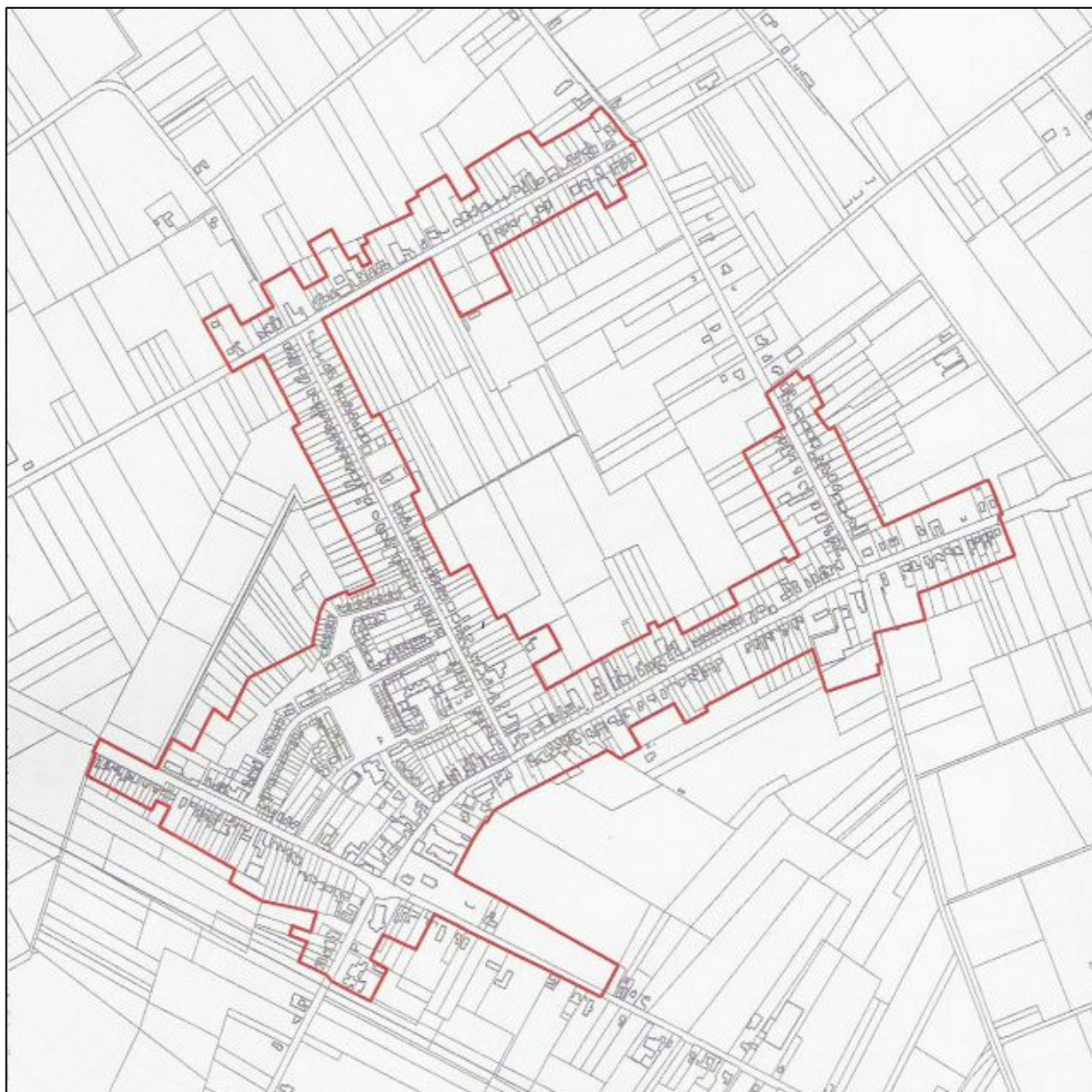


Bebouwingscontouren in werking

Een onderzoek naar de doorwerking van het contourenbeleid van de provincie Limburg.



T.H.M. Jellema
2 augustus 2007

S1309765
Technische Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen



RUG

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	6
1.1 Algemeen	6
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Doelstelling	6
1.4 Vraagstelling	6
1.5 Aanpak	7
1.6 Leeswijzer	7
2. Achtergronden.....	8
2.1 Algemeen	8
2.2 Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra	8
2.3 Nota Ruimte	8
2.4 Verhandelbare ontwikkelingsrechten.....	9
2.5 Rood voor groen	9
2.6 Ruimte voor Ruimte.....	10
3. Contourenbeleid	11
3.1 Aanleiding	11
3.2 Plangebied	11
3.3 Totstandkoming.....	13
3.4 Planinhoud.....	16
3.5 Status en Procedure.....	20
4. Beeldvorming doorwerking	21
4.1 Onderzoeksopzet.....	21
4.2 Interviews	23
4.3 Evaluatie.....	29
5. Conclusie en aanbevelingen.....	33
Literatuurlijst.....	35
Bijlage 1. Werkwijze onderzoek	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 2. Stappenschema contourenbeleid	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 3. Voorbeelden contouren.....	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 4. Theoretische achtergronden	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 5. Geselecteerde gemeenten.....	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 6. Vragenlijst interviews.....	Error! Bookmark not defined.
Bijlage 7. Vragen en antwoorden interviews gemeenten	Error! Bookmark not defined.

Voorwoord

Dit onderzoek is verricht in het kader van het afstuderen van de opleiding Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit te Groningen. In dit onderzoek wordt een beeld geschetst over de doorwerking van het contourenbeleid van de provincie Limburg naar de gemeenten toe welke met de uitvoering van dit beleid te maken krijgen. Het contourenbeleid is opgesteld om onnodige bebouwing in het landelijke gebied van Limburg te voorkomen en hiermee het waardevolle landschap te beschermen.

Ik heb voor dit onderwerp gekozen omdat ik altijd al geïnteresseerd ben geweest in het samenspel van het stedelijke en het landelijke gebied in de ruimtelijke ordening. Dit onderzoek was leerzaam, vooral omdat het mij meer inzicht heeft gegeven in de werking van het ruimtelijke beleid in de praktijk en de ontwikkelingen die daarin op dit moment gaande zijn. Wat betreft deze ontwikkelingen is dit beleid een mooi voorbeeld van de overgang van een ruimtelijke ordening op basis van toelatingsplanologie naar een ordening op basis van ontwikkelingsplanologie.

Mijn dank gaat uit naar mijn afstudeerbegeleider T. van der Meulen. Vooral om zijn behulpzaamheid en de inzichten die hij mij heeft gegeven tijdens het uitvoeren van dit onderzoek. Daarnaast gaat mijn dank ook uit naar de medewerkers van de afdeling ruimtelijke ordening bij de provincie Limburg, de gemeente Echt-Susteren, de gemeente Nuth, de gemeente Schinnen en de gemeente Weert die mij geholpen hebben met mijn vele vragen betreffende de inhoud en de uitvoering van het provinciale contourenbeleid.

T.H.M. Jellema

Samenvatting

Het stad en land vraagstuk is tegenwoordig in de ruimtelijke ordening van Nederland een groot punt van aandacht. Door de verstedelijking van Nederland met de daarbij samengaande vervlechting van functies in het landelijke gebied moet er doordacht worden omgegaan met de beschikbare ruimte van het landelijke gebied. De provincie Limburg heeft onder andere het contourenbeleid opgesteld om verdere verstedelijking van het landelijke gebied in deze provincie te voorkomen (1999/2005). Dit wil men bereiken door middel van het vastleggen van contouren (lijnen) waarmee de uiterste bebouwingsgrens voor een kern wordt aangegeven. Bebouwing buiten de contouren is enkel mogelijk indien er een tegenprestatie getroffen wordt door de initiatiefnemer en het beoogde initiatief geen belemmering of beperking vormt voor de ontwikkeling en behoud van het landelijke gebied.

Het doel van dit onderzoek is om te bepalen in hoeverre de gestelde beleidsdoelen en de werkwijze van het contourenbeleid in de praktijk haalbaar zijn. Om hierover een beeld te krijgen zal er gekeken worden naar de doorwerking van het provinciale contourenbeleid naar de gemeenten toe. In dit onderzoek wordt met “doorwerking” bedoeld de wijze waarop het contourenbeleid in de praktijk concreet gestalte krijgt. Het onderzoek is kwalitatief van aard en bestaat uit een veldonderzoek door middel van interviews met de provincie en een aantal betrokken gemeenten. Op basis van de gegevens van deze interviews wordt een evaluatie verricht. Met de gegevens van de interviews en de evaluatie wordt een beeld geschetst over de doorwerking van het contourenbeleid. De evaluatie is onderverdeeld in een evaluatie naar proces en een evaluatie naar object. Bij de evaluatie naar proces worden de effecten en knelpunten tussen de verschillende actoren in het beleidsproces van het contourenbeleid onderzocht en bij de evaluatie naar object worden de effecten en knelpunten van de ruimtelijke uitwerking van het contourenbeleid onderzocht.

De effecten en knelpunten die naar voren komen bij de evaluatie naar object laten zien dat het contourenbeleid algemeen gezien een goed beleidsinstrument vormt om het landelijke gebied te beschermen tegen onnodige bebouwing maar dat er in de praktijk wel nog de nodige knelpunten zijn. Voornamelijk de mogelijke invulling van de tegenprestatie anders dan de Provinciale Ontwikkelingszone Groen waarden (POG) vormt nog een belangrijk knelpunt. Het blijkt in de praktijk mogelijk te zijn dat initiatiefnemers en gemeenten met een eigen voorstel kunnen komen voor invulling van de tegenprestatie. Dit neemt echter veel tijd in beslag vanwege het vele overleg dat nodig is en vanwege de beoordeling van de provincie of de tegenprestatie voldoet aan de doelstellingen van het contourenbeleid.

De effecten en knelpunten die naar voren komen bij de evaluatie naar proces laten zien dat de flexibiliteit van het contourenbeleid door middel van de verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORm) maatwerk mogelijk maakt maar dat werkwijze hierdoor langdurig is. Dit blijkt in de praktijk vooral te komen door het overleg dat nodig is met de kwaliteitscommissie en de provincie om ieder initiatief te beoordelen op basis van de doelstellingen van het contourenbeleid.

Het contourenbeleid verkeert nog in een beginfase en er zijn dus nog de nodige punten welke nog aangepast kunnen worden. Het beleid is een vorm van ontwikkelingsplanologie en zal mede hierdoor nog een balans moeten vinden tussen de bedoelingen van de provincie enerzijds en de praktische uitvoerbaarheid voor gemeenten en initiatiefnemers die met dit

beleid te maken krijgen anderzijds. Geconcludeerd wordt dat de gestelde beleidsdoelen en de werkwijze van het contourenbeleid in de praktijk haalbaar blijken te zijn, maar dat er nog enkele punten zijn die verbeterd kunnen worden. Voornamelijk de invulling van de tegenprestatie en de langdurige werkwijze vormen hierbij belangrijke punten van aandacht.

De volgende aanbevelingen kunnen gegeven worden voor een eventuele verbetering van het contourenbeleid op basis van de geschetste doorwerking:

- De provincie kan zorgen voor meer openheid en duidelijkere informatie over de mogelijkheden wat betreft een eigen invulling van de tegenprestatie. De doorwerking laat zien dat de gemeenten en initiatiefnemers veelal nog onbekend zijn met de mogelijkheden van het beleid in verband met de Verhandelbare Ontwikkelingsrechten methodiek (VORM). Eventueel kan in het contourenbeleid de eigen invulling van de tegenprestatie voorop gesteld worden en als mogelijke reguliere invulling, met een snellere procedure, een bijdrage gedaan worden aan de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) voorstellen;
- De kwaliteitscommissie kan eventueel een duidelijker adviserende rol krijgen. In de praktijk blijkt het van belang te zijn dat deze commissie meer medewerking verleent bij het zoeken naar oplossingen;
- De provincie kan eventueel meer reguliere mogelijkheden in het contourenbeleid opnemen voor een invulling van de tegenprestatie dan enkel de invulling van de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) zoals bijvoorbeeld een investering in vitaal platteland of de leefbaarheid van de kernen. Dit kan de procedure versnellen en de invulling vergemakkelijken. De invulling kan dan uitgebreid worden door naast het verrichten van een tegenprestatie in deze gebieden, ook andere mogelijkheden in het contourenbeleid op te nemen afhankelijk van de initiatieven waarbij de plaatselijke ruimtelijke kwaliteit in het landelijke gebied verbeterd wordt, bijvoorbeeld een investering in vitaal platteland of in de leefbaarheid van de kernen.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Het stad en land vraagstuk is tegenwoordig in de ruimtelijke ordening van Nederland een groot punt van aandacht. Door de verstedelijking van Nederland met de daarbij samengaannde vervlechting van functies in het landelijke gebied moet er doordacht worden omgegaan met de beschikbare ruimte van het landelijke gebied. De overheid draagt zorg voor een goede ruimtelijke kwaliteit van het stedelijke en landelijke gebied in Nederland. Dit betekent dat de overheid voor het landelijke gebied duidelijk beleid moet formuleren om vergaande verstedelijking van het landelijke gebied te voorkomen en om waardevolle gebieden en landschapselementen in het landelijke gebied te beschermen. Het Rijk maakt op het landelijke niveau ruimtelijke plannen en beleid om dit na te streven. De provincies geven op hun beurt hier weer invulling aan op een regionaal niveau. De provincie Limburg heeft onder andere het contourenbeleid opgesteld om verdere verstedelijking van het landelijke gebied in deze provincie te voorkomen (1999/2005).

1.2 Probleemstelling

Met het contourenbeleid probeert de provincie Limburg de verdere verstedelijking van het landelijke gebied te beperken door middel van het vastleggen van contouren (lijnen) waarmee de uiterste bebouwingsgrens voor een kern wordt aangegeven. Bebouwing buiten de contouren is enkel mogelijk indien er een tegenprestatie geleverd wordt door de initiatiefnemer en het beoogde initiatief geen belemmering of beperking vormt voor de ontwikkeling en het behoud van het landelijke gebied. De vraag hierbij is of het contourenbeleid een geschikt beleidsinstrument vormt om het landelijke gebied te beschermen tegen onnodige bebouwing en om hier gewenste ontwikkelingen in het landelijke gebied mogelijk te maken.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te bepalen in hoeverre de gestelde beleidsdoelen en de werkwijze van het contourenbeleid in de praktijk haalbaar zijn. Om hierover een beeld te krijgen zal er in dit onderzoek gekeken worden naar de doorwerking van het provinciale contourenbeleid naar de gemeenten toe.

1.4 Vraagstelling

Bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvraagstelling: “wat is de doorwerking van het huidige contourenbeleid van de provincie Limburg zoals vastgesteld in juni 2005?”. In dit onderzoek wordt met “doorwerking” bedoeld de wijze waarop het contourenbeleid in de praktijk concreet gestalte krijgt.

Om een duidelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraagstelling zal een antwoord gegeven worden op de onderstaande vragen.

- Wat beoogt de provincie te bereiken met het contourenbeleid?
- Wat is de inhoud van het contourenbeleid?
- Wat is de wijze waarop het contourenbeleid wordt uitgevoerd in de praktijk?
- Wat zijn de (zichtbare) resultaten van het contourenbeleid in de praktijk?

1.5 Aanpak

Het onderzoek is kwalitatief van aard en bestaat uit een veldonderzoek door middel van diepte interviews met de provincie en een aantal betrokken gemeenten. Op basis van de gegevens hiervan wordt een evaluatie verricht. Met de gegevens van de interviews en de evaluatie wordt een beeld geschetst over de doorwerking van het contourenbeleid. De evaluatie is onderverdeeld in een evaluatie naar proces en een evaluatie naar object. Bij de evaluatie naar proces worden de effecten en knelpunten tussen de verschillende actoren in het beleidsproces van het contourenbeleid onderzocht en bij de evaluatie naar object worden de effecten en knelpunten van de ruimtelijke uitwerking van het contourenbeleid onderzocht. De aanpak en werkwijze van dit onderzoek is op schematische wijze weergegeven in bijlage 1.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden enkele relevante achtergronden en beleidsinstrumenten van het contourenbeleid toegelicht. Het derde hoofdstuk beschrijft de aanleiding, totstandkoming, planinhoud en de status en procedure van het contourenbeleid. Het vierde hoofdstuk geeft een beeld van de doorwerking van het contourenbeleid en beschrijft de onderzoeksopzet, geeft een overzicht van de gehouden interviews en geeft een evaluatie van het contourenbeleid op basis van de gegevens van de interviews. Het vijfde hoofdstuk geeft een conclusie en aanbevelingen op basis van de interviews en de evaluatie.

2. Achtergronden

2.1 Algemeen

Dit hoofdstuk behandelt een aantal relevante achtergronden en beleidsinstrumenten van het contourenbeleid. Aan het einde van iedere paragraaf wordt kort aangegeven wat de betekenis van het onderwerp is voor het contourenbeleid. In dit hoofdstuk zullen de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX, 1994), de Nota Ruimte (2004), het begrip verhandelbare ontwikkelingsrechten en de beleidsinstrumenten Rood voor Groen en Ruimte voor Ruimte kort toegelicht worden.

2.2 Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX, 1994) is gebaseerd op de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988). De aandacht voor de vergrote milieuproblematiek vormde de aanleiding voor de uitbreiding van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. De VINEX geeft aan dat de belasting van het milieu onder andere verminderd kan worden door een juiste ruimtelijke inrichting. In de VINEX wordt dit vertaald naar een gereduceerde mobiliteitsbehoefte. Dit betekent dat de ruimte voor bedrijven en woningen in eerste instantie gezocht moet worden in het bestaande stedelijke gebied, vervolgens aan de rand van het stedelijke gebied en als laatste pas op afstand van het stedelijke gebied. Deze aanpak van de VINEX wordt de compacte stad benadering genoemd wat zorgt voor het behoud van de open ruimten en een duidelijke scheiding tussen het stedelijke en landelijke gebied.

Naast de compacte stad benadering heeft het Rijk voor de bescherming van de open ruimten in de VINEX een aantal restrictieve gebieden opgenomen. In deze gebieden wil het Rijk verstedelijking van het landelijke gebied tegengaan. Deze gebieden liggen in de delen van Nederland waar de stedelijke druk hoog is. Bij de restrictieve gebieden wordt er een onderscheid gemaakt tussen restrictieve gebieden waar het Rijk voor verantwoordelijk is en gebieden waar de provincies voor verantwoordelijk zijn. Voor de provincie Limburg wordt in de VINEX de verstedelijking van het Mergelland en de daarbij gelegen bufferzones in principe afgewezen.

De VINEX vormde daardoor de aanleiding tot een herziening van het provinciale streekplan (1999) waarin de Provincie Limburg het contourenbeleid heeft opgenomen om het landelijke gebied van Zuid-Limburg te beschermen tegen onnodige bebouwing.

2.3 Nota Ruimte

De Nota Ruimte (2004) vervangt grotendeels de ruimtelijke relevante rijksnota's en planologische kernbeslissingen behorende bij de VINEX. In deze nota is het vooral de manier van sturing die veranderd is ten opzichte van de voorgaande nota's. De nadruk komt hierdoor meer te liggen op het "hoe" in plaats van de beleidsinhoud "wat". Het aantal regels dat het Rijk de lagere overheden oplegt is sterk verminderd. Daarbij staat meer ruimte voor decentrale afwegingen voorop. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid komt meer te liggen bij de lagere overheden. De nota legt de nadruk op het begrip

ontwikkelingsplanologie en geeft minder aandacht aan het begrip toelatingsplanologie dat gebruikelijk was in de voorgaande nota's. Dit betekent dat de nadruk komt te liggen op het mogelijk maken van gewenste vormen van ruimtegebruik in plaats van het toelaten van gewenste vormen van ruimtegebruik.

De Nota Ruimte biedt de randvoorwaarden voor het behoud en ontwikkeling van waardevolle landschappen in Nederland. In dit kader zijn een aantal nationale landschappen in de nota opgenomen om gebieden te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen zoals onnodige bebouwing. De nationale landschappen zijn gebieden met unieke kernkwaliteiten. Het behoud door ontwikkeling is bij de nationale landschappen het uitgangspunt voor het ruimtelijke beleid. Bij de ontwikkeling moeten de kernkwaliteiten van het gebied behouden blijven of worden versterkt. Dit betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn als de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden.

Voor de provincie Limburg heeft de Nota Ruimte het Heuvelland aangewezen als nationaal landschap. Daarbij staan de volgende kernkwaliteiten voorop: het schaalcontrast van zeer open naar besloten, het groene karakter en het reliëf.

De Nota Ruimte heeft mede geleid tot de herziening van het contourenbeleid (2005) en heeft ervoor gezorgd dat de werkwijze van het contourenbeleid aanzienlijk veranderd is.

2.4 Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Het idee verhandelbare ontwikkelingsrechten is uit de Verenigde Staten afkomstig. In de provincie Limburg wordt dit concept op het moment van schrijven (2007) uitgeprobeerd. Het begrip is gebaseerd op het voor-wat-hoort-wat beginsel. Het begrip verhandelbare ontwikkelingsrechten betekent dat als een projectontwikkelaar iets wilt ontwikkelen, deze zal moeten beschikken over de rechten om het initiatief uit te kunnen voeren. Of een initiatief uitgevoerd kan worden is vastgelegd in het beleid van de plaatselijke overheid. De overheid geeft aan waar de rechten gekocht mogen worden en waar de rechten ingezet kunnen worden. Als een projectontwikkelaar niet beschikt over de rechten om het initiatief uit te voeren, dan kan de projectontwikkelaar deze rechten kopen van de grondeigenaar waar de grond van gekocht wordt. Het kan ook voorkomen dat door een herbestemming van een gebied bepaalde rechten voor ontwikkeling komen te vervallen. In dit geval zal de grondeigenaar gecompenseerd worden door het verkrijgen van rechten om een ontwikkeling op een andere plaats waar dit wel mogelijk is te kunnen uitvoeren.

De methodiek van het contourenbeleid om bebouwing buiten de contouren mogelijk te maken is een vorm van beleid dat merendeels gebaseerd is op het begrip verhandelbare ontwikkelingsrechten.

2.5 Rood voor groen

Het Rood voor Groen beleidsinstrument gaat ervan uit dat er een bijdrage door de initiatiefnemer aan de kwaliteitsverbetering van het groen gedaan wordt. Het Rood voor Groen beleid is de officiële benaming voor wat ook wel de nieuwe landgoederen genoemd wordt. Dit beleid biedt de mogelijkheid om buiten de kernen en de contouren van het contourenbeleid nieuwe bebouwing oftewel rode functies te creëren in combinatie met voldoende groen erbij. Het uitgangspunt van dit beleid is dat de groenstructuur rondom de

steden en de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) versterkt worden. De doelstelling hierbij is het realiseren van nieuwe natuur in de vorm van landgoederen. De Rood voor Groen projecten worden niet in de gehele provincie Limburg toegestaan. Het beleid houdt in dat er voor de aanleg van 1 nieuw gebouw 10 hectare nieuw groen moet worden aangelegd of in het geval van een bestaand gebouw moet er 5 hectare nieuw groen worden aangelegd.

Bij een Rood voor Groen project dient er een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en de overheid opgesteld te worden waarin is vastgesteld hoe de compenserende groene functie in samenhang met de rode functie gefinancierd en uitgevoerd wordt. Een groot voordeel van deze regeling is dat de overheid door middel van samenwerking met private partijen beleidsdoelen kan realiseren die anders niet mogelijk zouden zijn of pas na lange tijd zouden kunnen worden gerealiseerd.

Het Rood voor Groen beleidsinstrument biedt een mogelijkheid om te kunnen bouwen buiten de contouren die zijn vastgesteld in het contourenbeleid.

2.6 Ruimte voor Ruimte

Het hoofddoel van de Ruimte voor Ruimte regeling is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit door het slopen van bedrijfsgebouwen die niet in het landschap passen en daarmee een aantasting vormen van het landschap. In ruil voor het slopen van bedrijfsgebouwen mogen op passende locaties een of meer compensatiewoningen worden gebouwd. De ontstening van het landschap en het daarbij niet aantasten van cultuurhistorische en landschappelijke waarden staat in deze regeling voorop. Het slopen van de bedrijfsgebouwen wordt gefinancierd door de aanleg van compensatiewoningen. Bij de Ruimte voor Ruimte regeling gaat het er niet om zoveel mogelijk sloop in combinatie met compensatiewoningen te realiseren maar om de regeling toe te passen daar waar sloop en vervangende nieuwbouw leiden tot kwaliteitswinst. De regeling stelt dat voor nieuwbouw gebruik gemaakt wordt van de ruimte rondom kernen en aangesloten wordt bij bebouwingsclusters en bebouwingslinten in het buitengebied. Hiermee wordt een te grote spreiding van woningen voorkomen en wordt het open karakter van het buitengebied behouden.

De Ruimte voor Ruimte regeling biedt een mogelijkheid om te kunnen bouwen buiten de contouren die zijn vastgesteld in het contourenbeleid.

3. Contourenbeleid

3.1 Aanleiding

De aanleiding voor het opstellen van het contourenbeleid vormde de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1995/1996). In deze rijksnota wordt de verstedelijking van het Mergelland en de daarbij behorende bufferzones in principe afgewezen. Daarbij werd beoogd dat de verstedelijking van het landelijke gebied in beginsel wordt afgewezen. Om te voldoen aan de VINEX opdracht moet er door de provincie invulling gegeven worden aan het gestelde restrictieve beleid uit deze nota. Het Rijk opteerde in dit beleid om contouren vast te leggen om de verstedelijking van het landelijke gebied te voorkomen.

De VINEX vormde de aanleiding tot een streekplanherziening (1998). Tijdens het doorlopen streekplanherzieningstraject is gebleken dat er voor het open ruimte beleid sprake was van een urgentie en dat in tegenstelling tot de overige beleidsaspecten er voor de streekplanherziening sprake was van een gedetailleerder schaalniveau. Hierdoor was een apart herzieningstraject gerechtvaardigd.

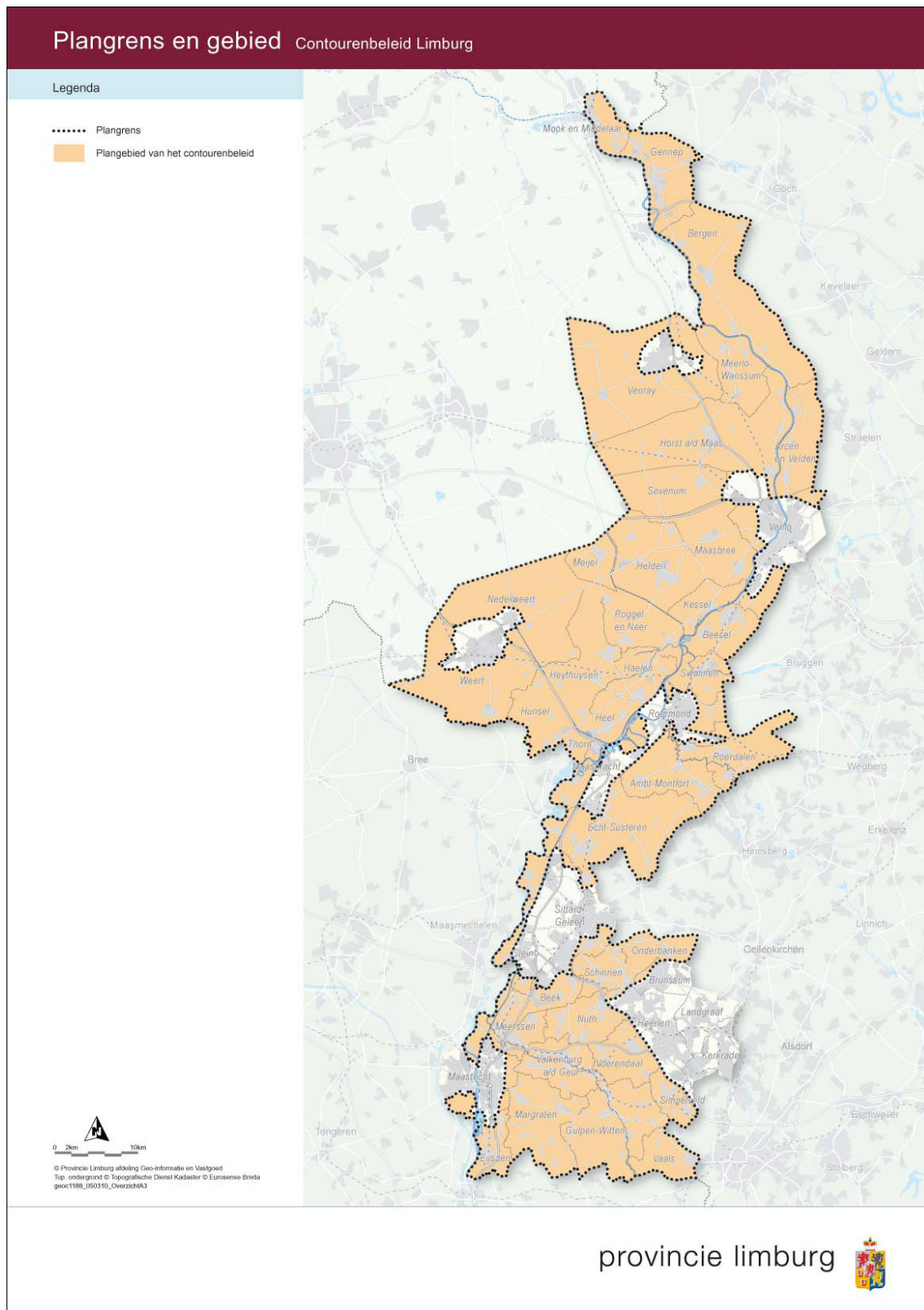
De voornaamste reden voor de beleidsaanscherping van het restrictieve beleid was het voorkomen van verdere verstedelijking van het unieke gebied van het Heuvelland. Het behoud en ontwikkeling van de aanwezige waarden stond hierbij voorop. Vanuit deze waarden werden de hoofdlijnen van het beleid opgesteld. Het restrictieve beleid van de VINEX (1994) sloot aan bij het reeds geldende open ruimte beleid van de provincie Limburg om het Heuvelland te vrijwaren van stedelijke ontwikkeling.

Met de streekplanherziening van 1999 is het contourenbeleid ingevoerd. Een aantal jaar na de invoering van het contourenbeleid van 1999 is gebleken dat dit beleid onvoldoende flexibiliteit bood. Met name bij ontwikkeling en projecten van algemeen belang omdat deze vanwege hun aard en omvang niet goed bij de bestaande bebouwing bleken in te passen. Daarnaast was er sprake van knelpunten met betrekking tot de bouw van woningen voor de plaatselijke bevolking.

Door de hernieuwde discussie over het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van het landelijke gebied is het contourenbeleid in een nieuw daglicht komen te staan. Dit vormde aanleiding tot een herziening in 2005 van het contourenbeleid. Het herziene contourenbeleid is aanzienlijk veranderd ten opzichte van het voorgaande contourenbeleid door de introductie van de Verhandelbare Ontwikkelingsrechten methodiek, afgekort genoemd VORM.

3.2 Plangebied

Het contourenbeleid is van toepassing op de gehele provincie Limburg. Er kan binnen het beleid een onderverdeling worden gemaakt in contouren van Zuid-Limburg en contouren van Noord- en Midden-Limburg. Het plangebied is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Plangebied van het contourenbeleid (bron: website provincie Limburg, internetadres: <http://www.limburg.nl>).

Het plangebied omvat bijna de gehele provincie Limburg met uitzondering van de stedelijke gebieden van Venray, Venlo, Weert, Roermond, de Westelijke Mijnstreek, Parkstad Limburg en Maastricht. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het plangebied Zuid-Limburg enerzijds en het plangebied Noord- en Midden-Limburg anderzijds. De grens tussen deze twee plangebieden vormt de gemeentegrens tussen de gemeenten Echt-Susteren en Sittard-Geleen.

De contouren van het plangebied Zuid-Limburg met uitzondering van de kernen in het Maasdal, zijn vastgesteld in de streekplanherziening van 1999 met de invoering van het contourenbeleid van de provincie Limburg. De contouren van het plangebied Zuid-Limburg voor de kernen gelegen in het Maasdal en het plangebied Noord- en Midden-Limburg zijn vastgesteld in de herziening van het provinciaal omgevingsplan van 2005 waarin het contourenbeleid herzien is. De contouren van Noord- en Midden-Limburg zijn bij de invoering “verbale contouren” genoemd omdat deze nog niet definitief vastlagen en de contouren in het Maasdal hebben de aanduiding “contour nog te bepalen” gekregen. In beide gevallen zijn deze nu wel vastgelegd en worden nu contouren genoemd zoals in Zuid-Limburg al het geval is.

De manier waarop de contouren bepaald zijn is in de beide plangebieden verschillend. Voor de kernen in het plangebied Zuid-Limburg, met uitzondering van de kernen gelegen in het Maasdal, zijn de contouren bepaald door deze strak langs de bestaande bebouwing te trekken. Hierbij is tijdens het opstellen rekening gehouden met de vigerende bestemmingsplannen en de uitbreidingsgebieden¹ van de gemeenten. Voor de kernen in het plangebied Noord- en Midden-Limburg zijn de contouren bepaald op basis van de vigerende bestemmingen in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Hierbij is tijdens het opstellen geen rekening gehouden met de uitbreidingsgebieden van de gemeente. Er is hierbij wel rekening gehouden met initiatieven die bij de gemeente reeds in behandeling waren.

3.3 Totstandkoming

Het open ruimte beleid van de provincie Limburg voor de invoering van het contourenbeleid had al als doelstelling een concentratie van de verstedelijking en een restrictief beleid in het landelijke gebied. Dit beleid was van toepassing op het landelijke gebied van Zuid-Limburg.

Bij het realiseren van deze doelstellingen kwamen de volgende punten naar voren:

- de open ruimte van het Heuvelland vrijwaren van stedelijke ontwikkeling;
- het concentreren van economische ontwikkelingen en werkgelegenheid in de stedelijke gebieden;
- het voeren van een gedifferentieerd kernenbeleid in het landelijke gebied waarbij de nadruk gelegd werd op het maximaal bouwen voor de eigen woningbehoefte;
- Bij uitbreidingen allereerst de mogelijkheden van de bestaande woningvoorraad en de inbreidings- en verdichtingsmogelijkheden optimaal benutten. Als dit onvoldoende mogelijkheden biedt dan zoeken naar uitbreidingsmogelijkheden waarbij rekening wordt gehouden met het ruimtelijke spreidingsbeleid en met de waarden van natuur en landschap.

¹ De uitbreidingsgebieden behoren bij nog niet geheel of gedeeltelijk gerealiseerde plannen van gemeenten voor uitbreiding en plannen van gemeenten die al in een afwegingsproces betrokken waren ten tijde van het opstellen van de contouren.

Dit heeft geleid tot een uitwerking van beleid voor wonen en werken in het landelijke gebied waarbij voor de woningbouw richtcijfers per kern zijn aangegeven en een fasering van de woningbouw werd gehanteerd. Daarnaast werden er voor werkplaatsen in de regio bedrijventerreinen en kantorenlocaties aangewezen.

Een probleem dat zich voordeed met dit beleid was een gebrek aan aandacht voor een duidelijke kwaliteit van de inrichting. Dit heeft samen met de doelstellingen van de VINEX (1995/1996) waarbij verstedelijking van het Mergelland werd afgewezen, geleid tot de aanzet voor een streekplanherziening waarbij het open ruimte beleid werd herzien.

Enkele punten voor het nieuwe open ruimte beleid waren:

- het benadrukken van kwalitatieve doelstellingen naast de kwantitatieve doelstellingen;
- een beperking van de bouwmogelijkheden legt de nadruk op optimalisatie van de bestaande woningvoorraad en aandacht voor de sociale structuur en het voorzieningenniveau.

In 1996 is met betrokken gemeenten overleg gevoerd over de noodzaak tot aanscherping van het open ruimte beleid en de mogelijke wijze waarop dat zou moeten gebeuren. Daarbij werd bepaald dat het trekken van contouren die de definitieve bebouwingsgrens vormen waarbinnen bebouwd kan worden een effectieve manier is om de nieuwe beleidsdoelstellingen te realiseren.

De doelstellingen van het open ruimte beleid en de afnemende uitbreidingsbehoefte leidden tot de keuze om de locatiemarken doorslaggevend te laten zijn voor de vraag of ergens ontwikkelingen mogelijk zijn. Het behoud en verdere ontwikkeling van de open ruimte en de aanwezige waarden van het landschap stonden hierbij voorop. Dit is door de provincie Limburg het Basiskapitaal genoemd. Vanuit de waarden van het Basiskapitaal zijn de hoofdprincipes afgeleid die bepalend waren voor de wijze waarop de contouren tot stand zijn gekomen.

Het Basiskapitaal omvat onder andere de volgende waarden:

- aardkundige waarden;
- cultuurhistorische waarden zoals archeologie, historische geografie en monumenten;
- natuurwaarden zoals bossen, graslanden, plateau's, graften en holle wegen, bronnen en kwel gebieden, beken en beekdalen, groeven;
- waarden met betrekking tot de visueel ruimtelijke opbouw. Hieronder wordt verstaan dat de ruimtelijke kwaliteit ook wordt bepaald door de herkenbare ligging van dorpen in de dalen of op de plateau's. De afzonderlijke objecten zoals gehuchten, dorpen en bossen hebben ook in het landschap een eigen plaats met een zekere afstand tot elkaar. De scheidende werking van de open ruimten is hierbij waardevol. De waarde bestaat eruit dat de storende elementen ontbreken en dat de verstedelijking niet meteen zichtbaar is. Een hoge landelijke waarde wordt bepaald door het nog landelijke karakter met rustige en stille gebieden, de nabijheid van graften en bosranden en het weinige verkeer.

Tijdens het streekplanproces is duidelijk geworden dat vanwege het Basiskapitaal niet in alle gevallen ingestemd kan worden met de gevraagde ruimte door de gemeenten. De gemeenten konden hiertoe overhevelingsmogelijkheden tussen kernen binnen de gemeenten of tussen gemeenten onderling gebruiken om toch tegemoet te kunnen komen aan de ruimtevraag.

Met de streekplanherziening van 1999 is het contourenbeleid ingevoerd. In deze herziening zijn voor een aantal kernen in Zuid-Limburg contouren vastgelegd. Deze contouren geven de uiterste bebouwingsgrens aan. De contouren markeren dus hierbij de grens tussen gebieden waar wel en niet gebouwd kan worden. Het contourenbeleid heeft in deze streekplanherziening de status van Concrete Beleidsbeslissing (CBB) gekregen omdat er geen aanvullende beleidsbeslissingen aan het contourenbeleid onderhevig waren.

Een aantal jaren na de invoering van het contourenbeleid is gebleken dat het beleid onvoldoende flexibiliteit bood. Dit omdat het beleid niet meer uitbreidingsmogelijkheden van de bebouwing bood dan in de vigerende bestemmingsplannen vastgelegd was op het moment van de invoering. Bij ontwikkelingen en projecten van algemeen belang, die vanwege de aard en omvang niet goed bij de bestaande bebouwing zijn in te passen, bleek het moeilijk om maatwerk te leveren. Met het bouwen van woningen voor de autochtone bevolking kwamen ook problemen naar voren. Dit bracht de leefbaarheid van de kernen in het geding.

Een viertal vrijstellingen voor het contourenbeleid hebben een aanleiding gevormd om de flexibiliteit van het beleid mogelijk aan te passen. Daarnaast is het contourenbeleid in een ander daglicht komen te staan door een veranderde visie op het open ruimte beleid. De mogelijkheid voor het invoeren van contouren in Noord- en Midden-Limburg werd evenzo overwogen.

In 2003 is de herziening van het contourenbeleid van start gegaan door een begin te maken met het bepalen van conceptcontouren in Noord- en Midden-Limburg. Dit is na verloop van tijd stilgelegd naar aanleiding van de onzekerheden in de dan komende Nota Ruimte (2004).

In 2004 zijn een aantal conferenties gehouden waar gesproken is over het vigerende contourenbeleid en de mogelijke oplossingen ten aanzien van een mogelijke invoering van contouren voor Noord- en Midden-Limburg.

De provincie Limburg heeft tijdens de herziening het vigerende contourenbeleid geëvalueerd. Hierbij is naar voren gekomen dat het instrument contourenbeleid overeind dient te blijven. Volgens de evaluatie blijkt het contourenbeleid een goed instrument te zijn om de aanwezige natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden te beschermen. Echter als groot knelpunt geeft de evaluatie de starheid van het beleid aan. De evaluatie geeft aan dat er ruimere mogelijkheden zouden moeten zijn voor het overschrijden van de contouren.

Het doel van de herziening van het contourenbeleid is een flexibilisering van het beleid door een nieuwe balans aan te geven tussen ontwikkelingsmogelijkheden voor rode en groene functies en waarden. Dat wil zeggen een behoud en realisering van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waardevolle gebieden en daarnaast ruimte bieden voor de noodzakelijk geachte ontwikkelingen van het platteland en de stedelijke gebieden. Dit betekent een duurzame kwaliteitsverbetering door middel van ontwikkelingsplanologie en een gebiedsgerichte benadering zoals omschreven is in de Nota Ruimte (2004).

De flexibilisering van het contourenbeleid komt neer op de volgende punten:

- ruimere mogelijkheden voor het realiseren van maatschappelijke voorzieningen;
- meer flexibiliteit in de nieuwbouwmogelijkheden voor de eigen groei van kleine kernen;
- meer flexibiliteit bij de uitbreidingen van bedrijventerreinen en kantoren.

De provincie heeft tijdens de herziening geconstateerd dat de Provinciale Ecologische Structuur onvoldoende gerealiseerd wordt omdat de benodigde instrumenten ontoereikend of niet beschikbaar zijn. Er bleek een instrument te ontbreken voor ontwikkelingen van gebieden die vallen onder het Basiskapitaal. De provincie gaf hierbij aan dat het onder voorwaarden toestaan van ontwikkelingen buiten de contour mogelijkheden schept voor kwaliteitsverbetering van beschermde gebieden.

In 2005 is het herziene contourenbeleid door middel van een herziening van het Provinciale Omgevingsplan Limburg ingevoerd. Naast de reeds vastgestelde contouren voor enkele Zuid-Limburgse kernen zijn er contouren vastgesteld voor kernen in het Grensmaas gebied en kernen in Noord- en Midden-Limburg. De status van het contourenbeleid als concrete beleidsbeslissing (CBB) is bij de herziening van het contourenbeleid ingetrokken. Dit is gedaan omdat de contour niet meer de grens markeert waar wel en niet gebouwd kan worden, maar de grens markeert waar zonder en met tegenprestatie gebouwd kan worden. Het herziene contourenbeleid heeft de status gekregen van beleidsregel en zal worden gebruikt bij de toetsing van gemeentelijke plannen. Het herziene beleid kan kortweg omschreven worden als een beleidsregel die aangeeft waar gebouwd kan worden met en zonder tegenprestatie. De tegenprestatie is omschreven als een kwaliteitsbevorderende maatregel voor het landelijke gebied. Het herziene contourenbeleid geeft aan welk proces hierbij doorlopen dient te worden en hoe aan de kwaliteitsbevorderende maatregel vorm gegeven kan worden.

3.4 Planinhoud

Het contourenbeleid is van toepassing op de ontwikkeling van stedelijke functies zoals wonen, bedrijventerreinen, maatschappelijke doeleinden, verblijfsdoeleinden, kantoren en dienstverlening buiten de vastgestelde contouren rondom de kernen van het plangebied. De ontwikkelingen van functies die behoren tot het buitengebied zoals agrarische bestemmingen, bos en natuur bestemmingen, water en openlucht recreatie vallen niet onder het contourenbeleid.

Alle ontwikkelingen waar het contourenbeleid op van toepassing is dienen bij te dragen aan een duurzame kwaliteitsverbetering van het landelijke gebied door middel van ontwikkelingsplanologie en een gebiedgerichte benadering. Dit is gebaseerd op de richtlijnen zoals opgenomen in de Nota Ruimte (2004).

De contour is een lijn die in beginsel niet overschreden mag worden met nieuwe woon- en bedrijfsbebouwing. Alle toekomstige ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan de kernen van het landelijke gebied dienen in eerste instantie dan ook binnen deze contouren plaats te vinden. Het overschrijven van de contouren is enkel onder voorwaarden mogelijk wat inhoudt dat er een tegenprestatie verricht dient te worden. Deze manier van beleid door te werken met tegenprestaties en het voor-wat-hoort-wat beginsel wordt door de provincie Limburg in het contourenbeleid de eerste generatie Verhandelbare Ontwikkelings Rechten methodiek (VORM) genoemd. De tegenprestatie bestaat uit een kwaliteitsbevorderende maatregel waarbij de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied verbeterd wordt. De aard en omvang van een dergelijke maatregel dient in een goede verhouding te staan tot de functie waardoor de contour overschreden wordt. Daarnaast wordt er naar gestreefd om de locatie van overschrijding van de contour in de nabijheid van de locatie waar de kwaliteitsverbetering plaatsvindt te houden.

Voor de vestiging van maatschappelijke en niet-commerciële functies buiten de contour is gezien het belang dat gediend wordt geen tegenprestatie vereist. In Noord- en Midden-Limburg is de kwaliteitsbevorderende maatregel tijdelijk vervangen door een bijdrage te leveren aan de regeling Ruimte voor Ruimte. Dit geldt totdat de regeling Ruimte voor Ruimte in Noord- en Midden-Limburg is afgerond.

De voorwaarden voor overschrijding van de contour worden in het contourenbeleid opgedeeld in locatie gerelateerde en functie gerelateerde voorwaarden. De locatie gerelateerde voorwaarden maken duidelijk op welke plekken buiten de contour gebouwd kan worden. De bebouwing dient in eerste instantie binnen de contour plaats te vinden. Afwijkingen zijn mogelijk onder voorwaarden door te bouwen aansluitend aan de contour of binnen linten en clusters of in het buitengebied volgens een Rood voor Groen initiatief. De nieuwe ontwikkelingen buiten de contour dienen als tegenprestatie bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de Provinciale Ontwikkelingszone Groen waarden (POG). De functie gerelateerde voorwaarden maken duidelijk voor welke functies bouwen buiten de contour mogelijk is. Het contourenbeleid geeft aan voor welke functie bebouwing buiten de contour mogelijk is en op welke manier aan de kwaliteit van het landelijke gebied kan worden bijgedragen. Tabel 1 geeft een overzicht weer met de functies en de mogelijkheden om buiten de contour te bouwen en hoe aan de kwaliteit wordt bijgedragen.

Het contourenbeleid geeft aan dat voor de functies kantoren en bedrijfsgebouwen er mogelijkheden bestaan om uitbreiding van bedrijventerreinen of kantoorvestigingen in principe toe te staan als er een kwaliteitsverbetering plaats vindt van de Provinciale Ontwikkelingszone Groen waarden (POG).

Indien er een aantasting van het aanwezige Basiskapitaal plaatsvindt, dienen er mitigerende maatregelen getroffen te worden om de aantasting van het Basiskapitaal op de locatie van de ontwikkeling per saldo ongedaan te maken of zodanig te verzachten zodat er geen sprake is van een onevenredige aantasting. De tegenprestatie met de daarbij behorende kwaliteitsbevorderende maatregelen zijn dan eveneens nog van toepassing.

Het contourenbeleid geeft aan dat Gedeputeerde Staten kunnen afwijken van de tegenprestatie in de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) als het gaat om woningbouwontwikkelingen in de sociale sector of als door de gemeente aangetoond kan worden dat de bebouwing noodzakelijk is om de ruimtelijke kwaliteit van de kern te waarborgen.

De omvang van de tegenprestatie is afhankelijk van het oppervlak van het perceel waar gebouwd wordt en de inhoud van de bebouwing. Om deze te kunnen bepalen gebruikt de provincie Limburg een hiervoor opgestelde rekenmethode welke bestaat uit een aantal rekenmodellen. Ieder model is op maat gemaakt voor een bepaalde situatie waarbij buiten de contour gebouwd wordt. Het uitgangspunt bij de rekenmodellen is dat de tegenprestatie bestaat uit het verschil tussen de gecreëerde waarde en de kosten. De kosten bestaan onder andere uit grondaankoop, het bouwrijp maken van het bouwterrein en de aanleg van de benodigde infrastructuur. Bij de rekenmodellen wordt er enkel gekeken naar het deel van de voorgestelde ontwikkeling dat buiten de contour gelegen is. Er hoeft dan ook slechts voor dit deel een evenredige tegenprestatie geleverd te worden.

Functie	Bouwmogelijkheden buiten de contour	Bijdrage kwaliteit via regeling
Agrarische bedrijvigheid	Ja (regulier)	Bouwkavel Op Maat + ²
Recreatie	Ja (regulier)	Bouwkavel Op Maat + (toekomstig)
Toeristische bedrijvigheid	Soms (regulier passend)	Bouwkavel Op Maat + (toekomstig)
Compensatiewoningen	Ja (bijzondere regeling)	Ruimte voor Ruimte ³
Landgoederen	Ja	Rood voor Groen ²
Kantoren	Nee	n.v.t
Bedrijfsgebouwen	Nee	n.v.t
Woningen	Ja	VORm
Uitbreiding bedrijvenbestemmingen	Ja	VORm
Maatschappelijk	Ja	n.v.t. (geen kwaliteitsverbetering vereist)
Niet-commercieel	Ja	n.v.t. (geen kwaliteitsverbetering vereist)

Tabel 1. Overzicht functie en mogelijkheid bouwen buiten de contour.

De uitvoering van de kwaliteitsbevorderende maatregelen dient ongeveer gelijktijdig plaats te vinden met de aanleg van de bebouwing waardoor de contour overschreden wordt. Alvorens het initiatief wordt uitgevoerd is een ruimtelijk plan met een privaatrechtelijke overeenkomst met bankgarantie vereist om zeker te stellen dat de initiatiefnemer over voldoende financiële middelen beschikt om de kwaliteitsbevorderende maatregel uit te kunnen voeren.

Om de gemeenten te ondersteunen bij de kwalitatieve beoordeling van initiatieven is er een kwaliteitscommissie opgesteld. Deze commissie geeft adviezen vanuit verschillende invalshoeken en bestaat uit een aantal onafhankelijke deskundigen op het gebied van verschillende waarden zoals ecologie, cultuurhistorie, archeologie, stedenbouw, geomorfologie, financiën en economie. De kwaliteitscommissie zorgt voor het leveren van maatwerk en een deskundige afweging van de onderhevige belangen. Daarnaast zorgt het opstellen van een kwaliteitscommissie voor minder nodige regels en randvoorwaarden.

De gemeenten spelen bij de uitvoering van het contourenbeleid een belangrijke rol omdat het contourenbeleid toegepast wordt bij de boordeling van en besluitvorming over bouwplannen buiten de contour. De gemeenten krijgen als eerste te maken met bouwplannen die ingediend worden. Vanwege de status van het contourenbeleid zijn er nauwelijks mogelijkheden in een

² Bouwkavel Op Maat+ is een provinciale regeling gericht op het mogelijk maken van agrarische bedrijfontwikkeling en daarbij tegelijkertijd winst behalen in omgevingskwaliteit.

³ Zie hoofdstuk 2 voor meer informatie over deze provinciale regeling.

gemeentelijk bestemmingsplan om rechtstreeks buiten de contouren te bouwen. Een wijziging van het bestemmingsplan of een vrijstellingsprocedure maakt dit wel mogelijk. De provincie speelt een rol bij het goedkeuren van bestemmingsplannen en het verlenen van verklaringen van geen bezwaar. Het contourenbeleid bevat de beleidsregels waaraan deze besluiten door de provincie getoetst worden.

Het contourenbeleid geeft het onderstaande proces aan dat doorlopen dient te worden bij het indienen van een initiatief bij de gemeente om te bouwen buiten de contour. Zie bijlage 2 voor een schematische weergave van dit proces.

1. De initiatiefnemer dient een bouwvraag of principe verzoek in bij het gemeentebestuur. Deze doet vervolgens een uitspraak over de haalbaarheid van het bouwplan.
2. De gemeente toets het initiatief aan de voorwaarden van het contourenbeleid. De gemeente kan bij twijfel een voorlopig standpunt innemen en dan na een advies van de kwaliteitscommissie bepalen of het initiatief kan doorgaan.
3. De gemeente legt het initiatief voor bij de kwaliteitscommissie. De provincie voert hieraan vooraf een acceptatietoets uit en beoordeelt hierbij of alle benodigde relevante informatie aanwezig is. Het inschakelen van de kwaliteitscommissie is niet verplicht. De provincie zal bij advies van de kwaliteitscommissie een marginale toets uitvoeren anders wordt er een uitgebreide toets uitgevoerd. Bij een positief advies van de kwaliteitscommissie ondertekenen de initiatiefnemer, de gemeente en de provincie een overeenkomst waarbij de ontwikkeling en het beheer van de tegenprestatie en de inspanningsverplichting van gemeente en provincie om medewerking te verlenen aan de benodigde bestemmingsplan- en bouwvergunningprocedures wordt geregeld.
4. De provincie toetst het initiatief aan de beleidsregels van het contourenbeleid. Bij een positieve uitkomst geeft de provincie een verklaring van geen bezwaar of een goedkeuring voor de wijziging van het bestemmingsplan. Hierna kan de bouwvergunningprocedure door de gemeente worden afgerond en een bouwvergunning worden verleend aan de initiatiefnemer.

Enkele aandachtspunten met betrekking tot de gemeentelijke bestemmingsplannen behorende bij de contouren zijn:

- het liggen van percelen binnen een contour houdt niet automatisch in dat er gebouwd kan worden. Voor het bouwen binnen de contouren geldt de normale afweging op bestemmingsplanniveau;
- buiten de contouren getrokken in Zuid-Limburg mogen kleinere gebouwen en bouwwerken worden opgericht voorzover het bestemmingsplan dat toelaat of indien door Gedeputeerde Staten een verklaring van geen bezwaar wordt verleend voor het bouwplan. Dit geldt in de situatie dat percelen dieper zijn dan de contour en de hoofdbebouwing binnen de contour is gelegen;
- buiten de contouren getrokken in Zuid-Limburg gelegen erven van woningen, die binnen de contour liggen, is de bestemmingsplanregeling voor bijgebouwen van toepassing;
- uitbreidingen van buiten de contouren getrokken in Zuid-Limburg gelegen gebouwen waarvan de hoofdbebouwing binnen de contour is gelegen, is mogelijk na een normale afweging op bestemmingsplanniveau.

Bij het vaststellen van de contouren rondom de kernen van het plangebied zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de contouren in Zuid-Limburg zijn strak langs de bestaande bebouwing getrokken. Daar waar geen sprake is van een onevenredige aantasting van het Basiskapitaal kan het voorkomen dat de contour ruimer wordt getrokken. Het kan ook voorkomen dat een contour ruimer is getrokken in situaties waar sprake is van een kleine uitbreiding waar ter plaatse gebleken is dat het opweegt tegen de waarden van het Basiskapitaal;
- de contouren in Zuid-Limburg dienen beperkt te blijven tot dat deel van de kern waar inbreidingsmogelijkheden voorzien zijn. Dit betekent dat lintvormige uitlopers niet zijn voorzien van een contour. Dit lintvormige uitlopers worden gezien als buitengebied. Hierbij geldt een duidelijke restrictief beleid;
- Voor de contouren getrokken in Zuid-Limburg geldt dat waar sprake is van diepe en bebouwde percelen aan de rand van de kern is alleen de hoofdbebouwing binnen de contour betrokken. Dit is gedaan om al te rafelige contouren te voorkomen en om de suggestie van bebouwingsmogelijkheden te ontnemen;
- bij het bepalen van de contouren in Zuid-Limburg is rekening gehouden met vigerende, nog niet geheel of gedeeltelijk gerealiseerde uitbreidingsplannen die al in een afwegingsproces betrokken zijn;
- Voor de contouren getrokken in Zuid-Limburg geldt dat agrarische bedrijven, gelegen in of aan de rand van een kern worden binnen de contour betrokken (voor zover het de hoofdbebouwing betreft). Het betreft hier ontwikkelingsmogelijkheden. Dit mag niet ten koste gaan van de bedrijfsvoering van in de omgeving gelegen agrarische bedrijven;
- sportcomplexen, welke aan twee of meer zijden begrensd worden door kernbebouwing, worden binnen de contour betrokken. Bij het eventueel opheffen van deze functie hoeft er dan geen bezwaar te bestaan tegen het bebouwen;
- de bij sommige kernen gelegen bedrijventerreinen worden eveneens voorzien van een contour volgens dezelfde principes. De contour is dan bepaald op een aantoonbare ruimtebehoefte en is definitief.

3.5 Status en Procedure

Het contourenbeleid heeft de status van beleidsregel en wordt door Gedeputeerde Staten gebruikt bij de goedkeuring van bestemmingsplannen en de afgifte van verklaringen van geen bezwaar. Het contourenbeleid geeft aan dat een aanpassing van de beleidsregels van het contourenbeleid mogelijk is en behoort tot de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten voorzover dit past binnen de kaders en uitgangspunten van het contourenbeleid. Bij eventuele aanpassingen van het contourenbeleid zal de provincie de gemeenten betrekken.

Het contourenbeleid geeft aan dat uiterlijk drie jaar na de herziening van het contourenbeleid, het contourenbeleid geëvalueerd zal worden. De provincie zal het contourenbeleid jaarlijks monitoren omdat de effecten van de uitvoering van het contourenbeleid en ontwikkelingen die hiermee te maken hebben veelal niet van te voren aan te geven zijn. De provincie zal alle goedgekeurde initiatieven inclusief de samengaande kwaliteitsbevorderende maatregelen beschikbaar maken.

4. Beeldvorming doorwerking

4.1 Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek is te bepalen in hoeverre de gestelde beleidsdoelen en de werkwijze van het contourenbeleid in de praktijk haalbaar zijn. Om hiervan een beeld te krijgen wordt er gekeken naar de doorwerking van dit beleid. De doorwerking van het contourenbeleid kan omschreven worden als de manier waarop het beleid in de praktijk concreet gestalte krijgt. Dit betekent dat er gekeken wordt naar de verschillende deelnemers in het beleidsproces van het contourenbeleid en de manier hoe deze deelnemers ermee omgaan. Daarnaast wordt er in dit onderzoek bij de doorwerking ook gekeken naar de resultaten van het contourenbeleid en of deze overeenkomen met de gestelde beleidsdoelen. De deelnemers in het beleidsproces zijn in dit onderzoek de provincie en de gemeenten die te maken krijgen met de uitvoering van het contourenbeleid.

Het onderzoek is kwalitatief van aard en de aanpak bestaat uit een veldonderzoek waarmee een beeld wordt gevormd over de doorwerking van het contourenbeleid. Het veldonderzoek bestaat uit een moment opname door middel van diepte interviews met de betrokken gemeenten in het contourenbeleid en een evaluatie van de verkregen gegevens.

Theoretische achtergronden

De manier waarop de doorwerking van het contourenbeleid in dit onderzoek bepaald wordt, is gebaseerd op een aantal theoretische achtergronden. Deze achtergronden worden in de hieronder volgende tekst genoemd en kort toegelicht.

Het planningsproces kan algemeen gezien op een tweetal manieren worden benaderd⁴. De eerste planningsbenadering is object georiënteerd waarbij uitgegaan wordt van één deelnemer oftewel planningssubject in het planningsproces. Deze benadering wordt ook wel de traditionele planningsbenadering genoemd. Planning wordt hierbij gezien als een technisch rationeel proces waarbij het rationele handelen voorop staat. Om het voornemen en het effect van de planning te vergelijken wordt bij deze benadering uitgegaan van het begrip conformiteit. Dit wil zeggen dat het voornemen direct gekoppeld wordt aan het uiteindelijk gerealiseerd object oftewel het effect. De tweede planningsbenadering is planningssubject georiënteerd waarbij uitgegaan wordt van meerdere planningssubjecten in het planningsproces. Planning wordt hierbij hoofdzakelijk gezien als een interactie- en communicatieproces. Om het voornemen en het effect van de planning te kunnen vergelijken wordt het begrip doorwerking gehanteerd omdat bij meerdere planningssubjecten ieder subject iets aan het proces toevoegt of er wat aan af doet. Het is hierbij voornamelijk van belang inzicht en kennis te hebben over de verschillende planningssubjecten om een uitspraak te kunnen doen over de verhouding tussen het voornemen en het effect van de planning. De effecten en knelpunten tussen de verschillende planningssubjecten staat hierbij voorop.

De Duitse filosoof Habermas heeft met zijn theorie over het communicatieve handelen⁵ een belangrijke bijdrage gedaan aan de verschillende planningsbenaderingen. Habermas

⁴ Deze benadering is afkomstig uit het college “Research in planning” door van der Meulen.

⁵ Deze theorie heeft Habermas beschreven in zijn boek “Theorie des kommunikativen Handelns”.

onderscheid hierbij drie soorten handelen van personen, het instrumenteel handelen, het strategisch handelen en het communicatief handelen.

Het instrumenteel handelen van Habermas sluit aan bij de traditionele planningsbenadering waarbij het technisch rationeel handelen voorop staat. In dit onderzoek wordt deze wijze van handelen gebruikt om bij het bepalen van de doorwerking van het contourenbeleid te kijken hoe in de praktijk wordt omgegaan met het gedachtengoed, oftewel het object van planning, van dit beleid. Het gaat hierbij om de feitelijke inhoud van het beleid en er wordt dan ook voornamelijk gekeken naar de effecten en knelpunten van de ruimtelijke uitwerking van het beleid.

Het strategisch handelen van Habermas sluit aan bij de tweede planningsbenadering waarbij planning gezien wordt als een hoofdzakelijk interactie- en communicatieproces. De theorie van Teisman⁶ over complexe besluitvorming sluit hierbij aan. Teisman beschrijft dat ieder planningssubject in een planningsproces handelt vanuit eigen doelstellingen en belangen. Door onderhandelingen tijdens het proces zullen er deze doelstellingen vervlochten worden met de doelstellingen van andere planningssubjecten. Dit wordt door Teisman de doelvervlochtening genoemd en vormt het uiteindelijke voornemen. Om een beeld te kunnen vormen van de verhouding tussen het voornemen en het effect is het voornamelijk van belang om te weten in hoeverre ieder planningssubject tevreden is met het behaalde resultaat. Het geheel van oordelen over het bereikte resultaat wordt door Teisman het gemeenschappelijke belang genoemd. In dit onderzoek wordt dit gebruikt door bij de beeldvorming van de doorwerking te kijken naar de tevredenheid over de resultaten tot dusver van het beleid, de winst en verlies balans bij onderhandelingen tijdens en de machtsverhoudingen binnen het beleidsproces.

Het communicatief handelen van Habermas sluit, net als het strategisch handelen, aan bij de tweede planningsbenadering. De theorie van Korthals-Altes over doorwerking in besluitvorming⁷ sluit hierbij aan. Korthals-Altes benaderd het planningsproces als een communicatief proces waarbij het gewicht van de argumenten bij de genomen beslissingen, oftewel de verantwoording van de gemaakte keuzes in de vorm van de gehanteerde alternatieven, doorslaggevend zijn. In dit onderzoek wordt dit gebruikt om bij de beeldvorming van de doorwerking te kijken naar de verantwoording van de gemaakte keuzes.

In bijlage 5 is een schematisch overzicht te vinden van de twee genoemde planningsbenaderingen en de handelingsbenaderingen van Habermas met daarbij aangegeven op welke manier dit is gebruikt in dit onderzoek.

Onderzoeksperspectieven

De manier waarop de doorwerking van het contourenbeleid bij de evaluatie in dit onderzoek benaderd wordt is onderverdeeld in een tweetal perspectieven. Vanuit deze perspectieven worden verschillende aandachtspunten en kenmerken van het beleid genoemd. Hiermee kan een duidelijker beeld over de doorwerking van het contourenbeleid gegeven worden. De perspectieven vormen daarnaast ook de uitgangspunten van waaruit de vragen voor de interviews zijn opgesteld.

⁶ Deze theorie heeft Teisman beschreven in zijn boek "Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen".

⁷ Deze theorie heeft Korthals-Altes beschreven in zijn boek "De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle".

Het eerste perspectief wordt in dit onderzoek het object perspectief genoemd. Dit perspectief is gebaseerd op de traditionele planningsbenadering en het instrumentele handelen van Habermas. Bij het object perspectief ligt het aandachtspunt voornamelijk bij het gedachtegoed van het contourenbeleid. Met het gedachtegoed wordt in dit onderzoek de feitelijke inhoud van het beleid bedoeld en de manier hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan. Dit betekent dat er gekeken wordt naar de effecten en knelpunten van de ruimtelijke uitwerking en de inhoud van het contourenbeleid. Hierbij wordt gekeken hoe in de praktijk wordt omgegaan met de informatie die beschikbaar is over het beleid, wat op dit moment de huidige kennis is van het beleid en welke resultaten van het beleid op dit moment zichtbaar zijn.

Het tweede perspectief wordt in dit onderzoek het proces perspectief genoemd. Dit perspectief is gebaseerd op de planningsbenadering met meerdere planningssubjecten en de strategische en communicatieve handelingswijzen van Habermas. Bij het proces perspectief ligt het aandachtspunt voornamelijk bij de uitvoering van het contourenbeleid. De aandacht voor de beslissingen en handelingen staat hierbij voorop. Dit betekent dat er bij dit perspectief gekeken wordt naar de effecten en knelpunten van de verschillende deelnemers, ook wel de actoren of planningssubjecten genoemd, bij de uitvoering van het contourenbeleid. Hierbij wordt gekeken naar de beslissingen en handelingen die gemaakt worden bij de uitvoering van het contourenbeleid. Dit betekent dat er gekeken wordt naar de verantwoording van keuzes, de machtsverhoudingen en de winsten en verliezen van de deelnemers in het contourenbeleid.

4.2 Interviews

Om een beeld te vormen over de manier waarop het contourenbeleid in de praktijk concreet gestalte krijgt, is een viertal gemeenten geïnterviewd die te maken hebben met dit beleid. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria met betrekking tot het bepalen van de concrete werking van het contourenbeleid in de praktijk. De vragen van de interviews zijn onderverdeeld in een drietal delen om een gestructureerd beeld te kunnen krijgen van de werking van het contourenbeleid in de praktijk.

Selectiecriteria gemeenten

De vier gemeenten zijn gekozen op basis van de volgende criteria:

- De ligging van de gemeente. Omdat het contourenbeleid in eerst instantie is opgesteld voor Zuid-Limburg (1999) en bij de herziening van toepassing werd op bijna geheel Limburg (2005) is er voor gekozen om twee gemeenten gelegen in Zuid-Limburg en twee gemeenten gelegen in Noord- en Midden-Limburg te interviewen. Daarnaast spelen er in het Heuvelland van Zuid-Limburg door de grotere stedelijke druk met betrekking tot de bebouwing meer belangen een rol. Door deze indeling kan een gevarieerder beeld worden gevormd hoe het contourenbeleid concreet gestalte krijgt in de praktijk;
- Het aantal projecten dat een gemeente heeft gehad met betrekking tot het contourenbeleid. Dit is bepaald op basis van de gepubliceerde informatie⁸ over uitspraken van de kwaliteitscommissie met betrekking tot projecten die te maken hebben gehad met het contourenbeleid;
- De bereikbaarheid en beschikbaarheid van de gemeente. De gemeenten zijn vanuit praktisch oogpunt gekozen op bereikbaarheid en beschikbaarheid om binnen de gestelde onderzoekstermijn te kunnen interviewen.

⁸ Een overzicht van de projecten waar de kwaliteitscommissie een uitspraak over heeft gedaan is te vinden op de website van de provincie Limburg (internetadres: <http://www.limburg.nl>).

Geselecteerde gemeenten

De vier gemeenten die voor dit onderzoek geïnterviewd worden om de doorwerking van het contourenbeleid te bepalen zijn de gemeente Echt-Susteren, de gemeente Nuth, de gemeente Schinnen en de gemeente Weert. Zie de kaart van bijlage 5 voor de ligging van de gemeenten in de provincie Limburg.

De gemeente Echt-Susteren is gelegen in Midden-Limburg aan de grens met Zuid-Limburg. De gemeente is centraal gelegen in Limburg en ligt tussen de gemeente Roermond en de gemeente Sittard-Geleen, de Belgische plaats Maaseik en de Duitse plaatsen Waldfeucht en Selfkant. De gemeente heeft een groen en landelijk karakter en is wat betreft de oppervlakte een van de grootste gemeenten in Limburg. Voor zowel de eigen inwoners als die van de regio richt de gemeente zich op het behoud van dit groene en landelijke karakter. De leefbaarheid en een hoog voorzieningenniveau van de kernen staan centraal binnen de gemeente. De gemeente heeft een oppervlak van 10347 hectare en heeft in totaal ongeveer 33000 inwoners. De gemeente heeft negen kernen Echt, Susteren, Nieuwstadt, Roosteren, Pey, Sint Joost, Maria Hoop, Koningsbosch en Dieteren.

De gemeente Nuth is gelegen in een landelijk en heuvelachtig gebied in de noordelijke helft van Zuid-Limburg. De gemeente ligt tussen de gemeente Beek, de gemeente Schinnen, de gemeente Heerlen, de gemeente Voerendaal, de gemeente Valkenburg aan de Geul en de gemeente Meerssen. De gemeente heeft een oppervlak van bijna 3319 hectare en heeft in totaal ongeveer 16000 inwoners. De gemeente heeft vijf kernen Nuth, Vaesrade, Hulsberg, Schimmert en Wijnandsrade.

De gemeente Schinnen is gelegen in een landelijk en heuvelachtig gebied in de noordelijke helft van Zuid-Limburg. De gemeente is gelegen in het natuurgebied Landschapspark Graven. De gemeente heeft daardoor veel aandacht voor het groen en het landschap in de gemeente. De gemeente ligt tussen de gemeente Sittard-Geleen, de gemeente Onderbanken, de gemeente Brunssum, de gemeente Nuth en de gemeente Beek. De gemeente heeft een oppervlak van 2413 hectare en heeft in totaal ongeveer 13000 inwoners. De gemeente heeft zes kernen Sweikhuizen, Schinnen, Puth, Oirsbeek, Doenrade en Amstenrade.

De gemeente Weert is gelegen in een groen en landelijk gebied in Midden-Limburg. De gemeente ligt tussen de gemeente Nederweert, de gemeente Cranendonck en de gemeente Leudal. De gemeente heeft een oppervlak van 10546 hectare en heeft in totaal ongeveer 48000 inwoners. De gemeente heeft zes kernen Weert, Stramproy, Laar, Altweeterheide, Tungelroy en Swartbroek.

Interview vragen

De vragen van de interviews zijn gebaseerd op de onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksopzet. In totaal zijn er 24 vragen opgesteld en deze zijn onderverdeeld in een drietal delen. De vragen van de interviews zijn te vinden in bijlage 6. De vragen zijn onderverdeeld in de hieronder volgende drie delen:

1. De concrete werking van het contourenbeleid. Dit deel omvat de vragen 1 t/m 13. Dit deel vragen onderzoekt de werking van het contourenbeleid in de praktijk. Hiermee wordt een beeld gevormd over de manier waarop het contourenbeleid in de praktijk concreet gestalte krijgt;
2. De invloeden van het contourenbeleid. Dit deel omvat de vragen 14 t/m 16. Dit deel vragen onderzoekt de invloed van het contourenbeleid op andere beleidsvelden en

- keuzes die gemaakt zijn. Hiermee wordt een beeld gevormd over de samenhang van het contourenbeleid met andere beleidsvelden;
3. De evaluatie en waardering van het contourenbeleid. Dit deel omvat de vragen 17 t/m 24. Dit deel vraagt onderzoekt de evaluatie en waardering van het contourenbeleid door de gemeente. Hiermee wordt een beeld gevormd over de bevindingen en resultaten van het contourenbeleid in de praktijk.

De vragen zijn voorgelegd bij de vier geselecteerde gemeenten. De antwoorden op de vragen zijn na het verwerken door de gemeenten geautoriseerd⁹ om verkeerde interpretaties te voorkomen. De individuele antwoorden die gegeven zijn door iedere gemeente op de vragen zijn te vinden in de tabellen 2 t/m 4 van bijlage 7. De hieronder volgende tekst is gebaseerd op de gegevens verkregen door middel van de interviews en geeft een algemeen beeld van de doorwerking van het contourenbeleid.

Doorwerking algemene betekenis

Het contourenbeleid blijkt voor de gemeenten in de praktijk een grote betekenis te hebben. De gemeenten geven aan dat men met dit beleid meer bouw mogelijkheden heeft dan voorheen mogelijk was. De gemeenten hebben veel te maken met het contourenbeleid omdat zij bij uitbreidingen van een kern met het contourenbeleid te maken krijgen. Vooral de gemeenten met een groot buitengebied hebben veel te maken met het contourenbeleid omdat binnen deze gemeenten de meeste bouw mogelijkheden in het buitengebied te vinden zijn. De gemeenten zijn veelal tevreden met het contourenbeleid omdat dit beleid zorgt voor een behoud van het buitengebied maar ook mogelijkheden biedt om nog in het buitengebied te kunnen bouwen. Het contourenbeleid zorgt wel voor een grotere belasting van de gemeenten omdat het toch wel een intensieve werkwijze behelst.

Doorwerking werkwijze en praktijk gevallen

De gemeenten geven aan dat er een aantal projecten zijn geweest waarbij men te maken heeft gehad met het contourenbeleid. Een aantal van deze projecten zijn al afgerond en met een aantal projecten zijn de gemeenten nog mee bezig. De projecten hebben betrekking op bijvoorbeeld een renovatie van een Klooster en een uitbreiding van een woning aan de grens van de contour in de gemeente Echt-Susteren, een uitbreiding van een bedrijventerrein en een woningbouwproject in de gemeente Nuth, twee woningbouwprojecten buiten de contour en een school in de gemeente Schinnen en de aanleg van woningen op de plaats van een voormalig bedrijf aan de grens van de contour in de gemeente Weert. De tabel 2 vraag 2 van bijlage 7 toont de verschillende projecten waar iedere geïnterviewde gemeente met betrekking tot het contourenbeleid mee te maken heeft gehad.

De procedures die doorlopen worden bij de projecten die te maken hebben met het contourenbeleid zijn voor alle gemeenten nagenoeg hetzelfde. Allereerst vindt er een toets plaats van het initiatief door de gemeente of het initiatief gewenst is door de gemeente. Dan zal het initiatief door de gemeente aan de kwaliteitscommissie worden voorgelegd. De kwaliteitscommissie beoordeelt daarna of de omvang en de kwalitatieve inhoud van de tegenprestatie voldoende is. Als er bezwaren of problemen zijn bij de gemeente wat betreft de invulling van de tegenprestatie kan de gemeente overleg met de provincie voeren om mogelijk tot een oplossing te komen.

⁹ Een uitzondering hierop vormt de gemeente Nuth omdat deze gemeente niet in staat was binnen de gestelde onderzoekstermijn de antwoorden op de vragen te autoriseren. Het is dus mogelijk dat bij de antwoorden van deze gemeente verkeerde interpretaties voorkomen.

Het soort initiatieven waarmee de gemeenten met het contourenbeleid in de praktijk te maken krijgen is voornamelijk woningbouw. Daarnaast hebben de gemeenten ook te maken met initiatieven voor maatschappelijke voorzieningen en bedrijventerreinen. Enkele gemeenten geven aan dat er nog een discussie gaande is in hoeverre er bij maatschappelijke voorzieningen een tegenprestatie geleverd moet worden indien er buiten de contouren gebouwd wordt.

De punten die bij de gemeenten ter discussie hebben gestaan als gevolg van het contourenbeleid zijn als eerste de vraag of het contourenbeleid met de verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORM) toegepast moet worden als het gaat om gevallen waar slechts een klein deel van het perceel buiten de contouren valt. Dit is een punt van discussie omdat het contourenbeleid een intensieve werkwijze is en daardoor veel tijd en moeite kost. De doelstellingen en werkwijze van het contourenbeleid kan in dit soort gevallen niet altijd door de gemeenten gerechtvaardigd worden. Als tweede punt is de vraag gesteld op welke manier een tegenprestatie buiten de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) gedaan kan worden en wat daarbij de omvang en de locatie van de tegenprestatie dient te zijn. Derde discussie punt is de vraag waar de kwalitatieve invulling van de tegenprestatie aan moet voldoen.

In geval van de discussiepunten en problemen in de praktijk is veelal tot een oplossing gekomen door nader overleg van de gemeenten met de kwaliteitscommissie of de provincie. Dit heeft er toe geleid dat in veel gevallen de provincie een uitzondering heeft gemaakt op de regeling van het contourenbeleid. Voornamelijk is dit gebeurd door de projecten die te maken hebben met het beleid te bezien in een groter verband. Daarbij staan vooral de doelstellingen van het contourenbeleid en het voor-wat-hoort-wat principe centraal. De tegenprestatie voor de renovatie van het Klooster in de gemeente Echt-Susteren is bijvoorbeeld gekoppeld aan het dorppontontwikkelingsplan van de kern Koningsbosch waar het klooster gelegen is zodat er geen bijdrage aan de Provinciale Openruimte Groene waarden (POG) gedaan hoeft te worden. Bij de uitbreiding van het bedrijventerrein in de gemeente Nuth heeft de provincie op basis van de landschappelijke kwaliteiten bepaald dat er geen tegenprestatie nodig is. In de gemeente Schinnen is bij één van de woningbouwprojecten een win-win situatie voorgekomen doordat de betrokken partijen na onderhandeling tot een betere inrichting zijn gekomen van het project. De gemeente Weert is met de provincie overeengekomen dat het geldbedrag van de tegenprestatie naar concrete fysieke projecten binnen de betreffende kern gaat ten behoeve van het vergroten van de leefbaarheid. De uitkomsten van het overleg tussen de gemeenten, de kwaliteitscommissie en de provincie voor enkele praktijk gevallen zijn te vinden in de antwoorden van de gemeenten op vraag 7 van tabel 2 van bijlage 7.

Doorwerking invloed burgers en bestemmingsplan

De burgers krijgen concreet met het contourenbeleid te maken indien de burger wilt bouwen buiten de contouren. De burgers dienen veelal zelf een tegenprestatie in te dienen als deze willen bouwen buiten de contouren. Indien de gemeente het initiatief goedkeurt zal de gemeente voor de burger bemiddelen met de kwaliteitscommissie en de provincie. De gemeenten geven aan dat het probleem met de tegenprestatie is dat de burgers veelal niet de kennis en expertise hebben om hieraan een adequate invulling te kunnen geven.

De ingediende initiatieven van burgers verlopen altijd via de gemeente. Als eerste dienen de burgers een initiatief in bij de gemeente. De gemeente bekijkt dan of het ingediende initiatief aanvaardbaar is voor de gemeente. Als dit zo is dan zal er een wijziging of vrijstelling van het bestemmingsplan moeten komen. Deze wijziging of vrijstelling van het bestemmingsplan

wordt altijd door de gemeente ingediend bij de provincie. De burger heeft dus in dit geval niet met de provincie te maken. Indien de burger het wenst kan deze zelf contact opnemen met de provincie, maar de burger kan hierbij niets regelen. Voor een gemeente blijkt het in de praktijk ook mogelijk te zijn om zelf met een tegenprestatie te komen los van de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) invulling. Als dit het geval is hoeft de burger niet zelf een tegenprestatie te regelen maar enkel het geldbedrag hiervoor te betalen.

Door de gemeenten is er niet door middel van een bestemmingsplan geanticipeerd op het contourenbeleid. De gemeenten hebben voor de invoering van het contourenbeleid bij de provincie kunnen aangeven met welke projecten zij bezig waren. De provincie heeft met deze projecten rekening gehouden bij de vorming van de contouren.

Als gevolg van het contourenbeleid zijn er in enkele gevallen aanpassingen gedaan aan het bestemmingsplan. De gemeenten geven aan dat als gevolg van het contourenbeleid de provincie in een aantal gevallen de voorgestelde opname van projecten bij de vorming van de contouren heeft afgewezen. Dit betekende voor de gemeenten dat zij de voorgestelde bestemmingsplanwijziging of bestemmingsplanvrijstelling moesten herzien. Met betrekking tot deze aanpassingen zijn er bij enkele gemeenten bezwaren binnen gekomen van burgers omdat de voorgestelde wijzigingen van de bestemmingsplannen niet door kon gaan. Dit betekent voor de burgers dat zij het voorgestelde initiatief niet konden uitvoeren op de voorgestelde manier.

Doorwerking invloed overig beleid en keuzen

De gemeenten kunnen veelal nog niets zeggen over een invloed van het contourenbeleid op het overige beleid. Daarvoor zijn er nog te weinig gevallen geweest bij de gemeente die te maken hebben met dit beleid. Het blijkt bijvoorbeeld in de praktijk bij de gemeente Weert dat het contourenbeleid invloed kan hebben op het gemeentelijke grondbeleid. Het ligt aan het gemeentelijke grondbeleid in hoeverre het contourenbeleid hierop invloed heeft. De praktijk laat bij de gemeente Weert zien dat het mogelijk is dat een gemeente in overleg met de provincie een regeling kan treffen waarbij het contourenbeleid aansluit bij het gemeentelijke grondbeleid. Voor meer informatie hierover zie de tabel 3 vraag 14 van bijlage 7.

Een aantal gemeenten geeft aan dat het contourenbeleid goed aansluit bij de ruimtelijke visie van de gemeente omdat zij de bescherming van het buitengebied belangrijk vinden. Het contourenbeleid blijkt wel op een meer gedetailleerd niveau de ruimtelijke visies van de gemeenten tegen te werken. Het contourenbeleid is gebaseerd op de bestemmingsplannen van de gemeenten ten tijde van het vastleggen van de contouren door de provincie. Hierdoor zijn de contouren gebaseerd op de ruimtelijke visie van de gemeenten die vastgelegd zijn in deze bestemmingsplannen.

Wat betreft de keuzen die de gemeenten gemaakt hebben geven zij aan dat het contourenbeleid hierop geen invloed heeft gehad.

Doorwerking evaluatie en waardering

Het blijkt dat de gemeenten in de praktijk een aantal bezwaren hebben over de werkwijze van het contourenbeleid. Een bezwaar van de gemeenten tegen het contourenbeleid is dat het beleid voorzichtig wordt toegepast bij de afweging tussen ruimtelijke en economische belangen, want het gevaar bestaat dat men door het overleg afwijkt van de provinciale doelstellingen van het contourenbeleid. Hierdoor bestaat het risico dat de afwegingen enkel gemaakt worden op grond van economische motieven waardoor de kwalitatieve aandacht

voor het landschap en de natuur verloren gaat. Daarnaast vormt een ander bezwaar de intensieve werkwijze van het contourenbeleid doordat de initiatiefnemers of de gemeenten zelf de omvang en locatie van de tegenprestatie moeten regelen. Dan is een ander bezwaar dat de gemeenten die geen Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) gebieden hebben geen tegenprestatie in deze gebieden kunnen realiseren. Het contourenbeleid biedt hiervoor volgens de gemeenten nog geen duidelijke mogelijkheden. Een ander bezwaar over de werkwijze van het contourenbeleid is dat de gemeenten met de kennis en medewerking van de kwaliteitscommissie niet tevreden zijn. Volgens de gemeenten staat de kwaliteitscommissie niet echt open voor medewerking om zo tot een praktische oplossing en wijziging van het ingediende initiatief te komen. Een ander bezwaar van de gemeenten is dat ondanks het dereguleren en het verminderen van de regels met het contourenbeleid de gemeenten toch nog altijd afhankelijk zijn van de provincie vanwege het vele overleg dat met de provincie en de kwaliteitscommissie in de praktijk nodig blijkt te zijn. Door de invloed van de kwaliteitscommissie blijkt in de praktijk dat er toch weer regels bijkomen.

Wat betreft de praktische toepasbaarheid van het contourenbeleid vinden de gemeenten de werkwijze van het beleid zeer intensief. Het uitvoeren van het beleid kost dan ook heel veel tijd wat volgens de gemeenten niet altijd nodig hoeft te zijn. Vooral het werken met de kwaliteitscommissie blijkt in de praktijk moeizaam te verlopen en dit kost hierdoor heel veel tijd zodat een goedkeuring van de ingediende initiatieven bij de gemeente lang duurt.

De gemeenten zijn veelal tevreden met de verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORm) omdat zo meer maatwerk mogelijk is. De gemeenten geven wel aan dat de werkwijze hiervan nogal intensief is. Het blijkt in de praktijk dat de burgers nog moeten wennen aan deze methodiek van het contourenbeleid en de verplichtingen en werkwijze die hiermee samengaat.

De gemeenten vinden dat het werken met de kwaliteitscommissie veel tijd in beslag neemt. Daarnaast vindt een aantal gemeenten dat de kwaliteitscommissie zich iets opener kan opstellen om gezamenlijk met gemeenten tot een praktische oplossing te komen. Vooral indien de kwaliteitscommissie ontevreden is met het ingediende initiatief.

De klachten die bij de gemeenten zijn binnengekomen met betrekking tot het contourenbeleid hebben veelal te maken met onbegrip omtrent en de werkwijze hiervan. Een aantal gemeenten laat wel weten dat de burgers een afwijzing van een initiatief op grond van het contourenbeleid meestal niet kunnen begrijpen. Dit is ook voor de gemeenten moeilijk uit te leggen aan de burgers. Daarnaast vinden de burgers dat de werkwijze nogal lang duurt voordat een initiatief is goedgekeurd.

Een aantal gemeenten geeft aan dat het resultaat beoogd met het contourenbeleid mogelijk op een andere manier bereikt kan worden. De gemeenten geven hierbij aan dat de gedachte achter het contourenbeleid goed is, maar dat de manier waarop het idee uitgevoerd wordt meer een overeenkomst dient te zijn tussen de bedoelingen van de provincie en de gemeenten. De geïnterviewde gemeenten denken hier allemaal verschillend over en dragen dan ook verschillende oplossingen aan. De gemeente Nuth geeft bijvoorbeeld aan dat de kwalitatieve invulling van de tegenprestatie ook kan worden gedaan door een fonds of in samenwerking met Natuurmonumenten. Zodoende hoeft enkel de kwantitatieve omvang van de tegenprestatie bepaald te worden, wat de tijd van procedure aanzienlijk kan verkorten. De gemeente Schinnen geeft aan dat de gemeenten ook een visie zouden kunnen opstellen met daarin plannen met wat de gemeente naar de toekomst toe wilt. Dan kan middels een dialoog

met de provincie een soort van een contour vastgesteld worden. Het voordeel in vergelijking met de huidige situatie hiervan is dat de gemeenten veel meer speelruimte hebben. De gemeente Weert geeft aan dat alles ongeveer hetzelfde aangepakt kan worden, maar dan zonder een financieel criterium van de tegenprestatie zodat de gemeenten daar zelf invulling aan kunnen geven. Zie de tabel 8 vraag 22 van de bijlage 7 voor de genoemde mogelijke andere manieren om het resultaat dat beoogd wordt met het contourenbeleid mogelijk te maken.

De gemeenten die te maken hebben gehad met het contourenbeleid voor de herziening van het beleid geven aan dat zij tevreden zijn met de flexibilisering ervan. Het herziene beleid biedt de gemeenten meer mogelijkheden om vooral op onvoorziene ontwikkelingen in te spelen.

Een aantal gemeenten geeft aan dat wat betreft het aanpassen van het contourenbeleid zij graag willen dat de langdurige werkwijze van dit beleid wordt verkort. De gemeenten geven hierbij aan dat het verkorten van de werkwijze met name zou kunnen door de mogelijke invulling van de tegenprestatie duidelijker te omschrijven en ook door in eerste instantie meer mogelijkheden te bieden om deze in te vullen. De gemeente Echt-Susteren geeft bijvoorbeeld aan dat hoewel het contourenbeleid zich eerst nog meer zal moeten uitwijzen in de praktijk, het verkorten van de langdurige procedures wel al handig zou zijn. De gemeente Nuth benadrukt dat het gebruik van een fonds de tijd van de procedure kan verkorten omdat het dan nog enkel een discussie is over de omvang en niet om de kwalitatieve inhoud van de tegenprestatie. De gemeente Schinnen geeft aan dat men graag meer mogelijkheden heeft om de tegenprestatie in te kunnen vullen dan enkel in groen, zoals bijvoorbeeld in vitaal platteland. De gemeente Weert geeft aan dat de kwaliteitscommissie niet nodig hoeft te zijn. De provincie is volgens de gemeente ook zelf in staat om de kwalitatieve beoordeling te verrichten zodat de langdurige procedure verkort wordt. Zie de tabel 4 vraag 24 van bijlage 7 voor meer informatie over de aanpassingen die iedere gemeente voorstelt.

4.3 Evaluatie

Met de evaluatie van de gegevens van de interviews wordt een duidelijker beeld van de doorwerking van het contourenbeleid gevormd. De evaluatie is onderverdeeld in een deel waar met het object perspectief en in een deel waar met het proces perspectief naar de gegevens gekeken wordt. Bij ieder perspectief wordt de doorwerking bepaald op basis van de uitgangspunten van het perspectief en wordt er een beeld gegeven van de effecten en knelpunten van de doorwerking die bij het perspectief naar voren komen.

Evaluatie naar object

Het eerste deel van de evaluatie vormt de evaluatie naar object. Bij deze evaluatie ligt het aandachtspunt bij het gedachtegoed van het contourenbeleid. Met het gedachtegoed wordt de feitelijke inhoud van het beleid bedoeld en de manier hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan.

Als er met het object perspectief naar de gegevens van de interviews gekeken wordt dan komen de volgende effecten en knelpunten naar voren:

- Het contourenbeleid biedt bouw mogelijkheden in het buitengebied wat voorheen in principe onmogelijk was. Dit is mogelijk indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan wat betreft locatie, kwaliteitsverbetering ter plekke, kwaliteitsverbetering in

- een ruimer verband en een tegenprestatie in de vorm van een bijdrage aan de ontwikkeling van de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG);
- De discussie dat er gezorgd wordt dat de ruimtelijke belangen altijd voorop blijven staan en dat niet de economische belangen voorop komen te staan, want het gevaar bestaat dat men door het overleg afwijkt van de provinciale doelstelling van het contourenbeleid. Hierdoor bestaat het risico dat de afwegingen enkel gemaakt worden op grond van economische motieven waardoor de kwalitatieve aandacht voor het landschap en de natuur verloren gaat. De gemeenten geven hierbij aan dat er onduidelijkheid bestaat over de definitie van het basiskapitaal en dat een duidelijkere omschrijving hiervan noodzakelijk is vanwege de vele afwegingen die door de gemeenten gemaakt moeten worden bij de toepassing van het contourenbeleid;
 - Versoepeling van de regeling van het contourenbeleid is mogelijk door overleg van de gemeenten met de provincie. Het geldbedrag van de tegenprestatie kan door een andere invulling van de tegenprestatie dan opgenomen in dit beleid eventueel weer terugvloeien naar de gemeente. Dit blijkt mogelijk te zijn door een project te bezien in een groter verband;
 - De vraag of de verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORm) van het contourenbeleid toegepast moet worden als een klein deel van het gebied buiten de contour ligt. Vanwege de moeite die gedaan moet worden voor de uitvoering van dit beleid is het in de praktijk gewenst als het contourenbeleid in deze situatie niet zou hoeven te worden toegepast of dat er een vervangende regeling voor bestaat waarbij er minder moeite gedaan hoeft te worden bij de uitvoering ervan;
 - De verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORm) van het contourenbeleid maakt maatwerk in de praktijk mogelijk. Het blijkt in de praktijk dat de initiatiefnemers en burgers hier nog aan moeten wennen aan de werkwijze die dit mogelijk maakt. Daarnaast blijkt in de praktijk dat een aantal gemeenten probeert de verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORm) nu ook toe te passen in het eigen gemeentelijke beleid;
 - De gemeenten geven aan dat het contourenbeleid de ruimtelijke visie fixeert op het moment waarop de contouren zijn vastgesteld. Omdat de ruimtelijke visie vastgelegd is geworden bij de vaststelling van de contouren worden de gemeenten hierdoor in hun toekomstige mogelijkheden beperkt. Dit kan in sommige gevallen leiden tot onvoorziene knelpunten en problemen in de toekomst. Het belemmert evenzo gemeenten om op een makkelijke en passende manier met de ontwikkelingen in de tijd mee te gaan;
 - De discussie over het moeten toepassen van de tegenprestatie van het contourenbeleid bij de aanleg van maatschappelijke voorzieningen. Het contourenbeleid stelt dat voor maatschappelijke voorzieningen geen tegenprestatie verricht hoeft te worden. In de praktijk blijkt dit nog niet zomaar per definitie te zijn omdat er onduidelijkheid bestaat over aan welke voorwaarden maatschappelijke voorzieningen moeten voldoen om geen tegenprestatie te hoeven te verrichten;
 - Er bestaat onduidelijkheid over de omvang en locatie van de tegenprestatie bij zowel de gemeenten als de initiatiefnemers. De locatie van de tegenprestatie dient volgens het contourenbeleid door de initiatiefnemer zelf bepaald te worden. Het is voor initiatiefnemers moeilijk om een geschikte locatie te vinden voor de tegenprestatie omdat het bij de initiatiefnemers vaker aan de kennis ontbreekt om dit te kunnen doen. Met name de burger is veelal onbekend met de mogelijke inhoud en locatie van de tegenprestatie. Indien een burger te maken krijgt met het contourenbeleid vanwege bebouwing buiten de contour dan ontbreekt het veelal aan de kennis en expertise bij de burger om een gepaste en geschikte inhoud en locatie van de tegenprestatie te bepalen;

- Mogelijkheden voor gemeenten voor het oprekken van de regeling van het contourenbeleid anders dan nu met de tegenprestatie volgens het contourenbeleid nodig is. In de praktijk blijkt dat gemeenten het op prijs stellen als de gemeenten het geldbedrag van de tegenprestatie kunnen investeren in andere gebieden dan natuur waaronder onder andere de leefbaarheid en vitaliteit van de kernen binnen de gemeente;
- Het onbegrip bij de burgers over het niet buiten de contouren mogen bouwen. In de praktijk blijkt dat burgers het veelal niet kunnen begrijpen dat de burger in de lokale omgeving niet mag bouwen. Dit blijkt in de praktijk doorgaans voor de gemeenten moeilijk aan de burger uit te leggen te zijn;
- Het contourenbeleid sluit veelal goed aan bij de visies van de gemeenten om het buitengebied te beschermen. De gemeenten geven aan dat het beleid de mogelijkheid voor gemeenten biedt om het buitengebied te kunnen beschermen tegen ongewenste bebouwing. In de praktijk blijkt dat de gemeenten in hoofdlijnen het eens zijn met de provincie voor wat betreft het bebouwen van het buitengebied, maar dat de gemeenten met plaatselijke afrondingen bij de kernen het veelal oneens zijn met de gestelde bebouwingsgrenzen van het contourenbeleid;
- De mogelijkheid tot overleg kan de indruk wekken dat er bouwgrond gekocht kan worden. Het is dan ook van belang bij het overleg met de initiatiefnemer of de burger dat duidelijk is dat de landschappelijke kwaliteiten van het buitengebied voorop blijven staan;
- Indien de gemeente geen Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) gebieden heeft dan is de vraag van de gemeenten waar dan de tegenprestatie toegepast moet worden. Het contourenbeleid geeft geen duidelijke andere mogelijkheden voor een tegenprestatie buiten de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) gebieden. Dit betekent dat gemeenten die deze gebieden niet hebben door middel van overleg moeten komen tot een andere invulling van de tegenprestatie. Omdat dit niet duidelijk omschreven is in het contourenbeleid hebben de gemeenten in dit geval geen duidelijk beeld van de bedoelingen en mogelijkheden. Daarnaast neemt het overleg dat dan nodig is veel tijd in beslag.

De effecten en knelpunten die naar voren komen bij de evaluatie naar object laten zien dat het contourenbeleid algemeen gezien een goed beleidsinstrument vormt om het landelijke gebied te beschermen tegen onnodige bebouwing maar dat er in de praktijk wel nog de nodige knelpunten zijn. Voornamelijk de mogelijke invulling van de tegenprestatie anders dan de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) vormt nog een belangrijk knelpunt. Het blijkt in de praktijk mogelijk te zijn dat initiatiefnemers en gemeenten met een eigen voorstel kunnen komen voor invulling van de tegenprestatie. Dit neemt echter veel tijd in beslag vanwege het vele overleg dat nodig is en vanwege de beoordeling van de provincie of de tegenprestatie voldoet aan de doelstellingen van het contourenbeleid.

Evaluatie naar proces

Het tweede deel van de evaluatie vormt de evaluatie naar proces. Bij de evaluatie naar proces ligt het aandachtspunt bij de uitvoering van het contourenbeleid. Bij de uitvoering van het contourenbeleid staat de aandacht voor de beslissingen en handelingen voorop.

Als er met het proces perspectief naar de gegevens van de interviews gekeken wordt dan komen de volgende effecten en knelpunten naar voren:

- Het contourenbeleid met de verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORM) blijkt in de praktijk een langdurige en moeizame (stroperige) werkwijze te zijn door

het vele overleg en de langdurige procedures die uitgevoerd moeten worden. De provincie heeft met het contourenbeleid weliswaar geprobeerd te dereguleren maar uiteindelijk zijn er eigenlijk meer regels bijgekomen door de invloed van de kwaliteitscommissie. Daarnaast blijven de gemeenten afhankelijk van de provincie vanwege de mogelijkheid tot eigen invulling van de tegenprestatie. Hierbij zal de provincie de voorgestelde invulling van de tegenprestatie beoordelen op de doelstellingen van het contourenbeleid. Dit zorgt onder andere voor een langdurigere werkwijze;

- De werkwijze van het contourenbeleid vormt een grotere belasting voor de gemeenten dan wellicht noodzakelijk is. De intensieve werkwijze komt onder andere door het zelf moeten regelen van de locatie en omvang van de tegenprestatie door de initiatiefnemer. In de praktijk blijkt dit soms voor sommige initiatiefnemers een onmogelijke opgave te zijn;
- De gemeenten moeten externen meenemen om goed te kunnen onderhandelen met de kwaliteitscommissie. Vanwege de kwalitatieve beoordeling is het nodig dat de gemeenten met een veelvoud aan onderbouwingen komen om de bebouwing gezien de invloed op de kwaliteiten van het buitengebied te rechtvaardigen. De gemeenten zijn wat betreft de beschikbare kennis veelal niet in staat om dit te doen en zijn derhalve genoodzaakt om externen die betrokken zijn bij het initiatief mee te nemen. Dit zorgt voor een moeilijke en intensieve werkwijze;
- De gemeenten geven aan dat in de praktijk er vaker onbegrip ontstaat bij de communicatie met de kwaliteitscommissie doordat deze zich strikt aan de regels houdt en daardoor niet goed openstaat voor overleg en onderhandeling. De gemeenten geven hierbij aan dat de kwaliteitscommissie vanaf het begin al wat soepeler mag zijn en praktischer mag meedenken aan een oplossing. De gemeenten geven aan dat meer openheid bij het overleg met de kwaliteitscommissie van belang is om tot een goed eindresultaat te komen.

De effecten en knelpunten die naar voren komen bij de evaluatie naar proces laten zien dat de flexibiliteit van het contourenbeleid door middel van de verhandelbare ontwikkelingsrechten methodiek (VORM) maatwerk mogelijk maakt maar dat werkwijze hierdoor langdurig is. Dit blijkt in de praktijk vooral te komen door het overleg dat nodig is met de kwaliteitscommissie en de provincie om ieder initiatief te beoordelen op basis van de doelstellingen van het contourenbeleid.

5. Conclusie en aanbevelingen

Het idee om het buitengebied te beschermen met uiterste bebouwingslijnen, door de provincie Limburg contouren genoemd, blijkt in de praktijk een effectieve methode te zijn. Het is een methode waarbij duidelijk de prioriteiten zichtbaar zijn wat betreft de bebouwing in het buitengebied. De keerzijde van deze methode vormt de flexibiliteit van de contouren vanwege de bebouwingsgrens die hierdoor afgebakend wordt op een bepaald punt in de tijd. Dit zorgt er voor dat de contouren onvoorziene ontwikkelingen belemmeren of zelfs onmogelijk maken. De Verhandelbare Ontwikkelingsrechten methodiek (VORM) van het contourenbeleid met het voor-wat-hoort-wat beginsel door middel van een tegenprestatie maakt het mogelijk om flexibeler met de contouren om te gaan. Dit biedt meer ruimte voor maatwerk en mogelijkheden om in de loop van de tijd om te kunnen gaan met onvoorziene ontwikkelingen en effecten van het beleid.

Aan de hand van de informatie verkregen door middel van de interviews en de evaluatie is een beeld geschetst over de doorwerking van het provinciale contourenbeleid naar de gemeenten toe. Dit heeft laten zien op welke manier het beleid in de praktijk concreet gestalte krijgt en welke effecten en knelpunten hierbij naar voren komen. Bij de geschetste doorwerking komen met name drie punten naar voren. Als eerste laat de doorwerking zien dat de invulling van de tegenprestatie zoals vastgesteld in het contourenbeleid veelal moeilijk te realiseren is. Het blijkt in de praktijk wenselijk om meer reguliere mogelijkheden te hebben om dit in te kunnen vullen door onder andere niet enkel te investeren in natuur afhankelijk van de bouwinitiatieven maar ook de tegenprestatie in te kunnen vullen door een investering in bijvoorbeeld vitaal platteland of de leefbaarheid van kernen. Daarnaast laat de doorwerking zien dat het werken met de kwaliteitscommissie veelal moeizaam verloopt. De doorwerking laat hierbij zien dat het in de praktijk wenselijk blijkt om de medewerking van de kwaliteitscommissie te verbeteren. Dan laat de doorwerking nog zien dat het vele overleg dat nodig is met de provincie en de kwaliteitscommissie zorgt voor een moeizame en langdurige werkwijze. De provincie wil met de invoering van de kwaliteitscommissie de regels weliswaar verminderen en dereguleren, maar in de praktijk blijkt dat de werkwijze hierdoor moeilijker wordt en dat door de invloed van de kwaliteitscommissie alsnog meer regels gevormd worden.

Het contourenbeleid verkeert nog in een beginfase en er zijn dus nog de nodige punten welke nog verbeterd kunnen worden. Het beleid is een vorm van ontwikkelingsplanologie en zal mede hierdoor nog een balans moeten vinden tussen de bedoelingen van de provincie enerzijds en de praktische uitvoerbaarheid voor gemeenten en initiatiefnemers die met dit beleid te maken krijgen anderzijds. Geconcludeerd wordt dat de gestelde beleidsdoelen en de werkwijze van het contourenbeleid in de praktijk haalbaar blijken te zijn, maar dat er nog enkele punten zijn die verbeterd kunnen worden. Voornamelijk de invulling van de tegenprestatie en de langdurige werkwijze vormen hierbij belangrijke aandachtspunten.

De volgende aanbevelingen kunnen gegeven worden voor een eventuele verbetering van het contourenbeleid op basis van de geschetste doorwerking:

- De provincie kan zorgen voor meer openheid en een duidelijkere informatie voorziening over de mogelijkheden wat betreft een eigen invulling van de tegenprestatie. De doorwerking laat zien dat de gemeenten en initiatiefnemers veelal nog onbekend zijn met de mogelijkheden van het beleid in verband met de Verhandelbare Ontwikkelingsrechten methodiek (VORM). Het contourenbeleid is een

- vorm van ontwikkelingsplanologie waarbij het noodzakelijk is dat alles in een breed verband gezien wordt vanwege de vele afwegingen en afstemmingen die gemaakt moeten worden. Het is een nieuwe vorm van beleid wat zorgt voor een periode van onbekendheid en gewenning. Hierdoor is het dan ook van belang om duidelijk te maken dat het bij deze vorm van beleid gaat om het behouden van de ruimtelijke balans door middel van het voor-wat-hoort-wat beginsel en dat gemeenten en initiatiefnemers komen met een eigen inbreng. De provincie kan met het contourenbeleid gemeenten laten zien dat met een eigen invulling van de tegenprestatie het geld dat hiermee samengaat eventueel geïnvesteerd kan worden in gemeentelijke doelen. Daarnaast is het wat betreft de eigen invulling voor gemeenten van belang om duidelijk te maken dat het contourenbeleid niet enkel het buitengebied beschermt, maar ook stimuleert te kijken naar de bestaande bebouwing en het ruimtegebruik. De eigen invulling van de tegenprestatie kan dan hierop worden gebaseerd. Op deze manieren kan de tegenprestatie in het voordeel van de gemeente werken. Eventueel kan in het contourenbeleid de eigen invulling van de tegenprestatie voorop gesteld worden en als mogelijke reguliere invulling, met een snellere procedure, een bijdrage gedaan worden aan de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) voorstellen;
- De kwaliteitscommissie kan eventueel een duidelijker adviserende rol krijgen. In de praktijk blijkt het van belang te zijn dat deze commissie meer medewerking verleent bij het zoeken naar oplossingen;
 - De provincie kan eventueel meer reguliere mogelijkheden voor een invulling van de tegenprestatie in het contourenbeleid opnemen dan enkel de invulling van de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG). De invulling kan dan uitgebreid worden door naast het verrichten van een tegenprestatie in deze gebieden, ook andere mogelijkheden in het contourenbeleid op te nemen afhankelijk van de initiatieven waarbij de plaatselijke ruimtelijke kwaliteit in het landelijke gebied verbeterd wordt, bijvoorbeeld een investering in vitaal platteland of in de leefbaarheid van de kernen. Dit kan de procedure versnellen en de invulling vergemakkelijken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een uitbreiding van de reguliere mogelijkheden evenzo voorbeelden kunnen vormen voor een eigen invulling van de tegenprestatie of waarop een eigen invulling gebaseerd kan worden. De provincie geeft in haar voortgangsrapport van het contourenbeleid¹⁰ aan dat men eerst nog wil wachten met mogelijke invullingen van de tegenprestatie buiten de Provinciale Ontwikkelingszone Groene waarden (POG) omdat er zich eerst nog een nieuwe praktijk dient te vormen na de invoering van dit beleid met de Verhandelbare Ontwikkelingsrechten Methodiek (VORM). De praktijk laat echter zien dat het nu al wenselijk is dat er meer reguliere mogelijkheden zijn om te tegenprestatie in te vullen.

¹⁰ Voor meer informatie zie “*Monitoring Contourenbeleid/VORM, juni 2005 - juni 2006*” van de provincie Limburg.

Literatuurlijst

Bruil, D.W., Backus, G.B.C., van Bavel, M.A.H.J., van der Hamsvoort, C.P.C.M.; *“Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg, Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten”*; Landbouw-Economisch Instituut (LEI); Den Haag; 2004;

Habermas, J.; *“Theorie des kommunikativen Handelns”*; Suhrkamp Verlag GmbH und Co. KG; Frankfurt am Main; 1981;

Korthals Altes, W.; *“De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle, Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)”*; Van Gorcum & Comp. B.V.; Assen; 1995;

Ministerie van VROM; *“Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)”*; Ministerie van VROM; Den Haag; 1993;

Ministerie van VROM, LNV, V&W en EZ; *“Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling”*; Ministerie van VROM, LNV, V&W en EZ; Den Haag; 2004;

Provincie Limburg; *“partiële Streekplanherziening openruimte- en bufferzonebeleid Zuid-Limburg”*; Provincie Limburg; Maastricht; 1999;

Provincie Limburg; *“Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL), POL-herziening op onderdelen Contourenbeleid Limburg”*; Provincie Limburg; Maastricht; 2005;

Provincie Limburg; *“Limburg in VORm: Ruimtelijke ontwikkelingen in balans, Ruimte voor Limburg; Provincie Limburg”*; Provincie Limburg; Maastricht; 2006;

Provincie Limburg; *“Ruimte voor Ruimte Zuid-Limburg, Partiele herziening 2005”*; Provincie Limburg; Maastricht; 2004;

Provincie Limburg; *“Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (POL 2006)”*; Provincie Limburg; Maastricht; 2006;

Provincie Limburg; *“Bouwkavel op maat plus (BOM+), Integrale kwaliteitstoets voor agrarische bedrijven”*; Provincie Limburg; Maastricht; 2001;

Provincie Limburg; *“Monitoring Contourenbeleid/VORm, juni 2005 - juni 2006”*; Provincie Limburg; Maastricht; 2006;

Teisman, G.R.; *“Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen”*; Elsevier bedrijfsinformatie; Den Haag; 1998;

Voogd, H.; *“Facetten van de planologie”*; Samson Uitgeverij; Alphen aan den Rijn; 1999;