverde echter te weinig aanvragen voor woningbouw op (290) om alle aanvragers van een sloopsubsidie te compenseren (*De Gelderlander*, 26 februari 2002). Daarna heeft het dagelijks bestuur van de provincie ook andere gemeenten gevraagd bouwlocaties aan te dragen. Het aantal kavels werd daardoor met 400 vergroot. Begin 2003 kon de provincie melden ([www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)) dat ruim 1.400 ondernemers van de RBV gebruik hadden gemaakt. Ongeveer de helft stopt helemaal. Er is inmiddels ook genoeg geld beschikbaar gekomen om al deze sloopaanvragen te financieren.

### *Provincie Overijssel*

In Overijssel heeft de provincie de reconstructiecommissie gevraagd voor Overijssel een eigen sloopregeling te ontwerpen (zie ook paragraaf 2.4.3). In de volksmond wordt dit de rood-voor-rood-regeling genoemd (Blom en Groot, 2003). Het is de bedoeling dat door extra woningbouw de sloop van overbodige en lelijke agrarische bedrijfsgebouwen gefinancierd kan worden. Bij de nieuwe regeling wordt sloop gefinancierd via een fonds. Dit fonds wordt gevuld doordat bij de te verkopen woningkavels een opslag van € 90 per m<sup>2</sup> wordt geheven. De regeling is echter op verzet gestuit in de Staten en het college van gedeputeerde staten, onder meer vanwege de hoge prijs van de kavels ([www.d66overijssel.nl](http://www.d66overijssel.nl)).

De provincie Overijssel wil dit rood-voor-rood-instrument in de plaats laten komen van de tweede tranche van de RvR-regeling. De provincie heeft namelijk besloten niet mee te doen met de tweede tranche. Enerzijds door een beperkte belangstelling in de eerste tranche voor het terugbouwen van woningen. Hierdoor loopt de provincie financiële risico's (de provincie heeft bij de RvR-regeling immers de taak de sloop voor te financieren). Anderzijds kan men zich niet zo goed vinden in de top-down benadering die de reconstructie en daarmee ook de RvR-regeling kenmerkt.

De beleidsregel rood voor rood ziet er in het kort als volgt uit:

- de beleidsregel geldt in beginsel in de hele provincie;
- de beleidsregel omvat de vorming van een fonds voor gemeenten waarmee zij de sloop van stallen kunnen financieren door opbrengsten uit de bouw van extra woningen;
- de gemiddelde opbrengst van een extra te bouwen woning dient gelijk te zijn aan de gemiddelde kosten van sloop van een stal;
- de gemiddelde sloopkosten worden begroot op € 45.000;
- voor specifieke situaties wordt gestreefd naar maatwerkoplossingen in de geest van de beleidsregel rood voor rood;
- bouw van een vervangende woning vindt plaats in of aansluitend bij een kern;
- in principe geen mogelijkheid voor herbouw op kavel.

#### *Provincie Limburg*

In Limburg hebben zich in de twee tranches ruim 400 bedrijven aangemeld voor een sloopsubsidie ([www.agriholland.nl](http://www.agriholland.nl)). Dat betekent dat er voor zo'n € 70 miljoen bijna 700.000 m<sup>2</sup> aan staloppervlakte wordt gesloopt en dat 40 à 50 ha landbouwgrond voor natuur kan worden gekocht in de EHS.

In februari 2003 is ook een RvR-regeling voor Zuid-Limburg opgesteld (Provinciale Staten Limburg, 2003). Een half jaar na invoering bleek deze regeling wel belangstelling te trekken, maar nog weinig concrete aanvragen ([www.limburg.nl](http://www.limburg.nl)).

#### *Provincie Utrecht*

De provincie Utrecht zet vraagtekens bij het niet bouwen in de EHS, omdat juist deze gebieden landbouwkundig marginaal zijn en dat daar dus meer aanvragen voor sanering worden gedaan.



### 3. Kader voor toepassing 'Ruimte voor Ruimte'-regeling buiten de reconstructie

#### 3.1 Inleiding

Om een werkbaar kader te kunnen schetsen, is naast de in hoofdstuk 2 beschreven literatuuranalyse een interviewronde met gemeenten en provincies in de reconstructiegebieden gehouden. In de interviews is steeds gevraagd naar ervaringen met de huidige toepassingen van RvR, en percepties over en uitwerkingen van een verbeterde, ideaaltypische RvR. In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal uitwerkingen geschetst, gebaseerd op de interviewresultaten (paragraaf 3.2). Het is niet een uitputtende of precieze weergave van de door de respondenten geschetste modellen, maar meer een grof analytisch onderscheid tussen de mogelijke vormen die voor een bepaald doel denkbaar zijn. De belangrijkste aandachtspunten evenals succes- en faalfactoren komen in paragraaf 3.3 aan bod. Op basis van de kennis uit de literatuur en de interviews is in de workshop gediscussieerd over een kader voor de toepassing van de RvR-regeling buiten de reconstructiegebieden (paragraaf 3.4). Dit algemene kader wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gepresenteerd.

#### 3.2 Mogelijke uitwerkingen 'Ruimte voor Ruimte'-regeling

##### *Optie 1: RvR als geldmaker*

In deze toepassing wordt de RvR enkel als instrument gezien om middelen op te wekken. RvR is dan een mogelijkheid om - in een periode van hoge huizenprijzen en grote schaarste - gewenste en dure veranderingen te financieren uit de verkoop van dure huizen. Hiermee kan men wat betreft de doelstelling dicht bij de momenteel gangbare doelstelling blijven: de ontstening van het buitengebied, maar men kan ook een bredere toepassing aan de opgebrachte middelen geven, zoals het oplossen van ruimtegebrek in de zorg enzovoort.<sup>1</sup> De regie kan eigenlijk bij iedere overheid liggen, maar er wordt het meest efficiënt gebruik van gemaakt als de sloop zo min mogelijk kost, en de bouw zoveel mogelijk oplevert. Hierbij zou een rijksoverheid ook provinciale marktverschillen kunnen gebruiken.

##### *Optie 2: Centrale aansturing opschoning landelijk gebied; RvR als generiek instrument*

De inrichting van de regio wordt in deze uitwerking uitgedacht en sterk aangestuurd door de provincie of het rijk. Deze heeft een duidelijk beeld voor ogen over de inrichting van het landelijk gebied. Belangrijk is voor haar dat de verrommeling met leegstaande stallen of andere (bedrijfs)gebouwen die er niet thuishoren, snel en tegen beheersbare kosten aangepakt worden. Hiervoor kan de RvR-regeling als generiek instrument ingezet worden: dit

---

<sup>1</sup> Bij dat laatste is het overigens de vraag of de overheid dan nog wel een *doelgebonden* vergoeding voor planologische medewerking kan vragen; vergelijk Centrum voor Omgevingsrecht Universiteit Utrecht, Advies inzake de juridische realiseringkansen van de provinciale en gemeentelijke uitvoering van de regeling Ruimte voor Ruimte, Utrecht 2000, p. 11 ev. en HR 19 mei 2000, AB 2000, 428.

levert wellicht geen maatwerk op, maar kan leiden tot een grootschalig, snel en redelijk efficiënt resultaat. Uitgangspunt is dat voor iedere m<sup>2</sup> of m<sup>3</sup> opgeruimd gebouw in het buitengebied (boven een minimumoppervlakte/-inhoud) een sloopvergoeding komt te staan, die terugverdiend wordt uit de uitgave van extra woningbouwmogelijkheden waar dat (in of tegen het buitengebied) normaal niet zonder meer kan. Dit zijn, om niet teveel provinciale capaciteit te eisen, allemaal grote en ruime kavels voor luxe woonhuizen. Dit vereist, grootschalig aangepakt, natuurlijk een behoorlijke voorfinanciering: dit instrument is dan ook door de provincie of het rijk alléén enkel in perioden in te zetten dat de huizenmarkt stabiel en de prijzen hoog zijn. In minder stabiele periodes kan het risico gedekt worden door dit te delen in een PPS-constructie met marktpartijen die graag een belang in de uitgave van huizen willen. Dit gaat uiteraard wel ten koste van de opbrengsten. In provinciale PPS-constructies kunnen bovendien bestuurlijke en juridische faalfactoren schuilen (zie hierna).

*Optie 3: Gebiedsgerichte, bottom-upgewijze ontwikkeling van de regio; RvR als breekijzer*  
In deze uitwerking is het doel van de RvR-regeling het meest ambitieus: het stimuleren van gewenste lokale of regionale ontwikkelingen op de gewenste plaats, door het bieden van alternatieve functies in de plaats van op dat moment ongewenste functies. Zo kan gedacht worden aan het beëindigen maar ook verplaatsen van intensieve landbouwbedrijven, glastuinbouwbedrijven, autosloperijen of fabriekscomplexen, door de sloop of vertrek ervan te compenseren met het bouwen van een woning, het toestaan van nieuwe, minder belastende, economische functies enzovoort. Dit vergt dus maatwerk, een helder beeld van de maatschappelijke behoeften en een duidelijke (en opgeschreven) visie van wat men met een gebied wil en dat als kader moet gelden voor de nieuwe ontwikkelingen. De gemeente is hierin de meest aangewezen organisatie voor de regisseursrol: zij staat het dichtst bij de inwoners, wat de afstemming ten goede komt. Dit maakt het gemakkelijker om via verschillende sturingsinstrumenten (planologische, juridische, communicatieve, economische) maatwerk te leveren. De maatwerkbenadering heeft door haar flexibiliteit wel het gevaar in zich van een ongelijke en dus onrechtvaardige toepassing. In het geval van maatwerk is het daardoor extra belangrijk dat de visie op het gebied breed gedragen is en interactief met de bevolking wordt opgesteld. Het provinciaal streekplankader en de gemeentelijke uitwerking in bestemmingsplan buitengebied voldoen niet aan deze eisen. Om maatwerk te bereiken moet een regionaal gedragen integrale langetermijnstreefbeeld worden opgesteld.

In figuur 3.1 worden de belangrijkste voor- en nadelen van bovengenoemde opties weergegeven. Praktische aandachtspunten en succes- en faalfactoren die in de interviews zijn genoemd, komen in de volgende paragraaf aan bod.

<i>Thema</i>	<i>Optie 1: geldmaker</i>	<i>Optie 2: generiek instrument</i>	<i>Optie 3: breekijzer</i>
<i>Maatwerk</i>	Minder noodzakelijk: is niet het doel. Door op hoog schaalniveau sloop en verkoop te positioneren, zijn wel de grootste winsten binnen te halen (b.v. sloop in Drenthe; verkoop in Utrecht).	Onmogelijk: kost te veel tijd, energie en geld. Daar tegenover staat dat generiek wel minder effecten, maar wel effecten op grote schaal bereikt kunnen worden. Geen mogelijkheid tot gerichte inzet voor specifieke doelgroep of specifiek gebied.	Wel mogelijk: sluit ook het beste aan bij lokale/ regionale dynamiek en vraag. Meest vergaande mogelijkheden.
<i>Legitimiteit</i>	Hierop scoort deze optie het slechtst: maar enkelen gaan er immers echt op vooruit, vooral de overheid. Als er b.v. in Utrecht gebouwd wordt, kan een Groninger hier niet van profiteren, terwijl hij er wel aan bijdraagt. Het is ook zeer precair hoe je de huizenbouw verantwoordt: het toestaan van extra huizen en daardoor verstening is vanuit enkel financieel oogpunt moeilijk te verantwoorden.	Wel gelijke toepassing tussen gemeenten mogelijk; risico is echter wel dat b.v. enkel grote huizen gebouwd worden, terwijl seniorenwoningen harder nodig zijn. Sluit dus niet per se goed aan bij maatschappelijke vraag.	Hiermee kan het best aan de lokale behoeften tegemoet gekomen worden. Er is echter wel waarborg nodig dat er een duidelijk kader voor toekenning aan initiatieven ligt, om willekeur te voorkomen. Ook kunnen er tussen gemeenten verschillen ontstaan: vraagt van hogere overheden dus een (marginaal, maar helder procesmatig en planologisch) kader.
<i>Financiering</i>	Het is logisch om de regeling te baseren op wat het meest opbrengt: luxe kavels. In magere huizenmarkt dus minder lucratief, al zal de rijksoverheid als regisseur door regionale verschillen altijd wel een goede opbrengst kunnen bereiken. De maatregel mag niets kosten: moet geld opbrengen.	Voor rijk als regisseur eveneens vrijwel altijd mogelijkheid opbrengst; provincies zijn sterker aan de markt gebonden. In risicovolle tijden (markt instabiel) is risicoverdeling voorgeschoten bedrag door PPS-constructies een optie. Verder is in deze optie het principe van gesloten beurzen misschien minder hard: overheid kan vanuit maatschappelijk belang geld bijleggen.	Ook in deze optie geldt dat het principe van gesloten beurzen niet het hoogste doel is. Omdat de gemeente of een regionaal verband hier regisseur is, zullen de middelen echter beperkter zijn, en is bijleggen door de overheid moeilijker of zelfs niet van toepassing (het kan immers zelfs zonder overheid). Wel kan beter ingespeeld worden op de vraag, waardoor marktproblemen beter omzeild kunnen worden.
<i>Toetsbaarheid</i>	Goed: men wil enkel financiële doelen bereiken, dus kunnen de landschappelijke doelen beperkt en hard zijn (bv planologische en juridische randvoorwaarden, zoals max. inhoud terug te bouwen gebouw, ligging etc). Criteria moeten dan ook makkelijk meetbaar zijn.	Indien voor beperkte wenseffecten wordt gekozen, is bij een hantering van planologische en juridische criteria de toetsbaarheid goed: vergt door grote schaal van toepassing wel de nodige capaciteit. Indien de regisseur meer abstractere wensen wil bereiken (b.v. landschappelijke verfraaiing), wordt de toetsbaarheid lastiger.	Door de brede (gewenste) toepassingsmogelijkheden zijn er enorm veel, ook abstracte, criteria denkbaar. Een initiatief moet dus aan een (wegens de afhankelijkheid van de vragers breed gedragen) soort overall beeld getoetst worden, b.v. een inrichtingsvisie. Een algemeen kader is immers niet meer werkbaar, door de hoeveelheid (vaak ook nog wisselende) aspecten, zoals vraag, markt enzovoort. Suggestie is dan ook de inrichtingsvisie in samenspraak met alle mogelijke betrokkenen te maken, en toetsingen door een onafhankelijke commissie te laten uitvoeren (ter voorkomen van beschuldiging van vriendjespolitiek).

*Figuur 3.1 Voor- en nadelen van de modellen naar thema*

<i>Thema</i>	<i>Optie 1: geldmaker</i>	<i>Optie 2: generiek instrument</i>	<i>Optie 3: breekijzer</i>
<i>Intensiteit-regie</i>	Inspanningen zitten m.n. in het toetsen van aanvragen, die meestal op marginale eisen zal plaatsvinden. Toetsing is zowel door de regisseur, als ook de gemeenten mogelijk. Minst arbeidsgevoelige optie.	Verbetering is hoofddoel, dus meer toetsing nodig (m.n. door de provincie, vanuit haar visie op landelijk gebied. Wellicht ook te delegeren aan gemeenten. Abstractere (verdergaande) criteria zijn moeilijker toetsbaar en af te wegen, en vergen dus ook meer bemoeienis en dus capaciteit (van b.v. toetscommissie).	Deze optie vergt duidelijk de meeste regie, die dan vnl. op gemeentelijk niveau ligt. Provinciale inspanningen blijven beperkt tot het toetsen van gemeentelijke inrichtingsvisies. Bij regie moet gedacht worden aan interactief opstellen visie, coördineren en bemiddelen tussen vragers en aanbidders, overleg met provincie en toetsen van initiatieven.
<i>Plaats regie</i>	Rijk of provinciale overheid.	Provinciale en/of rijksoverheid.	Gemeentelijke overheid met algemeen provinciaal kader.
<i>Betrokkenen</i>	Enkel de regisserende overheid (rijk of provincie) en de gemeente die de kavels beschikbaar moeten stellen. Andere betrokkenen verkleinen de winst.	Regisserende overheid (rijk of provincie), gemeenten voor het beschikbaar stellen voor kavels en evt. private partijen voor medefinanciering en risicodeling.	Lokale en/of regionale vragers (wie biedt het geld) en bidders (wie willen verplaatsen of beëindigen); de gemeente of een regionaal /lokaal samenwerkingsverband van partijen om de visie, regie en toetsing tot stand te brengen. Verder de hele gemeente om in te stemmen met de inrichtingsvisie.

*Figuur 3.1 Voor- en nadelen van de modellen naar thema (vervolg)*

### **3.3 Praktische aandachtspunten en faal- en succesfactoren**

In de voorgaande opties zijn reeds veel aandachtspunten en succes- en faalfactoren aan bod gekomen, maar steeds gekoppeld aan de ideaaltypische toepassingsvorm. In deze paragraaf worden deze punten kort in het algemeen aangegeven, als een soort minimumkader dat te gebruiken is bij het invullen van de gekozen optie.

#### *Aandachtspunten*

- Voeg aan de oppervlaktesloopnorm ( $m^2$ ) ook een inhoudsnorm ( $m^3$ ) voor het terugbouwen toe. Nieuwe, enorm hoge gebouwen kunnen ook erg ongewenst zijn in het buitengebied.
- De meeste respondenten waren het erover eens dat de medewerking en sturing van met name de gemeentelijke overheid uiteindelijk toch cruciaal is in een RvR-proces. Per slot moeten zij de kavels aandragen, het bestemmingsplan aanpassen en de sloop- en bouwvergunningen verlenen. Dit zou kunnen pleiten voor het recentelijk voorgestelde Zuid-Hollandse model (meer regie voor de gemeentelijke bestuurslaag) en minder voor het Noord-Brabantse model, of zelfs voor het verplaatsen van de regierol naar de gemeenten. Aandachtspunt is in ieder geval om niet deze regierol als een soort Pavlov-reactie en klakkeloos in de lijn van Brakkenstein bij de provincie neer te leggen.

- Ook de systeemhiërarchische netwerksturing van het subsidiariteitsbeginsel van de art. 115 Provinciewet jo. 117 Gemeentewet (en art. 5 EG-Verdrag) zou i.c. in deze richting van de gemeentelijke overheidslaag kunnen wijzen.
- Belastbaarheid van middelen: dit punt moet nog nader onderzocht worden. In de gesprekken en uit de literatuur bleek dat fiscale regelingen de effectiviteit van de RvR-regeling negatief kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door het volledig belasten van de stakingsopbrengst. Hoe hiermee om kan worden gegaan vergt echter een nieuw onderzoek. Als algemeen punt kan worden gesteld dat deze fiscale regelingen wel moeten worden meegenomen in de afweging of een RvR-regeling aantrekkelijk is.
- Zekerheid: vastgesteld ruimtelijk beleid wordt met de regeling weer opengesteld voor discussie; doelstellingen zijn in de praktijk daarmee onderhevig aan voortschrijdend inzicht.

#### *Faalfactoren provinciale PPS-constructies*

- **Strijdigheid met EG-recht.**  
Sinds de uitspraken HvJEG 12 juli 2001, C-399/98, NJ 2002, 11 (gemeente Milaan) en Hof Den Haag 31 januari 2001, BR 2001, p. 531 (gemeente Middelburg) wordt in de jurisprudentie nogal streng omgegaan met overeenkomsten en PPS-constructies die niet zijn aanbesteed. Volgens deze rechtspraak zal op enig moment toch een aanbestedingsprocedure moeten plaats vinden; ofwel bij het verstrekken van de opdracht tot uitvoering van een concreet werk (bijvoorbeeld sloop en bouw van resp. stallen en compensatiewoningen), ofwel bij het aangaan van het samenwerkingsverband.  
Dit speelt gezien het aanbestedingsplichtige minimumbedrag van 6.242.028 euro vooral een rol bij RvR-constructies waarbij niet de gemeente maar de provincie een overall regierol vervult en PPS-partij is. Bij gemeentelijke overeenkomsten met betrokkenen kom je doorgaans niet uit boven die aanbestedingsgrens en zo ontcom je dus ook aan deze perikelen van het communautaire mededingingsrecht en Richtlijn 93/37/EEG;
- **Niet meewerken fiscus aan rulingsovereenkomst.<sup>1</sup>**  
Veelal zal men van tevoren met de belastinginspecteur een overeenkomst willen sluiten met betrekking tot een (gunstige) fiscale behandeling van de PPS-constructie. Men is dan afhankelijk van de desbetreffende belastinginspecteur;
- **Onthouden goedkeuring ex art. 151 lid 2 Provinciewet door BZK.** Voor provinciale deelneming aan vennootschappen geldt het zwaarste bestuursrechtelijke toezichtregime (nl. preventief toezicht oftewel goedkeuring; i.c. van de minister van binnenlandse zaken);
- **Extra (provinciale) tussenlaag en U-bocht bij communicatieve, (ontwikkelings-) planologische, economische en juridische sturing; onnodige stroperigheid RvR-proces.** Ook de projectontwikkelaar kan via het PPS-verband eisen stellen aan de uitgifte van kavels. Gemeenten kunnen de ontwikkeling ook op zich nemen, of dit in concurrentie uitbesteden.

---

<sup>1</sup> Vergelijk KPMG-rapport, Ontwikkelingsmaatschappij RvR en Ontwikkelingsmaatschappij Glastuinbouw; leereffecten, KPMG Business Advisory Services 2001, p. 35 ev.

### *Succesfactoren*

- Het terugverdienen van de sloopvergoeding en het behalen van de overwinst (ten behoeve van reconstructie- of revitaliseringsfonds, zie noot 1) bij de uitgifte van extra bouwkavels in of tegen het buitengebied wordt makkelijker naarmate er meer ruimtedruk en meer vraag is naar het hogere woningmarktsegment (vergelijk Utrecht versus Overijssel).
- Terugbouwen op de kavel of in het buitengebied niet perse uitsluiten (vergelijk Overijssel versus Utrecht); dit bespaart op de kosten voor de uitgifte en het bouwrijp maken van een nieuwe kavel voor de terugbouw van een woning. Dat is ook aantrekkelijker voor de deelnemer die zelf zijn eigen kavel kan gebruiken.
- Provinciale bestuurslaag wellicht meer als tijdelijk (Brakkensteinse) intermediair zien; in het post-Brakkensteinse tijdperk zou een RvR-regeling (ook) meer gemeentelijk gestuurd worden (vergelijk Zuid-Hollandse model).

### **3.4 Resultaten workshop**

Vertegenwoordigers van verschillende rijksdepartementen (LNV, VROM, EZ, VWS) én van (overheids)instellingen in de pilotgebieden,<sup>1</sup> hebben in de workshop meegedacht over de toepasbaarheid van het algemeen kader, zoals dat in de voorgaande paragrafen is geschetst. Ter discussie stonden de volgende delen van de RvR-regeling:

- het doel van de toepassing (wat verstaat men wel en niet onder ruimtelijke kwaliteit);
- het middel (hoe ziet de regeling eruit, onder welke voorwaarden is toepassing geoorloofd, bijvoorbeeld: binnen welke ruimtelijke schaal moet de vervangende nieuwbouw worden gesitueerd).

De uitkomsten van de workshop zijn gebruikt om het daar gepresenteerde concept kader voor de uitvoering van een RvR-regeling, uit te breiden en aan te passen. Uit dit nieuwe kader komt naar voren waar bij de uitvoering van een RvR-regeling rekening mee moet worden gehouden. In de workshop werd in drie groepen uiteengegaan, om over de drie denkrichtingen (zie paragraaf 3.2) te discussiëren.

#### *Doelen van RvR*

De deelnemers' voorkeur gaat uit naar een combinatie van generieke en gebiedsgerichte aanpak, waarbij met name de laatstgenoemde belangrijk werd gevonden. De variant 'geldmaker' is minder van toepassing, al is 'geld maken' natuurlijk wel nodig als deelaspect. Het mag echter nooit het doel zijn. Kwaliteit van het landelijk gebied is het doel, maatwerk zal hiervoor vaak nodig zijn.

#### *Regie*

Afhankelijk van de doelstelling van toepassing van de regeling maakt men verschillende keuzen in regie en uitvoering. Vooral de behoefte aan maatwerk op gebiedsgericht niveau wordt veel gehoord. Velen willen de regie met name op het regionaal niveau neerleggen,

---

<sup>1</sup> Zie voor de deelnemerslijst bijlage 1.

maar het ook denkbaar dat het rijk een bepaald doel en kader inbrengt. Het hangt dus af van wat je wilt met de regeling.

#### *Randvoorwaarden*

Een eerste belangrijke randvoorwaarde betreft de financiën: als het rijk iets wil bereiken moet ze zelf indien nodig de middelen mede aandragen. Als het gebied iets wil kan ze dat zelf opbrengen, samen met private partijen. Ten tweede is de kwaliteit van de leefomgeving een randvoorwaarde en ten derde het beschermen van de sociale omstandigheden en het cultureel erfgoed.

#### *Plenaire reacties*

Aan het slot van de bijeenkomst zijn plenair nog een aantal reacties gekomen. De belangrijkste zijn hieronder samengevat.

- LNV Noord heeft de volgende opvatting over haar rol: LNV (en andere rijksdepartementen) schetst enkel het kader op hoofdlijnen: de regio en de provincie vullen dat gebiedsspecifiek in. In dat kader zouden zaken moeten komen als de verantwoordelijkheden naar soorten, de watertoets, de nationale landschappen, gebiedskwaliteit, de nationale en internationale verantwoordelijkheden enzovoort. De uitvoering moet zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvinden;
- LNV Zuidwest sluit zich hierbij aan en ziet RvR met name als een aanvulling op andere rijksinstrumenten: voor grote gebieden zal het dus niet van toepassing moeten zijn. Het moet ingezet worden ten behoeve van een verfijningslag op kleinschalig, gebiedsgericht niveau;
- Onderdelen die ook in de regeling terecht zouden moeten komen zijn de watertoets, de landschappen, verantwoordelijkheden met betrekking tot natuur (soorten, internationale verplichtingen, milieu), een goede ruimtelijke kwaliteit - VROM zal het bundelingsprincipe blijven hanteren - en het bestemmingsplan als bescherming voor de burger. Dit laatste kan in de uitvoering botsen. Een koppeling tussen de denkrichting generiek - gebiedsgericht maatwerk is de uitdaging.

### **3.5 Kader voor uitvoering 'Ruimte voor Ruimte'-regeling**

#### *Toelichting op het kader*

De toepassingen van en ideeën over de RvR-regeling die in de praktijk bij gemeenten en provincies in de reconstructiegebieden voorkomen zijn te divers en verschillen te veel in mate van uitwerking om hier een geheel uitgewerkt kader op te baseren. Deze verschillen zijn bovendien sterk afhankelijk van de regio waar de regeling toegepast wordt. Het in deze paragraaf gepresenteerde kader moet dan ook worden opgevat als een beschrijving van enkele uiterste uitwerkingen, aandachtspunten bij de keuze daartussen en voor- en nadelen ervan.

Met andere woorden: het kader geeft een overzicht van de mogelijkheden voor de inzet van een RvR-regeling (op basis van de onderliggende problematiek) en de zaken die daarbij aandacht behoeven. Er wordt uitgegaan van twee varianten. Beide varianten vloeien voort uit de algemene doelstelling van de RvR-regeling: de verbetering van de

ruimtelijke kwaliteit. Het accent kan hierbij liggen op de verbetering van de landschappelijke kwaliteit of op de verbetering van sectorperspectieven. Deze hoofddoelstellingen zijn doorslaggevend voor de keuze tussen de varianten. In variant 1 (de gebiedsgerichte aanpak) is de hoofddoelstelling de verbetering van de landschappelijke kwaliteit. Hieronder wordt verstaan een toegenomen waardering van het landelijk gebied door haar gebruikers. In variant 2 is het hoofddoel om de toekomstperspectieven van een sector te verbeteren. Hierbij is het op peil houden van de landschappelijke kwaliteit wel een randvoorwaarde, verbetering kan een nevendoelstelling zijn. Kern van beide varianten is dat verbeteringen worden gefinancierd via de overwaarde als gevolg van functieverandering.

Er is dus afgestapt van de oorspronkelijke indeling in opties c.q. denkrichtingen, omdat uit de workshop bleek dat onafhankelijk van de opties, steeds dezelfde punten werden genoemd. Wel kwam steeds het verschil tussen maatwerk en een meer algemene uitvoering aan de orde. De indeling naar varianten bouwt hierop voort. Deze punten zijn, samen met de punten die uit de interviews en literatuurverkenning naar voren zijn gekomen, per thema ondergebracht in onderstaande tabel. Na de doelen en motieven, wordt eerst ingegaan op de inhoudelijke kant. Daarna wordt meer de proceskant belicht.



		<i>Verbetering ruimtelijke kwaliteit</i>	
<i>Thema's</i>		<i>Gebiedsgerichte aanpak</i>	<i>Sectorale aanpak</i>
	Trefwoorden	verbetering landschappelijke natuur- en milieukwaliteit, provinciaal met gebiedsgerichte invulling, integraal, samen met andere financieringsmogelijkheden.	toekomstperspectief sector verbeteren, milieudruk, verminderen, landelijk met provinciale invulling
<b>1</b>	<b>Doelen</b>		
1a	Hoofddoel	verbetering landschappelijke kwaliteit tegen relatief lage kosten voor de overheid	oplossen sectorale problemen tegen relatief lage kosten voor de overheid
1b	Neven-doelen	sociale structuur in het landelijk gebied in stand houden cultureel erfgoed beschermen, oneigenlijk gebruik oude bedrijfsgebouwen tegengaan	verbetering landschappelijke kwaliteit
2	<i>Motieven</i>	milieuwinst, ontstening, sociaal-economische structuur van het landelijk gebied verbeteren, leefbaarheid verbeteren, verbetering ruimtelijke kwaliteit	de milieudruk van een sector verminderen, op een milieuverantwoorde manier saneren van bedrijven. economische vooruitzichten voor de blijvende bedrijven in de sector verbeteren, door capaciteit uit de markt te halen, uitbreidingsmogelijkheden te bieden aan bedrijven.
3	<i>Inhoudelijke invulling</i>		
3a	Kenmerken/ uitgangspunten	gebiedsgericht, maatwerk, bottom-up, een integrale benadering van natuur, milieu, landbouw, economie, woningbouw enzovoort. in het buitengebied	landelijk instrument dat sectorgericht is, bijvoorbeeld voor glastuinbouw, intensieve veehouderij, autosloperijen, tankstations.
3b	Voorbeelden invulling	<p>op de oorspronkelijke invulling van de RvR-regeling (woningbouwkavels voor stallen) zijn vele varianten denkbaar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• andere bedrijfsgebouwen dan agrarische slopen (oude fabrieken, autosloperijen) die ruimtelijke kwaliteit nadelig beïnvloeden.</li> <li>• kantoren/bedrijfsgebouwen i.p.v woningen terugbouwen</li> <li>• i.p.v slopen en woning op de kavel, kan gebouw ook andere functie krijgen (bijvoorbeeld winkel voor streekproducten, (dag)camping met recreatieplas, zorgboerderij)</li> <li>• het aanleggen van maatschappelijk gewenste functies die geld op kunnen brengen</li> <li>• aansluiten bij het concept nieuwe landgoederen mogelijkheden buiten reconstructie, bijvoorbeeld rood voor blauw (waterbergingslocaties realiseren door middel van de uitgifte van kavels)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• clustering van bedrijven, de RvR kan worden ingezet voor het verplaatsen van versnipperde bedrijven. Dit is bijvoorbeeld een interessante mogelijkheid voor de glastuinbouw.</li> <li>• het slopen van energie onzuinige kassen</li> <li>• RvR wordt ingezet om eventuele bodemverontreiniging te saneren: Met de RvR komt er geldt vrij om de onderliggende grond af te graven</li> <li>• stimulering voor ongewenste (zowel milieu als maatschappelijk) bedrijfsopzetten om zich aan te melden: bijvoorbeeld legbatterijen, zodat het imago van de sector verbetert.</li> <li>• bij herstructurering van een sector zijn mogelijkheden voorhanden waarbij er geen andere nieuwbouw nodig is dan het te verplaatsen bedrijf (bijvoorbeeld benzinepomp en glastuinbouw) en de kosten worden terugverdiend door de waardestijging van de grond van de oude locatie en van de nieuwe locatie.</li> </ul>
3c1	Aandachtspunten- algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• om hoge bebouwing tegen te gaan: voeg naast een maximumoppervlakenorm ook een inhoudsnorm voor het bouwen toe.</li> <li>• het loskoppelen van slopen en bouwen binnen de gemeentegrenzen heeft als voordeel (onder het huidige ruimtelijke beleid) dat ook gemeenten waarin niet gesaneerd wordt, kunnen bouwen.</li> <li>• als de woningen niet alleen bij de grotere gemeenten worden gebouwd, maar in de plattelandsgemeenten in de buurt van de te slopen bedrijfsgebouwen, is de animo om aan de regeling mee te doen, groter.</li> <li>• deelname aan een RvR-regeling wordt aantrekkelijker als ondernemers de kans wordt geboden door te starten met een nieuwe functie (bijvoorbeeld een minicamping, kweken van paling). Het is dan raadzaam om niet alle mogelijke agrarische bestemmingen te verbieden.</li> <li>• door de vergoeding voor sloop per geografisch gebied te laten verschillen, kun je de gewenste ruimtelijke ontwikkeling beter sturen. Dus een hogere vergoeding dan gemiddeld in 'extensiveringsgebieden' en een lagere in 'ontwikkelingsgebieden'. Wel moet bekeken worden of dit planologisch en juridisch haalbaar is.</li> </ul>	

		<i>Verbetering ruimtelijke kwaliteit</i>	
<i>Thema's</i>		<i>Gebiedsgerichte aanpak</i>	<i>Sectorale aanpak</i>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• stankcirkels kunnen nieuwe activiteiten afremmen terwijl de 'nieuwe' ondernemer zelf geen bezwaar heeft tegen de stank.</li> <li>• het is aantrekkelijk voor potentiële deelnemers als zij kunnen terugbouwen op de kavel of elders in het buitengebied. Bovendien hoeven geen of minder kosten te worden gemaakt voor het bouwrijp maken voor de nieuwe woning.</li> <li>• de RvR-regeling is tot nu toe veelal gepaard gegaan met de uitgifte van dure woningbouw kavels. In de kleine kernen is echter vooral behoefte aan woningen voor jongeren en senioren. Veelal zullen mensen 'van buiten' de dure kavels aankopen, waardoor er ook geen doorstroming op de lokale woningmarkt plaatsvindt. Een oplossing zou kunnen zijn om meerdere woningen op een kavel terug te bouwen.</li> </ul>	
3c2	Aandachts- punten- variantspecifiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definiëren en meten van verbetering van landschappelijke kwaliteit</li> <li>• het stoppen van agrarische bedrijven kan tot het verlies van ondernemersgeest in het landelijk gebied leiden.</li> <li>• als boeren vertrekken zal aan het landschapsbeheer in toenemende mate door anderen moeten worden gedaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het kan zo zijn dat bedrijven zich melden, die een goede structuur hebben en daarmee interessant kan zijn voor een ondernemer die moet verplaatsen. Om dit tegen te gaan moet de vergoeding weer niet zo hoog zijn dat het voor alle bedrijven interessant is om deel te nemen. De vergoeding moet lager zijn dan de overnameprijs van een bedrijf met een goede structuur.</li> </ul>
4	<b>Participanten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• provincie</li> <li>• gemeenten</li> <li>• private partijen (financiële instellingen)</li> <li>• deelnemers RvR-regeling (bijvoorbeeld agrariers)</li> <li>• vragers naar (woning- of economische) ruimte</li> <li>• Rijk (LNV, OC&amp;W voor cultuurhistorische waarden; VROM voor ruimtelijke kwaliteit en EZ voor economische structuur)</li> <li>• landschaps- en natuurbeheerders voor ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie.</li> <li>• landinrichtingscommissie</li> <li>• woningbouwverenigingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vertegenwoordigers sector (zoals LTO) om mee te denken over de toekomstvisie van de sector.</li> <li>• private partijen voor de mogelijkheden van het financieren van de RvR en aan te geven waar de markt behoefte aan heeft. De kavels kunnen op verschillende manieren worden ingezet, voor woningbouw, kantoren. Aan de sectorkant is het instrument generiek, maar hoeft dat niet aan de financieringskant te zijn.</li> <li>• rijk en provincies voor de uitvoering van de RvR</li> <li>• gemeenten voor de invulling en het aanbieden van de kavels</li> <li>• deelnemers RvR-regeling (bijvoorbeeld garagehouders)</li> <li>• vragers naar (woning- of economische) ruimte</li> </ul>
5	Financiering		
5a	Mogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oprichting van een fonds. Opbrengsten rood voor groen in een fonds storten. De opbrengsten kunnen ook buiten de gemeentegrenzen worden aangewend voor bijvoorbeeld woningbouw. Fonds moet dus wel op 'hoog geografisch niveau' functioneren, grensoverschrijdend.</li> <li>• provincie financiert voor. nadeel: onzekerheid of er voldoende vraag is naar de kavels. Risico voor provincie om erop ter verliezen</li> <li>• pps-constructie: voordeel is dat risico wordt gedeeld met private partijen. Maar deze zullen ook pas willen instappen als risico's te overzien en niet te groot zijn. Een pps-constructie kan zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau vorm krijgen (bijvoorbeeld in de vorm van een ontwikkelingsmaatschappij). Nadeel is echter dat een pps-constructie op lokaal niveau voor veel gemeenten te complex zal zijn, terwijl het op provinciaal niveau weer te ver van de burger dreigt af te staan. Een pps op streek-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rijk financiert voor, omdat de ontwikkeling van de kavels minder snel gaat dan de sloop van de opstallen.</li> <li>• provincie financiert voor. Kan in economisch goede en stabiele tijden.</li> <li>• pps-constructie op provinciaal niveau omdat de bedrijven en de kavels niet in dezelfde gemeente hoeven te liggen. Hangt van de markt voor de kavels af. Projectontwikkelaars kunnen hierin participeren</li> <li>• flankerend beleid vanuit de sector of vanuit het betrokken departement (bijvoorbeeld opkopen mestrechten)</li> </ul>

		<i>Verbetering ruimtelijke kwaliteit</i>	
<i>Thema's</i>		<i>Gebiedsgerichte aanpak</i>	<i>Sectorale aanpak</i>
		<p>planniveau is wellicht een goede tussenoplossing.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>gemeenten financieren voor. Nadeel: alle risico's liggen bij de gemeente. Maakt het voor kleine gemeenten niet aantrekkelijk om mee te doen. Daarnaast: beperkte ruimtelijke actieradius voor ontwikkelen kavels.</li> </ul>	
5b	Randvoorwaarden	<p>aanvullende financiering (het gesloten beursprincipe wordt dus losgelaten) in gebieden met weinig vraag naar (dure) woningen en in tijden van dalende woningprijzen landelijk.</p> <p>toelichting: Het oorspronkelijke principe van RvR werkt alleen bij voldoende vraag naar (dure) woningen. In regio's waar reeds voldoende (kwantitatief én kwalitatief) woningaanbod is, zal daarom naar aanvullende financieringsbronnen (bijvoorbeeld de overheid, maar er kan ook worden gedacht aan private partijen) moeten worden gezocht. Er is nu vaak ook geen cofinanciering in het landelijk gebied (vergelijk de steden waar het gemeentelijk grondbedrijf deze functie vaak vervult). Dit geldt ook voor gebieden waar wél een schaarste is aan woningen in tijden van teruglopende marktprijzen. Bovendien: de schaarste kan afnemen a.g.v. beleidswijzigingen van het Rijk betreffende de woningbouwcontingenten en contouren. Een oplossing zou kunnen zijn om het RvR principe breder in te zetten (zie ook bij invullingsmogelijkheden) zodat kan worden aangesloten bij ontwikkelingen waaraan wél behoefte is en waarbij wél geld kan worden gegenereerd.</p> <p>in verlengde van bovenstaande: er moet zekerheid zijn dat er voldoende aanbod aan kavels of andere ruilmiddelen is vanuit de gemeenten. In het geval van een pps-constructie is dit zeker belangrijk, omdat private partijen niet genegen zullen zijn in te stappen als een intentieovereenkomst van de gemeenten betreffende het aanbod van kavels ontbreekt.</p>	er moet een markt zijn voor de kavels en de kavels moeten extra overwinsten realiseren, dus kavels die anders niet hadden kunnen worden ontwikkeld of pas veel later.
5c	Aandachtspunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>de financieringsconstructie zal afhangen van het feit of op de kavel wordt teruggebouwd of aan de rand van kernen</li> <li>door de uitvoering van de RvR-regeling via een pps-constructie vorm te geven, wordt het financiële risico verdeeld. Alleen al doordat de kennis over de (lokale) economische dynamiek en de markt bij private partijen groter is, kunnen zij risico's ook beter inschatten.</li> <li>provincie en gemeenten moeten op één lijn zitten voordat een pps-constructie wordt aangegaan.</li> <li>er kunnen zich politieke veranderingen voordoen die van invloed zijn op de afspraken binnen een pps-constructie. In de samenwerkingsovereenkomst moet worden opgenomen wat er gebeurt en wie er aansprakelijk is in geval van schade die voortvloeit uit deze veranderingen.</li> <li>beperk het aantal partijen in de pps-constructie tot de share-holders.</li> <li>er moet duidelijkheid zijn over de manier waarop de fiscus om zal gaan met de RvR-constructie.</li> <li>sloopvergoeding moet voldoende hoog zijn om (hypotheek)schulden bij de bank af te lossen of om te kunnen herinvesteren.</li> <li>RvR zou moeten worden gekoppeld aan de investeringscyclus van een ondernemer, dat betekent dat niet alle gebouwen gelijktijdig gesloopt hoeven te worden, maar dat de sloop plaatsvindt wanneer de economische levensduur ten einde is.</li> </ul>	

		<i>Verbetering ruimtelijke kwaliteit</i>	
<i>Thema's</i>		<i>Gebiedsgerichte aanpak</i>	<i>Sectorale aanpak</i>
6	<i>Toetswijze</i>	Op provinciaal niveau een gebiedskwaliteitsplan vaststellen (bijvoorbeeld geïntegreerd in streekplan) a.d.h.v. input vanuit gemeenten. Uit het plan moet duidelijk zijn welke kwaliteit je in het landelijk gebied nastreeft en waarom je bepaalde initiatieven wel goedkeurt en andere niet. Daarbij moet uitsluitend zijn over op welk niveau de keuze voor de invullingsmogelijkheden wordt gemaakt. Als dit op provinciaal of regionaal niveau wordt gemaakt, moeten deze mogelijkheden in het gebiedskwaliteitsplan worden vastgelegd.	Op landelijk niveau worden doelen gesteld ten aanzien van de capaciteit die uit de markt gehaald moet worden, eventueel met een regionale uitsplitsing: dit is objectief te toetsen. Regionale/lokale toetsing of bedrijven aan de gestelde criteria voor deelname voldoen, in het juiste gebied liggen, enzovoort. De milieudruk van de sector is te meten, daarvoor zijn doelstellingen te formuleren. Of de economische levensvatbaarheid verbeterd is, is al lastiger te toetsen, veel exogene variabelen.
7	<i>Kaderstellende regie</i>		
7a	Plaats	provincie, in aanvulling op algemene RO Kaders.	Rijk, provincie in geval van regionaal sectorprobleem.
7b	Taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gebiedskwaliteitsplan (=beeldkwaliteitsplan met aandacht voor geluids- en stanknormen) vaststellen en handhaven</li> <li>• erop toezien dat voor invulling afstemming tussen gemeenten plaatsvindt</li> <li>• controleren sloop (vooral bij het toekennen van nieuwe functies)</li> <li>• afstemmen met andere ruimtelijke plannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doel van de herstructurering vastleggen.</li> <li>• Eisen wat betreft handhaving minimale ruimtelijke kwaliteit vaststellen en handhaven (bijvoorbeeld bundelingsbeleid VROM)</li> <li>• indien van toepassing: hoeveel rechten/fosfaat uit de markt halen</li> </ul>
7c1	Aandachtspunten-algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe meer het Rijk het restrictief ruimtelijk beleid loslaat, hoe minder mogelijkheden er komen voor de RvR-regeling, omdat er geen overwaarde meer te behalen is, waaruit de RvR gefinancierd kan worden.</li> <li>• de provincie moet gemeenten de ruimte bieden in de ruimtelijke ordening. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten meer vrijheid moeten krijgen bij het vaststellen van bestemmingsplannen; het streekplan moet minder rigide. Wel dient bij het landelijke kader aangesloten te worden.</li> </ul> <p>Dit algemene kader bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de watertoets (aangeraden wordt ook rekening te houden met andere eisen mbt waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw)</li> <li>• nationale landschappen</li> <li>• gebiedskwaliteit</li> <li>• nationale en internationale verantwoordelijkheden (soortenbeheer, milieu)</li> <li>• bundelingsprincipe</li> <li>• dit kader moet een gebiedsgerichte invulling krijgen.</li> </ul>	
7c2	Aandachtspunten-variantspecifiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• voor het bereiken van kwaliteit in de regio is een initiërende, sturende en actieve rol van de provincie nodig. Een controlerende en toetsende rol alleen is te weinig!</li> <li>• flankerend beleid van LNV, VROM (voor ruimtelijke kwaliteit) en EZ (voor economische structuur) wordt nu nog gemist.</li> </ul>	sectoraal flankerend beleid gewenst
8	<i>Uitvoerende regie</i>		
8a	Plaats	(samenwerkingsverband van) gemeenten (en landinrichtingscommissies)	gemeenten en provincie
8b	Taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de kaders van het gebiedskwaliteitsplan nader invullen</li> <li>• bestemmingsplannen hierop aanpassen</li> <li>• toetsen van aanvragen</li> <li>• bouw- en sloopvergunningen verstrekken</li> <li>• kavels aanleveren</li> <li>• contacten leggen/koppelen vraag naar functies en aanbod van sloop enzovoort.</li> </ul>	<p>provincie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controleren sloop</li> <li>• 'sectorkwaliteitsplan' (vgl. gebiedskwaliteitsplan) vaststellen en handhaven</li> </ul> <p>gemeenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de kaders van het 'sectorkwaliteitsplan' evt. nader invullen</li> <li>• evt. landelijke ruimtelijke kwaliteitseisen nader invullen</li> <li>• bestemmingsplannen hierop aanpassen</li> </ul>

		<i>Verbetering ruimtelijke kwaliteit</i>	
<i>Thema's</i>		<i>Gebiedsgerichte aanpak</i>	<i>Sectorale aanpak</i>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• toetsen van aanvragen</li> <li>• bouw- en sloopvergunningen verstrekken</li> <li>• kavels aanleveren</li> </ul>
9	<i>Juridische en planologische vastlegging</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nieuwe functies mogen onder bestaande wetgeving niet belemmerend werken voor bestaande functies. Bij de invulling van een RvR-regeling dient hierbij rekening te worden gehouden. Anderzijds kan ook worden getracht de wensen te inventariseren en de planologische en juridische regels hierop aan te passen. Dit geldt ook in bredere zin!</li> <li>• wet Stad en Milieu</li> <li>• Bij pps-constructies waarbij de provincie een overall-regierol vervult, bestaat de kans dat je een aanbestedingsprocedure moet beginnen. Hetzij voor het verstrekken van de opdracht voor een concreet werk (bijvoorbeeld de sloop van stallen), hetzij bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Aanbesteding is verplicht als het om een bedrag van ca. 6 Miljoen euro gaat. Bij gemeentelijke overeenkomsten met betrokkenen kom je doorgaans niet boven die aanbestedingsgrens uit. Dit zou dus kunnen pleiten voor een samenwerkingsverband op beneden-provinciaal niveau.</li> </ul>	het hoofddoel van de herstructurering moet een milieudoel zijn, omdat economische ondersteuning door de EU niet wordt toegestaan. (De oorspronkelijke RvR had ook een duidelijke milieudoelstelling, verminderen mestprobleem.)
10	<i>Draagvlak creëren</i>		
10a	Legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de projecten voor RvR moeten op een niet al te grote geografische schaal worden uitgevoerd, anders zal lokaal draagvlak ontbreken.</li> <li>• toestaan van ontwikkelingen die anders niet zouden mogen, kan rechtsonzekerheid opleveren</li> <li>• goede communicatie en contacten met lokale vragers en aanbieders zijn randvoorwaarden</li> <li>• heldere en goed gecommuniceerde visie van de overheid mbt de landschappelijke kwaliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de sector heeft een te grote milieudruk. Door capaciteit uit de markt te halen wordt deze verminderd. Het probleem is wel dat het de schijn heeft van de vervuiler wordt vergoed.</li> <li>• de ontstening en de afname van de milieudruk zorgen voor draagvlak bij de bevolking</li> <li>• toestaan van ontwikkelingen die anders niet zouden mogen, kan rechtsonzekerheid opleveren</li> <li>• heldere criteria voor deelname. In verlengde hiervan ook rekening houden met rechtsongelijkheid gevoeld door degenen die net niet aan de criteria voldoen</li> </ul>
10b	Deelnemende partijen	partijen zullen alleen meewerken als zij voldoende rendement verwachten (het zij financieel rendement, hetzij verbetering ruimtelijke kwaliteit). Daarnaast moeten zij voldoende medewerking ervaren van overige partijen, met name de gemeenten (bij invulling door nieuwe functies). Belangenorganisaties kunnen in een klankbordgroep plaats nemen.	partijen zullen alleen meewerken als zij voldoende rendement verwachten. Daarnaast moeten zij voldoende medewerking ervaren van overige partijen, met name de gemeenten, vooral bij verplaatsing.

## 4. Uitwerking kader

### 4.1 Inleiding

Het kader zoals gepresenteerd in paragraaf 3.5 wordt in dit hoofdstuk becommentarieerd door actoren in de casusgebieden tijdens zogenaamde expertmeetings.<sup>1</sup> Vragen die in deze sessies zijn gesteld: 'Waar loopt men tegen aan als het algemeen kader wordt 'losgelaten' op casusgebieden? Op welke manier kun je de regeling in het casusgebied toepassen? Welke vervolgstappen moeten hiervoor worden ondernomen?'

De volgende paragraaf doet verslag van de meeting voor de casus van LNV-Zuidwest. In paragraaf 4.3 komt de casus van LNV-Noord aan bod.

### 4.2 Casus LNV-Zuidwest

Uit de toelichting op de Zuid-Hollandse invulling van de RvR-regeling kwam onder meer naar voren dat de gemeenten de regeling uit moeten gaan voeren (uiteraard binnen de provinciale kaders) en dat zij een visie op moeten stellen over hoe zij op hun grondgebied met de RvR-regeling om willen gaan.<sup>2</sup>

De provincie gaat de komende tijd in drie gebieden met voorrang de RvR-regeling toepassen.

Door het LEI is de regeling die door de provincie is opgesteld vergeleken met het kader zoals dat in paragraaf 3.5 is opgenomen. Hieronder worden de belangrijkste punten van overeenkomst en verschil genoemd.

*Overeenkomsten:*

- verbetering ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit als doel;
- Zuid-Holland wil de regeling daar toepassen waar sloop en nieuwbouw tot kwaliteitswinst leidt, voorstel vanuit onderzoekers om sloopvergoedingen geografisch te laten verschillen, sluit hier goed op aan;
- mogelijkheid compensatiewoning te combineren met een landgoed;
- naast oppervlakenorm ook inhoudsnorm voor compensatiewoning vaststellen;
- maatwerk/gebiedsgericht als uitgangspunt;
- inrichting aan de hand van een beeldkwaliteitsplan;
- kaders voor uitvoering door provincie vastgesteld;
- sprake van intergemeentelijke samenwerking/ruimtelijke ontwikkelingsmaatschappij.

---

<sup>1</sup> De deelnemers aan deze expertmeetings zijn vermeld in bijlage 1.

<sup>2</sup> Zie verder het rapport hierover van de provincie Zuid-Holland: Ruimte voor Ruimte in Zuid-Holland (vastgesteld door Provinciale Staten op 17-9-2003).

### *Verschillen*

- Zuid-Hollandse regeling is in eerste instantie niet ontworpen om verplaatsing van bedrijven mogelijk te maken. Dit is in het kader wel een optie;
- De Zuid-Hollandse regeling spreekt niet over publiek-private samenwerking als uitvoeringsinstantie;
- In de Zuid-Hollandse regeling wordt aan de provincie een faciliterende rol toegekend, terwijl van de gemeenten wordt verwacht dat ze het voortouw nemen. Het kader spreekt over een meer initiërende rol voor de overheid;
- Na de presentatie van het kader zijn een aantal thema's hieruit besproken en bediscussieerd. De belangrijkste uitkomsten zijn hieronder weergegeven.

### *Doelen en invulling*

- Over het doel van de regeling, de verbetering van landschappelijke kwaliteiten door de sanering van verspreid glas, zijn de aanwezigen het snel eens;
- Wat betreft de invulling wordt gemeld dat het terugbouwen van kassen niet het oorspronkelijke doel van de regeling was, maar is in principe wel een mogelijkheid. Financieel moet het wel rond te krijgen zijn;
- De provincie heeft er bewust voor gekozen te werken met een compensatiewoning (i.p.v. compensatiekassen);
- De provincie gaat de uitvoering van de regeling monitoren;
- In 2004 gaat de *Nota Planbeoordeling* gewijzigd worden. Wellicht gaat er dan iets veranderen aan de inhoudsbeperking van de compensatiewoning buiten de begrenzing van het stads- of dorpsgebied (600 m<sup>3</sup>). Verschillende aanwezigen geven aan dat 700 a 800 m<sup>3</sup> beter in de buurt komt van de wensen van vermogende particulieren;
- Iedere gemeente zou een beeldkwaliteitsplan moeten hebben met hierin criteria voor de inrichting van het landelijk gebied;
- Bij een dergelijk beeld- of ruimtelijke kwaliteitsplan mogen de oppervlakte- en volumennorm niet worden losgelaten;
- Randvoorwaarde voor een succesvolle RvR-regeling is planologische zekerheid. Opgemerkt wordt dat het tijdpad van aanvraag-goedkeuring van artikel 19 (bestemmingswijziging) nu te lang is. Een verkorte procedure om de bestemming te wijzigen, zou een optie zijn. Bestemmingswijziging is in het geval van saneren glas nodig, om te voorkomen dat ondernemer opnieuw kassen opricht. Bij agrarische bedrijven wordt dit voorkomen door de agrarisch controleur;
- Gemeenten zouden als er RvR toegepast gaat worden op tijd moeten aankloppen bij provincie met een visie. Dit kan echter een probleem zijn voor gemeenten, omdat het bestemmingsplan bijvoorbeeld net klaar is en dan voor individueel geval weer moet worden aangepast.

### *Financiering*

- Groot knelpunt bij de financiering is de onduidelijkheid over hoe de fiscus met de RvR-regeling om zal gaan. Er is nog geen beleid voor. Eerst zullen er individuele afspraken gemaakt moeten worden;
- Idealiter zou onderscheid moeten worden gemaakt naar financiering van toepassing in (grotere) gebieden (door middel van pps-constructies) en van individuele toepas-

- sing. In dat laatste geval zouden banken kunnen voorfinancieren indien er een aantal zekerheden worden ingebouwd, onder andere ten aanzien van de looptijd;
- Ook wordt geopperd de ondernemers onderling de financiën te laten regelen. De overheid zou dan voor kaders en zekerheid moeten zorgen en moeten sturen op de grondmarkt;
  - Wat betreft pps-constructies wordt opgemerkt dat dit vooral van toepassing kan zijn in geval van nieuwvestiging van bedrijven, zeker als het om grote gebieden gaat. Bij een dergelijke constructie moet er duidelijkheid zijn over de rol van de gemeente. De gemeente heeft in de eerste plaats een publiekrechtelijke taak. Het zou onzuiverheid kunnen opleveren als de gemeente (en/of de provincie) ook als medefinancier zou optreden. Ook over de rollen van de andere participanten in een pps moet duidelijkheid zijn.

#### *Kaderstellende regie*

- De aanwezigen zijn het erover eens dat het loslaten van het restrictief beleid voor grootschalige toepassing van de regeling inderdaad een gevaar zou kunnen opleveren. Het succes van RvR staat of valt immers met de hoeveelheid schaarste. LNV gaf aan dat met hier in de Haagse circuits wat betreft de *Nota Ruimte* ook nog eens op kan wijzen;
- Voor de toepassing van de regeling op individuele kavels wordt geen probleem verwacht bij het loslaten van het restrictief beleid;
- Aan de provincie wordt gevraagd om pilots uit te gaan voeren. De provincie geeft hierop te kennen dat er al drie projecten uitgevoerd gaan worden, waar mogelijk ook de RvR-regeling getoetst gaat worden. Er moet echter uit acht projecten gekozen worden.

### **4.3 Casus LNV-Noord**

Ook voor de casus van LNV-Noord is zoals gezegd het kader bediscussieerd.

#### *Doelen*

De doelen die men in het casusgebied wil verwezenlijken zijn: sneller beschikking krijgen over de grond en gebouwen om EHS te kunnen aanleggen; niet alleen agrarische bedrijven perspectief bieden (waar nu beleidsaccent op ligt) maar ook recreatiebedrijven.

Er ontspint zich de discussie of je er wel naar moet streven om alle gebouwen in toekomstig EHS (op korte termijn) te slopen. Wellicht kun je met een minder 'streng' opstelling sneller je doelen realiseren? Hier wordt tegenin gebracht dat als je nu niet streng optreedt, je in een later stadium alleen maar meer kosten moet maken en je je doelen niet of met te weinig kwaliteit kunt realiseren. Dit is een pragmatische korte termijn instelling tegenover een principiële lange termijn insteek.

In het verlengde van de pragmatische aanpak: er komen veel boerderijen te koop. Hier is op zich belangstelling voor van particulieren, onder voorwaarde van een extra bouwmogelijkheid op de kavel. Voordeel van deze aanpak is dat leegstand wordt voorko-



men en geen uitplaatsingskosten hoeven te worden opgehoest. Groot nadeel is echter dat je eigenlijke doel (ontstening) niet bereikt.

#### *Inhoudelijke invulling*

- nieuwe landgoederen: goed mogelijk aan de rand van het gebied. We moeten creatief zijn met oplossingen. Wellicht kan Staatsbosbeheer oplossingen bieden voor locaties, in samenwerking met de landinrichtingscommissies. Deze commissies zitten echter wel in verschillende fasen van ontwikkeling, waardoor snelheid van handelen kan verschillen;
- in bepaalde zones (die in POP II worden vastgelegd) zou je opkoop van agrarisch bedrijf door particulier in combinatie met extra woning op kavel toch kunnen toestaan;
- terugbouwen bij kern is echter het uitgangspunt.

#### *Financiering*

Bij de landinrichting heerst de zorg dat er steeds minder geld beschikbaar is om het beleid uit te voeren. De RvR-regeling biedt dan uitkomst. Maar hoeveel kans van slagen heeft dit als restrictief beleid wordt losgelaten? Immers, dan wordt het krijgen van extra woningbouwcontingenten voor gemeenten minder aantrekkelijk. Geconstateerd werd dat er kansen blijven, aangezien EHS niet snel zal worden losgelaten. Bovendien hebben provincies zelf ook nog zeggenschap (kunnen landelijk beleid indien nodig restrictief houden).

#### *Participanten*

- Overheid moet sturing geven, uitvoering kan mede door private partijen gebeuren;
- proces koppelen aan gebruikte structuur bij gebiedsontwikkeling. Echter: hierbij bestaat het gevaar van stroperigheid tussen de organisaties. Mogelijke oplossing: ontwikkelingsmaatschappij (zeker als er sprake is van meerdere gemeenten en provincies);
- voorfinanciering door provincies: te groot risico;
- Bureau Beheer Landbouwgronden koopt alleen maar grond en financiert bedrijfsgebouwen niet meer. RvR biedt mogelijkheden om van gebouwen af te komen. Gebouwen en grond moeten in de transactie dus wel worden gescheiden;
- de interesse voor gemeenten om aan een RvR-regeling mee te doen zou vergroot kunnen worden als zij extra woningbouwcontingenten van de provincie krijgen. Gemeenten moeten dan wel met een goed plan komen.

#### *Kaderstellende regie*

- provincie: kan deels eigen koers varen;
- ook schaalniveau van uitvoering bepaalt wie bij kaderstellende regie moet worden betrokken;
- belangrijk is dat er ruimte voor initiatieven blijft binnen het rijksbeleid.

## 5. Slotbeschouwing

### *RvR buiten de reconstructie*

In deze studie is onderzocht of de RvR-regeling of een soortgelijke regeling met de kenmerken slopen en nieuwbouw, ook buiten de reconstructiegebieden is in te zetten om zo de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied te kunnen verbeteren.

De RvR-regeling moet worden gezien als een (smeer)middel om een doel te bereiken. Uit de studie is op te maken dat de regeling ook is in te zetten buiten de reconstructie mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Het in deze studie ontwikkelde kader geeft een overzicht van de mogelijkheden voor de inzet van een RvR-regeling en de zaken die daarbij aandacht behoeven. In de aanbevelingen die verderop in dit hoofdstuk zijn opgenomen, worden de belangrijkste aandachtspunten genoemd.

### *Het kader als leidraad*

Er wordt in het kader uitgegaan van twee varianten. De hoofddoelstelling is doorslaggevend voor de keuze tussen de varianten. In de gebiedsgerichte aanpak is de hoofddoelstelling de verbetering van de landschappelijke kwaliteit. In sectorspecifieke variant is het hoofddoel om de toekomstperspectieven van een sector te verbeteren. Hierbij is het op peil houden van de landschappelijke kwaliteit wel een randvoorwaarde, verbetering kan een nevendoelelstelling zijn. Kern van beide varianten is dat verbeteringen worden gefinancierd via de overwaarde van de grond als gevolg van functieverandering. Overigens, als de vraag naar woningen in een regio niet al te groot is, zal de waardeestijging van de grond als gevolg van verandering van de bestemming naar woningbestemming beperkt zijn. Dit heeft tot gevolg dat er weinig af te romen is en de financiering van de sloopkosten wellicht te kort schiet.

Het algemene kader valt uiteen in drie onderdelen: doelen en motieven, de inhoudelijke kant en tot slot de proceskant (participanten, financiering, regie).

### *Aansluiting bij situatie in de regio*

Om aan te sluiten op de problemen en ideeën die in de regio leven ten aanzien van de rol die een RvR-regeling kan spelen is het kader voor twee cases getoetst. In Zuid-Holland gaat het om de sanering van verspreid liggend glas en in de regio Noord over het tot stand brengen van de Ecologische Hoofdstructuur.

### *Conclusies casus LNV-Zuidwest*

- Invulling: 'glas voor glas' kan in principe, maar er zal moeten blijken of dit (financieel) mogelijk is;
- Een inhoudsnorm voor een compensatiewoning is op zich goed, maar de vraag is of de financiële stromen voor de huidige maximummaat groot genoeg zijn om deelname aan de RvR-regeling te stimuleren;
- Er moet een beeldkwaliteitsplan zijn met normen die getoetst kunnen worden;

- Het item van de planologische zekerheid zou meegenomen moeten worden in de monitoring van de provincie;
- Voor de financiering zou onderscheid gemaakt moeten worden naar individuele bedrijven en een meer grootschalige aanpak. Verantwoording zou bij ondernemers moeten liggen. De overheid zou hierin moeten faciliteren, ook met grondbeleid;
- Loslaten van restrictief beleid zal in meeste gevallen inderdaad gevaar zijn voor uitvoering RvR-regeling.

#### *Conclusies case LNV-Noord*

- RvR kan een bijdrage leveren aan de doelen voor het gebied;
- Samenwerking tussen de verschillende partijen is een punt van aandacht;
- Extra woningbouwcontingenten toekennen aan gemeente in kader van RvR biedt perspectieven;
- Er moet verder nagedacht worden over de organisatievorm van de uitvoering.
- RvR is een smeermiddel een geen doel op zich;
- Geconstateerd werd verder dat er kansen blijven, aangezien EHS niet snel zal worden losgelaten. Bovendien hebben provincies zelf ook nog zeggenschap (kunnen landelijk beleid indien nodig restrictief houden).

#### *Aanbevelingen*

In het kader zijn per onderdeel aandachtspunten en aanbevelingen weergegeven. Hieronder staan enkele genoemd.

- Er moet een markt zijn voor de kavels, loslaten van restrictief woningbouwbeleid zal succes RvR-regeling verminderen;
- Voeg aan de oppervlakteslooptnorm ( $m^2$ ) ook een inhoudsnorm ( $m^3$ ) voor het terugbouwen toe. Nieuwe, enorm hoge gebouwen kunnen ook erg ongewenst zijn in het buitengebied;
- Sluit terugbouwen op de kavel of in het buitengebied niet per se uit (vgl. Overijssel versus Utrecht); dit bespaart op de kosten voor de uitgifte en het bouwrijp maken van een nieuwe kavel voor de terugbouw van een woning. Dat is ook aantrekkelijker voor de deelnemer die zelf zijn eigen kavel kan gebruiken;
- Stel als gemeente in samenwerking met de provincie een gebiedskwaliteitsplan op, om richting te geven aan de ruimtelijke kwaliteitsverbetering;
- Fiscale regelingen kunnen de effectiviteit van de RvR-regeling negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld door het volledig belasten van de stakingsopbrengst. Nader onderzoek is nodig om te bepalen hoe hier het best mee kan worden om gegaan;
- Uitvoering van de RvR-regeling door regionale partijen is aantrekkelijk, maar is niet eenvoudig te realiseren. Ondersteuning in gebiedsgerichte aanpakken kan ervoor zorgen dat de uitvoering goed wordt geregeld;
- Fondsconstructies lijken perspectiefrijk voor RvR-regeling, maar komen nog zelden van de grond. Goede afspraken moeten worden gemaakt over zo'n fonds.



## Literatuur

Blom, G.E. en R. Groot, *Verkenning Vrijkomende Agrarische Bebouwing en Groen wonen. wonen in een schuur, mag dat?* 2003.

Daalhuizen, F. en L. Janssen-Jansen, 'Het varkensland herschappen'. In: *Rooilijn* 4 (2002).

*De Gelderlander*, 'Interesse voor villabouw op platteland'. 26 februari 2002.

KPMG Business Advisory Services B.V., *Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte en Ontwikkelingsmaatschappij Glastuinbouw; Leereffecten*. In opdracht van PPS Bureau Landelijk gebied. 2001.

Meeus, *Instrumenten voor verplaatsingen intensieve veehouderij*. 2003.

Noorduyn, L., 'Woningen in het buitengebied leveren nu eenmaal fors geld op'. In: *Landwerk* 4 (2000).

Provinciale Staten Limburg, POL-aanvulling Ruimte voor Ruimte Zuid-Limburg. 2003.

Provincie Gelderland, *Evaluatierapport over eerste tranche van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) in Gelderland*. Door projectteam Ruimte voor Ruimte van provincie. (Rapport is compilatie van het evaluatierapport van de onderafdeling Milieukwaliteit en de rapportage van de begeleidingscommissie). 2000.

Provincie Zuid-Holland, *Ruimte voor Ruimte in Zuid-Holland*. 2003.

Reconstructiecommissie De Hilver, *Uitvoering Pilot Reconstructie*. Evaluatierapport periode januari 2000-oktober 2002. 2002.

Reconstructiecommissie Pilot Gemert-Bakel, *Pilot reconstructie Gemert-Bakel*. Eindrapportage: Evaluatierapport periode april 2000 tot oktober 2002. Vastgesteld door de Reconstructiecommissie Pilot Gemert-Bakel op 23-9-2003. 2002.

*Staatscourant*, 17 maart 2000 (document Regeling Bedrijfsbeëindiging Veehouderij).

*Staatscourant*, 28 september 2001 (Document besluit openstelling Regeling beëindiging veehouderijtakken en vaststelling subsidiebedragen).

**Gebruikte en Relevante websites:**

[www.agriholland.nl](http://www.agriholland.nl)

[www.d66overijssel.nl](http://www.d66overijssel.nl)

[www.kleinekernen.nl](http://www.kleinekernen.nl) (archieff, augustus 2002)

[www.limburg.nl](http://www.limburg.nl)

[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl) (1) ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl) > mestloket > vragen > tweede openstelling RBV)

[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl) (2) (correspondentie met het parlement)

[www.ruimtevoorruimte.com](http://www.ruimtevoorruimte.com) (van ontwikkelingsmaatschappij RvR in Brabant)

# Bijlage 1      Geïnterviewde deskundigen en deelnemers workshops

## **Geïnterviewde deskundigen**

### *Provincie Overijssel*

Ben Veldboom, Martin Tijhuis (beleidsmedewerkers eenheid ruimte, wonen en bereikbaarheid)

### *Provincie Noord-Brabant*

Lesley Herbert (projectleider Ruimte voor Ruimte)

### *Provincie Limburg*

Lennard van Damme (projectleider Ruimte voor Ruimte)

### *Provincie Utrecht*

Martin Overbeek (beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening)

### *Provincie Gelderland*

Leon Ruesen, Fons Goselink (projectbureau Ruimte voor Ruimte, afdeling Ruimte, Economie en Welzijn)

### *Gemeente Nederweert*

Petra Philips, Joyce Dirkx (juridische beleidsmedewerker, beleidsmedewerker RO en tevens coördinator 'Ruimte voor Ruimte'-regeling)

### *Gemeente Gemert-Bakel*

Harrie Verkampen (wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Financiën)

### *Gemeente Woudenberg*

Mw. I.K. Kuperus (beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening)

### *Gelderse Milieufederatie*

Dhr. Van Loenen-Martinet (beleidsmedewerker Natuur en Landschap)

### *GLTO Deventer*

Tjerk Elzinga (specialist Ruimtelijk Beleid)

**Deelnemers expertmeeting 'Toepassing Ruimte voor Ruimte-regeling bij herstructurering glastuinbouw in Zuid-Holland'**

(17 december 2003, 14.30-17.00 uur, provinciehuis Zuid-Holland, Organisatie: LEI)

*Aanwezig*

Hans Schouffoer (provincie Zuid-Holland, hoofd bureau Oost)  
Hans Bor (provincie Zuid-Holland, glastuinbouw)  
Mariëlle Heymink (provincie Zuid-Holland, RvR-regeling)  
Hans Griep (LNV Zuidwest, Nota Ruimte)  
Kees van Drunen (LNV Zuidwest, glastuinbouw)  
Michiel Cappendijk (WLTO, glastuinbouw)  
Eddy Lamberts (WLTO-advies, glastuinbouw)  
Lex Arkesteijn (Grontmij)  
Tineke Groenewegen (AM Wonen BV)  
Bas Maenen (ING Bank Berkel en Rodenrijs)  
Hans Vis (VEK adviesgroep)  
Jan Barten (Vollebregt Barten, makelaar glastuinbouw)  
Dianne Westendorp (Overwater Adviesbureau BV)  
Aad Janssen (Agro Adviesbureau Naaldwijk)  
Marc Ruijs (LEI, onderzoeker glastuinbouw)  
Theo Vogelzang (LEI, onderzoeker bestuur en beleid)  
Mireille Woud (LEI, onderzoeker ruimtelijk en regionaal beleid)

**Expertmeeting 'Aanzet toepassing Ruimte voor Ruimte-regeling Noord Nederland'**

Anne Jan Hamming (provincie Drenthe)  
Douwe Bijlsma (LNV Noord)  
Bernhard Hanskamp (provincie Drenthe)  
Barend Buis (provincie Drenthe)  
Bert Scheper (provincie Friesland)  
Wytze Coenrady (gemeente Ooststellingwerf)  
Bernie Jenster (Staatsbosbeheer regio Drenthe)  
Jans Kamping (gemeente Westerveld)  
Gerco Dam (DLG)  
Theo Vogelzang (LEI, onderzoeker bestuur en beleid)  
Stijn Reinhard (LEI, hoofd sectie ruimtelijk en regionaal beleid)  
Mireille Woud (LEI, onderzoeker ruimtelijk en regionaal beleid)



**Deelnemers Workshop 'Perspectief Ruimte voor Ruimte-regeling'**  
(1 juli 2003; 9.30-13:00 uur, Jaarbeurs Utrecht, Organisatie:LEI)

Mw. I. Neven (Alterra Research inst. voor de Groene Ruimte)  
Dhr. F. Kistenkas (Alterra Research inst. voor de Groene Ruimte)  
Dhr. C.A. Balduk (Alterra Research inst. voor de Groene Ruimte)  
Dhr. K.H.M. van Bommel (LEI)  
Mw. M. Woud (LEI)  
Dhr. A.J. Reinhard (LEI)  
Dhr. T. Vogelzang (LEI)  
Dhr. J.J. Griep (Ministerie LNV Directie Zuid West)  
Dhr. F. Goselink (Provincie Gelderland)  
Dhr. L. Herbert (Provincie Noord-Brabant)  
Dhr. D. Bijlsma (Ministerie van LNV, Directie Noord)  
Dhr. B. Veldboom (Provincie Overijssel)  
Dhr. A. van Klinken (Provincie Groningen)  
Dhr. P.H. Dijkstra (DLG)  
Mw. K.A.M. van den Heuvel (Ecorys-NEI)  
Dhr. H. v/d Burg (VROM-DG Ruimte)  
Dhr. G. Elzinga (ARCADIS)  
Mw. A.G. van Embden (Ministerie van LNV, Directie Noord-West)  
Dhr. D.J. Harms (VROM-DG Ruimte)  
Mw. G.M. van der Vliet (Stichting Nationaal Groenfonds)  
Mw. I. Snippe-Hoijting (Gemeente Borger-Odoorn)  
Dhr. F.P. Buchner (Rijksdienst Monumentenzorg, Regio West)  
Mw. S.L. van Golberdinge (OD-PPC-ZH)  
Dhr. F.J. van Beerendonk (ZLTO)  
Dhr. A. de Koning (NVM AOG)  
Mw. E.A. de Boer (NVM AOG)  
Dhr. H. Verkerk (NVM AOG)  
Dhr. N.J. Lameijer (LTO Nederland)  
Dhr. M. Kerstens (BMC)  
Dhr. R.G.H. van Muilekom (BMC)  
Dhr. W.E.H. Sloots (BMC)  
Dhr. M. Boogaard (DLV)  
Dhr. B.A. Wolters (Fortis Vastgoed)  
Dhr. Boer (Provincie Zuid-Holland)