

Ruimtelijke kwaliteitsverbetering door gestructureerde functieverandering

‘Onderzoek naar de (financieel) organisatorische wijze waarbij
functieverandering hand in hand gaat met een
ruimtelijke kwaliteitsverbetering‘



Titel:

Afstudeeronderzoek naar de wijze waarop geclusterde woningbouw in het buitengebied (financieel) organisatorisch georganiseerd kan worden ten einde gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied te verbeteren.

Door:

Marloes Nikkels, 1733753

In opdracht van:



In het kader van:

Master Vastgoedkunde, Rijksuniversiteit Groningen

1^e Docentbegeleider:

Dhr. E.F. Nozeman

2^e Docentbegeleider

Dhr. D. Strijker

Datum:

Augustus 2009

VOORWOORD

Na mijn HBO-studie Vastgoed & Makelaardij aan de Hanzehogeschool te Groningen bestond er voor mij de mogelijkheid om door te stromen naar de Masteropleiding Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Voor mij een logische stap, ondermeer omdat ik gedurende mijn HBO-opleiding veelvuldig het gevoel had de diepte van de leerstof nog te missen.

Omdat voor mij vast stond dat ik verder wilde in de 'vastgoedwereld' heb ik ervoor gekozen om te starten met de 2-jarige masteropleiding Vastgoedkunde. Een keuze waar ik tot op de dag van vandaag nog geen spijt van heb gehad, omdat deze opleiding mijn blik op vastgoed en andere relevante kennisgebieden heeft verbreed.

Na anderhalf jaar de theorie van de studie gecombineerd te hebben met een bijbaan bij een bouwend ontwikkelaar brak voor mij al het laatste onderdeel van mijn studie aan, het afstudeeronderzoek. De ultieme mogelijkheid voor mij om nu eens de wereld van de professionele projectontwikkelaar van dichtbij te bekijken. Bij Bouwfonds Ontwikkeling B.V. heb ik de kans gekregen om mijn afstudeeronderzoek te schrijven.

In gezamenlijkheid is dan ook het onderwerp van het onderzoek bepaald, waarbij al snel de keuze viel op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Door de relatie die Bouwfonds Ontwikkeling B.V. onderhoud met de provincie Gelderland kwam al vrij snel het specifieke pilotproject van de provincie Gelderland en de gemeente Lochem over functieverandering op mijn pad. Niet alleen qua onderwerp een zeer interessant en actueel project, maar ook aantrekkelijk vanwege mijn affiniteit met ondermeer de provincie Gelderland en het buitengebied.

De gemeente Lochem is het pilotproject op het gebied van functieverandering geworden, omdat deze gemeente de komende jaren met een zeer omvangrijke functieveranderingsopgave te maken krijgt. De voorspelling is dat er de komende jaren een niet gering aantal van 300 agrarische opstallen vrijkomen. Momenteel heeft zowel de gemeente Lochem als de provincie Gelderland nog onvoldoende inzicht in de wijze waarop zij dit proces financieel en organisatorisch kunnen inrichten en gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit kunnen verbeteren. Vooral de wijze waarop verevening verwezenlijkt kan worden is nog een zwart gat, evenals de rol en meerwaarde van de ontwikkelaar in het proces.

Kortom een concrete, boeiende en uitdagende opgave waar ik mij graag in wilde verdiepen. Uiteindelijk hoop ik met dit onderzoek de provincie, de gemeente en ontwikkelaars inzicht te geven in de wijze waarop functieverandering en een gelijktijdige verbetering van de ruimtelijke kwaliteit verwezenlijkt kan worden.

Via deze weg wil ik ook graag een aantal personen bedanken die mijn afstudeeronderzoek mede mogelijk gemaakt hebben. Allereerst wil ik mijn afstudeerbegeleider vanuit de Rijksuniversiteit, de heer Ed Nozeman, bedanken voor zijn hulp en snelle reacties op mijn stukken. Daarnaast wil ik René van der Haar, mijn begeleider vanuit Bouwfonds Ontwikkeling B.V., bedanken voor zijn ondersteuning en vaak heldere en vernieuwende blik op mijn stukken. Door zijn ondersteuning ben ik in staat geweest dit resultaat te behalen. Verder wil ik ook Marianne Firet van de provincie Gelderland bedanken voor haar ondersteuning en antwoorden op mijn vragen. Tot slot wil ik iedereen bedanken die mij het afgelopen half jaar op enige wijze heeft ondersteund.

Marloes Nikkels
Hoevelaken, augustus 2009

SAMENVATTING

De problematiek die in dit onderzoek aan de orde wordt gesteld vindt zijn oorsprong bij functieverandering in het buitengebied. Doordat steeds meer agrariërs hun bedrijfsactiviteiten beëindigen verliest het landelijke gebied haar oorspronkelijke functie. Door de schaal waarop dit plaatsvindt dreigt het landschap te verrommelen. Om de verrommeling een halt toe te roepen heeft de Rijksoverheid het ruimtelijke beleid voor het buitengebied verruimd en mogelijkheden gecreëerd voor functieverandering. Ondermeer in de gemeente Lochem (Provincie Gelderland) is men bang dat door de vele aanvragen een enge interpretatie van het bestaande instrumentarium juist leidt tot extra verrommeling. Dit omdat op deze wijzen overal door het landschap heen kleinschalige concentraties met woningen ontstaan. De gedachte van de gemeente Lochem gaat er daarom naar uit om met behulp van het ter beschikking staande instrumentarium de sloop van agrarische opstallen en een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te financieren door de uitgifte van geclusterde bouwkwavels op een beperkt aantal locaties in het buitengebied. De ruimtelijke opgave die in dit onderzoek aan de orde wordt gesteld is dus tweeledig. Enerzijds is dit de sloop van voormalige agrarische opstallen en het terugbouwen geclusterde woningen en anderzijds is dit het verwezenlijken van een gelijktijdige verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De provincie Gelderland heeft aangegeven mee te willen werken met de gemeente Lochem, mits duidelijk is hoe de financiering en de organisatie van het beleid geregeld is en wat de rol en meerwaarde van de projectontwikkelaar is. De hierboven genoemde problematiek speelt echter niet alleen in de gemeente Lochem, maar in veel meer gemeenten in de provincie Gelderland. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook om zowel publieke- als private partijen inzicht te geven in de wijze waarop de (financiële) organisatie en in het bijzonder de verevening bij functieverandering georganiseerd kan worden ten einde bij te dragen aan de totale verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Vanuit deze achtergrond is de volgende probleemstelling geformuleerd:

'Is er een ontwikkelingsmodel mogelijk dat gericht is op functieverandering van agrarische opstallen en een gelijktijdige verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied? Zo ja, hoe ziet dit ontwikkelingsmodel er in financieel- en organisatorisch opzicht uit? Wat kan de rol van de projectontwikkelaar daarin zijn?'

Om tot een antwoord op deze probleemstelling te komen is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd, bestaande uit een theoretisch- en een empirisch onderzoeksgedeelte. Op grond van het theoretische onderzoek zijn enkele hypothesen geformuleerd, waarvan vervolgens de houdbaarheid getoetst is middels een casestudieonderzoek. Op grond van het theoretische- en empirische onderzoek zijn uiteindelijk de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Ruimtelijke kwaliteitsverbetering door functieverandering

Functieverandering draagt aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied, door het creëren van nieuwe mogelijkheden voor wonen, werken en recreëren. Hierdoor wordt de gebruikswaarde van het buitengebied vermeerderd, de belevingswaarde verhoogd en de toekomstwaarde vergroot. Afhankelijk van de gewenste ruimtelijke opgave kan functieverandering verwezenlijkt worden door het volgende al bestaande (wettelijke) beleidsinstrumentarium:

- **Vrijkomende Agrarische Bebouwing-Beleid** (VAB-Beleid) voorziet in het hergebruik van voormalige agrarische opstallen voor wonen, werken en recreëren;
- **Ruimte voor Ruimte-regeling** (RvR-regeling) voorziet in de sloop van agrarische opstallen en het in ruil en ter financiering hiervan nieuw bouwen van woningen;
- **Rood voor Groen-regeling** (RvG-regeling) voorziet in het nieuw bouwen van woningen in ruil voor en ter financiering van de realisatie van grootschalig groen.
- **Wet ruimtelijke ordening (Wro)**

In principe dragen de eerste drie beleidsinstrumenten bij aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied, zij het op hun eigen wijze en op een wisselend schaalniveau. Waar de VAB-regeling functieverandering alleen planologisch faciliteert, voorzien de RvR-regeling en de RvG-regeling aanvullend ook in de financiering van functieverandering. Dit uit zich in het feit

functieverandering en een ruimtelijke kwaliteitsverbetering gefinancierd wordt uit de opbrengsten van nieuw woningcontingent in het buitengebied.

Wanneer naar de ruimtelijke opgave van dit onderzoek wordt gekeken blijkt de RvR-regeling, met hieraan gekoppeld voorwaarden voor clustering, het meest geëigende instrumentarium om gestructureerde functieverandering te bewerkstelligen. Dit omdat veelvuldig gebruik van de VAB-regeling of de RvR-regeling, in de vorm van het slopen van agrarische opstallen in ruil voor de nieuwbouw van een woning op dezelfde locatie, juist leidt tot toenemende verrommeling. Op deze wijze ontstaan namelijk overal op afzonderlijke locaties in het buitengebied wooneenheden. Ook de reikwijdte van de RvG-regeling sluit onvoldoende aan bij de ruimtelijke opgave in dit onderzoek, enerzijds omdat sloop niet automatisch een onderdeel is van de regeling en anderzijds omdat het hierbij gaat om het realiseren van zogenaamde 'nieuwe landgoederen' (een gering aantal luxueuze woningen omringd door grootschalig groen).

Wat betreft een ruimtelijke kwaliteitsverbetering bij de RvR-regeling in de vorm van geclusterde nieuwbouw, blijken in de praktijk twee opgaven onderscheiden te kunnen worden. Zo kan onderscheid gemaakt worden tussen een kleinschalige ruimtelijke opgave en een grootschalige ruimtelijke opgave. Bij de kleinschalige opgave wordt de sloop van landschapsontsierende opstallen in ruil voor het terugbouwen van geclusterde woningen al als voldoende ruimtelijke kwaliteitsverbetering beschouwd. Dit terwijl bij de grootschalige opgave nog een extra investering in de ruimtelijke kwaliteit elders wordt geëist.

Tot slot bestaat naast de hiervoor genoemde beleidsinstrumenten ook nog het wettelijke instrumentarium van de nieuwe Wro. Hiermee is de provincie in staat om een actievere rol te spelen bij functieverandering. Echter blijken provincies de 'dwanginstrumenten' van de Wro in de praktijk nog niet veel te gebruiken bij functieverandering. Deze 'dwanginstrumenten' worden vooral gezien als een ondersteunend instrumentarium voor uitzonderlijke gevallen. In eerste instantie wordt samenwerking met gemeenten en ontwikkelaars nog altijd gezien als de belangrijkste succesfactor voor de totstandkoming van functieverandering.

Ondanks dat de Wro in de praktijk nog niet veel gebruikt wordt, lijken sommige onderdelen van de nieuwe Wro zeker kansen te bieden voor de toekomst. Zo geldt de structuurvisie binnen de nieuwe Wro als strategisch beleidsinstrument. Dit omdat de structuurvisie voorwaardenscheppend is en hierin voor een lange termijn geanticipeerd kan worden op de te verwachte ruimtelijke ontwikkelingen. Door de gewenste ontwikkelingen vast te leggen in een structuurvisie kan de ruimtelijke kwaliteit worden behouden, beschermd en ontwikkeld. Daarnaast geldt de structuurvisie ook als juridische grondslag voor verevening.

Ontwikkelingsplanologie als grondslag voor de rolverdeling

Ontwikkelingsplanologie blijkt voor de organisatie van functieverandering een goed uitgangspunt te zijn. In de praktijk blijkt functieverandering bijna altijd volgens dit principe uitgevoerd te worden, waardoor publieke- en private actoren altijd betrokken zijn vanuit eenzelfde rol. Zo blijken de private partijen altijd de financiële risico's en verplichtingen te dragen en leggen de publieke partijen zich enkel toe op het toetsen van plannen en het verlenen van de noodzakelijke (planologische) medewerking.

Door participatie van een ontwikkelaar aan functieverandering zijn publieke partijen in staat functieverandering en een gelijktijdige verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te realiseren, zonder hier zelf (financiële) risico's bij te lopen. Voor publieke partijen ligt dan ook bij deze risicodragende rol van marktpartijen de grootste meerwaarde, naast het inbrengen van ervaring, kennis en doortastendheid. De ervaring van publieke partijen in de praktijk is dat ontwikkelaars door deze combinatie van factoren ondanks belemmeringen in staat zijn functieverandering binnen de gestelde kaders te verwezenlijken. Verder blijkt het voor het realiseren van geclusterde woningbouw een vereiste te zijn dat de agrariër geen betrokkenheid heeft in het proces. Dit kan gerealiseerd worden door het loskoppelen van de sloop- en bouwopgave, waardoor de agrariër alleen een vergoeding voor de sloopkosten en het inleveren van zijn milieurechten ontvangt. De bouwopgave kan vervolgens voor verantwoordelijkheid van een andere partij komen te liggen.

In veel gevallen komen niet alleen de projectfinanciering maar ook de vergoedingen voor het slopen van agrarische opstallen en het afkopen van de milieurechten voor rekening van de ontwikkelaar. In het geval dat de provincie of gemeente de sloopvergoeding al eerder heeft voorgefinancierd kunnen de risico's voor publieke partijen gereduceerd worden door de ontwikkelaar vooraf al deze vergoedingen terug te laten betalen. In dit geval wordt dus functieverandering dus volledig aan de markt overgelaten, geheel volgens

het principe van ontwikkelingsplanologie. Ondermeer de structuurvisie en de overige instrumenten van de nieuwe Wro kunnen overheden in dit geval ondersteunen in hun kaderstellende en / of faciliterende rol.

(Financiële) organisatie bij functieverandering

Op grond van het theoretische onderzoek blijken functieverandering en een gelijktijdige ruimtelijke kwaliteitsverbetering op de volgende (financieel) organisatorische wijzen bereikt te kunnen worden:

- *Afdwingen van een bijdrage op grond van afdeling 6.4 van de Wro;*
- *Zelfrealisatie op grond van de Ruimte voor Ruimte-regeling;*
- *Provinciaal of gemeentelijk fonds;*
- *Ontwikkelingsmaatschappij;*
- *Verhandelbare OntwikkelingsRechten-methode (VORM).*

In de praktijk blijken echter de mogelijkheden van de nieuwe Wro voor verevening en kostenverhaal nog weinig gebruikt te worden. Dit enerzijds omdat het vereveningsinstrumentarium nog vers is en anderzijds omdat de mogelijkheden voor het afdwingen van een vereveningsbijdrage na vaststelling van het exploitatieplan zeer beperkt zijn. Bij geclusterde woningbouw belemmeren vooral de profijt- en toerekenbaarheidscriteria de mogelijkheden voor verevening, omdat in de meeste gevallen de afstand tussen de onrendabele ontwikkeling en het exploitatiegebied te groot is. Daarnaast wordt de grondwaardestijging als gevolg van een bestemmingswijziging niet meegenomen, terwijl bij functieverandering juist hier de grootste winsten behaald worden door een ontwikkelaar.

De keuze voor een bepaalde (financiële) organisatie blijkt in de praktijk bepaald te worden door enerzijds een combinatie van invloedsfactoren en anderzijds de specifiek wensen van de betrokken provincie en gemeente. Deze subjectieve elementen maken dat er slechts een beperkte rode draad valt te filteren over de meest geschikte (financiële) organisatievorm in een bepaalde situatie. De factoren die van invloed blijken te zijn op de keuze voor een (financiële) organisatievorm zijn:

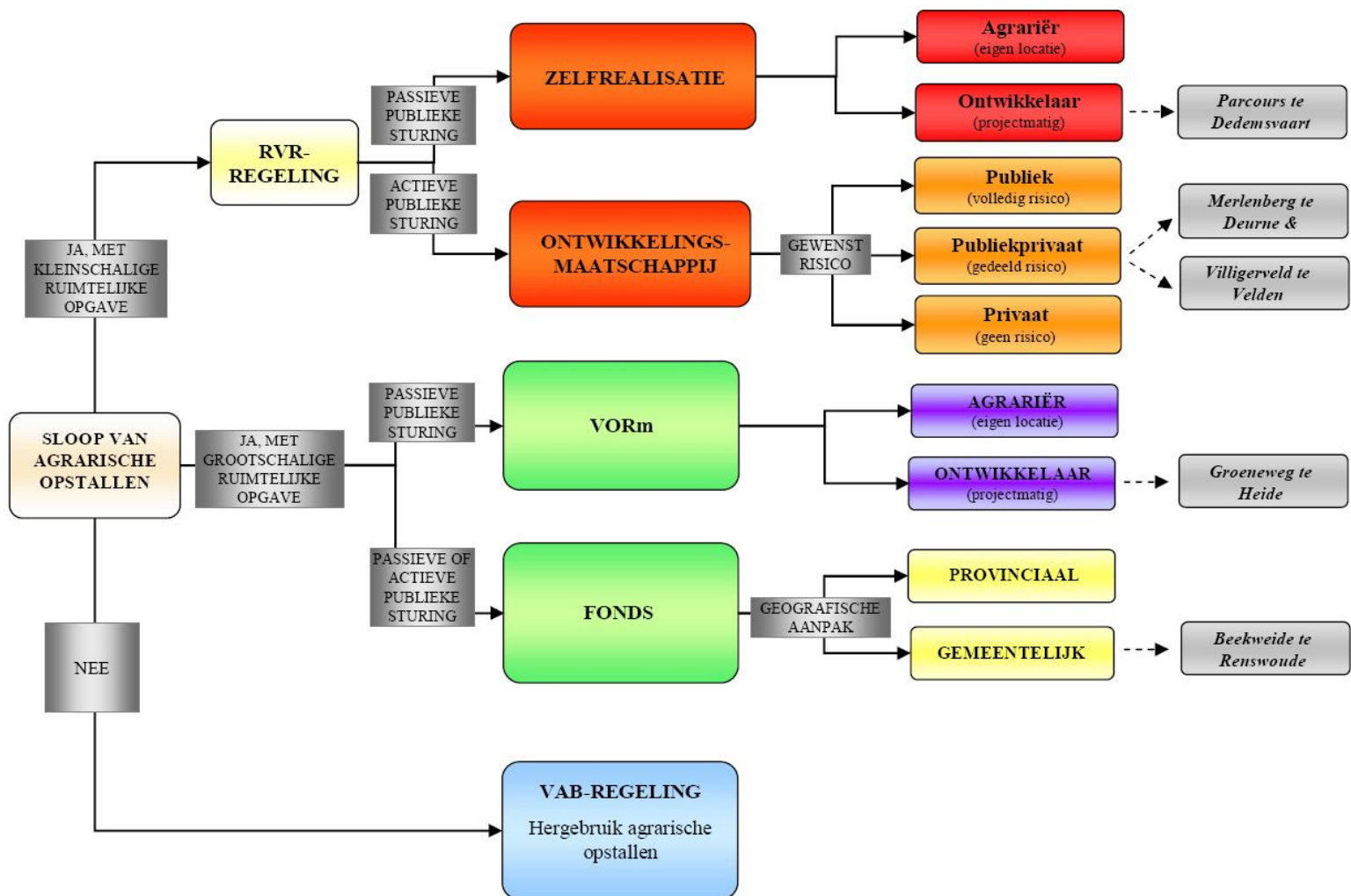
1. **Sloop** ‘Wordt overgegaan tot de sloop van voormalige agrarische opstallen?’
2. **Ruimtelijke kwaliteitsverbetering** ‘Wordt een grootschalige of kleinschalige ruimtelijke opgave gewenst?’
3. **Publieke sturing** ‘Wensen de publieke partijen actief of passief te sturen op de totstandkoming van functieverandering?’
4. **Risico** ‘Zijn publieke partijen bereid zelf (financiële) risico’s te lopen?’
5. **Schaal** ‘Welke geografische aanpak wordt op grond van de ruimtelijke opgave gewenst?’
6. **Tijd** ‘Moet de opgave binnen een bepaald tijdsbestek afgerond zijn?’

Op grond van de onderzoeksresultaten kan tot het stroomschema (zie pagina 8) gekomen worden. Hoezeer ook in de theorie alle wijzen van (financiële) organisatie mogelijk lijken, de praktijk blijkt weerbarstig te zijn waardoor het stroomschema niet volledig uitputtend is.

Verevening als resultaat van maatwerk

Voor wat betreft verevening in de praktijk blijken afspraken hierover vrijwel altijd het resultaat te zijn van een onderhandelingsproces. De gemaakte afspraken blijken vervolgens altijd vastgelegd te worden in privaatrechterlijke overeenkomsten. Dit onderhandelingsproces komt enerzijds voort uit de beperkte aanwezigheid van beleidskaders voor verevening en anderzijds uit het feit de ruimtelijke kwaliteit per locatie verschilt. Verevening blijkt hierdoor zowel in het geval van een ontwikkelingsmaatschappij, zelfrealisatie op grond van de RvR-regeling als een fonds het resultaat van maatwerk. Hoewel bij VORM wel wordt gewerkt met algemene rekenmodellen blijkt ook hier altijd nog rekening gehouden te worden met specifieke omstandigheden, waardoor in feite ook sprake is van ‘maatwerk’.

Vooralsnog blijkt er in de praktijk dus weinig sprake te zijn van het afdwingen van verevening. Ondermeer omdat partijen van mening zijn dat dwang maar zelden werkt, een zekere vrijwilligheid wordt als succesfactor beschouwd voor het tot stand komen van verevening.

Voorbeeldcasus

Eindconclusie

Op grond van de onderzoeksresultaten kan concluderend gesteld worden dat er in principe wel een ontwikkelingsmodel mogelijk is voor functieverandering van agrarische opstallen en een gelijktijdige verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied. Echter blijkt de keuze voor een bepaald model bepaald te worden op grond van een combinatie van invloedsfactoren en daarnaast de specifieke wensen van de betrokken overheden. Hierdoor is geen enkel ontwikkelingsmodel maatgevend voor het succes van functieverandering. In de praktijk blijkt een ontwikkelingsmodel te fungeren als rode draad bij een samenwerking. Verder blijkt in de praktijk de aanwezigheid van vertrouwen, respect en gelijke doelen tussen betrokken partijen ook buitengewoon belangrijk te zijn om tot successen te komen.

De meerwaarde van een ontwikkelaar bij functieverandering komt voor publieke partijen, naast het inbrengen van kennis, ervaring en doortastendheid, vooral tot uiting in het voor eigen rekening en risico uitvoeren van de ontwikkeling. Publieke partijen kunnen dus door een ontwikkelaar bij functieverandering te betrekken functieverandering en een gelijktijdige verbetering van de ruimtelijke kwaliteit behalen zonder hierbij zelf omvangrijke (financiële) risico's te lopen.

Aanbevelingen Provincie Gelderland & Gemeente Lochem

Op grond van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat voor het tot uitvoering brengen van de ruimtelijke opgave van vrijkomende agrarische opstallen in de gemeente Lochem in feite ieder ontwikkelingsmodel aangewend kan worden. Toch verdient het aanbeveling om als publieke partij(en) zelf (in)direct actief te sturen op de totstandkoming van de opgave. Om de gewenste ruimtelijke opgave in de gemeente Lochem succesvol tot uitvoering te brengen wordt daarom de provincie Gelderland in samenwerking met de gemeente Lochem aanbevolen om achtereenvolgens de volgende fasen te doorlopen:

1. *Bepaal het geografische schaalniveau waarop de opgave wordt aangepakt*

De provincie (en / of gemeente) dient het geografische schaalniveau te bepalen waarop de opgave wordt aangepakt (provinciaal, regionaal of gemeentelijk). Een provinciale- of regionale aanpak heeft de voorkeur, vanwege de schaalvoordelen die hieraan verbonden zijn.

2. *Stel een gebiedsvisie (structuurvisie) op*

Stel een integrale gebiedsvisie op in de vorm van een structuurvisie, waardoor geanticipeerd kan worden op de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen en de ruimtelijke kwaliteit kan worden behouden, beschermd en ontwikkeld. Daarnaast kan gelijktijdig een juridische basis gelegd worden voor verevening.

3. *Zet de opgave uit in tijd en financiën*

Zet de opgave in tijd en financiën uiteen met behulp van een tranche. Door een tranche kan de deelnemingsperiode begrensd worden, waardoor het mogelijk is de opgave zo gedetailleerd mogelijk in kaart te brengen. Bijkomend voordeel van vooraf inzichtelijk maken van de opgave is dat planologische procedures (idealiter) eenmalig doorlopen hoeven te worden.

4. *Betrek een professionele ontwikkelaar*

Betrek een professionele ontwikkelaar die bereid is om voor eigen rekening en risico zowel de sloop- en milieuvergoedingen voor te financieren als de woningbouwopgave tot uitvoering te brengen. Om een ontwikkelaar te prikkelen tot deelname dient een goede businesscase opgesteld te worden door de provincie en / of gemeente, waarin de betrokkenheid en (financiële) resultaten voor de ontwikkelaar uiteengezet zijn. Eventueel kan vervolgens via een aanbesteding een geschikte partij(en) geselecteerd worden.

5. *Kies een (financiële) organisatie*

Kijkend naar de schaalgrootte van de opgave van sloop, nieuwbouw en ruimtelijke kwaliteitsverbetering verdient het de aanbeveling om over te gaan tot het oprichten van een publiekprivate ontwikkelingsmaatschappij. Op deze wijze kan gewerkt worden met overkoepelend regisseur, kan de uitvoering van de opgave in tijd begrensd worden, kunnen concurrentie en prijsopdrijvingen uitgesloten worden en kunnen de financiële risico's grotendeels overgeheveld worden naar private partijen. Aanbevolen wordt hierbij dat de publieke partijen ook participeren in de ontwikkelingsmaatschappij, omdat het hierdoor mogelijk wordt om zaken af te dwingen en dit de ontwikkelaar vertrouwen geeft dat het tot uitvoering brengen van de opgave ook prioriteit heeft voor de betrokken publieke partijen.

6. *Koppel een fonds aan de ontwikkelingsmaatschappij*

Afhankelijk van de gewenste ruimtelijke opgave kan aan de ontwikkelingsmaatschappij een provinciaal of gemeentelijk fonds gekoppeld worden. Om dit fonds te vullen kunnen afspraken gemaakt worden over welk aandeel van de opbrengsten uit de woningbouw gestort wordt in een fonds. Naar wens kan dit fonds bestemd worden voor ruimtelijke kwaliteitsverbeteringen (groenfonds) of eventueel voor sociale woningbouw elders. De juridische houdbaarheid van een dergelijk fonds kan gelegd worden in de structuurvisie.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	
Samenvatting	7
<u>I ONDERZOEKSDEEL</u>	
1. Inleiding	17
1.1. Aanleiding	
1.1.1. Aanleiding; tegengaan extra verrommeling door functieverandering	
1.1.2. Een grotere opgave; ruimtelijke kwaliteit niet vergeten	
1.1.3. Een bredere context; van de gemeente Lochem naar de provincie	
1.2. Afbakening	
1.3. Probleemstelling	
1.4. Doelstelling	
1.5. Vraagstelling	
1.6. Operationalisering	
1.6.1. Onderzoekstype	
1.6.2. Onderzoeksopzet	
1.7. Relevantie	
1.8. Conceptueel model	
1.9. Leeswijzer	
<u>II THEORETISCH DEEL</u>	
2. Functieveranderingsbeleid	27
2.1. Oorzaak en gevolgen	
2.1.1. Afname van agrarische bedrijvigheid	
2.1.2. Verrommeling van het buitengebied	
2.1.3. Beleidskader schept kansen	
2.1.4. Uitwerking op decentraal overheidsniveau	
2.2. Wettelijk beleidsinstrumentarium	
2.2.1. Wet ruimtelijke ordening	
2.2.2. Instrumentarium Wet ruimtelijke ordening	
2.2.3. Inzet van het nieuwe instrumentarium bij functieverandering	
2.3. Niet-wettelijk beleidsinstrumentarium	
2.3.1. Vrijkomende Agrarische Bebouwing-beleid	
2.3.2. Ruimte voor Ruimte-regeling	
2.3.3. Rood voor Groen-regeling	
2.4. Functieverandering in de praktijk	
2.5. Slotbeschouwing	
3. Actoren binnen het functieveranderingsproces	41
3.1. Betrokken publieke- en private actoren	
3.2. Ontwikkelingsplanologie als nieuw sturingsprincipe	
3.3. Rollen van publieke actoren bij ontwikkelingsplanologie	
3.4. Rollen van private actoren bij ontwikkelingsplanologie	
3.5. De belemmeringen bij publiekprivate samenwerking	
3.6. Slotbeschouwing	

4. Verevening bij functieverandering	49
4.1. Verschillende vereveningswijzen	
4.2. Verevenen met de Wro: grondexploitatiewet	
4.2.1. Toenemende aandacht voor een faciliterend grondbeleid	
4.2.2. Verevenen voor vaststelling van het exploitatieplan (anterieure overeenkomst)	
4.2.3. Verevenen na vaststellingen van het exploitatieplan (posterieure overeenkomst)	
4.3. Verevenen met de Ruimte voor Ruimte-regeling	
4.3.1. Verevenen met een fonds	
4.3.2. Verevenen met een ontwikkelingsmaatschappij	
4.3.3. Verevenen met de Verhandelbare OntwikkelingsRechten-methode	
4.4. Slotbeschouwing	

III EMPIRISCH DEEL

5. Methodische verantwoording	61
5.1. Introductie	
5.2. Onderzoeksstrategie	
5.3. Casusbeschrijving	
5.4. Dataverzameling en data-analyse	
6. Resultaten toetsing	69
6.1. Resultaten empirische onderzoek	
6.1.1. Instrumentarium voor functieverandering	
6.1.2. Rol(verhoudingen) publieke- en private actoren	
6.1.3. (Financiële) organisatie	
6.1.4. Succes- en faalfactoren	
6.2. Conclusies	
7. Aanbevelingen provincie Gelderland en gemeente Lochem	79
Literatuuroverzicht	83
Geïnterviewde personen	87
Afkortingen- en begrippenlijst	89

BIJLAGEN

I	Overzichtstabel van de provinciale RvR-regelingen	91
II	Vragenlijst interviews	93
III	Uitwerking Casussen	95
	Casus 1. Parcours te Dedemsvaart	
	Casus 2. Beekweide te Renswoude	
	Casus 3. Villigerveld te Velden	
	Casus 4. Groeneweg te Heide	
	Casus 5. Merlenberg te Deurne	

I ONDERZOEKSDEEL

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

1.1.1. Aanleiding; tegengaan extra verrommeling door functieverandering

De problematiek die in dit onderzoek aan de orde wordt gesteld vindt zijn oorsprong bij functieverandering in het buitengebied. Als gevolg van een toenemend aantal agrarische bedrijfsbeëindigingen zijn de volgende ontwikkelingen waarneembaar in het buitengebied:

- *Toenemend aantal leegstaande stallen;*
- *Afname van de onderhoudssituatie;*
- *Functieverandering van voormalige agrarische opstallen.*

De schaalomvang van deze ontwikkelingen in het buitengebied neemt steeds verder toe, waardoor een verrommeling van het landschap dreigt. Ook de provincie Gelderland en specifiek de gemeente Lochem erkennen deze problematiek. Zo verwacht de gemeente Lochem de komende tien jaar een niet gering aantal van 300 bedrijfsbeëindigingen in de agrarische sector. Dit zal haar sporen nalaten in het landschap. De provincie Gelderland wil daarom nu al ingrijpen om de ruimtelijke kwaliteit niet verder te laten verslechteren of zelfs liever nog te verbeteren. Hierbij staat de provincie momenteel de volgende beleidsinstrumenten ter beschikking:

1. *Ruimtelijke Ordeningsbeleid (RO-beleid)*
2. *Vrijkomende Agrarische Bebouwing-regeling (VAB-regeling)*
3. *Ruimte voor Ruimte-regeling (RvR-regeling)*
4. *Rood voor Groen-regeling (RvG-regeling)*

1.1.2. Een grotere opgave; ruimtelijke kwaliteit niet vergeten

Bij veel van de aanvragen voor functieverandering die de gemeente Lochem verwacht gaat het om de sloop van grootschalige agrarische opstallen. Op grond van het geldende beleidsinstrumentarium mogen hier kleine aantallen woningen voor teruggebouwd worden.

Door de vele aanvragen is de gemeente Lochem echter bang dat deze enge interpretatie van het bestaande instrumentarium juist leidt tot extra verrommeling. Dit omdat door het buitengebied heen afzonderlijk kleinschalige concentraties met woningen ontstaan.

Op grond van de schaalgrootte van de opgave wil de gemeente Lochem daarom de opgave vergroten en 'werk met werk' creëren. Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied moet daarom ook onderdeel van de opgave zijn.

De gedachten van de gemeente Lochem gaan er daarom naar uit om met behulp van het ter beschikking staande instrumentarium de sloop van agrarische opstallen en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te financieren door de uitgifte van bouwkavels op één of twee locaties in de gemeente (clustering).

De provincie heeft aangegeven hier aan mee te willen werken mits er een structuurvisie ligt, er duidelijk is hoe de financiering en organisatie van het beleid geregeld is en de rol en meerwaarde van de ontwikkelaar bekend is. Daarnaast moet het systeem ook reproduceerbaar zijn ten opzichte van andere gemeenten.

1.1.3. Een bredere context; van de gemeente Lochem naar de provincie

De problematiek die hierboven aan de orde is gesteld heeft niet alleen betrekking op de gemeente Lochem, maar speelt binnen een veel bredere context. Meer gemeenten in de provincie Gelderland hebben op termijn te maken met grote aantallen vrijkomende agrarische gebouwen en de gevolgen van extra verrommeling door functieverandering. De resultaten van dit onderzoek moeten daarom, naast de provincie Gelderland en de gemeente Lochem, ook andere gemeenten handvatten bieden voor de aanpak van de problematiek in hun omgeving. Het ontwikkelen van een algemene werkwijze die ook bruikbaar is voor andere gemeenten in Gelderland is hierdoor het uitgangspunt. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan de wens van de provincie Gelderland en de gemeente Lochem om inzicht te verkrijgen in de mogelijke (financiële) organisatie en de rol die marktpartijen en in het bijzonder projectontwikkelaars hierin kunnen spelen om functieverandering te stimuleren.

1.2. Afbakening

Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen moet het onderzoeksobject worden afgebakend. Wanneer het onderzoekskader te ruim is dreigt namelijk het gevaar dat het onderzoek verzandt, waardoor geen diepgang bereikt wordt. Dit onderzoek richt zich op het realiseren van geconcentreerde woningbouw in het buitengebied door functieverandering, om hiermee verrommeling tegen te gaan en de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te verbeteren. Hierbij wordt specifiek ingezet op het (financieel) organisatorische component bij functieverandering, waaronder verevening.

Allereerst is het daarom van belang om het begrip *functieverandering* af te bakenen. Functieverandering betreft vormen van hergebruik van agrarische gronden die een planologische bestemmingswijziging noodzakelijk maken. Hierbij kunnen de volgende situaties zich voordoen:

1. *Hergebruik van vrijkomende bebouwing, of;*
2. *Sloop en gedeeltelijke nieuwbouw, of;*
3. *Nieuwbouw (bijvoorbeeld in de vorm van kleinschalige locaties voor wonen).*

In de context van dit onderzoek wordt onder functieverandering verstaan de wijziging van de bestemming van agrarische gronden in het buitengebied naar de bestemming 'wonen'. Functieverandering van agrarische bestemmingen naar werken of recreatieve functies worden in dit onderzoek niet betrokken. Dit onderzoek richt zich verder alleen op woningbouw geclusterd op voormalige agrarische locaties in het buitengebied. Hiertoe behoren stedelijke uitleglocaties, zoals VINEX-locaties, niet.

In dit onderzoek wordt onder het *buitengebied* het gebied verstaan buiten de bebouwde kom en buiten het gebied dat op grond van een vigerend ruimtelijk plan als toekomstig onderdeel van de bebouwde kom kan worden aangemerkt. Kleine kernen, gehuchten en buurtschappen waarvoor geen bebouwde kom is vastgesteld, worden wel tot het buitengebied gerekend.

Wanneer in de dit onderzoek wordt gesproken over *verrommeling* wordt hier alleen de verrommeling van het buitengebied bedoeld. De ook bestaande binnenstedelijke verrommeling behoort niet tot dit onderzoek. Verrommeling wordt in dit onderzoek gedefinieerd als:

'Een storende toename van de variatie in het landschap in combinatie met een gebrek aan samenhang, waardoor een niet passende variatie in het landschap ontstaat die als storend worden ervaren (Veeneklaas, et al., 2006).'

Het uitgangspunt van de provincie Gelderland is dat in het geval functieverandering wordt toegepast tegelijkertijd wordt gewerkt aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Ruimtelijke kwaliteit laat zich niet voor het gehele buitengebied in één definitie vatten. *Ruimtelijke kwaliteit* wordt bepaald door een samenspel van voortdurend wisselende harde- (materieel aanwezige kenmerken) en zachte (subjectieve kenmerken) aspecten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen (Mulders, 2003).

1.3. Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

'Is er een ontwikkelingsmodel mogelijk gericht op functieverandering van agrarische opstallen en een gelijktijdige verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied? Zo ja, hoe ziet dit ontwikkelingsmodel er in financieel- en organisatorisch opzicht uit? Wat kan de rol van de projectontwikkelaar daarin zijn?'

1.4. Doelstelling

Op grond van de voor dit onderzoek geformuleerde probleemstelling kan de doelstelling geformuleerd worden. Dit onderzoek tracht in het bijzonder de provincie Gelderland en de betrokken gemeente inzicht te geven in de wijze waarop de (financiële) organisatie bij functieverandering in het buitengebied georganiseerd kan worden ten einde gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Dit wordt

geprobeerd te realiseren door vanuit de rol van de ontwikkelaar op gelijk niveau met de bestuurlijke rollen van de provincie Gelderland en de gemeenten mee te kijken en te denken. Op deze wijze moet dit onderzoek een bijdrage leveren aan het daadwerkelijk realiseren van functieverandering in het buitengebied waarmee gelijktijdig een bijdrage wordt geleverd aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Door het leveren van maatwerk en het geven van referenties wordt getracht de provincie en gemeente handvatten aan te reiken die haar kan helpen bij de realisatie van de gewenste functieverandering. De algemene doelstelling van dit onderzoek als volgt:

'Het bieden van inzicht aan publieke- en private partijen in de wijze waarop de (financiële) organisatie en in het bijzonder de verevening bij functieverandering georganiseerd kan worden ten einde bij te dragen aan de totale verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied'.



Figuur 1.1. Schematische weergave van het uitgangspunt van dit onderzoek.
Bron: Eigen bewerking

1.5. Vraagstelling

Naar aanleiding van de probleem- en doelstelling kunnen de volgende onderzoeksvragen geformuleerd worden:

1. Hoe kan functieverandering bijdragen de verrommeling in het buitengebied op te lossen?

- Kan de ruimtelijke kwaliteit verbeterd worden via functieverandering en zo ja hoe?
- Welke wijzen van functieverandering zijn hierbij mogelijk?
- Hoe kunnen de Ruimte voor Ruimte-regeling en de Rood voor Groen-regeling faciliteren?

2. Welke rol spelen de actoren in het functieveranderingsproces?

- Welke actoren zijn betrokken in het functieveranderingsproces?
- Wat is de invloed van de terugtrekkende overheid op het functieveranderingsproces?
- Met welke rol(len) zitten de partijen in het proces en is deze rol altijd hetzelfde?
- Hoe liggen de verhoudingen / lijnen tussen de actoren?
- Kan de projectontwikkelaar een substantiële rol spelen binnen het functieveranderingsproces?

3. Hoe kan de verevening bij functieverandering worden geregeld?

- Welke beleidskaders gelden er voor verevening?
- Welke vereveningsvormen zijn mogelijk bij functieverandering?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de vereveningswijzen?

1.6. Operationalisering

1.6.1. Onderzoekstype

Dit onderzoek betreft een theoriegericht onderzoek, waarmee geprobeerd wordt hiaten in de bestaande theorie te dichten (Verschuren & Doorewaard, 2007). De gekozen probleemstelling beïnvloedt in hoge mate de keuze voor het uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Bij dit type onderzoek gaat om het benoemen en inventariseren van karakteristieken van de onderzoekseenheden in termen van kwaliteiten. Hierbij worden gevoelens, belevingen, ervaringen en betekenisverleningen in kaart gebracht. Wat betreft dit onderzoek vindt dit plaats door het uitvoeren van casestudieonderzoek, waarbij de uit de praktijk opgedane kennis en ervaringen worden aangewend voor de uiteindelijke theorievorming.

Het onderzoekstype dat wordt aangewend betreft een explorerend onderzoek, waarbij het uiteindelijke doel is het ontwikkelen van begrippen, hypothesen of theorie. Vanuit de richtinggevende onderzoeksvraag, en enkele gehanteerde theoretische noties, wordt een onderzoeksproces gestart om systematisch een nieuwe theorie te ontwikkelen (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005). Ten aanzien van dit onderzoek betreft het theorie over de wijze waarop functieverandering (financieel) organisatorisch ingericht kan worden ten einde gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te verbeteren. Over de wijze waarop dit tot stand gebracht kan worden is nog geen specifiek onderzoek uitgevoerd, waardoor er nog geen specifieke theorieën of scherp geformuleerde hypothesen voor handen zijn over dit onderwerp. Dit leidt er toe dat bij de start van dit onderzoek alleen een vermoeden bestaat op over de aspecten waarop specifiek gelet dient te worden.

Met de keuze voor een exploratief onderzoek wordt er juist op ingezet om een theorie of scherp geformuleerde hypothesen te ontwikkelen. De werkwijze waarop dit wordt getracht te realiseren is door allereerst het uitvoeren van een literatuurstudie, op grond waarvan hypothesen geformuleerd worden ten aanzien van de resultaten van dit onderzoek. Met behulp van de casestudie worden deze hypothesen vervolgens getoetst in de empirie. De resultaten van beide onderzoeksmethoden worden vervolgens gekwalificeerd en geïnterpreteerd, op grond waarvan uiteindelijk de conclusies en aanbevelingen geformuleerd kunnen worden.

1.6.2. Onderzoeksopzet

Het onderzoek kan achtereenvolgens opgedeeld worden in drie fasen, te weten:

1. *Theoretisch kader;*
2. *Empirisch onderzoek;*
3. *Conclusies en aanbevelingen.*

Een overzicht van de gebruikte dataverzamelmethode per fase volgt hieronder.

• *Theoretisch kader*

Allereerst wordt gestart met het opstellen van het theoretische kader door middel van een literatuuronderzoek. De literatuurstudie richt zich op functieverandering, de betrokken actoren en de mogelijke wijzen waarop de (financiële) organisatie ingericht kan worden. Doel van de literatuurstudie is het zo volledig mogelijk definiëren van het relevante begripkader van functieverandering, waarbij aspecten als verrommeling, de rol van betrokken actoren en de wijzen van financiering- en verevening belicht worden. Bij deze literatuurscan worden ondermeer de wettelijke- en beleidsinstrumenten betrokken, naast eerdere onderzoeken en evaluatierapporten.

Nadat aandacht is besteed aan de wijzen van functieverandering en ruimtelijke kwaliteit wordt ingegaan op de betrokken actoren. Om inzicht te krijgen in de positie van de actoren in het proces wordt ingegaan op de terugtrekkende overheid en de gevolgen hiervan voor het functieveranderingsproces. Daarnaast wordt ingegaan op de afzonderlijke rol van actoren, maar ook op de bestaande verhoudingen tussen actoren. Hierbij wordt gekeken of de actoren altijd dezelfde rol binnen het proces vervullen of dat deze rol per project verschilt. Tot slot wordt ingegaan op de wijzen waarop verevening bij functieverandering georganiseerd kan worden, waarbij specifiek wordt ingezoomd op de financiële- en organisatorische aspecten.

Uiteindelijk worden op basis van de resultaten van de literatuurstudie hypothesen geformuleerd over de mogelijke bevindingen in het empirisch onderzoek. Deze verwachtingen hebben betrekking op de zojuist hierboven genoemde onderwerpen.

Gelijktijdig met het literatuuronderzoek is ook het verzamelen van nieuwe, aanvullende gegevens onderdeel van het vooronderzoek. Dit vindt plaats door interviews te houden met betrokken actoren, waaronder medewerkers en deskundigen van de provincie Gelderland, de gemeente Lochem en de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO). Doel van deze gesprekken is om dieper in te zoomen op de problematiek, om zodoende meer inzicht in de materie te krijgen.

- *Casestudie*

Na afloop van het literatuuronderzoek wordt gestart met het empirische onderzoek, welke wordt uitgevoerd in de vorm van een casestudie. Er is voor een casestudie gekozen omdat hiermee geprobeerd wordt een diepgaand en integraal beeld te krijgen van enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Vanwege het feit dat het bij functieverandering gaat om complexe problemen is het van belang om verschillende situaties onder alledaagse omstandigheden en in zijn geheel te onderzoeken. Hiervoor bieden de karakteristieken van casestudies voldoende mogelijkheden, omdat met een casestudie een beperkt aantal functieveranderingsprocessen naast elkaar diepgaand onderzocht kunnen worden. Door deze volledige analyse van processen worden alle relevante actoren, omstandigheden en gebeurtenissen betrokken. In het geval van dit onderzoek worden de casussen via de hiërarchische methode bestudeerd (Verschuren & Doorewaard, 2007). Bij deze variant wordt het onderzoek in twee fasen uitgevoerd.

In de eerste fase worden de verschillende casussen ten aanzien van functieverandering afzonderlijk bestudeerd als een serie enkelvoudige casussen. Hierbij wordt, om geen onderscheid te maken, een vast patroon gevolgd. Na het bestuderen van elke case afzonderlijk volgt de tweede fase.

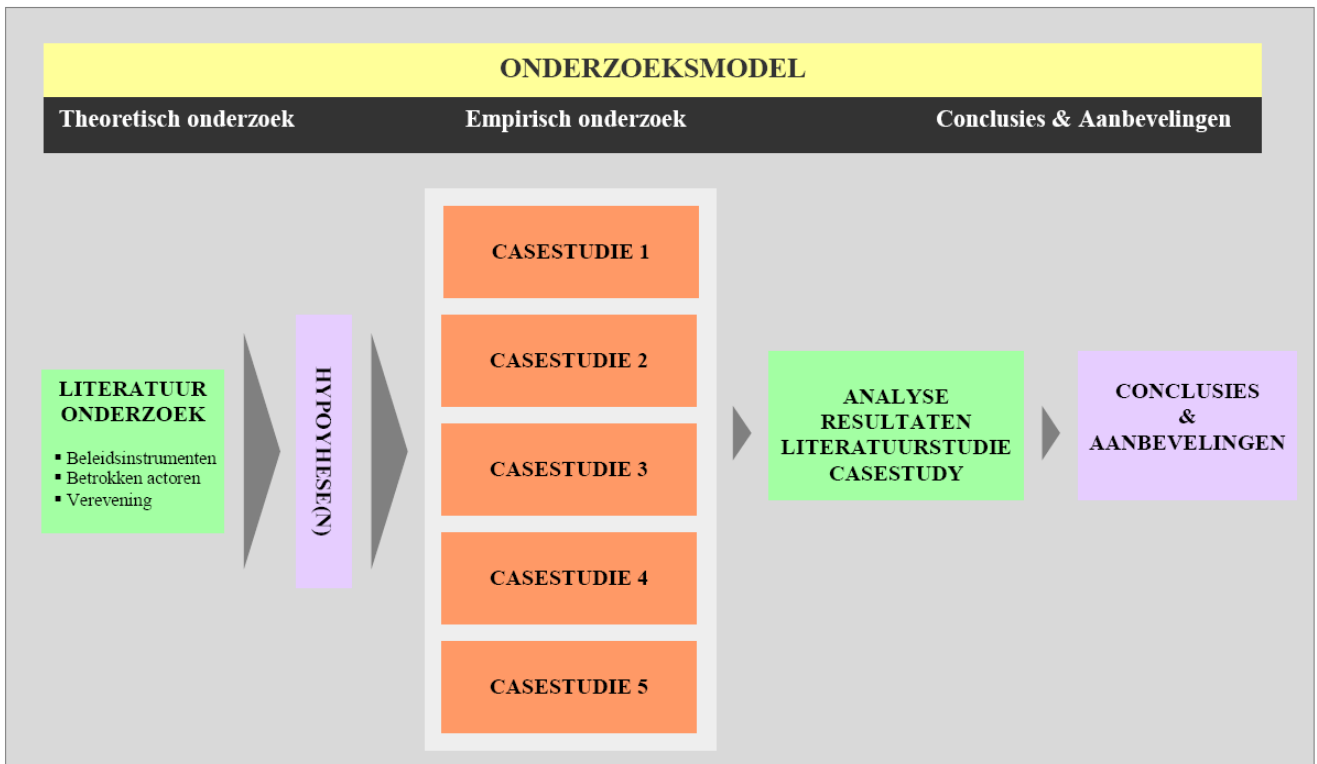
In deze tweede fase worden de resultaten uit de eerste fase als input gebruikt voor de vergelijkende analyse over alle onderzochte casussen. Hierbij wordt getracht verklaringen te vinden voor de gevonden overeenkomsten en verschillen. Het uiteindelijke doel is om uit de resultaten van de casestudie een rode draad te filteren voor de mogelijk (beste) wijze waarop functieverandering, bij de aanwezigheid van bepaalde kenmerken, (financieel) organisatorisch vormgegeven kan worden.

Gezien het relatief korte tijdsbestek waarin dit onderzoek tot uitvoering gebracht moet worden wordt ervoor gekozen om de casussen te selecteren door middel van een beredeneerde steekproeftrekking. Hierbij wordt vooraf een selectie gemaakt uit de voorhanden zijnde casussen, op grond van selectiecriteria die zijn bepaald aan de hand van de uitkomsten van het theoretische onderzoek. Hierdoor wordt een minimum aan variatie in de karakteristieken van de casussen bereikt (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005).

- *Conclusies en Aanbevelingen*

De bevindingen uit het theoretische- en empirische onderzoek leiden uiteindelijk tot inzicht in de mogelijke wijzen waarop de (financiële) organisatie bij functieverandering georganiseerd kan worden en wanneer dergelijke methoden het best inzetbaar zijn. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan verevening. Met behulp van het theoretische- en empirische onderzoek kunnen uiteindelijk conclusies getrokken worden die een antwoord geven op de probleemstelling. In deze laatste fase van het onderzoek worden de conclusies ook omgezet in concrete aanbevelingen. Deze aanbevelingen kunnen in het bijzonder door overheden, maar ook door andere betrokken actoren, gebruikt worden om in de toekomst functieverandering tot uitvoering te brengen. Zodoende kan een bijdrage geleverd worden aan het verminderen van de (vermeende) verrommeling in het buitengebied.

Het onderzoek wordt uitgevoerd via een methodische-triangulatie-aanpak, om zo gefundeerd mogelijk tot conclusies en aanbevelingen te komen (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005). Hierbij worden zoveel mogelijk verschillende dataverzamelmethode binnen één onderzoek gecombineerd, zolang dit zinvol is. Door het toepassen van een combinatie van dataverzamelmethode worden de resultaten van dit onderzoek waardevoller. In het onderstaande onderzoeksmodel (figuur 1.2.) is de operationalisering van het onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 1.2. Schematische weergave van de operationalisering van het onderzoek

Bron: Eigen bewerking

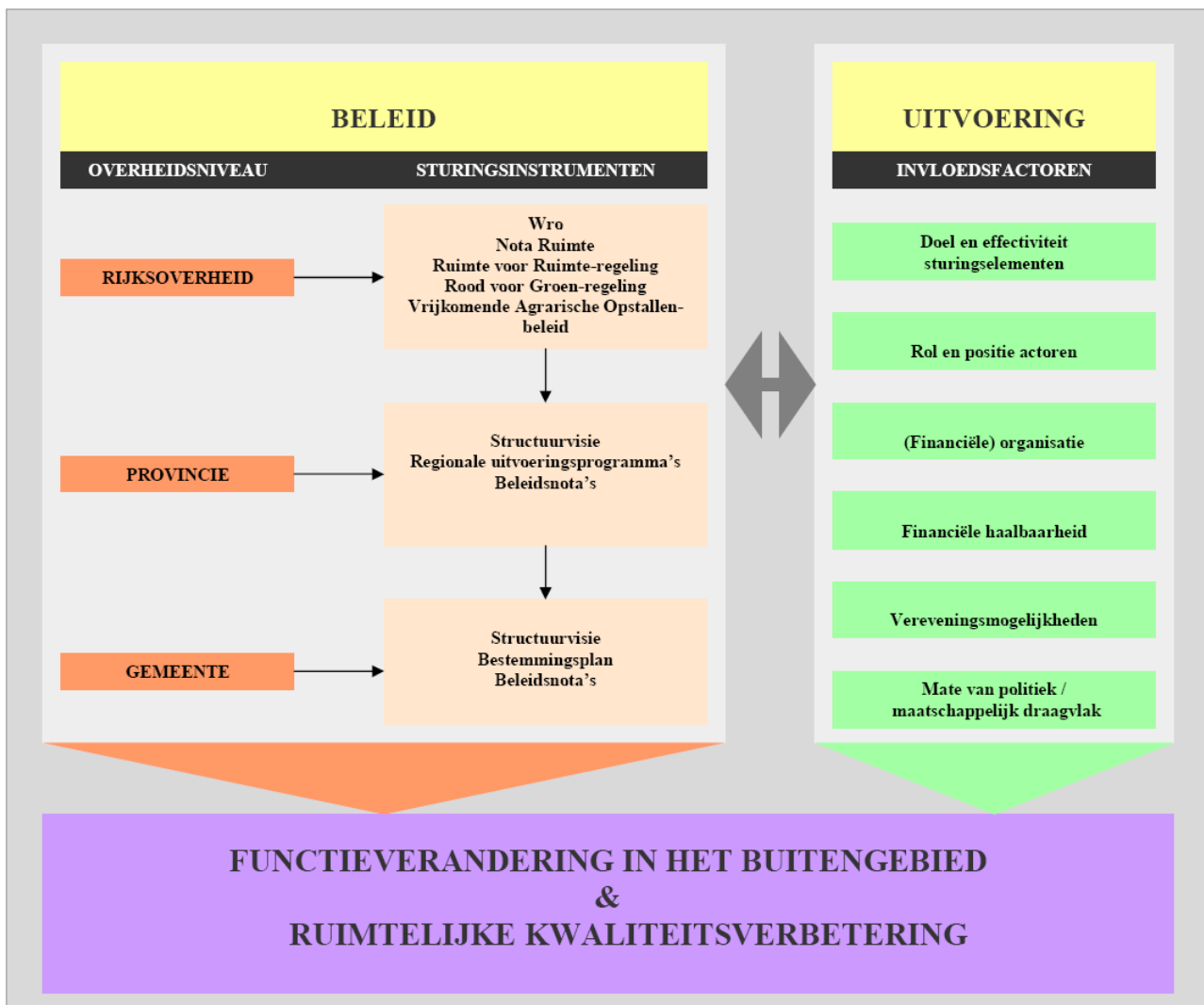
1.7. Relevantie

De relevantie van dit onderzoek is zowel maatschappelijk als theoretisch van aard. De nadruk van dit onderzoek ligt echter wel voornamelijk bij de maatschappelijke relevantie, doordat getracht wordt een bijdrage te leveren aan het realiseren van functieverandering in de praktijk. Dit kan bereikt worden doordat de resultaten van dit onderzoek in het bijzonder overheden, maar ook andere betrokken partijen, handvatten bieden voor de wijze waarop zij functieverandering op (financieel) organisatorisch gebied kunnen vormgeven. Uiteindelijk gaat het bij functieverandering om een ontwikkeling die bijdraagt aan het verminderen van de verrommeling in het buitengebied.

Naast maatschappelijke relevantie heeft dit onderzoek ook theoretische relevantie. De theoretische relevantie betreft de mate waarin de onderzoeksresultaten wetenschappelijk van belang zijn. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de toename van wetenschappelijke kennis over functieverandering in het buitengebied. Dit wordt getracht te realiseren door de bij de start van dit onderzoek de nog ontbrekende kennis op te vullen middels de resultaten van dit onderzoek. Dit wordt gedaan door de problematiek te koppelen aan zowel de al bestaande kennis als aan nieuwe kennis. Vervolgens wordt de toepasbaarheid en de bruikbaarheid van deze nieuwe kennis getoetst in de praktijk.

1.8. Conceptueel model

Het conceptueel model (figuur 1.3) dat in deze paragraaf is opgenomen behelst een sterk geschematiseerde weergave van de verklarende theorie die aan dit onderzoek ten grondslag ligt. De schematische weergave is vorm gegeven in een verzameling kernbegrippen met hiertussen causale relaties (Verschuren en Doorewaard, 2007). Omdat dit onderzoek een kwalitatief onderzoek betreft is het model nog globaal en open, waardoor de betekenis van kernbegrippen nog ruim geïnterpreteerd kan worden. Het doel van dit onderzoek is om doormiddel van theoretisch- en empirisch onderzoek meer verfijning aan te brengen in het conceptueel model. Hierbij wordt gekeken welke van de verwachte relaties reëel zijn en welke van de relaties het sterkste effect hebben op de onderzoekselementen. Uiteindelijk zal dus de exacte betekenis van de kernbegrippen bepaald worden en wordt duidelijk hoe de relaties tussen de begrippen in het conceptuele model liggen.



Figuur 1.3. Conceptueel model 'Functieverandering in het buitengebied & Ruimtelijke kwaliteitsverbetering'

Bron: Eigen bewerking

Uit het bovenstaande conceptuele model kan worden afgeleid dat twee elementen van invloed zijn op de onderzoekselementen 'functieverandering in het buitengebied en ruimtelijke kwaliteitsverbetering'.

Enerzijds zijn dit de wettelijke- en beleidsmatige beleidsinstrumenten van de verschillende overheidsorganen en anderzijds zijn dit de invloedsfactoren vanuit de praktijk. Om tot de inhoudelijke vormgeving van dit onderzoek te komen wordt op beide elementen ingegaan en wordt gekeken in hoeverre deze elementen elkaar beïnvloeden. Uiteindelijk worden de resultaten uit de theorie getoetst in de praktijk op grond van een aantal geformuleerde hypothesen.

Ten slotte wordt door het vergaren van zowel theoretische- als empirische kennis over de beide elementen en de relaties tussen beide getracht de doelstelling van dit onderzoek te bereiken.

1.9. Leeswijzer

In het eerst volgende hoofdstuk wordt ingegaan op alle relevante aspecten rondom verrommeling en ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens wordt ingegaan op het momenteel bestaande wettelijke- en beleidsinstrumentarium waarmee functieverandering verwezenlijkt kan worden. Hierbij wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Hoofdstuk 2 gaat vervolgens in op het nieuwe sturingsprincipe van ontwikkelingsplanologie en de invloed hiervan op het functieveranderingsproces. Hierbij ligt de nadruk op de rollen van de publieke- en private partijen. Tot slot gaat het laatste hoofdstuk van het theoretische onderzoek in op de (financieel) organisatorische wijzen waarop het functieveranderingsproces ingericht kan worden. Hierbij wordt gekeken hoe het proces

ingericht kan worden en hoe verevening hierbij gerealiseerd kan worden. Gelijktijdig wordt aandacht besteed aan de voor- en nadelen van de verschillende vereveningsmogelijkheden.

Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met één of meerdere hypothese(n), die vervolgens in het empirische onderzoek getoetst gaan worden.

Hoofdstuk 5 vormt het verbindingshoofdstuk tussen het theoretische- en empirische gedeelte van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt dan ook gedetailleerd weergegeven hoe het empirische onderzoek aangepakt gaat worden en op grond van welke criteria de casussen geselecteerd zijn. De daadwerkelijke uitwerking van het empirische onderzoek is als bijlage bijgevoegd.

Hoofdstuk 6 gaat allereerst in op de belangrijkste bevindingen uit het empirische onderzoek, waarna direct in paragraaf 6.2. de algemene conclusies van dit onderzoek worden beschreven. De opbouw van de conclusies volgt via het beantwoorden van de hypothesen. Tot slot wordt in dit hoofdstuk de probleemstelling van dit onderzoek beantwoord. Hoofdstuk 7 bevat vervolgens aanbevelingen specifiek in de richting van de provincie Gelderland en de gemeente Lochem.

Tot slot volgt de literatuurlijst, de lijst met geïnterviewde personen en een afkortingenlijst, waarin de in dit onderzoek gebruikte afkortingen zijn opgenomen.

II THEORETISCH DEEL

2. FUNCTIEVERANDERINGSBELEID

2.1. Oorzaak en gevolgen

2.1.1. Afname van agrarische bedrijvigheid

De drijvende kracht achter functieverandering in het buitengebied zijn de veranderingen in de agrarische sector zelf (Ministerie VROM, IPO, VNG, 2006). In Nederland stopt elk jaar gemiddeld 3% van de agrariërs voortijdig met zijn agrarische bedrijfsactiviteiten. De afgelopen 30 jaar is hierdoor het aantal landbouwbedrijven meer dan gehalveerd en is de werkgelegenheid met één derde verminderd (Geerling-Eiff, 2008). Waar Nederland in 2007 in de landbouwtelling van het CBS nog een kleine 77.000 land- en tuinbouwbedrijven telde waren dit in 2005 nog slechts 113.000 bedrijven. Op basis van deze gegevens kan geconstateerd worden dat de agrarische sector, en in lijn hiermee het landelijk gebied van Nederland, sterk aan verandering onderhevig is.

De teruggang van de agrarische sector is het gevolg van de volgende factoren:

1. *Toenemende internationale concurrentie vanuit lage lonen landen en landen van de Europese Unie;*
2. *Schaalvergroting in de landbouwsector doordat productietechnieken industrialiseren (Provincie Limburg, 2006);*
3. *Strengere milieuregelgeving van Europese- en Nederlandse overheden, waardoor het aantal belemmeringen voor agrariërs toeneemt (www.nieuwebuurtschappen.nl);*
4. *Stijgend aantal oudere agrariërs en het ontbreken van bedrijfsopvolging (www.cbs.nl).*

Bovengenoemde oorzaken leiden er onder meer toe dat agrarische bedrijven moeten uitbreiden om te kunnen overleven. De mogelijkheden voor uitbreiding zijn echter beperkt en aan steeds meer wettelijke regels gebonden, waardoor steeds meer agrariërs geen toekomstperspectief meer zien in het agrarische bedrijf en min of meer gedwongen worden tot de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten (NVM, 2001). De verwachting is dan ook dat onder druk van de genoemde oorzaken het aantal agrarische bedrijven de komende jaren in een nog hoger tempo verder zal afnemen tot slechts 60.000 bedrijven in 2015.

2.1.2. Verrommeling van het buitengebied

Het verdwijnen van de landbouw als belangrijkste economische drager in het buitengebied leidt ondermeer tot (Raad Landelijk Gebied, 2005):

1. *Het verdwijnen van ecologische waarden;*
2. *Het wegvallen van de regionale identiteit;*
3. *Het verminderen van de landschappelijke beleving.*

Hiermee verliest het landelijke gebied haar oorspronkelijke functie en hebben de ontwikkelingen een negatieve invloed op de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied.

Ook in de Nota Ruimte (2006) erkent de Rijksoverheid dat de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied op verschillende plaatsen in Nederland achteruitgaat, ofwel vrijkomende agrarische bebouwing tot 'verrommeling' van het buitengebied leidt.

In de landschapsontwikkeling van Nederland is verrommeling een tamelijk nieuwe term, welke sterk gebonden is aan persoonlijke waarneming. Veeneklaas (2006) verstaat in zijn onderzoek onder verrommeling een gebied:

1. *Dat een wanordelijke indruk maakt;*
2. *Waar gebruiksfuncties zonder duidelijk verband naast elkaar aanwezig zijn;*
3. *Waar in ruime mate storende elementen zijn waar te nemen.*

Verrommeling is een proces dat sluipenderwijs ontstaat en hiermee dus niet het resultaat is van een vooropgezet plan. Wat betreft de kwaliteiten van de openbare ruimte heeft verrommeling associaties met verwaarlozing, verloedering, onverzorgdheid en onverschilligheid.

De ruimtelijke kwaliteit voor het totale buitengebied kan onmogelijk in één definitie gevat worden, doordat ruimtelijke kwaliteit locatiegebonden is. Wel is het wel mogelijk om aan te geven waar het mee te maken heeft, omdat ruimtelijke kwaliteit bepaald wordt door een samenspel van voortdurend wisselende harde- (materieel aanwezige kenmerken) en zachte (subjectieve kenmerken) aspecten. Mulders (2003) zegt in haar onderzoek over ruimtelijke kwaliteit in relatie tot het beleid het volgende:

'Meer kwaliteit is van groot belang voor vele beleidsterreinen. Ook het ruimtelijk beleid zelf levert een eigen bijdrage aan de kwaliteit van ons stedelijke en landelijke gebied. Het ruimtelijk beleid is er op gericht de gebruikswaarde van een gebied te vermeerderen, de belevingswaarde te verhogen en de toekomstwaarde te vergroten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen.'

Volgens Mulders (2003) draagt functieverandering in vorm van de sloop van agrarische opstallen in ruime mate bij aan het vermeerderen van de gebruikswaarde, aan het verhogen van de belevingswaarde en het vergroten van de toekomstwaarde en hiermee uiteindelijk dus aan een ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Echter is het hierbij van belang dat er per project afspraken gemaakt worden over de interpretatie van het ruimtelijke kwaliteitsbegrip.

Ook de Rijksoverheid ziet het belang van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Om in te spelen op de genoemde ontwikkelingen in het buitengebied heeft de Rijksoverheid in de Nota Ruimte de mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied verruimd (Ministerie van VROM, 2006). Om de problematiek van verrommeling niet verder te laten toenemen, moet gelijktijdig aandacht worden geschonken aan de totale ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Vanuit dit oogpunt heeft de Rijksoverheid dan ook beleid opgesteld waarmee de opgave in het landelijke gebied in een bredere context wordt geplaatst en bouwen in het buitengebied altijd samen moet gaan met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

2.1.3. Beleidskader schept kansen

Door het vrijkomen van agrarische opstallen en hiermee de toenemende verrommeling van het buitengebied komt het economische draagvlak en de vitaliteit van het buitengebied onder druk te staan. Dit vraagt om maatregelen van de zijde van de overheid. Met de Nota Ruimte zet de Rijksoverheid daarom ondermeer in op het bereiken van een vitaal platteland, door bij te dragen aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land.

Een vitaal en aantrekkelijk platteland wil de Rijksoverheid bereiken door zorgvuldig nieuwe impulsen te combineren met al bestaande, cultuurhistorische waarden (Ministerie LNV, 2004). Hierbij wordt gestreefd naar het behoud van een open karakter van het buitengebied en het zoveel mogelijk hergebruiken van de bestaande bebouwing (Ministerie van VROM, 2006). De doelen van de Rijksoverheid ten aanzien van het buitengebied kunnen bereikt worden door een verruiming van het beleid en door daarnaast mogelijkheden te creëren die functieverandering naar wonen mogelijk maken. Door de sloop van voormalige agrarische opstallen te financieren met de bouw van nieuwe woningen kan de ruimtelijke kwaliteit worden verbeterd.

Het doel dat de Rijksoverheid hiermee voor ogen staat is tweeledig. Enerzijds is dit het realiseren van een vitaal platteland, anderzijds is dit het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit (Ministerie VROM, IPO & VNG, 2006). Voor functieverandering in het buitengebied wordt in de Nota Ruimte het volgende doel geformuleerd (Schipper, et al. 2006);

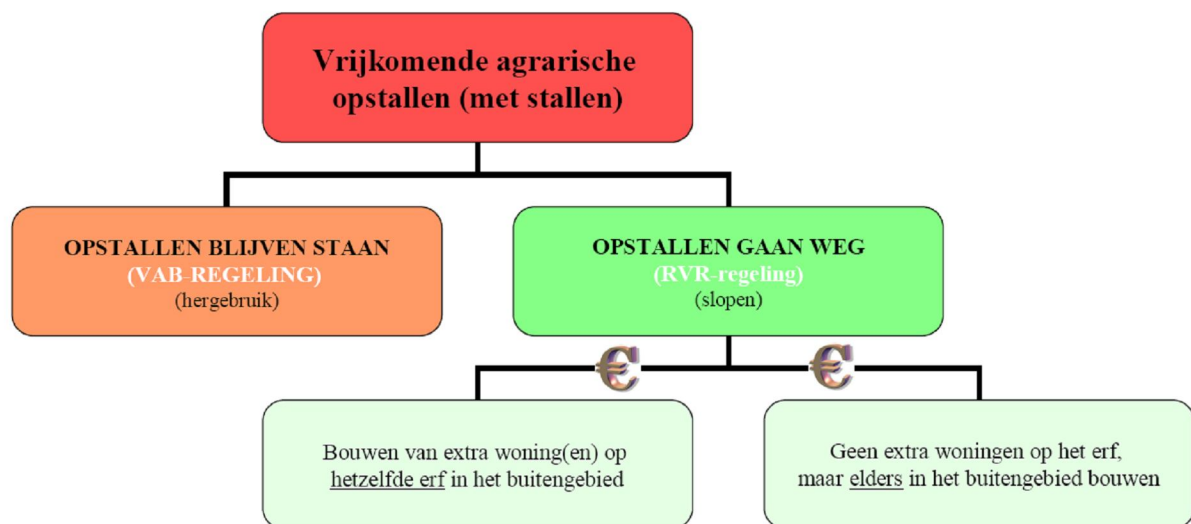
'Functieverandering kan een belangrijke bijdrage leveren aan zowel de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied als aan de vergroting van de mogelijkheden om er te wonen, werken en recreëren.'

Om functieverandering in het buitengebied mogelijk te maken staan provincies en gemeenten diverse instrumenten ter beschikking, waarmee een optimale benutting van de bestaande bebouwing en het creëren van ruimte voor nieuwbouw bereikt kan worden. Naast het algemene Ruimtelijke Ordeningsbeleid (Wet ruimtelijke ordening) stimuleert de Rijksoverheid functieverandering in het buitengebied door beleidsverruiming. Op grond hiervan zijn de volgende beleidsinstrumenten opgesteld, waarmee gelijktijdig ook een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit kan worden bereikt (Kon, 2007):

- **Vrijkomende agrarische bebouwing-beleid (VAB-beleid)**
Het VAB-beleid stimuleert dat vrijkomende agrarische bebouwing een nieuwe bestemming krijgen. Hierbij kan een agrarische bestemming bijvoorbeeld omgezet worden in een woon- of maatschappelijke bestemming of in een bestemming voor kleinschalige bedrijvigheid.
- **Ruimte voor Ruimte-regeling (RvR-regeling)**
De RvR-regeling staat het toe dat agrarische opstallen gesloopt mogen worden en in ruil daarvoor - en vooral ter financiering daarvan - nieuwe woningen teruggebouwd mogen worden ('ruimte voor ruimte'). Hierdoor wordt voorkomen dat agrarische gebouwen langdurig leegstaan en zodoende verpauperen.
- **Rood voor Groen-regeling (RvG-regeling)**
De RvG-regeling genereert met de nieuwbouw van enkele royale woningen in het buitengebied financiële middelen, waarmee grootschalig groen gerealiseerd kan worden. RvG-projecten staan ook wel bekend als 'nieuwe landgoederen'.

2.1.4. Uitwerking op decentraal overheidsniveau

De mogelijkheden voor functieverandering zijn door de Rijksoverheid weergegeven in de Nota Ruimte. Met de Nota Ruimte stimuleert de Rijksoverheid in eerste instantie hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing en vervolgens waar nodig nieuwbouw (VROM-inspectie, 2007). Figuur 2.1. geeft de mogelijkheden voor functieverandering van vrijkomende agrarische opstallen schematisch weer.



Figuur 2.1. : Schematische weergave functieverandering in het buitengebied

Bron: Gemeente Lochem, april 2009

Het overheidsbeleid is hiërarchisch van aard. Zo wordt in de Nota Ruimte het functieveranderingsbeleid weergegeven op Rijksniveau en worden de provincies verzocht dit beleid zelf te operationaliseren voor het eigen beleidsniveau in de structuurvisie. Voor gemeenten of regio's geldt het landelijke- en provinciale beleid vervolgens weer als richtlijn bij het opstellen van het gemeentelijke- of regionale beleid voor functieverandering. Met de komst van de Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn gemeenten ook verplicht om voor hun hele grondgebied een bestemmingsplan op te stellen, dus ook voor het buitengebied (Wet ruimtelijk ordening, 2009).

Om voldoende mate van kwaliteitsborging te garanderen toetst de Rijksoverheid het decentrale beleid op criteria als kwaliteitsverbetering van het platteland, aansluiting op bestaande linten en bebouwingspatronen en op voldoende behoud van het open karakter van het buitengebied (Ministerie LNV, 2004).

Daarnaast wordt de landschappelijke kwaliteit gewaarborgd via aanvullende voorwaarden in de Nota Ruimte, waardoor nieuwbouw slechts onder strikte voorwaarden is toegestaan. Uitgangspunt is in ieder

geval dat spreiding van nieuwbouw zo veel mogelijk voorkomen moet worden door in te zetten op geclusterde woningbouw in het buitengebied.

In het geval van nieuwbouw bij functieverandering kan de overheid aanvullend nog eisen stellen aan de mate van verevening. In lijn hiermee wordt in de provinciale structuurvisie bijvoorbeeld ook expliciet verwoord dat gemeenten een vorm van verevening moeten verlangen. Hierdoor wordt de initiatiefnemer van functieverandering gedwongen financieel bij te dragen aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de publieke functies in het buitengebied (Provincie Gelderland, 2005).

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op verevening bij functieverandering in het buitengebied.

2.2. Wettelijk beleidsinstrumentarium

Zoals gesteld staan de provincie en de gemeente verschillende wettelijke- en beleidsinstrumenten ter beschikking om functieverandering tot uitvoering te brengen. In deze paragraaf wordt allereerst op de mogelijkheden en de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening ingegaan.

2.2.1 Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan de provincie en gemeente ondersteunen bij het verwezenlijken van de gewenste functieverandering. De nieuwe Wro is pas medio 2008 van kracht geworden en heeft als uitgangspunten 'decentraal wat kan, centraal wat moet', 'minder regels' en 'uitvoeringsgerichtheid'. Hiermee is het uitgangspunt dat elke overheidslaag verantwoordelijk is voor de op zijn terrein spelende belangen en dat alle overheden over voldoende middelen moeten beschikken om die verantwoordelijkheden waar te maken. De komst van nieuwe Wro heeft dan ook vooral gevolgen gehad voor de wijze van beleidsdoorwerking en de juridische sturingsinstrumenten.

Met de komst van de nieuwe Wro is de rol van de provincie binnen het ruimtelijk beleid aanzienlijk vergroot. Waar de provincie voorheen een toezichthoudende rol had en achteraf gemeentelijke plannen kon goedkeuren, kan de provincie nu handelen vanuit een actieve rol. Hierdoor is de provincie ook in staat om zelf projecten te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen. De goedkeuringsbevoegdheid van de provincie is dus komen te vervallen, maar daarvoor in de plaats heeft de provincie de beschikking gekregen over andere instrumenten waarmee haar beleid juridisch kan doorwerken naar gemeenten (Ministerie van VROM, 2007).

2.2.2. Instrumentarium Wet ruimtelijke ordening

Uitgangspunt van het nieuwe instrumentarium van de Wro is dat de instrumenten pas door de provincie ingezet mogen worden als het provinciale belang dit noodzakelijk acht. Voorbeelden van projecten met een provinciaal belang zijn projecten die de gemeentegrenzen overschrijden, complexe opgaven waarvoor de provincie het geëigende schaalniveau is, integrale problemen of problemen die in meerdere gemeenten spelen (Provincie Overijssel, 2007a).

Binnen het beschikbare instrumentarium kunnen twee duidelijke lijnen onderscheiden worden, enerzijds is dit de 'zachte' (beleidsmatige) lijn en anderzijds de 'harde' (normatieve) lijn.

Bij de zachte lijn vindt beleidsdoorwerking plaats via bestuurlijke lijnen, terwijl dit bij de harde lijn plaatsvindt via de inzet van juridische instrumenten ofwel 'dwangmaatregelen'. Deze juridische instrumenten kunnen vooral ingezet worden door de provincie in het geval deze de 'speelruimte' van gemeente(n) wil beperken.

Op het gebied van beleidsontwikkeling speelt de structuurvisie een zeer belangrijke rol. De nieuwe Wro verplicht alle overheidslagen tot het opstellen van een integrale structuurvisie voor haar grondgebied (Moraal, 2008). De wetgever ziet deze structuurvisie als een essentieel instrument om op hoofdlijnen het gewenste ruimtelijke beleid voor een grondgebied in vast te leggen. Daarnaast moet ook worden aangegeven hoe deze ontwikkelingen gerealiseerd gaan worden. De provinciale structuurvisie kan hiermee gekarakteriseerd worden als een strategisch beleidsdocument, omdat het bij uitstek het document is waar overheden beleidsmatig hun visie in vast kunnen leggen voor het behouden, beschermen en ontwikkelen van kwaliteiten. Geadviseerd wordt om structuurvisies, bestemmingsplannen, beeldkwaliteitsplannen en landschapsontwikkelingsplannen in samenhang in te zetten om zodoende een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen.

Juridisch werkt de structuurvisie niet door naar andere overheden, waardoor deze alleen zelfbinding heeft voor het orgaan dat het opstelt. Toch is de structuurvisie in maatschappelijk- en bestuurlijk opzicht van groot belang. Het belang in maatschappelijk opzicht uit zich in het feit dat de structuurvisie duidelijk maakt of bepaalde initiatieven binnen de ruimtelijke visie passen. Ook biedt de structuurvisie andere overheden inzicht in de wijze waarop Rijks- of provinciale plannen zijn uitgewerkt op gemeentelijk niveau. Het bestuurlijk belang komt vooral tot uiting bij de besluitvorming, waar de structuurvisie als beslissingskader dient voor concrete ruimtelijke beslissingen en de inzet van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten. De structuurvisie kan ook ten grondslag liggen aan het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Daarnaast kan bij de nieuwe Wro verevening, op grond van de Grondexploitatiewet, worden afgedwongen in de vorm van een fondsbijdrage. Dit is mogelijk wanneer voor de investeringslocatie een basis gevonden kan worden in de structuurvisie (Wet ruimtelijke ordening, 2009).

Voor het vastleggen van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van functieverandering in het buitengebied lijkt de structuurvisie dus bij uitstek een geschikt instrument. Dit omdat het met de structuurvisie mogelijk is om te anticiperen op de ruimtelijke ontwikkelingen die de komende jaren worden verwacht. Een structuurvisie maakt het dus mogelijk om voor te sorteren op verwachte ontwikkelingen op het gebied van functieverandering. Het opstellen van de structuurvisie kan in overleg met gemeenten gedaan worden, waardoor gezamenlijk tot het gewenste ruimtelijke beleid voor de komende jaren gekomen kan worden.

Buiten beleidsontwikkeling op grond van de structuurvisie staat de provincie bij de Wro ook enkele 'dwanginstrumenten' ter beschikking. Hierdoor is de provincie in staat haar ruimtelijke beleid door te laten werken naar gemeenten in het geval de structuurvisie niet toereikend blijkt. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen instrumenten waarmee vooraf ingegrepen of achteraf ingegrepen kan worden (Ministerie van VROM, 2007).

Beleidsdoorwerking vooraf kan gerealiseerd worden door:

- *Provinciale ruimtelijke verordening*

Provincies kunnen eisen stellen aan de inhoud van het gemeentelijke bestemmingsplan als een goede provinciale ruimtelijke ordening dit noodzakelijk maakt. Hierdoor worden gemeenten verplicht om hun bestemmingsplan binnen een afzienbare tijd aan te passen aan de regels van de verordening. De provinciale verordening is een inhoudelijk en juridisch zwaar wegend instrument en biedt door haar concreetheid weinig ruimte voor maatwerk.

- *Beleidsregels*

De structuurvisie is op verschillende onderdelen geconcretiseerd in handreikingen met beleidsregels. Deze beleidsregels kunnen gezien worden door gemeenten als leidraad bij het nemen van besluiten. Of te wel de beleidsregels onder de nieuwe Wro gelden als onderleggen voor een reactieve aanwijzing, waardoor beleidsregels dus bijdragen aan de voorspelbaarheid van het handelen van de provincie. Daarnaast bieden beleidsregels in vergelijking met de provinciale verordening meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk op gemeentelijk niveau. Zo kan bijvoorbeeld een afweging gemaakt worden bij de volgende beleidsregel; 'In beginsel is er ruimte om van het provinciale beleid af te wijken, mits de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd'.

- *Proactieve aanwijzing*

Een proactieve aanwijzing komt tot uiting in de mogelijkheid om de gemeenteraad opdracht te geven een bestemmingsplan op te stellen voor een specifieke situatie of een specifiek gebied. De gemeente moet dan het bestemmingsplan aanpassen met inachtneming van de bij aanwijzing gegeven voorschriften.

- *Vooroverleg*

Onder de nieuwe Wro blijft het verplichte vooroverleg tussen provincie en gemeente gehandhaafd. Doormiddel van vooroverleg kan in een concrete situatie tot afstemming van het beleid gekomen worden en kunnen provinciale belangen op tijd ingebracht worden. Hiermee kan voorkomen worden dat de provincie later moet op treden tegen een ongewenst gemeentelijk plan. Het vooroverleg wordt ook gebruikt door gemeenten om afwijkingen van het provinciale beleid kenbaar te maken en soms te rechtvaardigen vanuit bijvoorbeeld het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit.

Beleidsdoorwerking achteraf kan gerealiseerd worden door:

- *Zienswijze en beroep*

Wanneer gemeenten een bestemmingsplan (of projectbesluit) in strijd met het provinciale beleid in procedure brengen kan de provincie haar zienswijze indienen bij de gemeenteraad. Komt de gemeenteraad hier dan nog niet aan tegemoet dan kan de provincie enerzijds beroep instellen bij de Raad van State tegen het vastgestelde bestemmingsplan of anderzijds een reactieve aanwijzing geven.

- *Reactieve aanwijzing*

De mogelijkheid van een reactieve aanwijzing kan door de provincie ingezet worden om zich tegen een bestemmingsplan te weren dat in strijd is met het provinciale belang. Door een reactieve aanwijzing kan de provincie het gewraakte onderdeel van het bestemmingsplan buiten toepassing verklaren. De gemeente is dan verplicht voor het betreffende onderdeel een nieuw bestemmingsplan op te stellen. De reactieve aanwijzing lijkt hierdoor op de eerdere goedkeuringsbevoegdheid.

Beleidsuitvoering

- *Inpassingsplan*

Zoals gesteld kunnen niet alleen gemeenten, maar ook provincies (en de Rijksoverheid) bestemmingsplannen vaststellen. Provinciale bestemmingsplannen heten inpassingsplannen. Een inpassingsplan kan de bestemming en het gebruik van een gebied vastleggen in het geval het provinciale belang dit noodzakelijk acht. Door het opstellen van een dergelijk plan kan de provincie de regie van het gehele proces, van begin tot eind, naar zich toe trekken.

- *Projectbesluit*

Om een bestemming bij functieverandering te wijzigen zal een ontheffing of wijziging van het bestemmingsplan gerealiseerd moeten worden, waarvoor de procedures van de Wro doorlopen moeten worden. Naast het doorlopen van een volledige bestemmingsplanprocedure is het onder de nieuwe Wro ook mogelijk om de bestemmingsplanprocedure gefaseerd te doorlopen, waardoor niet direct het hele bestemmingsplan aangepast hoeft te worden. Bij een provinciaal projectbesluit moet het gaan om een project van provinciaal belang. In een projectbesluit worden de belangrijkste elementen beschreven van het project, waarna met de realisatie gestart kan worden. Uiteindelijk moet het bestemmingsplan na een periode van 1 tot maximaal 5 jaar toch onherroepelijk gewijzigd worden.

- *Grondbeleid*

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe Wro vormt het grondbeleid, op grond waarvan ondermeer een voorkeursrecht gevestigd kan worden of overgegaan kan worden tot onteigening van gronden. Daarnaast is specifiek de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4. Wro) belangrijk, omdat deze het gemakkelijker maakt om verevening en kostenverhaal bij ontwikkelingsprojecten te realiseren. In feite is de grondexploitatiewet bedoeld om de exploitatiekosten van een te ontwikkelen gebied te verhalen bij verschillende (private) eigenaren in het gebied. Alle kosten van de grondexploitatie komen hiervoor in aanmerking (Nozeman & Fokkema, 2008). Met dit instrumentarium is het voor publieke partijen bij een faciliterend grondbeleid toch mogelijk om bepaalde kosten bij particuliere grondexploitaties te verhalen. Op de mogelijkheden van de grondexploitatiewet wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

- *Overige instrumenten*

Buiten de nieuwe Wro zijn er ook verscheidende instrumenten te benoemen die bijdragen aan de uitvoering van beleid, maar die niet bestuurlijk van aard zijn. Enkele voorbeelden hiervan zijn: bestuursovereenkomsten, convenanten, afsprakenkaders, andere financiële instrumenten en hulpmethoden als rekenmethodes, raamcontracten en aanjaagteams.

Wanneer de bovengenoemde instrumenten van de nieuwe Wro in de tijd uiteengezet worden volgt onderstaand figuur:



Figuur 2.2. Categorisering van de instrumenten van de nieuwe Wro in de tijd
Bron: Provincie Overijssel, 2007a

2.2.3. Inzet van het nieuwe instrumentarium bij functieverandering

Op grond van de bovenstaande theorie kan geconcludeerd worden dat de wetgever bij de nieuwe Wro de provincie een aantal formele instrumenten heeft gegeven waarmee de provincie in staat is om haar beleid door te laten werken naar het gemeentelijke niveau.

Hoewel de provincie dus eenvoudig deze 'dwanginstrumenten' kan inzetten heeft dit niet de voorkeur, omdat men van mening is dat door samenwerking met gemeenten meer draagvlak verkregen kan worden (Wittink, 2007). Deze visie uit zich ook in de bestaande provinciale beleidsstukken.

Zo geeft bijvoorbeeld de provincie Gelderland aan dat het Streekplan 2005 vooralsnog als grondslag geldt voor functieverandering. De provincie geeft aan 'dwanginstrumenten' als een provinciale verordening of reactieve aanwijzing slechts is het uiterste geval in te willen zetten. Dit omdat deze instrumenten volgens de provincie afbreuk doen aan de regionale identiteit en inspanning van de verschillende regio's om tot functieverandering op maat te komen (Provincie Gelderland, 2007).

Deze opvatting wordt ook door de provincie Limburg gedeeld, die in eerste instantie de provinciale verordening ook niet ziet als het juiste instrument. De provincie Limburg wil alleen juridische instrumenten inzetten indien andere, niet-juridische, middelen niet het gewenste resultaat hebben. Wel wil de provincie Limburg actief gebruik maken van het inpassingsplan als middel om haar provinciale doelen te verwezenlijken. Hierbij geldt wel weer het uitgangspunt dat dit inpassingsplan in beginsel alleen opgesteld wordt na afstemming en instemming met de betrokken gemeente(n) (Provincie Limburg, 2007a).

Ook de provincie Overijssel ziet wel kansen in de nieuwe instrumenten van de Wro, maar geeft ook aan dat de belangrijkste instrumenten nog steeds samenwerking en overleg blijven. Ervaring heeft de provincie geleerd dat dit onder de oude wet ook de beste resultaten opleverde (Provincie Overijssel, 2007a).

De nieuwe Wro en haar instrumenten blijken in theorie dus mogelijkheden te bieden, maar in de praktijk niet direct geïmplementeerd te worden. Vooral het doorvoeren van het provinciale beleid naar het gemeentelijke niveau via 'dwanginstrumenten' heeft niet direct de voorkeur van de provincies. In eerste instantie willen provincies de provinciale beleidsdoelen behalen via goede afspraken en afstemming met

gemeenten over onder andere medewerking. In het geval in de toekomst de omstandigheden wijzigen kunnen provincies alsnog besluiten tot het opstellen van een provinciale verordening. De provincies blijven dus in eerste instantie gewoon het bestaande functieveranderingsbeleid hanteren en zullen voornamelijk alleen ongewenste of onjuiste toepassing bij incidentele gevallen tegengaan met een reactieve aanwijzing.

2.3. Niet-wettelijk beleidsinstrumentarium functieverandering op Rijksniveau

Naast het hierboven genoemde wettelijk instrumentarium kan functieverandering ook op grond van niet-wettelijke beleidsinstrumenten verwezenlijkt worden. De regelingen die dit mogelijk maken worden nu achtereenvolgens behandeld.

2.3.1. Vrijkomende Agrarische Bebouwing-beleid

Het Vrijkomende Agrarische Bebouwing-beleid (VAB-beleid) tracht het buitengebied in sociaal en economisch opzicht sterker te maken en daarnaast de ruimtelijke kwaliteit te behouden en te versterken door uitsluitend aan oorspronkelijke agrarische opstallen een nieuwe gebruiksfunctie toe te kennen. Het hoofddoel van het VAB-beleid is sociaal-economisch: het draagt bij aan het realiseren van nieuwe economische dragers voor het landelijke gebied ofwel het benutten van de resterende economische waarde van VAB voor andere functies. Kortom hergebruik in plaats van kapitaalvernietiging. Hiermee kan dus tegemoet gekomen worden aan de behoefte die bestaat voor wonen en werken, zonder dat daarvoor extra bouwlocaties toegevoegd moeten worden. Het VAB-beleid vergroot dus niet alleen de vitaliteit van het buitengebied, maar ook de leefbaarheid (Provincie Overijssel, 2006).

Provincies kunnen het VAB-beleid richting gemeenten sturen via de structuurvisie of andere beleidsdocumenten. Voorwaarden voor het hergebruik van VAB's zijn hierin verankerd door aan te geven welke functies in principe wel of niet gewenst zijn en hoe de gemeente hierin kan sturen. Gemeenten zijn op hun beurt weer verantwoordelijk voor de vormgeving van het feitelijke VAB-beleid, waarvoor het provinciale beleid op gemeentelijk niveau wordt vormgegeven in bestemmingsplannen. Hierdoor kan de uitwerking per gemeente ook enigszins verschillen.

Over het algemeen geldt voor functieverandering naar werken dat in principe alleen kleinschalige vormen van niet-agrarische bedrijvigheid worden toegestaan. Voor de wijziging naar wonen streeft men naar het op een goede wijze hergebruiken van agrarische opstallen. Hergebruik kan hierbij plaatsvinden door de realisatie van meerdere wooneenheden in bestaande gebouwen, met ten hoogstens twee gebouwen bij elkaar. Ook geldt dat er per bestemmingswijziging een minimale vermindering van 50% van de bebouwing moet plaatsvinden.

In essentie kan met de VAB-regeling hergebruik van voormalige agrarische opstallen verwezenlijkt worden. Hiermee is de VAB-regeling dus alleen een planologisch instrument, waarmee functieverandering gefaciliteerd wordt. De financiering van de kosten die bij de bestemmingswijziging komen kijken moeten in zijn geheel door de initiatiefnemer van hergebruik bekostigd worden.

2.3.2. Ruimte voor Ruimte-regeling

Lang hanteerde de overheid voor bebouwing in het buitengebied een strikt regiem, waarbij alleen oorspronkelijk in het buitengebied behorende functies werden toegelaten (Manschot en Damen, 2008). Met de komst van de Ruimte voor Ruimte-regeling (RvR-regeling) in 2001 werd dit strikte beleid voor het eerst doorbroken. De RvR-regeling is voortgekomen als uitwerking van het 'Pact van Brakkenstein' en is hiermee een voortvloeiende van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV).

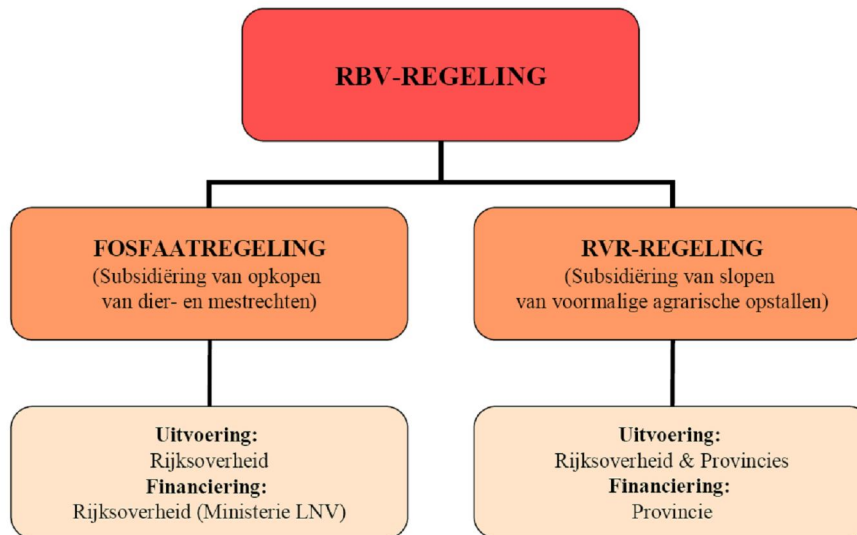
Regeling Beëindiging Veehouderijtakken

De RvR-regeling is een voortvloeiende van de in 1999 toegezegde aanpak door de Rijksoverheid van de mestproblematiek in Oost- en Zuid-Nederland. Om in 2003 aan de nitraatrichtlijnen van de Europese Gemeenschap te kunnen voldoen is de RBV-regeling opgezet. Op grond van het fosfaatonderdeel van de RBV-regeling konden agrariërs die hun intensieve veehouderij beëindigden een subsidie krijgen voor het inleveren van dier- en mestrechten bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Hiermee werden ondernemers in staat gesteld om op een sociaal verantwoorde wijze hun bedrijf te beëindigen en konden gelijktijdig zoveel mogelijk productierechten uit de markt genomen worden.

Tegelijkertijd werd beoogd een impuls te geven aan platteland vernieuwing. De regeling gold zowel voor varkens, pluimvee als rundvee. In april 2007 is de RBV-regeling ingetrokken (LEI, 2007).

Pact van Brakkenstein

In de reconstructieprovincies (Gelderland, Noord-Brabant, Limburg, Overijssel en Utrecht), waar een grootschalige operatie gehouden werd om het platteland economisch vitaal, groen en leefbaar te houden door intensieve varkensgebieden op te delen in clusters met daartussenin varkensvrije zones, konden veehouders bovendien deelnemen aan het RvR-onderdeel van de RBV-regeling. De RBV-regeling bestond hiermee dus uit twee onderdelen: de fosfaatregeling en de RvR-regeling (figuur 2.2).



Figuur 2.2. Schematische weergave van de onderdelen van de RBV-regeling
Bron: Provincie Limburg, 2008

De RvR-regeling faciliteert dat een ondernemer, die in het kader van de fosfaatregeling zijn veehouderijbedrijf beëindigde en tevens zijn stallen afbrak, voor de sloopkosten en het kapitaalverlies van deze stallen een subsidie ontving. Echter werd voor de sloopsubsidie geen geld door de Rijksoverheid beschikbaar gesteld, maar werd overeengekomen dat de provincies zorg zouden dragen voor de voorfinanciering van de sloopvergoedingen. Ter compensatie hiervoor kreeg de provincie extra woningenbouw mogelijkheden van de Rijksoverheid om zodoende op den duur met de opbrengsten uit de bouw en verkoop van extra woningen de voorgefinancierde sloopvergoeding terug te verdienen. Een voorwaarde voor het terugverdienen van de sloopkosten was dat exclusieve kavels gerealiseerd mochten worden (LEI, 2007).

Dit alles werd vastgelegd in het 'Pact van Brakkenstein' tussen de Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Land- en Tuinbouw Organisaties Nederland (LTO) en de reconstructieprovincies. Hiermee is de RvR-regeling dan ook niet voorzien van een wettelijk kader, maar slechts gebaseerd op afspraken.

Wat betreft de RvR-regeling zorgen de provincies dus voor de voorfinanciering van de sloopvergoeding en geven hiervoor een garantstelling af. De Dienst Regelingen van het ministerie van LNV verzorgt de verdere afhandeling van zowel de dier- als mestrechten als de sloopsubsidies.

Het RvR-onderdeel van de RBV-regeling kent daarnaast ook de mogelijkheid van 'zelfrealisatie', die het mogelijk maakt voor een agrariër om zelf één of meerdere bouw kavels te realiseren in plaats van een sloopsubsidie te ontvangen. Om voor één of meerdere bouw kavels in aanmerking te komen moet wel een minimaal aantal vierkante meters agrarische opstallen gesloopt worden.

Tot 2004 vond de RvR-regeling alleen haar uitwerking in de reconstructieprovincies. Met de komst van de Nota Ruimte is de reikwijdte van de regeling verbreed waardoor nu ook het verbeteren van de ruimtelijke- en landschappelijke kwaliteit tot één van de doelen. Hierdoor is de regeling tegenwoordig ook van kracht buiten de reconstructieprovincies (Manschot en Damen, 2008). Wel is er een verschil waar te nemen in de mate waarin provincies en gemeenten gebruik maken van de regeling. Vooral de reconstructieprovincies hebben al de nodige ervaring met de regeling, terwijl het beleid in andere provincies nog in een opbouwende fase is.

De rol van de Rijksoverheid bij de RvR-regeling beperkt zich enkel tot het scheppen van voorwaarden, opgenomen in de Nota Ruimte. De verantwoordelijkheid voor de exacte invulling en uitvoering van de regeling op planologisch gebied ligt bij de provincies, waardoor de regeling per provincie ook een verschillende uitwerking heeft (LEI, 2004).

Voorwaarden Ruimte voor Ruimte-regeling

Ondanks verschillende provinciale uitwerkingen van de regeling is het beleid op hoofdlijnen gelijk door het overkoepelende overheidsbeleid dat ten grondslag ligt. Zo gelden in principe in alle provincies de volgende voorwaarden voor sloop en sanering:

- *Per bestemmingswijziging moet minimaal een vermindering van 50% van de bestaande agrarische bebouwing plaatsvinden (geldt voor alle opstallen, exclusief de bedrijfswooning);*
- *Wanneer de bestaande bebouwing niet voor wonen of bijgebouw hergebruikt wordt moeten deze gesloopt worden;*
- *Voor de minimale oppervlakte aan agrarische gebouwen die gesloopt moet worden gelden strikte voorwaarden;*
- *Afhankelijk van de te slopen oppervlakte mogen één of meerdere woning(en) teruggebouwd worden met een bepaald volume en kavelgrootte.*

Per saldo moet dus een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak plaatsvinden. Het aantal woningen dat gerealiseerd mag worden is afhankelijk van het geldende beleid en is per locatie een kwestie van maatwerk.

Ook kunnen bij de RvR-regeling voorwaarden gelden voor het terugbouwen van woningen in een eenheid. Hierdoor kan een te grote spreiding van woningbouw door het buitengebied voorkomen worden, waardoor het open karakter van het landschap behouden blijft (Nota Ruimte, 2006). Vanuit de Rijksoverheid bestaat de sterke voorkeur om met nieuwbouw aansluiting te zoeken bij bestaande bebouwingspatronen, clusters of linten.

Saldering is bij functieverandering dan ook toegestaan, waardoor de mogelijkheden van de RvR-regeling niet ter plekke worden benut maar op een locatie elders in het buitengebied (Provincie Gelderland, 2005). Clustering op één locatie kan hierdoor bereikt worden, doordat slooppoppervlakten van meerdere locaties worden samengevoegd om tot de vereiste minimale oppervlakte te komen voor sloop. De bestemming van de locatie waar de te slopen bebouwing wordt 'behaald' wordt dan wel zodanig aangepast wordt dat hier de RvR-regeling niet herhaald kan worden. De verwachting is dat door de mogelijkheid van salderen het aantal aanvragen stijgt (Manschot & Damen, 2008).

Ruimte voor Ruimte in een bredere context

Het oorspronkelijke doel van de RBV-regeling was het stimuleren van de beëindiging van intensieve veehouderijbedrijven en daarmee het verkleinen van de milieudruk door een vermindering van de nitraatuitstoot (Keers, 2005). Momenteel wordt de RvR-regeling vooral ingezet om te voorkomen dat gebouwen langdurig leegstaan en op den duur verpauperen. Daarnaast kan worden ingespeeld op de sinds jaren bestaande behoefte naar wonen in een landelijke en dorpse omgeving. Dit doordat gemeenten ter financiering van bedrijfsbeëindigingen en de sloop van landschapsontsierende stallen extra woningcontingent terugkrijgen (Kon, 2007). Doordat de uitgifte van extra woningbouw kavels de sloop van leegstaande agrarische opstallen financiert gaat bedrijfsbeëindiging momenteel dus gepaard gaat met ruimtelijke kwaliteitswinst zonder dat de overheid hier extra investeringen voor moet plegen (LEI, 2004). De RvR-regeling zoals die momenteel wordt uitgevoerd moet dan ook steeds meer gezien worden in de context van de Rood voor Groen-regeling, omdat met de realisatie van rode functies middelen gegenereerd worden die de ruimtelijke kwaliteit ten goede komen (Mulders, 2003).

In essentie kan met de RvR-regeling dus de sloop landschapsontsierende stallen gefinancierd worden door de uitgifte van extra bouw kavels. Hiermee is de RvR-regeling naast een planologisch instrument ook een financieel instrument, waar functieverandering mee bekostigd kan worden.

2.3.3. Rood voor Groen-regeling

Waar bij de RvR-regeling (rode) agrarische functies vervangen worden door (rode) woonfuncties kan met de Rood voor Groen-regeling (RvG-regeling) de aanleg van grootschalige groene functies gefinancierd worden door de realisatie van een 'nieuwe landgoederen'. De rode- en groene functies kunnen binnen één of meerdere plangebieden gelegen zijn. Investerings in groene functies komen vaak tot stand, doordat er rode functies op (voormalige) landbouwgrond gerealiseerd worden. Doordat bouwgrond in het buitengebied schaars is levert de agrarische bestemmingswijziging naar wonen bij RvG-projecten vaak voldoende meerwaarde op om een gedeelte hiervan te investeren in natuur en landschap.

In veel gevallen worden RvG-projecten uitgevoerd in de vorm van 'nieuwe landgoederen' (Kon, 2007). Bij nieuwe landgoederen wordt de realisatie van een aantal woningen in het buitengebied toegestaan op één locatie in het groen op voorwaarde dat een deel van de opbrengsten die gegenereerd worden met de bouw van de opstallen wordt gebruikt voor de aanleg van groene functies. Vaak gaat het bij de RvG-regeling om zeer grote woningen met allure, vandaar de naam 'nieuwe landgoederen'.

RvG-projecten kenmerken zich door een integraal karakter, een brede financieringsbasis en gebiedsgericht werken op lokaal of regionaal niveau ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit.

Omdat de RvG-regeling ook niet voorzien is van een wettelijk kader, maar slechts gebaseerd is op afspraken tussen de Rijksoverheid en provincies geldt ook hier dat het beleid op provinciaal niveau verschillend is (Kon, 2007).

Rood betaalt voor groen

Waar tot nu toe het landschap voornamelijk gefinancierd werd door de Rijksoverheid met behulp van gelden uit de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) en overige provinciale- en gemeentelijke regelingen voor landschapsbeheer gaat de RvG-regeling uit van een geheel ander financieringsprincipe, waarbij kostenverhaal en verevening essentieel zijn (Ashouwer, 2005).

De RvG-regeling is gebaseerd op het feit dat (rode) vastgoedontwikkelingen positieve financiële resultaten kunnen opleveren, waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan natuurontwikkeling en natuurbeheer (Van der Does, 2007). Hiermee doorbreekt de RvG-regeling de historische scheiding tussen stad en land en worden marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden gedwongen gezamenlijk op zoek te gaan naar nieuwe alternatieven (Ashouwer, 2005).

Aanleiding voor de RvG-regeling is het verdwijnen van de agrarische sector als financiële drager en ontwerper van de huidige landschap, waardoor een nieuw financieel instrument benodigd is waarmee de landschapswaarde in tact gehouden kan worden. In principe kosten de groene functies meer dan ze opleveren en schieten de middelen die de overheid hiervoor ter beschikking stelt vaak tekort. Rode functies worden hierdoor als financiële drager steeds belangrijker.

Een markt voor wonen in het buitengebied lijkt ook aanwezig, omdat de vraag naar landschappelijk wonen toeneemt en men ook bereid is hiervoor een meerprijs te betalen (LEI, 2007).

Voordelen rood voor groen

De RvG-regeling kan aangemerkt worden als een speciale vorm van een publiekprivate samenwerking. Zonder de inspanning en medewerking van zowel publieke- als private partijen worden geen resultaten behaald. Echter wijst de praktijk uit dat het combineren van woningbouw met natuurontwikkelingen geen eenvoudige opgave is. Door het ontbreken van kennis en de aanwezigheid van wantrouwen tussen partijen, over de rol en het handelen van de ander, worden nieuwe initiatieven nog geregeld uit de weg gegaan (Van der Does, 2007).

Toch levert het combineren van rood en groen in één plangebied ook voordelen op, zo kan de financiële bijdrage van rode functies aan groene functies als argument dienen om een locatie planologisch tot bouwlocatie aan te merken. Zo blijkt de aanwezigheid van groen een positieve uitwerking te hebben op de waarde van woningen. Uit onderzoek blijkt dat de waardetoename van woningen kan oplopen tot wel 14%. Dit biedt marktpartijen dus kansen om woningen in een meer aantrekkelijke omgeving te realiseren en tegelijkertijd maatschappelijk verantwoord te ondernemen.

Zowel Ashouwer (2005) als Van der Does (2007) delen de opvatting dat RvG-projecten het meest kansrijk zijn wanneer het gaat om integrale gebiedsontwikkelingen, omdat juist dan een optimale afstemming kan plaatsvinden tussen woningbouw- en natuurontwikkeling.

In essentie kan met de RvG-regeling dus de aanleg van grootschalige groene functies gefinancierd worden met de realisatie van 'nieuwe landgoederen'. Hiermee is de RvG-regeling naast een planologisch instrument ook een financieel instrument, waarmee functieverandering bekostigd kan worden.

2.4. Functieverandering in de praktijk

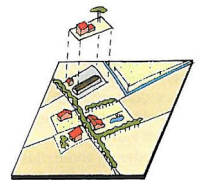
Nu het rigide beleid voor het buitengebied is losgelaten en er in het buitengebied mogelijkheden voor woningbouw zijn raken verschillende partijen verontrust over de uitwerking ervan. Bij verschillende partijen bestaat bezorgdheid dat het VAB-beleid, de RvR-regeling en de RvG-regeling leidt tot het ontstaan van ongecontroleerde verstedelijking in het buitengebied (Keers, 2005). Deze ongecontroleerde verstedelijking komt tot uiting in het door het hele buitengebied heen ontstaan van individuele wooneenheden.

De Rijksoverheid streeft er daarom met de Nota Ruimte ook naar om ongecontroleerde verstedelijking en verdere verrommeling van het buitengebied tegen te gaan door het stimuleren van geconcentreerde woningbouw in het buitengebied (Nota Ruimte, 2006).

Mulders (2003) gaat in haar onderzoek in op de wijzen waarop functieverandering op grond van de RvR-regeling in het buitengebied ingepast kan worden, waarbij onderscheidt gemaakt wordt tussen de sloop- en de bouwlocatie. Uitgaande van de kaders van dit onderzoek kan woningbouw ingepast worden door:

1. Het slopen van een stal op een locatie die tevens de bouwlocatie is (zelfrealisatie)

Het terugbouwen van een woning op dezelfde locatie als de slooplocatie. Dit is mogelijk wanneer de locatie aan de gestelde planologische randvoorwaarden voldoet. In veel gevallen betreft het hier zelfrealisatie door de agrariër. Losse wooneenheden door het buitengebied zijn het resultaat.



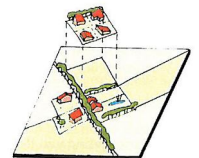
2. Geclusterde woningbouw in een kernrandzone van een dorp (clustering)

Het geclusterd terugbouwen van woningen in de kernrandzone van een dorp, aansluitend aan de bestaande kern. In veel gevallen betreft het hier geen zelfrealisatie door de agrariër. Het resultaat is geclusterde woningbouw aan de dorpsrand.



3. Geclusterde woningbouw in een bebouwingscluster in het buitengebied (clustering)

Het geclusterd terugbouwen van woningen in bebouwingsclusters in het buitengebied aansluitend aan al bestaande bebouwing. In veel gevallen betreft het hier geen zelfrealisatie door de agrariër. Het resultaat is geclusterde woningbouw op een locatie in het buitengebied.



Ook marktpartijen hebben hun visie op bouwen in het buitengebied (Keers, 2005). Zo is de Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers (NVB) van mening dat veel open ruimte niet per definitie meer ruimtelijke kwaliteit betekent. Zo kent Nederland open ruimten, zelfs nationale landschappen, die in min of meerdere mate kwaliteitsverbetering nodig hebben. Het onbebouwd laten van open ruimte betekent dus niet per definitie direct kwaliteit. Het NVB is dan ook van mening dat er genoeg mogelijkheden in het buitengebied bestaan waarbij bebouwing gerealiseerd kan worden en gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit verbeterd kan worden.

Milieuorganisaties willen in principe zo min mogelijk bebouwing in het buitengebied laten ontstaan. Men is van mening dat het cultuurlandschap of het natuurterrein te waardevol is om te bebouwen en dat dit dan ook volledige bescherming verdient (Keers, 2005). Wonen in het buitengebied tast de groene ruimte aan met ruimtebeslag en heeft een negatief effect op de groene- en cultuurhistorische waarden.

De bovengenoemde overwegingen laten zien dat voor de wijze waarop functieverandering in het buitengebied gerealiseerd moet worden geen eenduidige onderlegger bestaat. Daarbij dient ook in het achterhoofd gehouden te worden dat ruimtelijke kwaliteit per locatie verschillend is en hierdoor een gebiedsgerichte aangelegenheid is (RLG, 2005). In lijn met deze opvatting geven Manschot en Damen (2008) in hun evaluatie ook aan dat compenserende woningbouw gerealiseerd moeten worden op ruimtelijk gezien de beste locatie. Hiervoor dient per locatie (of ruimer gezien per gebied) gekeken te worden naar de aanwezige en toekomstige gewenste ruimtelijke kwaliteit en de wijze waarop functieverandering kan bijdragen.

2.5. Slotbeschouwing

Door het verdwijnen van de landbouw in het buitengebied verliest het landelijke gebied haar oorspronkelijke functie en komen in toenemende mate agrarische opstallen vrij. Het buitengebied krijgt hierdoor op steeds meer plaatsen een wanordelijke aanblik, bestaan er gebruiksfuncties zonder verband naast elkaar en zijn er in toenemende mate storende elementen in het landschap waar te nemen. Deze verrommeling van het landschap kan worden tegengegaan door functieverandering. Door het omzetten van een agrarische bestemming naar een bestemming voor wonen, werken en / of recreëren kan de gebruikswaarde van het buitengebied worden vermeerderd, de belevingswaarde worden verhoogd en de toekomstwaarde worden vergroot. Vooral gestructureerde functieverandering in het buitengebied, gerealiseerd aan bestaande kernrandzones, clusters of linten lijkt de ruimtelijke kwaliteit vooral ten goede te komen.

HYPOTHESE 1:

‘Gestructureerde functieverandering is een manier om de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te verbeteren’

In zijn algemeenheid lijkt elke vorm van functieverandering die gewenst wordt verwezenlijkt te kunnen worden door enerzijds het niet-wettelijke beleidsinstrumentarium van het VAB-beleid, de RvR-regeling en RvG-regeling en anderzijds door het wettelijke instrumentarium van de Wro.

HYPOTHESE 2:

‘Het bestaande wettelijke- en beleidsinstrumentarium is voldoende om de gewenste functieverandering mee te bewerkstelligen’

Daar waar het gaat om stoppende agrariërs lijkt de VAB-regeling en de RvR-regeling het meest geëigende instrument. De RvR-regeling is hierbij naast een planologisch instrument ook nog eens een financieel instrument.

Toch wanneer het, zoals in dit onderzoek, gaat om een omvangrijke opgave van vrijkomende agrarische opstallen moet wel geconcludeerd worden dat niet elke vorm van functieverandering automatisch bijdraagt aan het bereiken van een ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

Kijkend naar de omvangrijke ruimtelijke opgave in dit onderzoek en de wensen van de Rijksoverheid moet geconcludeerd worden dat de VAB-regeling of de RvR-regeling met dezelfde sloop- en bouwlocatie minder bruikbaar is, omdat het op afzonderlijke locaties realiseren van woningen in het buitengebied niet bijdraagt aan een ruimtelijke kwaliteitsverbetering. De verwachting is dat hierdoor juist de verrommeling alleen verder toeneemt. Ook de RvG-regeling lijkt minder geschikt bij deze ruimtelijke opgave, omdat bij deze regeling de focus ligt op het realiseren van grootschalig groen in ruil voor de ontwikkeling van enkele luxe woningen in de vorm van ‘nieuwe landgoederen’. Ook is de sloop van voormalige agrarische opstallen niet vanzelfsprekend onderdeel van de regeling. Door dit alles lijkt de reikwijdte van de RvG-regeling onvoldoende aan te sluiten bij de in dit onderzoek gewenste ruimtelijke opgave.

Wanneer de theorie in relatie met de ruimtelijke opgave van dit onderzoek bekeken wordt kan dus geconcludeerd worden dat de RvR-regeling met hieraan gekoppeld voorwaarden voor het bouwen in een cluster het meest geëigende instrument is om de gewenste functieverandering te verwezenlijken.

3. ACTOREN BINNEN HET FUNCTIEVERANDERINGSPROCES

Functieverandering is een voorbeeld van een ruimtelijk ordeningsproces waarin meerdere publieke- en private actoren elkaar treffen en gedwongen worden tot samenwerking om tot succesvolle resultaten te komen (VROM, 2005). Gelijktijdig met de introductie van functieverandering in de Nota Ruimte is ook het nieuw sturingsprincipe van ontwikkelingsplanologie geïntroduceerd. Ontwikkelingsplanologie gaat uit van een geheel nieuwe sturingsprincipe en verlangd van overheidspartijen dan ook een totaal nieuwe rol. Dit hoofdstuk gaat in op de actoren binnen het proces van functieverandering, hun (nieuwe) rol en de invloed van het nieuwe sturingsprincipe op de publiekprivate samenwerking.

3.1. Betrokken publieke- en private actoren

Allereerst is het van belang om inzicht te krijgen in de partijen die binnen het functieveranderingsproces participeren. Karakteriserend is dat bij de planvorming en de uitvoering van functieverandering meerdere overheden en private partijen direct betrokken zijn (de Wolff, Spaans e.a., 2009). In principe kunnen al deze partijen initiatiefnemer zijn voor functieverandering.

De belangrijkste publieke actoren bij functieverandering zijn de Rijksoverheid, de provincie en de gemeente. De voornaamste private actoren zijn de agrariër en de projectontwikkelaar. Daarnaast zijn er nog partijen als omwonenden en maatschappelijke organisaties.

Zowel de publieke- als private partijen zijn gedurende verschillende fasen van het proces betrokken, waardoor wisselende rolpatronen kunnen voorkomen. Waar bij de publieke actoren het zwaartepunt op non-profit ligt, geldt voor private actoren dat economische aspecten als rendement belangrijk zijn (Van der Does, 2007). Voordat ingegaan wordt op de rollen en taken van de specifieke actoren dient allereerst inzicht verkregen te worden in het nieuwe sturingsprincipe van ontwikkelingsplanologie.

3.2. Ontwikkelingsplanologie als nieuw sturingsprincipe

Sinds de komst van de Nota Ruimte is ontwikkelingsplanologie politiek en maatschappelijk gezien een populair onderwerp. Kenmerken van ontwikkelingsplanologie zijn ontwikkeling, decentralisatie naar regionale overheden en het betrekken van marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Met de komst van de Nota Ruimte is het accent dus verschoven van ordening naar ontwikkeling en van gedetailleerde sturing met veel regels en voorschriften naar sturing op hoofdlijnen, zodat andere partijen hun verantwoordelijkheid ook werkelijk kunnen nemen en waarmaken. Ook het grondbeleid en verevening zijn belangrijke peilers onder ontwikkelingsplanologie (Pleijte, 2006).

Bij de nieuwe taak- en rolverdeling richt de Rijksoverheid haar aandacht primair op het provinciale beleid, wanneer daar het Rijksbeleid heeft doorgewerkt is het primair aan provincies om toe te zien op de doorwerking in gemeentelijke (bestemmings)plannen. Bij ontwikkelingsplanologie dragen de decentrale overheden dus zorg voor de invulling, uitwerking en realisatie van het ruimtelijk beleid binnen de door de Rijksoverheid geformuleerde beleidskaders (Ashouwer, 2005).

Om ontwikkelingsplanologie tot een succes te maken ligt de nadruk niet alleen op hetgeen beschreven in de Nota Ruimte, maar ook bij de uitvoering (Ministerie van VROM). De Rijksoverheid wil de uitvoering verstevigen door de toepassing van ontwikkelingsplanologie te stimuleren bij lagere overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Eén wijze waarop dit plaatsvindt is door het scheppen van relevante voorwaarden in de wet- en regelgeving en in de bestuurspraktijk. Zo gaat de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening ook uit van het sturingsprincipe van ontwikkelingsplanologie.

Ontwikkelingsplanologie moet hierdoor beschouwd worden als een verbindend concept tussen de Nota Ruimte, de nieuwe Wro en het grondbeleid.

De komst van ontwikkelingsplanologie kan worden verklaard door de voortdurende transformatie van de stedelijke en landelijke omgeving. Deze processen gaan met een zo grote dynamiek gepaard dat overheden hier met het eerdere sturingsprincipe van toelatingsplanologie geen sturing aan konden geven. Feitelijk was de overheid dus niet in staat om minder gewenste ontwikkelingen tegen te gaan en gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken (Gerrichhauzen en Partners, 2009).

Ontwikkelingsplanologie is dan ook specifiek gericht op ruimtelijke transformatieprocessen. Het uiteindelijke resultaat van functieverandering verwezenlijkt onder ontwikkelingsplanologie is de resultante van de voorafgaande deelprocessen (Provincie Gelderland, 2005).

Waar bij de traditionele toelatingsplanologie elke vierkante meter nog minutieus werd ingevuld hanteert ontwikkelingsplanologie een geheel andere insteek; de Rijksoverheid schept slechts de kaders waarbinnen maatschappelijke initiatieven ontwikkeld kunnen worden en handelt zelf hierbinnen vanuit een voornamelijk faciliterende rol. De overheid treedt dus terug en geeft steeds meer ruimte aan belanghebbende partijen als burgers, bedrijven en maatschappelijk organisaties om vanuit een initiërende rol hun ambities waar te maken. Ontwikkelingsplanologie verschilt van traditionele toelatingsplanologie doordat:

1. *De overheid niet meer de dominante partij is en tracht door de samenwerking op te zoeken met andere partijen haar doelen te bereiken;*
2. *Het eindbeeld niet vast staat, maar het resultaat is van voorgaande deelprocessen.*

Het voordeel van ontwikkelingsplanologie ten opzichte van toelatingsplanologie is dat het mogelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren op het moment dat de kans zich hiervoor voordoet. Daarnaast kan er door een publiekprivate samenwerking gekomen worden tot de combinatie van functies die in eerste instantie niet voor hand lagen. De RvG-regeling is hier een voorbeeld van; rode functies (woningbouw) genereren middelen voor groene functies (landschapsinrichting).

Vaak voorkomend is ook dat provinciale- en lokale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in regionale samenwerkingsverbanden werken aan integrale gebiedsontwikkelingen. Hierbij wordt in praktijk gewerkt vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij allereerst de kwaliteit van het geheel voorop staat en in mindere mate de verschillende doelen afzonderlijk (VROM, 2005).

De RvR-regeling en RvG-regeling kunnen beschouwd worden als voorbeelden van ontwikkelingsplanologie, ondermeer omdat in beide gevallen alleen de richtlijnen voor functieverandering door de Rijksoverheid zijn vastgelegd in de Nota Ruimte. Dit beleid dient geoperationaliseerd te worden door lagere overheden. Daarnaast zijn grondbeleid en verevening ook belangrijke onderdelen van beide regelingen.

3.3. Rollen van publieke actoren bij ontwikkelingsplanologie

Zoals genoemd gaat het bij ontwikkelingsplanologie en specifiek bij functieverandering vaak om publiekprivate samenwerkingsverbanden tussen meerdere partijen (VROM, 2005). Overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers zijn hierbij gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen van een gebiedsvisie en de uitvoering (zowel op fysiek- als financieel gebied). Gebiedsontwikkeling op regionaal niveau wordt door de Nota Ruimte dan ook als belangrijk instrument beschouwd waarmee de ruimtelijke kwaliteit verbeterd kan worden. Hierbij is aanwezigheid van een op ontwikkeling gericht, dynamisch ruimtelijk beleid met participatie en samenwerking als kernbegrippen essentieel. Onderstaande tabel 3.1. geeft een beknopt overzicht van de rollen van de publieke partijen binnen het proces van functieverandering.

PUBLIEKE ACTOREN	ROL(LEN)	MIDDELEN	FUNCTIEVERANDERING
Rijksoverheid	Kaderstellende rol (conditionerend) Initiërende rol	Instrumenten Wro / Nota Ruimte	
Provincie	Initiërende rol Faciliterende rol Participerende rol Regisserende rol	Instrumenten Wro / Structuurvisie	
Gemeente	Initiërende rol Faciliterende rol Toetsende rol	Bestemmingsplan / Regionaal- of gemeentelijk functieveranderingsbeleid	

Tabel 3.1: Publieke actoren, hun rol en middelen binnen het proces van functieverandering.

Bron: Eigen bewerking

Bijzonder is dat zowel initiatief als regie bij ontwikkelingsplanologie in handen kan liggen van publieke, private of particuliere partijen (Van Rooy, Sterrenberg & Van Luin, 2004). Zoals uit tabel 3.1. blijkt geldt dit ook voor functieverandering.

Rolstapeling voor de overheden

Hoewel gesteld wordt dat de Rijksoverheid in veel gevallen een kaderstellende- of conditionerende rol vervuld en slecht de regionale- en lokale uitwerkingen toetst aan de geldende beleidskaders blijkt de Rijksoverheid toch enige invloed te willen behouden. Zo blijft de Rijksoverheid zich intensief bemoeien met de uitwerking van het beleid en met de gebieden en netwerken die tot de Ruimtelijke Hoofdstructuur behoren. Daarbuiten houdt de Rijksoverheid invloed door een generieke ondergrens te stellen, de zogenaamde basiskwaliteit die geldt bij alle ruimtelijke afwegingen. De gestelde ondergrens wordt gerelateerd aan de waarden van ruimtelijke kwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde). Hiermee geeft de Rijksoverheid aan welke spelregels gelden bij onderwerpen die zijn gedecentraliseerd en bij de afwegingen die overheden maken. Alle, bij de planontwikkeling en uitvoering betrokken, partijen zijn gebonden aan de hierbij behorende inhoudelijke en procesmatige eisen (Alterra & ABF Research, 2005). In principe blijkt de betrokkenheid en sturing van lagere overheden dus afhankelijk te zijn van de kenmerken van de ruimtelijke opgave en dient daarom per opgave opnieuw gedefinieerd te worden (De Wolff, Spaans e.a., 2009).

Ontwikkelingsplanologie vraagt feitelijk om een rolstapeling van de overheid. Enerzijds wordt van de overheid een borgende rol verwacht die zich richt op het bewaken van een zorgvuldige procesgang en van de publieke kaders. Anderzijds vraagt ontwikkelingsplanologie om een onderhandelende overheid, die voldoende instrumenten ter beschikking heeft om de (financiële) overeenkomsten met de private partijen en het beoogde resultaat tot stand te brengen. Bij ontwikkelingsplanologie worden de overheden dus veel rollen toebedeeld. Deze rollen zijn bijvoorbeeld toetsers van regelgeving, belangenbehartigers, procesbegeleiders, regisseurs, grondeigenaren, projectontwikkelaars en kennismakelaars. Met het oog op deze rolstapeling pleiten sommigen dan ook voor rolscheiding, omdat tegenstrijdige en meervoudige eisen aan overheden en private partijen zich zou kunnen vertalen in onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden. Andere geven juist aan dat door de meervoudige rollen de rollen beter te vervullen zijn (Pleijte, 2006).

Actievere rol voor provincies

Provincies ambiëren in toenemende mate een proactieve rol bij de ruimtelijke ontwikkeling van het buitengebied (Van der Does, 2007). Met de komst van nieuwe Wro, benoemd in hoofdstuk 2, hebben provincies dan ook de beschikking gekregen over nieuw planologisch instrumentarium waarmee ze in staat zijn deze proactieve rol te vervullen (Wittink, 2007). Toch blijken provincies nog niet helemaal gewend aan deze actievere rol, waardoor provincies zich nog middenin een zoekproces bevinden over de invulling van de proactieve, faciliterende rol bij ruimtelijke opgaven (VROM, 2005). Dit onderzoek zal hier niet dieper op ingaan, omdat dit voorbij de focus van het onderzoek gaat.

In principe is de provincie door de nieuwe Wro in staat risicodragend te participeren bij een ruimtelijke opgave, of nog verder in de uitvoering van een project. Toch zijn veel provincies hier terughoudend in en willen zij deze mogelijkheid alleen inzetten in uitzonderlijke situaties. Redenen hiervoor zijn de terughoudende bestuurscultuur, angst voor het pettenprobleem en de niet altijd geziene meerwaarde van provinciale deelname bij ruimtelijke orderingsvraagstukken op lokale schaal. Voor provincies is de rol van de 'publieke ondernemer' nog een betrekkelijk nieuw fenomeen.

In het geval de provincie een actieve rol wil vervullen moet allereerst nagegaan worden welke middelen zij wil inzetten. Het tijdig organiseren van de financiering wordt bijvoorbeeld als een belangrijk aspect genoemd. Wittink (2007) constateert dat de bereidheid van een provincie om op verschillende manieren financieel risico te nemen een positief effect heeft in het vertrouwen andere actoren bij het project. De manier waarop de provincie het proces, zowel intern als extern, organiseert wordt gezien als bepalende factor voor het proces.

In veel gevallen waar ontwikkelingsplanologie aan de orde is en er gelijktijdig afspraken over verevening gemaakt moeten worden eist de provincie een regierol op om tot gezamenlijke afspraken te komen. Toch blijkt de provincie niet alleen verantwoordelijk te zijn voor de invulling van hun nieuwe rol in het proces, maar is deze sterk afhankelijk van de betrokken gemeente. Zo geldt dat wanneer de omvang en capaciteit van een gemeente niet toereikend is vaak een beroep gedaan wordt op de provincie, waardoor de regie van een ontwikkelingsproces bij de provincie komt te liggen. De betrokkenheid van de gemeente beperkt zich in dit geval tot deelname aan de zijlijn. Het risico hiervan is dat rolverhoudingen uit balans raken en het project een provinciaal karakter krijgt, terwijl de besluitvorming nog altijd afhankelijk is van het oordeel van de gemeenteraad (VROM, 2005).

Gemeente in een veeleisende rol

Medewerking van een gemeente bij functieverandering is altijd noodzakelijk voor het behalen van resultaten (De Wolff, Spaans, e.a. 2009). Zo blijkt de provincie voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteitswinst in het buitengebied ook sterk afhankelijk te zijn van de opstelling, aard en omvang van een gemeente (Mulder, 2003). De gemeente vervult een belangrijke rol, omdat zij verantwoordelijk is voor het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen en besluitvorming afhankelijk is van het oordeel van de gemeenteraad. Daarnaast moet de gemeente ook het initiatief nemen voor het inzetten van het grondbeleidsinstrumentarium. (VROM, 2005). De gemeente vervult bij functieverandering vaak een faciliterende rol, maar kan ook (mede-)initiator van een project zijn. De voornamelijk faciliterende rol komt voor uit het feit grond en opstallen vaak in het bezit zijn van private partijen. De gemeente bepaald in dit geval de ruimtelijke voorwaarden voor de ontwikkeling.

Ook is het mogelijk dat de gemeente een participerende rol op zich neemt, hiervan is sprake de gemeente de benodigde gronden in eigendom heeft zodat een actief grondbeleid gevoerd kan worden.

Uit het onderzoek van Manschot en Damen (2008) blijkt dat hier zich dan ook de voornaamste problemen voordoen. Gemeenten blijken nog steeds moeite te hebben met het inhoudelijk beoordelen van een plan en het maken van een afweging in het kader van de maatschappelijke meerwaarde van het plan (ruimtelijke kwaliteit). De ervaring leert dat hierdoor goede initiatieven vroegtijdig en onnodig sneuvelen. Om dit te voorkomen ligt er een taak voor provincies en private partijen, die gemeenten meer moeten ondersteunen en ambtenaren en bestuurders ervan moeten overtuigen meer creativiteit en lef te tonen om functieveranderingsprocessen tot een succes te maken. Er moet niet alleen aangegeven worden waarom een ontwikkeling niet kan, maar juist hoe het wel kan.

3.4. Rollen van private actoren bij ontwikkelingsplanologie

De belangrijkste private partijen betrokken bij functieverandering zijn de agrariër en de ontwikkelaar, daarnaast zijn nog enkel adviserende partijen betrokken als de planoloog, landschapsarchitect en maatschappelijke organisaties. In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de rollen van agrariër en de ontwikkelaar binnen het proces. De onderstaande tabel 3.2. geeft een beknopt de rollen van de private partijen weer binnen het proces van functieverandering.

PRIVATE ACTOREN	ROL(LEN)
Agrariër / (Grond)eigenaar	Initiërende rol Participerende rol Geen rol
Projectontwikkelaar	Initiërende rol Participerende rol
Planoloog	Adviserende rol over ontwikkelingen buitengebied
Landschapsarchitect Maatschappelijke organisaties	Adviserende rol over landschappelijke invulling
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Milieuorganisatie(s) ▪ Landbouworganisatie(s) 	Belanghebbende rol vanuit agrariërs Adviserende rol tegenover agrariërs en / of overheid
Andere belanghebbenden	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omwonende (agrariërs) 	Belanghebbende vanwege woonomgeving of bedrijfsbelang

Tabel 3.2: Private actoren betrokken binnen een functieveranderingsproces.

Bron: Eigen bewerking

Wisselende betrokkenheid van agrariërs mogelijk

Agrariërs zijn belangrijke spelers bij het realiseren van functieverandering in het buitengebied. De rol van de agrariër kan zich op twee manieren uiten, enerzijds als deelnemer aan functieverandering en anderzijds als aanbieder van agrarische gronden en opstallen voor functieverandering uitgevoerd door derden (NVM, 2001).

Agrariërs die willen stoppen met hun bedrijfsactiviteiten zijn blij met de mogelijkheden die het Rijksbeleid hen biedt voor functieverandering. Er wordt hen de mogelijk geboden om te blijven wonen op de eigen gronden of op een locatie elders in het buitengebied (Ministerie VROM, IPO, VNG, 2006).

In veel gevallen nemen de agrariërs die in het buitengebied wonen of werken zelf het initiatief voor functieverandering. In deze gevallen gaat het veelal om kleinschalige opgaven waarbij functieverandering gerealiseerd wordt via zelfrealisatie door de agrariër, waarbij de gehele ontwikkeling voor rekening en risico van de agrariër komt. In dit geval moet de agrariër uit de waardevermindering van zijn gronden van agrarisch naar wonen de sloop van agrarische opstallen financieren. Daarnaast vindt ook de bouw van een (extra) woning en de investering in de ruimtelijke kwaliteit plaats voor rekening en risico van de agrariër. Ook komt het voor dat de agrariër geen rol meer heeft binnen het proces van functieverandering. Hiervan blijkt onder andere sprake te zijn in Noord-Brabant, waar gewerkt wordt met een ontwikkelingsmaatschappij (Provincie Noord-Brabant, 2003). In dit geval ontvangt de agrariër alleen een vergoeding voor de sloop van zijn agrarische opstallen en voor het inleveren van zijn milieurechten. Het nieuwe woningcontingent dat op grond van de RvR-regeling ontstaat door de sloop wordt rekening en risico ontwikkeld van derden.

Agrariërs kunnen dus bij functieverandering betrokken zijn vanuit een initiërende / opdrachtgevende rol in het geval van zelfrealisatie. Of daarnaast geen rol hebben, in dit geval is de sloop- en bouwopgave losgekoppeld.

De ontwikkelaar

Vanuit de publiekprivate samenwerking bij functieverandering spelen marktpartijen ook een belangrijke rol. Zoals hierboven gesteld wordt incidentele functieverandering dan wel vaak door de grondeigenaar (agrariër) zelf geïnitieerd, maar ligt er bij het clusteren van woningen een belangrijke taak weggelegd voor een professionele ontwikkelaar. Dit vanwege de complexiteit en omvang van de ruimtelijke ordeningsopgave.

Projectontwikkelaars zien vaak kansen voor functieverandering in het buitengebied en hebben daarmee de rol van initiatiefnemer. Projectontwikkelaars streven er steeds meer naar om te gaan functioneren als gebiedsontwikkelaar. Waar bestaande definities de rol van een ontwikkelaar beperken tot het niveau van kavels, verschuift dit dus tot een bredere context (Van der Does, 2007). Over de nieuwe definitie voor een projectontwikkelaar zegt Van der Does (2007) het volgende:

‘Een projectontwikkelaar is een partij op het gebied van ruimtelijke ordening, die bij de realisatie van een vastgoedobject en de bijbehorende omgeving betrokken is vanaf het initiatief tot en met de ingebruikname ervan, waarbij deze minimaal een coördinerende functie heeft in de conceptuele en ontwikkelingsfase en vervolgens de realisatie van het betreffende object en/of gebied voor eigen rekening en risico uitvoert, en daarbij geen intentie heeft tot het zelf exploiteren ervan gedurende een lange periode.’

De toegevoegde waarde van een projectontwikkelaar kan dus ondermeer gelegen zijn in het inbrengen van de benodigde kennis, expertise en (financiële) middelen. Door deze commerciële rol is de ontwikkelaar in staat te ontwikkelen, het proces te sturen en het project te vermarkten.

Daarnaast worden onder ontwikkelingsplanologie marktpartijen en dan vooral ontwikkelaars door publieke partijen betrokken bij het ontwikkelen omwille van hun grondeigendom of financiële vermogensomvang om investeringen te kunnen plegen (Pleijte, 2006).

Bijzonder is dat de projectontwikkelaar tegenwoordig niet alleen deelneemt aan ontwikkelingen in buitengebied vanuit haar van oorsprong commerciële rol, maar ook steeds meer vanuit een maatschappelijke rol. Ruimtelijke planvorming voor het buitengebied start vanuit een ideologie, waarbij het doel is om woningen te realiseren in een aantrekkelijke omgeving. Ervaring leert dat ondernemen vanuit een meer maatschappelijke komt ten goede aan het imago van ontwikkelaars en kan bijdragen het draagvlak voor ruimtelijke ontwikkelingen te vergroten (Rondetafelgesprek, 2009).

Uiteindelijk blijft projectontwikkeling in beginsel een risicovolle bezigheid waar een redelijke vergoeding tegenover staat, echter hoeven exacte afspraken hierover niet bij uitstek vooraf gemaakt te worden.

Afspraken tussen publieke- en private partijen over exacte vergoedingen kunnen ook gemaakt worden op grond van het uiteindelijke financiële eindresultaat (Rondetafelgesprek, 7 april 2009).

De kern van de projectontwikkelaar is om vanuit een risicodragende rol het functieveranderingsproces te initiëren of begeleiden van het grondeigendom van de oorspronkelijke eigenaar naar de eindgebruiker, waar tegenover een redelijke vergoeding staat.

Over het algemeen geldt dat de rol die de private sector vervult erg afhankelijk is van de rol van de publieke sector binnen het proces. De eisen die provincie en gemeente stellen of kunnen stellen in het proces zijn medebepalend voor de private rol.

3.5. De belemmeringen bij publiekprivate samenwerking

In de praktijk blijkt de zo gewenste samenwerking tussen publieke- en private partijen nog niet altijd soepel te verlopen. Zo kwam bij het Rondetafelgesprek 'Het ontwikkelen van landschappelijke woonmilieus' (2009) duidelijk naar voren dat binnen een publiekprivate samenwerking nog de nodige knelpunten aanwezig zijn die hun invloed hebben op het succes van functieverandering.

Zo ervaren marktpartijen de politiek als voornaamste struikelblok bij het realiseren van woningen in het buitengebied, doordat politiek handelen er vaak de oorzaak van is dat initiatieven voor functieverandering sneuvelen. Daarnaast bestaat de beleving dat de politiek nog argwanend naar de nieuwe, maatschappelijke rol van de commerciële projectontwikkelaar kijkt. De meerwaarde die marktpartijen kunnen leveren wordt in de praktijk dan ook nog niet altijd door publieke partijen onderkend. Het gevolg is dat private partijen voortdurend in strijd zijn met overheden over hun plannen.

Ook blijkt de vierjaarlijkse verkiezingscyclus een negatieve invloed te hebben op de voortgang van het proces. Dit ontstaat door continu wisselende publieke visies door spanningen van toekomstige verkiezingen en voortdurend wisselende politica. Hierdoor komt het niet zelden voor dat marktpartijen na een periode van inspanning en overeenstemming met politieke actoren weer met lege handen komen te staan bij een wisseling van de macht. Dit is dan ook een reden waarom publieke partijen volgens private partijen moeten streven naar lange termijn visies (Rondetafelgesprek, 2009).

Ook Pleijte (2006) erkent dat de oorzaken van vertraging of mislukkingen bij ontwikkelingsplanologie doorgaans voortkomen uit het politiek-strategische gedrag van zowel publieke- maar ook private partijen. Zo nemen private partijen strategische grondposities in om concessies van overheden af te dwingen en stellen publieke partijen bepaalde benodigde besluiten uit om te kijken of in ruil daarvoor nog bepaalde aanvullende afspraken met private partijen gemaakt kunnen worden. Zowel publieke als private partijen hebben dus een heel arsenaal aan middelen beschikbaar om ten koste van andere partijen winst te behalen. De ervaring leert dat partijen die direct betrokken zijn binnen een proces niet geneigd zijn om hun vermoedens en verlangens ten opzichte van de andere partijen uit te spreken. Daardoor laten zij elkaar de ruimte in ruil voor zwijgen, sociaal wenselijk gedrag en minder waarheidsgetrouwe omstandigheden. Van der Does (2007) geeft ook aan dat er theoretisch voldoende mogelijkheden liggen om woningbouw te combineren met natuur, maar dat het in de praktijk niet gemakkelijk is om deze twee werelden met elkaar te verbinden. Ontbrekende kennis en wantrouwen zorgen ervoor dat initiatieven momenteel uit de weg worden gegaan.

Waar in de theorie vooral de voordelen van ontwikkelingsplanologie worden gezien, blijkt de nieuwe rolverdeling in de praktijk nog niet altijd soepel te verlopen, wat zich uit in de samenwerking. Toch blijkt wanneer er samengewerkt wordt op grond van duidelijkheid en de aanwezigheid van gezamenlijke doelen, transparantie en communicatie er tot successen gekomen kan worden (Van der Does, 2007). Voor een succesvolle samenwerking tussen actoren is het belangrijk dat de doelstelling herkenbaar is voor alle actoren en een gezamenlijke urgentie wordt gevoeld. De betrokken actoren kunnen dan onderling wel een verschillend probleem of belang hebben bij het project, maar zolang dit binnen de gezamenlijke doelstelling valt is dat geen probleem. Ook bij het maken van afspraken over verevening blijkt gezamenlijkheid en een regionaal urgentiegevoel van essentieel belang (Wittink, 2007).

3.6. Slotbeschouwing

Functieverandering is een voorbeeld van een ruimtelijk ordeningsproces waarin publieke en private partijen elkaar treffen en gedwongen worden tot samenwerking om tot succesvolle resultaten te komen. Uit de theorie blijkt dat zowel de uitvoering als de rolverdeling bij functieverandering gebaseerd is op het principe van ontwikkelingsplanologie.

Zo blijkt uit de theorie dat functieverandering het resultaat is van voorafgaande deelprocessen, de overheid niet meer de dominante partij is en doelen worden bereikt door een publiekprivate samenwerking. Hierbij wordt gewerkt vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij allereerst de algemene kwaliteit voorop staat en dan pas de verschillende doelen afzonderlijk. Deze uitgangspunten lijken een voorwaarde om te komen tot succes bij functieverandering.

Daarnaast kan geconstateerd worden dat de uitgangspunten van ontwikkelingsplanologie ook in de rolverdeling bij functieverandering tot uiting komen. Zo zijn de private partijen bij functieverandering betrokken vanuit een participerende rol en lijkt de meerwaarde van de private te liggen bij het vervullen van een initiërende, risicodragende en begeleidende rol. Hiermee worden de financiële risico's voor de overheden verkleind. De rol van de provincie en gemeente bij functieverandering uit zich dan ook voornamelijk in een faciliterende of regisserende rol. Afhankelijk van de aard en omvang van de betrokken gemeente blijken de rollen wisselend en complementair aan elkaar te zijn en hierdoor per functieveranderingsproces te kunnen verschillen.

HYPOTHESE 3:

'Ontwikkelingsplanologie is een goed uitgangspunt voor de rolverdeling van betrokken partijen'

4. VEREVENING BIJ FUNCTIEVERANDERING

Vanuit publieke partijen bestaat er steeds meer behoefte aan een instrument waarmee verevening en kostenverhaal beter mogelijk gemaakt kan worden en ruimtelijke ordeningstaken op lokaal- en regionaal niveau beter uitgeoefend kunnen worden. Zo geeft Dieperink (2009) aan dat vanuit het nationale grondbeleid en de praktijk veel belangstelling bestaat voor de realisatie van onrendabele ruimtelijke ontwikkelingen met de baatafoming van winstgevende ontwikkelingen. Ook Kan (2008) geeft aan het rechtvaardig te vinden dat bij grootschalige functieverandering rode ontwikkelingen meebetalen aan investeringen in agrarische cultuurlandschappen.

4.1. Verschillende vereveningswijzen

In de basis is verevening een financiële herverdeling, waarbij de winst op het een project wordt gebruikt ter (mede)bekostiging van andere onderdelen in het project of een geheel ander project. De haalbaarheid van dergelijke projecten komt in belangrijke mate voort uit de financiële verevening tussen de winstgevende woningbouw en de natuur die zelden geld opbrengt. Wanneer grond verandert van functie en wordt aangemerkt als bouwgrond wordt een flinke waarde stijging gegenereerd. Deze meerwaarde kan de kosten van de natuurontwikkeling in het project dragen. Afhankelijk van de verwervingsprijs van de grond en de invulling van het woningbouwprogramma kan dit een aanzienlijke hoeveelheid natuur opleveren (Van der Does, 2007).

Wanneer een projectontwikkelaar dus betrokken is bij een dergelijke ontwikkeling geldt dat de winst niet direct voor zijn eigen portemonnee is. Het resultaat moet uiteindelijk tot een aanvaardbaar financieel rendement leiden en een maximale kwaliteit en hoeveelheid natuur. Naast een aantrekkelijke woonomgeving, geldt de mogelijkheid om op plaatsen te mogen bouwen die nu niet daarvoor aangewezen zijn als belangrijkste motief voor een ontwikkelaar om concessies te doen ten aanzien van de winst uit de grondexploitatie.

Er blijkt veel discussie te bestaan over de juridische houdbaarheid van vereveningsafspraken. Het instrumentarium voor verevening wordt door de rechter dus kritisch gezien. Dit is met de komst van de nieuwe Wro niet veranderd. Wel blijkt dat vereveningsinstrumenten soepeler worden gezien wanneer nadrukkelijk de ruimtelijke kwaliteit wordt gewaarborgd (Backus, Bruil e.a., 2005). Om te weten wat wel en niet acceptabel is zal de komende jaren de jurisprudentie over verevening moeten groeien.

In feite geldt dat waar voor de komst van de nieuwe Wro verevening enkel op vrijwillige basis geregeld kon worden, verevening in sommige gevallen op grond van de grondexploitatiewet kan worden afgedwongen (Vroom & De Wolff, 2006).

Verevening blijkt in de praktijk een complexe materie, ondermeer omdat de mate van verevening afhankelijk is van de ligging van het agrarische opstal ten opzicht van landschappelijk waardevol gebied en daarnaast afhankelijk van de financiële middelen die uit de overwinst van een functiewijziging voortvloeien (Provincie Gelderland, 2007). Verder bestaat er mede door de decentrale uitwerking van functieverandering geen eenduidige methode voor het bepalen van verevening. Verevening kan op de volgende manieren worden uitgevoerd (Van der Does, 2007):

1. **Verevening binnen één (bestemmings)plan (Binnenplans)**
Bij deze wijze van verevenen worden de kosten en opbrengsten binnen één (bestemmings)plan herverdeeld. In het buitengebied kan dit bijvoorbeeld door de realisatie van een erf met gebouwen en omliggende landschappelijke elementen;
2. **Verevening binnen exploitatiegebieden (Bovenplans)**
In dit geval vindt verevening plaats binnen begrensde gebieden, die niet noodzakelijkerwijs integraal ontwikkelt hoeven te worden. Verevenen is mogelijk met de grondexploitatiewet;
3. **Verevening op gemeentelijk niveau (Bovenplans)**
Deze wijze van verevening vindt plaats op gemeentelijk niveau, door bijvoorbeeld een landschapsfonds of een groenfonds;
4. **Algemene vereveningsregeling (Bovenplans)**
Hierbij is sprake van een soort algemene heffing op ontwikkelingen in het buitengebied. Een voorbeeld is de in Zuid-Limburg gehanteerde VORM-regeling.

Zowel de RvR-regeling en de RvG-regeling kunnen aangemerkt worden als doelgerichte vormen van verevening (www.vvtij.nl). Met het oog op de omvangrijke ruimtelijke opgave van vrijkomende agrarische opstallen bedoeld in dit onderzoek wordt in de volgende paragrafen alleen ingegaan op de wijzen waarop verevening bij de RvR-regeling in de praktijk momenteel gerealiseerd wordt. Hierbij zal de nadruk liggen op de mogelijkheden van bovenplanse verevening, ofwel de financiële herverdeling van de kosten van een onrendabele gebiedsontwikkeling met de baten van een winstgevende gebiedsontwikkeling elders (Dieperink, 2009). Per vereveningswijze wordt hierbij ingegaan op de kenmerken en de hieraan verbonden voor- en nadelen. Uiteindelijk wordt getracht op grond van deze en voorgaande informatie hypothesen te formuleren over de wijze waarop verevening georganiseerd kan worden bij de in dit onderzoek gewenste functieverandering.

In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens de volgende vereveningswijzen behandeld:

- | | | |
|--|---|--------------|
| 1. Door het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst; | } | GREX-wet |
| 2. Door het afdwingen van een bijdrage op grond van afdeling 6.4 van de Wro; | | |
| 3. Door een verplichte afdracht aan een gemeentelijk fonds; | } | RvR-regeling |
| 4. Door het oprichten van een ontwikkelingsmaatschappij; | | |
| 5. Door verhandelbare ontwikkelingsrechten. | | |

4.2. Verevenen met Wro: grondexploitatiewet

De grondexploitatiewet is opgesteld voor het verbeteren van het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening bij een faciliterend grondbeleid. Zo is het sinds de komst van de Wro voor gemeenten mogelijk om ontwikkelaars dwingend aan te slaan voor de kosten die gemeenten moeten maken bij de ontwikkeling van een locatie (Backus, Bruil e.a., 2005). De grondexploitatiewet (GREX-wet) maakt onderdeel uit van de nieuwe Wro en is beschreven in afdeling 6.4 Wro. In de wet is gekozen voor een gemengd publiek-privaat stelsel. Dit betekent dat de wet er allereerst vanuit gaat dat getracht wordt tot een privaatrechtelijke overeenkomst te komen. Wanneer dit onmogelijk blijkt kan de gemeente publiekrechtelijke instrumenten inzetten. In dit geval moet bij het vaststellen van het gewijzigde bestemmingsplan, dus voorafgaand aan de ontwikkeling, al bepaald zijn of dit instrumentarium ingezet gaat worden.

Binnen de mogelijkheden die in de Wro bestaan kan verevening *vóór* (paragraaf 4.3.2.) en verevening *na* (paragraaf 4.3.3.) vaststelling van het exploitatieplan onderscheiden worden.

De volgende deelparagrafen gaan allereerst in op de beweegreden van publieke partijen voor het voeren van een faciliterend grondbeleid, vervolgens wordt afzonderlijk ingegaan op de privaatrechtelijke overeenkomst, waarna het instrumentarium van de GREX-wet wordt behandeld.

4.2.1. Toenemende aandacht voor een faciliterend grondbeleid

Overheden kunnen zowel een actief als een passief grondbeleid voeren bij functieverandering. In geval van een actief grondbeleid ligt het grondeigendom in handen van een overheid, waardoor de ontwikkeling en verkoop van de bouwkvavels voor rekening en risico van deze overheid plaatsvindt. Toch blijken publieke partijen momenteel meer aandacht te hebben voor een faciliterend grondbeleid, vanwege de voordelen die hieraan verbonden zijn. Redenen voor een faciliterend grondbeleid zijn:

1. *Private partijen hebben steeds vaker grondposities in handen van locaties waar gebiedsontwikkeling gewenst is. Met het oog op het zelfrealisatierecht, opgenomen in de Ontheffingswet en de Wet Voorkeursrecht, kunnen private partijen verhinderen dat overheden het grondeigendom verkrijgen;*
2. *Aan een faciliterend grondbeleid kleven veel minder financiële risico's dan aan actief grondbeleid;*
3. *Het belang van een goede ruimtelijke ordening wordt losgekoppeld van financiële gemeentelijke belangen (de kans dat een gemeente zich niet laat leiden door ruimtelijke belangen, maar door de financiële opbrengsten van de verkoop van gronden is hierdoor kleiner).*

De komst van de nieuwe Wro medio 2008 heeft de aandacht voor het faciliterende grondbeleid positief doen vergroten, omdat publieke partijen hierdoor beter toegerust zijn op het voeren van een faciliterend grondbeleid. De nieuwe Wro biedt mogelijkheden voor verevening in het geval er sprake is van privaat grondeigendom en vervolgens privaat initiatief voor functieverandering. Op grond van afdeling 6.4 van de

Wro heeft de gemeente een instrumentarium in handen waarmee de grondexploitatiekosten op een private grondeigenaar kan worden verhaald (Dieperink, 2009).

4.2.2. Verevenen voor vaststelling van het exploitatieplan (anterieure overeenkomst)

Allereerst staat gemeenten de mogelijkheid ter beschikking, op grond van artikel 6.24, eerste lid, onder a van de Wro, om in de beginfase van een project vóór vaststelling van het exploitatieplan een overeenkomst te sluiten met een ontwikkelaar over de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen elders (Wet Ruimtelijke Ordening, 2009). Door de ruime bevoegdheidsgrondslag die gelegen is in dit artikel kunnen in de anterieure overeenkomst ook afspraken over bovenplanse verevening opgenomen worden. Voor vaststelling van het exploitatieplan hebben partijen dus nog veel onderhandelingsruimte. Echter zit aan deze ruimte ook een beperking, zo kunnen de (financiële) afspraken alleen betrekking hebben op concrete ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een basis gevonden kan worden in de eerder vastgestelde structuurvisie. Door deze koppeling is de structuurvisie dus voor gemeenten een noodzakelijk strategisch instrument bij het realiseren van verevening op grond van de GREX-wet (Noord-Brabant, 2009).

Artikel 6.24, eerste lid, onder a maakt het mogelijk om te contracteren over (Dieperink, 2009):

1. *De verevening van kosten van verlieslijdende ontwikkelingen met het voordeel dat ontwikkelaars genieten vanwege door de overheid gepleegde investeringen t.b.v. een exploitatiegebied;*
2. *De verevening van de kosten en het voordeel dat ontwikkelaars genieten, omdat op hun gronden een waardevermeerderende bestemmingswijziging is doorgevoerd.*

In principe kan op grond van dit artikel dus gekomen worden tot een ‘vrijwillige’ overeenkomst waarin afspraken opgenomen zijn over bovenplanse verevening.

Het risico een ‘vrijwillige’ overeenkomst is gelegen in het feit de kans bestaat dat private partijen ongelijk behandeld worden door publieke partijen. Dit leidt ertoe dat sommige partijen wel moeten betalen, terwijl andere partijen dit niet hoeven (Van der Laan, 2006).

4.2.3. Verevenen na vaststellingen van het exploitatieplan (posterieure overeenkomst)

Na vaststelling van het exploitatieplan worden de mogelijkheden voor gemeenten voor het verwezenlijken van bovenplanse verevening op grond van de GREX-wet beperkt. De gemeente staat dan nog de mogelijkheid ter beschikking om kostenverhaal af te dwingen in de vorm van een exploitatiebijdrage op grond van het vastgestelde exploitatieplan. Op grond van artikel 6.24, tweede lid, Wro kunnen gemaakte kosten voor rekening van de ontwikkelaar gebracht worden. Dit artikel bepaalt dat een posterieure overeenkomst alleen bepalingen kan bevatten over de uitwerking van onderwerpen die in het exploitatieplan zijn opgenomen (Dieperink, 2009). Stelregel is dus dat de afspraken in een posterieure overeenkomst niet mogen afwijken van het exploitatieplan.

Het exploitatieplan moet vastgesteld worden bij vaststelling van het bestemmingsplan. Hiervoor moet de gemeente dus ook beoordelen of een exploitatieplan noodzakelijk is, of dat kostenverhaal op een andere manier voldoende geregeld is. In het geval geen exploitatieplan vastgesteld wordt gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan, dan vervallen de mogelijkheden voor de gemeente om publiekrechtelijk kosten te verhalen (Backus, Bruil e.a., 2005).

De GREX-wet geeft in artikel 6.13, 7^e lid, Wro nog een mogelijkheid aan voor bovenplanse verevening. Hierin staat dat bovenplanse kosten voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan opgenomen kunnen worden in de exploitatieopzet in de vorm van een fondsbijdrage. Ook hier is de aanwezigheid van een structuurvisie essentieel, omdat deze aanwijzingen moeten bevatten over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen (Wet Ruimtelijke Ordening, 2009).

Ondanks de mogelijkheden die de GREX-wet biedt voor verevening zijn er twee bezwaren die de juridische houdbaarheid van de instrumenten inperken bij functieverandering in het buitengebied:

1. *Zo kunnen in het exploitatieplan alleen kosten van onrendabele ontwikkelingen elders opgenomen worden indien ze voldoen aan de criteria van profijt, causaliteit en evenredigheid;*

2. *Het exploitatieplan verreken alleen de gedane investeringen van de ontwikkelaar met het voordeel dat de ontwikkelaar geniet door de met die investeringen gerealiseerde voorzieningen, hierdoor wordt de waardestijging van de grond ten gevolge van een bestemmingswijziging niet meegenomen.*

Bovengenoemde bezwaren wegen zwaar bij functieverandering. Allereerst belemmeren de profijt- en toerekenbaarheidscriteria het feit dat de kosten voor de onrendabele ontwikkelingen kunnen worden opgenomen in de exploitatieopzet, dit door de afstand die gelegen kan zijn tussen de onrendabele ontwikkeling en het exploitatiegebied. Daarnaast gaat de exploitatieopzet voor de inbrengwaarde van de grond uit van de prijs die partijen overeen zouden zijn gekomen bij vrijwillige verkoop op commerciële basis. Omdat de verwachte waardevermeerdering ten gevolge van een doorgevoerde of verwachte bestemmingswijziging al deel uitmaakt van de inbrengwaarde worden deze in de grondexploitatie niet gezien als verhaalbare kosten voor de grondeigenaar. Dit stuit op verzet, omdat bij functieverandering in het buitengebied juist de grootste waardestijging wordt gecreëerd door een bestemmingswijziging van de grond. Wanneer kostenverhaal dus plaatsvindt op grond van het exploitatieplan komen de baten ten gevolge van de bestemmingswijziging in beginsel toe aan de grondeigenaar / ontwikkelaar en niet aan de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied. Buiten kostenverhaal kan dus geen baatafoming plaatsvinden ten gevolge van de waardestijging van grond door een bestemmingswijziging (Dieperink, 2009).

Gezien de beperkte mogelijkheden van de GREX-wet voor verevening na vaststelling van het exploitatieplan lijkt het realiseren van verevening op deze wijze niet de meest geschikte manier. Wel kan uit bovenstaande informatie afgeleid worden dat het belang van de aanwezigheid van een structuurvisie toegenomen is. De instrumenten van de grondexploitatiewet, zoals het publiekrechtelijke spoor van een exploitatieplan, brengt met zich mee dat het onderliggende gemeentelijke beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en grondbeleid tijdig ingekaderd zal moeten worden. Zo zal de gemeente ondermeer in de structuurvisie aan moeten geven hoe zij omgaat met ruimtelijke ontwikkelingen en kostenverhaal. Met andere woorden de structuurvisie (en andere beleidsdocumenten) moeten kaderstellend zijn. Gebeurt deze kaderstelling niet of onvoldoende dat bestaat er een grote kans dat het exploitatieplan in de procedure sneuvelt of de kosten die de gemeente verwacht te behalen door een slechte onderbouwing niet verhaald kunnen worden. Marktpartijen kunnen dan gebruik maken van inconsistente of ontbrekende beleidsdocumenten (www.gemeentelijkgrondbeleid.nl).

Wil de gemeente dus gebruik maken van de publieke vereveningsinstrumenten dan moet hiervoor altijd tijdig een degelijke grondslag voor de ruimtelijke ontwikkeling gevonden worden in de structuurvisie en andere relevante beleidsdocumenten.

4.3. Verevenen met de Ruimte voor Ruimte-regeling

Buiten de publiekrechtelijke mogelijkheden voor verevening van de Wro wordt verevening in de praktijk voornamelijk verwezenlijkt op grond van andere niet-wettelijke instrumenten, welke zijn gekoppeld aan de RvR-regeling. De RvR-regeling behelst in de basis een instrument waarmee de baten van waardevermeerderende bestemmingswijzigingen kunnen worden afgeroomd, waarna die afgeroomde baten gebruikt kunnen worden voor de financiële ondersteuning van onrendabele ontwikkelingen. In de kern komt de regeling dus ook neer op verevening, omdat een ontwikkelaar wordt gedwongen kosten te maken ten nadele van zijn baten. Bij de RvR-regeling betreffen de onrendabele ontwikkelingen in principe de sloop van leegstaande voormalige agrarische opstallen. In enkele gevallen is het toepassingsbereik zelfs ruimer, omdat ook andere op zichzelf onrendabele natuur- en landschapsontwikkelingen worden gerealiseerd. (Dieperink, 2009). Hiermee kan dus gesteld worden dat projecten, verwezenlijkt onder de RvR-regeling, ook gezien moeten worden in de context van de RvG-regeling (Mulders, 2003).

Door de komst van de GREX-wet komen de op grond van de RvR-regeling gesloten overeenkomsten in een ander perspectief te staan. De privaatrechtelijke overeenkomsten die worden gesloten bij de RvR-regeling moeten ook gekwalificeerd worden als overeenkomsten in de zin van artikel 6.24, eerste lid, onder a Wro. Uitgaande van privaat grondeigendom kan bovenplanse verevening door overheden worden afgedwongen doordat planologische medewerking kan worden onthouden indien de tegenprestatie niet verzekerd is (Dieperink, 2009).

In de volgende deelparagrafen wordt ingegaan op de methoden voor verevening die momenteel worden toegepast bij de RvR-regeling. Daarom wordt opeenvolgend aandacht besteed aan de mogelijkheden van een fonds, een ontwikkelingsmaatschappij en tot slot de methode van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VORM).

4.3.1. Verevenen met een fonds

Allereerst bestaat er voor het verwezenlijken van verevening de mogelijkheid van een fonds.

Zo kan zoals genoemd in paragraaf 4.3.3. op grond van artikel 6.13, 7^e lid Wro bovenplanse verevening afgedwongen worden door kosten in de exploitatieopzet op te nemen in de vorm van een fondsbijdrage (Wet Ruimtelijke Ordening, 2009). Voorwaarde is dan dat voor deze groene ontwikkeling een basis gevonden kan worden in de structuurvisie. Ook is het mogelijk om vrijwillig tot vereveningsafspraken te komen over de afdracht van een bijdrage in een fonds.

Regionale fondsvorming betekent dat er afspraken worden gemaakt over voeding, beheer en de uitkeringen en welke prestaties ervoor worden geleverd. In een fonds kunnen zowel private- en publieke middelen worden gebundeld en worden bestemd voor de aanleg of het beheer van het landschap. Met een fonds kunnen vereveningsbijdragen direct ten goede komen aan ontwikkelingsmogelijkheden op of rondom de locatie zelf. Wanneer een fonds specifiek opgericht wordt voor functieverandering heeft het als doel om projecten te realiseren die de kwaliteit van het buitengebied ten goede komen. Ook kunnen grotere groene eenheden ontwikkeld worden die niet in de nabijheid van gerealiseerde rood functies liggen (Van der Laan, 2006).

In meerdere provincies wordt bij functieverandering al teruggegrepen naar de mogelijkheden van een fonds. Zo bestaat in Noord-Brabant de intentie om mogelijke overwinst afkomstig uit de uitvoering van de RvR-regeling voor 80% te storten in een provinciaal fonds bestemd voor de revitalisering van het landelijke gebied (Provincie Noord-Brabant, 2003).

Ook de provincie Overijssel heeft in haar provinciale uitwerking van de RvR-regeling, de Rood voor Rood-regeling, de mogelijkheden van een fonds opgenomen. Functieverandering op grond van de RvR-regeling vindt in Overijssel met gesloten beurs plaats. In principe worden wordt de vereveningsbijdrage op de locatie geïnvesteerd, maar ook is het mogelijk dit elders te investeren. Hierbij staat de mogelijkheid van een fonds gemeenten ter beschikking.

Zo worden afspraken over de vereveningsbijdrage in onderling overleg gemaakt tussen de gemeente en initiatiefnemer en vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. In feite bestaat in Overijssel de winst voor een deelnemer aan de RvR-regeling alleen uit de realisatie van een woning plus 30% van de gecorrigeerde vervangingswaarde. De collectieve winst bestaat uit de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door ontstening en de aanleg van meer groen. De initiatiefnemer moet uit de getaxeerde waarde van de nieuwe woning(en) zowel de sloopkosten als een bijdrage voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit bekostigen. De waarde van de compenserende bouwkavel(s) zal dus groter zijn dan de hoogte van de sloopkosten plus 30% van de gecorrigeerde vervangingswaarde. De eventueel resterende meerwaarde moet vervolgens aantoonbaar ingezet worden als extra investering in de ruimtelijke kwaliteit. Voorbeelden hiervan is een verbetering van beeldkwaliteit, landschappelijke inpassing of de realisatie van groen (Provincie Overijssel, 2005).

Om de overwinst te investeren in de ruimtelijke kwaliteit staat gemeenten aanvullend de mogelijkheid ter beschikking om een gemeentelijk reconstructie- of plattelandsfonds op te richten waar de bijdrage geheel of gedeeltelijk in gestort kan worden. Dit fonds kan bijvoorbeeld investeringen in de ruimtelijke kwaliteit bekostigen binnen het landelijke gebied van de gemeente.

Een fonds ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit kan dus een provinciaal- of gemeentelijk karakter hebben. Het voordeel van een fonds is gelegen in het lokale karakter, zo kunnen direct betrokkenen hierin participeren, kan er gewerkt worden met een gebiedsgerichte aanpak en ligt de uitvoering dicht bij de praktijk. Daarnaast kan bundeling van middelen een multiplier effect hebben en wordt het bundelen van publieke- en private middelen als voordeel gezien.

Voornamelijk private betrokken zien nadelen in een fonds, doordat de zichtbaarheid van de financiële afdracht en de herinvesteringslocatie vaak te beperkt is door de afstand die ertussen gelegen kan zijn (LEI, 2007).

4.3.2. Verevenen met een ontwikkelingsmaatschappij

Om functieverandering mogelijk te maken heeft de uitwerking van de RvR-regeling in Noord-Brabant en later in Noord- en Midden-Limburg geleid tot de oprichting van een publiekprivate ontwikkelingsmaatschappij. Deze ontwikkelingsmaatschappij faciliteert de voorfinanciering van de sloopvergoedingen en verdient deze terug met extra woningbouw. Daarbij heeft de ontwikkelingsmaatschappij vaak meer kennis van zaken dan gemeenten of particulieren afzonderlijk. In de ontwikkelingsmaatschappij hebben naast de provincie een aantal private partijen zitting, zoals ontwikkelaars en banken. Gezamenlijk is tot de constructie gekomen dat de ontwikkelingsmaatschappij de op de provincie rustende verplichting tot het voorfinancieren van de sloopvergoeding overneemt. In ruil voor de voorfinanciering van de sloopvergoeding krijgt de ontwikkelingsmaatschappij het recht woningbouw kavels te ontwikkelen. Hierbij heeft de ontwikkelingsmaatschappij de garantie van de provincie gekregen dat de komende jaren geen verruiming van de bouw mogelijkheden in het buitengebied worden doorgevoerd welke de concurrentiepositie zou kunnen benadelen. Momenteel wordt bij ontwikkelingsmaatschappijen gewerkt met de afdracht van een verplichte bijdrage, ter financiering van de reeds door de provincie voorgefinancierde sloopvergoeding (Provincie Noord-Brabant, 2003).

Om de voorinvestering terug te verdienen zal de ontwikkelingsmaatschappij op basis van vooraf overeengekomen voorwaarden en uitgangspunten moeten komen tot de verwerving van gronden. De zoektocht en inbreng van geschikte gronden in de ontwikkelingsmaatschappij gaat in overleg met gemeenten en particulieren, waar ook gezamenlijk de haalbaarheid (bestemmingswijziging en grondverwerving) wordt nagegaan. Vervolgens worden deze gronden bouw- en woonrijp gemaakt en verkocht als bouw kavel. Hierbij draagt de ontwikkelingsmaatschappij zorg voor het stedenbouwkundige plan en de verdere planontwikkeling en inrichting van de openbare ruimte.

In principe kan een ontwikkelingsmaatschappij gezien worden als een regionale groundbank. Door deze constructie kan de sloop van stallen locationeel losgekoppeld worden van de realisatie van bouw kavels, waardoor gekomen kan worden tot een regionale aanpak. Door het loskoppelen van de sloopgebieden en de woningbouwlocaties kan middels een uitruilprincipe aangehaakt worden bij de planologische groene en rode contouren. Voordeel van de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij die als groundbank voor bijna de hele provincie werkzaam is, is het feit dat de ontwikkelingsmaatschappij eraan bijdraagt verdere versnippering van bebouwing te voorkomen (Provincie Noord-Brabant, 2006).

In feit vindt er regionale verevening plaats, waarbij kosten en baten worden uitgeruild om voor het hele gebied tot een meerwaarde te komen. Door de aanpak op regionaal niveau kan er ruimtelijk geoptimaliseerd worden, doordat enerzijds landschapontsierende agrarische opstallen gesloopt worden en anderzijds op planologisch aanvaardbare locaties bouw kavels gerealiseerd worden.

Met de uitwerking van RvR-regeling in een ontwikkelingsmaatschappij wordt dus ook invulling gegeven aan verevening. Enerzijds vindt verevening plaats door de sloop van opstallen en geclusterde nieuwbouw, anderzijds wordt verevening gerealiseerd uit overwinst (VROM, 2005). De overwinst ontstaat zodra de ontwikkelingsmaatschappij alle gemaakte kosten, inclusief de betaling van de sloopkosten en rente over het risicodragend vermogen verrekend heeft, en daarnaast het vooraf gestelde rendement heeft behaald. Het resterende bedrag dat overblijft is overwinst. In de provincie Noord-Brabant gaat 80% van de overwinst naar de provincie en 20% naar de private aandeelhouders. In overleg met gemeenten is door de provincie besloten dat de overwinst in een fonds gestort gaat worden welke beheerd gaat worden door de provincie en gemeenten. Dit fonds wordt vervolgens ingezet voor reconstructiedoelinden in het buitengebied (Mulders, 2003).

Een grote tekortkoming in de regionale aanpak zoals in de provincie Noord-Brabant kan gezien worden in het feit gemeenten niet direct betrokken zijn in de ontwikkelingsmaatschappij, omdat gemeenten meestal niet bij machte zijn om risicodragend te participeren. Toch levert bij de RvR-regeling samenwerking met een ontwikkelingsmaatschappij de gemeente wel een aantal duidelijke voordelen op. Zo kan de gemeente extra woningen bouwen bovenop het geldende woningcontingent en wordt de ligging van de kavels niet bepaald door de verplichting om op inbreidingslocaties te bouwen. Dit leidt ertoe dat rafelige stads- en dorpsranden op kwalitatief hoogwaardige wijze afgebouwd kunnen worden en de gemeente kan meedelen in eventuele overwinst van de ontwikkelingsmaatschappij (Mulders, 2003).

4.3.3. Verevenen met de Verhandelbare OntwikkelingsRechten-methode

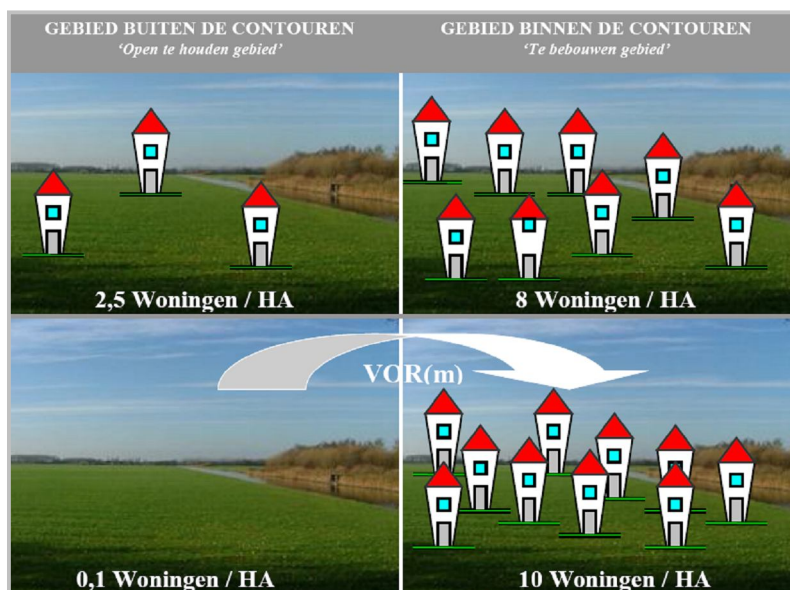
De RvR-regeling is in de provincie Zuid-Limburg uitgewerkt in de methode van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VORM), waarmee een bijdrage geleverd wordt aan het realiseren van de hedendaagse beleidsdoelstelling van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Bij VORM wordt ervan uitgegaan dat grondposities in handen zijn van private partijen (Janssen-Jansen & Mulders, 2005). Niet de overheid, maar juist de initiatiefnemer betaald bij VORM de prijs van bebouwingsmogelijkheden in het buitengebied. VORM is hiermee gebaseerd op het voor-wat-hoort-wat-principe (Backus, Bruil e.a., 2005). De VORM-methode is in principe niet alleen inzetbaar bij de RvR-regeling, maar kan ook gebruikt worden om andere ruimtelijke ontwikkelingen buiten de rode contour mogelijk te maken onder de geldende voorwaarden. Voorbeelden hiervan zijn kleinschalige woningbouw, projectmatige woningbouw en bedrijventerreinen. Bij VORM gaat het dan ook niet zozeer om sloop van agrarische opstallen, maar gaat het om het afromen van de waardevermeerdering door een bestemmingsplanwijziging ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit.

Evenals bij het Amerikaanse systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn de bouw- en ontwikkelingsrechten en het grondeigendom ook in Nederland gekoppeld. Hierdoor kunnen ontwikkelingen tot uitvoering gebracht worden op grond van zelfrealisatie en kan een faciliterend grondbeleid toegepast worden (Backus, Bruil, e.a., 2005). De komst van de grondexploitatiewet wordt als een positieve ontwikkeling voor VORM gezien, omdat hierdoor VORM juridisch verankerd kan worden en er nu dus een financiële bijdrage gevraagd mag worden voor ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied (Provincie Limburg, 2007)

Het principe van VORM

Al vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw wordt het instrument van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Verenigde Staten in de rechts- en ruimtelijke ordeningspraktijk toegepast onder de naam 'Transferable Developments Rights' (Janssen-Jansen & Mulders, 2005).

Het doel van het systeem in de Verenigde Staten is het afkopen van bestaande, ongewenste bouwrechten in landelijke gebieden in ruil voor het toestaan van bebouwing op andere daartoe aangewezen locaties (LEI, 2007). Om dit te bereiken wordt een gebied in tweeën gedeeld. Hierbij is één deelgebied bestemd voor landbouw en / of natuur en wordt dus open gehouden (groene contour), terwijl het andere deelgebied bestemd is voor het concentreren van bebouwing (rode contour). Hiermee wordt gebiedsontwikkeling steeds meer tweerichtingsverkeer: het uitruilen van ruimte, waarbij ontwikkelingspotentieel uitgeruild wordt tussen bebouwd en onbebouwd gebied. Hierdoor wordt een betere balans bereikt tussen het stedelijke- en het landelijke gebied. Onderstaande figuur geeft de visueel het doel van VORM weer.



Figuur 4.3.: Gedachtegang achter verhandelbare ontwikkelingsrechten.
Bron: Backus, Bruil e.a., 2005

Door de indeling in rode en groene contouren devalueren eigendoms- en ontwikkelingsrechten in de groene contour. Ter compensatie van de gebruiksbeperkingen en de devaluerende waarde van de rechten in de groene contour deelt de overheid aan grondeigenaren verhandelbare ontwikkelings- en / of

bouwrechten toe. Elk perceel op een regionale- of lokale schaal krijgt hierdoor een bepaald aantal ontwikkelingsrechten toegewezen die in verhouding staan met de marktwaarde (FDCA, 1991). Vervolgens kunnen een bepaald aantal van deze ontwikkelingsrechten ingeleverd worden, waardoor grondeigenaren het recht krijgen een stuk grond te ontwikkelen en te bebouwen in de rode contour waar een hogere bebouwingsconcentratie wel gewenst is. Grondeigenaren of ontwikkelaars kunnen slechts bouwen indien zij hiervoor voldoende verhandelbare ontwikkelingsrechten inzetten. Om voldoende rechten in het bezit te krijgen moeten grondeigenaren of ontwikkelaars ontwikkelingsrechten met een bepaalde waarde kopen van andere grondeigenaren in de groene contouren. Door deze koppeling tussen de inzet van voldoende ontwikkelingsrechten en de hieruit volgende ontwikkelingsmogelijkheden behelst het een instrument dat baten afroemt ten gevolge van de bouwmogelijkheden elders. Wanneer de ontwikkelingsrechten worden benut wordt hierbij verzekerd dat de baten die hieruit voortvloeien worden afgeroomd en uiteindelijk worden gebruikt voor een onrendabele ruimtelijke ontwikkeling elders (Dieperink, 2009).

Doordat bouw- en ontwikkelingsrechten in eerste instantie in het bezit zijn van de grondeigenaren gaan makelaars en banken bemiddelen bij de verkoop van de ontwikkelingsrechten aan projectontwikkelaars en bouwbedrijven. Hierdoor bepalen vraag en aanbod de waarde van een ontwikkelingsrecht, waardoor nieuw rood gaat betalen voor blijvend groen. In de basis tast de methode van verhandelbare ontwikkelingsrechten geen eigendomsrechten aan, maar laat deze op een andere locatie tot geding komen, zonder dat hier financiële lasten voor de overheid aan verbonden zijn (Backus, Bruil e.a., 2005).

Het uitruilen van gronden tussen rode- en groene contouren kan op verschillende niveaus plaatsvinden:

1. *Tussen aaneengesloten kavels;*
2. *In een afgebakend district;*
3. *Van niet-stedelijk naar stedelijk gebieden in een rechtsmacht (gemeente);*
4. *In regionaal verband.*

Bij de laagste drie schaalniveaus vinden er onderhandelingen plaats tussen marktpartijen onderling. De overheid stelt hierbij de kaders vast waarbinnen dit onderhandelingsproces zich afspeelt. Het hoogste schaalniveau, regionaal verband, is het meest complex en vraagt dan ook om de meeste bestuurlijke coördinatie (Janssen-Jansen, 2004).

Verevening bij VORM

De ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied wordt in Limburg dus verbeterd door de inzet van twee instrumenten, het contourenbeleid en het voor-wat-hoort-wat-principe (Provincie Limburg, 2005). Het contourenbeleid geeft de rode contouren aan rond de kernen van dorpen. Uitgangspunt is dat er in principe alleen gebouwd mag worden binnen deze contouren, erbuiten bouwen is slechts onder strikte voorwaarden toegestaan. Een voorwaarde is het voor-wat-hoort-wat-principe, die bepaalt dat tegenover bebouwing een zodanig grote (fysieke) tegenprestatie moet staan dat deze een bijdrage levert aan het verbeteren van de omgevingskwaliteit. De te leveren tegenprestatie is bij voorkeur gericht op het behoud van en de realisatie van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden (Dieperink, 2009).

De VORM vindt zijn uitwerking in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de lokale en / of regionale overheid en de initiatiefnemer van het bouwplan buiten de contouren. Binnen de overeenkomst wordt een koppeling aangebracht tussen de inzet van de ontwikkelingsrechten en de afoming van baten (Dieperink, 2009). Hiermee verplicht de overeenkomst de initiatiefnemer tot het verrichten van een vooraf overeengekomen tegenprestatie.

VORM ziet de bouw van woningen als prestatie, waarvoor een tegenprestatie geleverd moet worden in vorm van een bijdrage aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Verevening wordt hierbij gerealiseerd door een gedeelte van de waardestijging af te romen die ontstaat door de wijziging van de bestemming van de grond van agrarisch naar wonen. Voor de berekening van de vereveningsbijdrage wordt gebruik gemaakt van standaard rekenmodellen, waardoor op een objectieve en marktconforme wijze de vereveningsbijdrage kan worden vastgesteld. Het gedeelte van de waardestijging dat wordt afgeroomd moet ingezet worden om de Provinciale Ontwikkelingszone Groen (PES/POG) te versterken.

De provincie werkt met drie verschillende rekenmodellen, waarbij onderscheidt gemaakt wordt in type bouwproject en de mate van verevening, dit zijn:

1. *Projectmatige ontwikkelingen, waarbij 50% van de winst wordt afgeroomd;*
2. *Kleinschalige particuliere initiatieven, waarbij 100% van de winst wordt afgeroomd;*
3. *Bedrijventerrein, waarbij 100% van de winst wordt afgeroomd.*

De keuze om bij projectmatige woningbouw een lager percentage van de winst af te romen komt voort uit het feit bij deze ontwikkeling vaak een professionele ontwikkelaar betrokken is. Voor deze partij is het de primaire bedrijfsactiviteit om voor eigen rekening en risico vastgoed te realiseren met als doel dit te verkopen aan één of meerdere partijen. Volledige winstafroming is hier dus vanuit bedrijfseconomisch perspectief onmogelijk.

Bij kleinschalige woningbouw of wel zelfrealisatie ligt dat anders, omdat deze agrariërs hun bedrijfsactiviteiten beëindigen en de mogelijkheid geboden wordt om kostenneutraal de opstallen te slopen. Het beleid van de provincie is erop gericht dat bouwen buiten de contour nooit voordeliger is dan bouwen binnen de contour, vandaar dat het beleid erop gericht is om de ontwikkeling van agrarische grond naar woningbouwgrond even duur te maken als de aankoop van een woning in de bebouwde kom. Dit bereikt de provincie door de volledige winst af te romen bij kleinschalige projecten, waardoor zelfrealisatie wordt ontmoedigd en zo voorkomen wordt dat overal in het buitengebied woningen ontstaan.

De objectiviteit van de berekening wordt vergroot doordat de provincie werkt met normkosten voor onder meer de grondwaarden en de bouwkosten. Een planeconoom van de provincie of gemeente beoordeelt het rekenmodel. De exacte waarden die dus worden opgenomen in het rekenmodel zijn ook de uitkomst van een stuk onderhandeling tussen betrokken partijen. Daarnaast worden relevante kosten en opbrengsten ook beoordeeld naar het actuele niveau dat in de regio geldt. Het rekenmodel creëert dus enerzijds eenheid en objectiviteit, maar houdt wel rekening met de projectspecifieke- of regionale situatie.

In ruil voor het betalen van de tegenprestatie past de overheid de ontwikkeling buiten de rode contouren planologisch in. De provincie Limburg stelt het verrichten van de tegenprestatie zeker door vooraf een bankgarantie af te dwingen. Daarnaast worden zowel aan de tegenprestatie als de ontwikkeling buiten de contouren randvoorwaarden gesteld om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Zo moet de ontwikkelaar zich niet alleen contractueel verbinden wat betreft de uitvoering, maar ook wat betreft de instandhouding van de tegenprestatie. Ook adviseert een onafhankelijke, door de provincie ingestelde kwaliteitscommissie het plan waarbij de contouren van de locatie, de situering op de kavel, de aantasting van de aanwezige waarden en de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit worden betrokken. Wanneer dit oordeel positief uitvalt geven de provincie en gemeente planologische toestemming voor het tot uitvoering brengen van het gehele plan (www.limburg.nl).

De aard en omvang van de te leveren tegenprestatie wordt bepaald aan de hand van een rekenmodel, welke wordt beoordeeld door een provinciale planeconoom. Een voorbeeld van een berekeningsgrondslag voor de hoogte van de verevening bij een projectmatige ontwikkeling is:

VOORBEELD BEREKENINGSGRONDSLAG VOR(m)	
Grondkosten	A
Bouwkosten woningbouw	B
Bouwkosten niet-woningbouw	C
Bijkomende kosten	D = ca. 10% x (B+C)
Financieringskosten	E
TOTALE INVESTERING (EXCL. BTW)	X = A t/m E
Opbrengsten woningbouw (incl. BTW)	F
Waardering niet-woningbouw	G
<u>Minus</u> : BTW op woningbouw	H
PROJECTWAARDERING (EX. BTW)	Y = F t/m H

WINST = Y - X
TEGENPRESTATIE =
50% VAN WINST

Figuur 4.4.: Illustratie voorbeeld berekeningsgrondslag VORM
Bron: www.nederlandbovenwater.nl

Uit figuur 4.4. komt naar voren dat de hoogte van tegenprestatie 50% van de totale winst bedraagt die de initiatiefnemer behaalt bij de uitvoering van zijn plannen. Deze verplichte tegenprestatie kan in een fonds gestort worden ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied.

4.4. Slotbeschouwing

Uit bovenstaande theorie is gebleken dat gestructureerde functieverandering een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied. Hierbij kunnen verschillende wijzen onderscheiden worden waarop de (financiële) organisatie en in lijn hiermee de verevening vormgegeven kan worden. Op grond van de theorie kunnen de volgende wijzen onderscheiden worden:

1. *Door het sluiten van een (vrijwillige) privaatrechtelijke overeenkomst;*
2. *Door het afdwingen van een verplichte bijdrage op grond van afdeling 6.4 Wro;*
3. *Door een verplichte afdracht aan een fonds;*
4. *Door het oprichten van een ontwikkelingsmaatschappij;*
5. *Door verhandelbare ontwikkelingsrechten.*

Op grond van de theorie kan dus geconstateerd worden er veel wijzen mogelijk zijn waarop de (financiële) organisatie vormgegeven kan worden. Elke wijze van (financiële) organisatie onderscheidt zich door eigen kenmerken en eigen voor- en nadelen, waardoor niet duidelijk wordt in welke situatie welke wijze van (financiële) organisatie nu het meest effectief is. Hierdoor lijkt op grond van de theorie dat er geen eenduidige en universele wijze van (financiële) organisatie voor de gewenste functieverandering onderscheiden kan worden.

HYPOTHESE 4:

‘Er is geen eenduidige en universele (financiële) organisatie voor functieverandering’

III EMPIRISCH DEEL

5. METHODISCHE VERANTWOORDING

5.1. Introductie

Dit onderzoek tracht een antwoord te geven op de vraag of er een ontwikkelingsmodel mogelijk is voor functieverandering van voormalige agrarische opstallen, waarbij gelijktijdig een verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied plaatsvindt. Om dit te bereiken zijn in het eerste hoofdstuk de doelstelling en een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, waarna vervolgens het theoretische kader is vormgegeven (Hoofdstuk 2 - Hoofdstuk 4).

Hier moet het empirische onderzoek een antwoord op geven. Op grond van het theoretische onderzoek zijn enkele hypothesen geformuleerd die getoetst gaan worden in de praktijk. De hypothesen zijn:

1. *Gestructureerde functieverandering is een manier om de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te verbeteren;*
2. *Het bestaande wettelijk- en beleidsinstrumentarium is voldoende om de gewenste functieverandering mee te bewerkstelligen;*
3. *Ontwikkelingsplanologie is een goed uitgangspunt voor de rolverdeling van betrokken actoren;*
4. *Er is geen eenduidige en universele (financiële) organisatie voor functieverandering.*

Het doel van het nu volgende empirische onderzoek is om de hypothesen te toetsen in de praktijk en zodoende uiteindelijk een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag. Zoals bij dit hele onderzoek al geval is ligt de focus hierbij op het realiseren van verevening bij geclusterde woningbouw in het buitengebied. Bij dit empirische onderzoek wordt hergebruik van agrarische opstallen en de sloop van een stal op een locatie die tevens de bouwlocatie is dus buiten beschouwing gelaten.

In dit hoofdstuk wordt verder allereerst de keuze voor een casestudie onderzoek onderbouwd, waarna vervolgens aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de selectie van cases heeft plaatsgevonden. Tot slot worden de geselecteerde cases kort uiteengezet en wordt stil gestaan bij de verschillende methoden van dataverzameling die worden aangewend.

5.2. Onderzoeksstrategie

Zoals vermeld in paragraaf 1.6. betreft dit een kwalitatief onderzoek. Ter beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek is gekozen voor een casestudieaanpak, waarbij de casussen inzicht moeten geven in de werking van de functieveranderingsregeling in de praktijk. Met de casestudie wordt geprobeerd een diepgaand en integraal beeld te krijgen van enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Vanwege het feit dat het bij functieverandering gaat om complexe, locatiegebonden problemen is het van belang om enkele verschillende projecten in zijn geheel onder alledaagse 'natuurlijke' omstandigheden te onderzoeken.

De karakteristieken van casestudies bieden hiervoor voldoende mogelijkheden, omdat met casestudies een beperkt aantal functieveranderingsprocessen naast elkaar diepgaand onderzocht kunnen worden. Door deze diepgaande analyse van enkele projecten kunnen een groot aantal actoren, relevante omstandigheden en gebeurtenissen betrokken worden in de evaluatie.

Wanneer in de wetenschap over casestudies gesproken wordt, wordt een strategie bedoeld waarbij slechts één of hooguit enkele voorbeelden van een sociaal verschijnsel intensief worden bestudeerd. In tegenstelling tot een kwantitatief worden bij een casestudieonderzoek veel factoren in beschouwing genomen die in de praktijk een rol spelen. Hierdoor heeft een casestudie een grote realiteitswaarde.

In het geval van dit onderzoek wordt een meervoudige casestudie uitgevoerd. Kenmerk hierbij is dat het voorkomende verschijnsel min of meer hetzelfde is, maar dat de omstandigheden, condities en context verschillen. Hierdoor leent een meervoudige casestudie zich uitermate goed voor het maken van vergelijkingen tussen de casussen (Baarda, De Goede & Teunissen, 2005).

De te vergelijken casussen worden via de hiërarchische methode bestudeerd, waarbij het onderzoek in twee fasen uitgevoerd wordt. In de eerste fase worden de verschillende casussen ten aanzien van functieverandering afzonderlijk bestudeerd als een serie enkelvoudige casussen. Om geen onderscheid te

maken wordt een vast patroon gevolgd bij het onderzoeken van de variabelen. Na het bestuderen van elke case afzonderlijk volgt de tweede fase. Hiervoor worden de resultaten uit de eerste fase als input gebruikt voor het uitvoeren van een vergelijkende analyse. In deze tweede fase wordt getracht verklaringen te vinden voor de overeenkomsten en verschillen tussen de casussen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het uiteindelijke doel van de vergelijkende analyse is om uit de resultaten van de casestudies een rode draad te filteren voor de mogelijk (beste) vereveningswijze wanneer bij een ruimtelijke opgave sprake is van de aanwezigheid van enkele bepalende kenmerken. Hiervoor zal ondermeer bij de verschillende casussen stil gestaan worden bij de vooraf aanwezige verwachtingen en de uiteindelijk gerealiseerde uitkomsten.

Kenmerkend voor de casestudie is dat gewerkt wordt met een relatief klein aantal onderzoekseenheden. Alleen door deze intensief te bestuderen wordt verondersteld dat de meest interessante fenomenen goed te analyseren zijn. Om dit onderzoek tot uitvoering te brengen is dus een selectie gemaakt uit de voorhanden zijnde casussen. Er is voor gekozen om de casussen te selecteren door middel van een strategische of wel selectieve steekproeftrekking (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hierbij is vooraf een selectie gemaakt uit de voorhanden zijnde casussen op grond van enkele selectiecriteria die zijn bepaald aan de hand van de uitkomsten van het theoretische onderzoek. Op grond van de onderzoeksopgave en de theorie zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- 1. De omvang van de gerealiseerde woningbouwopgave in het buitengebied;**
Omdat de focus van dit onderzoek ligt op geclusterde woningbouw is er een drempelwaarde bepaald vanaf welk aantal woningen sprake is van clustering. Voor dit onderzoek geldt dat de omvang van de gerealiseerde woningbouwopgave in het buitengebied minimaal 15 woningen moet bedragen. Voor het minimale aantal van 15 woningen is gekozen, omdat 15 woningen voor een commerciële ontwikkelaar gemiddeld de ondergrens is om de exploitatieopzet bij een ontwikkeling sluitend te krijgen.
- 2. De geografische ligging van de nieuwbouwlocatie;**
Wat betreft de geografische ligging van de nieuwbouwlocatie moet het project buiten de bebouwde kom gerealiseerd worden. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen nieuwbouwprojecten aan de kernrandzone van een dorp of in een bebouwingscluster in het buitengebied. Dit omdat bij beide wijzen van functieverandering de nieuwbouwlocatie verschilt van de slooplocatie. In beide gevallen zijn er dus meerdere agrariërs betrokken in het proces die gedwongen zijn te verplaatsen naar een andere locatie. De wijze waarop het proces organisatorisch- en financieel geregeld wordt zal weinig verschillen.
- 3. De gehanteerde vereveningswijze;**
Het derde selectiecriteria richt zich op het feit dat bij de te analyseren casussen verevening toegepast moet zijn, ofwel één van de beschreven vereveningsinstrumenten buiten de nieuwe Wro om moet aangewend zijn. De nieuwe Wro wordt buiten beschouwing gelaten, omdat op grond van de theorie blijkt dat de vereveningsmogelijkheden op grond van de Wro bij geclusterde woningbouw beperkt zijn. Door de afstand die bij geclusterde woningbouw is gelegen tussen de sloop- en nieuwbouwlocatie belemmeren de criteria van profijt- en toerekenbaarheid de realisatie van verevening.
- 4. Het project moet al in verkoop of gerealiseerd zijn.**
Tot slot moeten de woningen of kavels bij de casussen al in verkoop of al gerealiseerd zijn, ofwel de uitvoering is gegarandeerd. Door de aanwezigheid van dit criterium kan het volledige ontwikkelingsproces geanalyseerd worden en kunnen de verschillende projecten zo objectief mogelijk gekwantificeerd worden. Het feit dat de woningen of kavels al in verkoop of gerealiseerd zijn wil niet automatisch zeggen dat het dan ook gaat om succesvolle projecten. De mate van succes van de verschillende projecten zal moeten blijken uit het verdere praktijkonderzoek.

Op grond van deze selectiecriteria zijn een vijftal casussen geselecteerd die in de volgende paragraaf toegelicht worden.

5.3. Casusbeschrijving

Op grond van de bovengenoemde selectiecriteria zijn voor het empirische onderzoek vijf casussen geselecteerd. Hierbij is er rekening mee gehouden dat de drie bestaande mogelijkheden voor verevening buiten de Wro om allen betrokken zijn. Bij de casussen wordt de (financiële) organisatie en verevening gerealiseerd door vrijwillige privaatrechtelijke afspraken, door een ontwikkelingsmaatschappij, door een verplichte afdracht in een fonds of door VORM.

Functieverandering uitgevoerd door agrariër(s) middels zelfrealisatie op grond van de RvR-regeling wordt in de casestudie niet behandeld. Dit omdat er geen geschikte case voor handen is, waarbij geclusterde woningbouw met een minimaal aantal van 15 woningen gerealiseerd wordt. Ook in de praktijk bestaat de opvatting dat het realiseren van minimaal 15 geclusterde woningen door middel van zelfrealisatie door agrariërs niet of nauwelijks mogelijk is, omdat deze ontwikkeling teveel belemmerd zou worden door uiteenlopende en tegengestelde belangen van de betrokkenen.

Ook een case waarbij verevening gerealiseerd wordt door het stellen van een verplichte afdracht in een provinciaal fonds wordt niet in de casestudie betrokken, omdat hier momenteel geen geschikte case van voorhanden was. Wel wordt een case betrokken waarbij een verplichte afdracht plaatsvindt in een gemeentelijk fonds. Omdat de essentie van beide wijzen van verevening in principe gelijk is en alleen het geografische schaalniveau verschillend is, kunnen beide cases als elkaars verlengde worden gezien.

Voor wat betreft VORM wordt alleen ingegaan op woningbouw ontwikkeld door een commerciële ontwikkelaar, waarbij verevening dus berekend wordt aan de hand van het 'projectmatige rekenmodel'. Een keuze die op grond van het selectiecriteria, een woningbouwopgave met minimaal 15 woningen, automatisch leidt tot een projectmatige aanpak bij VORM.

Ook de mogelijkheden van de nieuwe Wro opgenomen in afdeling 6.4. voor verevening bij geclusterde woningbouw zijn in de casestudie niet betrokken. Dit enerzijds omdat er vanwege het nieuwe karakter van de Wro nog geen geschikte case voor handen was en anderzijds doordat, zoals uit de theorie naar voren komt, de mogelijkheden van de nieuwe Wro beperkt zijn bij functieverandering. Zo zijn na vaststelling van het exploitatieplan de mogelijkheden beperkt, omdat in het exploitatieplan alleen de kosten van onrendabele ontwikkelingen elders opgenomen kunnen worden indien deze voldoen aan de criteria profijt, causaliteit en evenredigheid. Kijkend naar de ruimtelijke opgave die in dit onderzoek aan de orde is lijken vooral de profijt- en toerekenbaarheidscriteria te belemmeren dat kosten voor onrendabele ontwikkelingen elders kunnen worden opgenomen in de exploitatieopzet. Dit door de afstand die gelegen kan zijn tussen de onrendabele ontwikkeling en het exploitatiegebied. Daarnaast wordt bij verevening, na vaststelling van het exploitatieplan, de grondwaardestijging die ontstaat ten gevolge van een bestemmingswijziging niet meegenomen. Hierdoor kan dus alleen kostenverhaal gerealiseerd worden en geen baatafoming, terwijl bij functieverandering juist de grootste winst wordt behaald op de waardestijging van de grond door de gewijzigde bestemming.

Op grond van de selectiecriteria zijn uiteindelijk de volgende vijf casussen geselecteerd:

1. *Parcours te Dedemsvaart* (Gemeente Hardenberg)
2. *Beekweide te Renswoude* (Gemeente Renswoude)
3. *Groeneweg te Heide* (Gemeente Venray)
4. *Villigerveld te Velden* (Gemeente Arcen en Velden)
5. *Merlenberg te Deurne* (Gemeente Deurne)

De reden dat voor de casus *Parcours in Dedemsvaart* is gekozen komt voort uit het feit dit momenteel het enige project in de provincie Overijssel is waarbij geclusterde woningbouw gerealiseerd wordt op grond van de RvR-regeling. Vanwege het unieke karakter van dit project is het interessant te achterhalen hoe dit project onder het geldende beleid tot uitvoering gebracht is, hoe de RvR-regeling gefaciliteerd is en hoe de verevening hierbij tot uitvoering is gebracht.

Voor de casus *Renswoude* is gekozen vanwege het feit dat het succes bij een project van dergelijke omvang geroemd wordt. *Beekweide in Renswoude* staat bekend als een bijzonder project welke bijzonder is om de unieke wijze waarop de nieuwbouw van een groot aantal woningen mogelijk is gemaakt. *Beekweide* betreft een gebiedsontwikkeling die mogelijk gemaakt is door ondermeer de RvR-regeling, de

RvG-regeling en het principe van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Hierdoor is uiteindelijk de integrale ontwikkeling van woningbouw, natuurontwikkeling en recreatie mogelijk gemaakt. Juist deze veelzijdigheid maakt het interessant om deze casus te analyseren op organisatorisch- en financieel gebied.

Voor de casus Villigerveld in Velden is gekozen vanwege het feit dit project als één van de weinige recente projecten van de ontwikkelingsmaatschappij aan de gestelde selectiecriteria voldoet. Bijkomende reden van de keuze is dat dit project ontwikkeld wordt door de Ontwikkelingsmaatschappij Limburg Beheer BV, waar Bouwfonds Ontwikkeling in participeert.

De casus Groeneweg te Heide is een uitzondering op de regel, omdat bij dit project slechts 8 woningen gerealiseerd worden. Er is voor gekozen om deze casus toch te betrekken in het onderzoek, omdat dit momenteel de enige ontwikkeling is waarbij op grond van VORM meerdere woningen geclusterd worden en waar de ontwikkeling zich ook nog eens in een vergevorderd stadium bevond. Kortom een casus met minimaal 15 geclusterde woningen was momenteel niet voorhanden. Omdat de casus Groeneweg te Heide wel voldoet aan de overige drie selectiecriteria en de methode van VORM zo interessant is om verder uit te lichten voor functieverandering is ervoor gekozen de casus toch te betrekken.

De keuze voor de casus Merlenberg in Deurne is gemaakt door de op beschikbare casussen van de ontwikkelingsmaatschappij in Noord-Brabant te filteren op grond van de gestelde selectiecriteria. Vooral het criterium met betrekking tot de omvang van een woningbouwlocatie, minimaal 15 woningen, deed het aantal beschikbare casussen aanzienlijk verminderen. Doorslaggevend voor de keuze voor de locatie in Deurne was dan ook de omvang van het totale aantal te realiseren kavels / woningen op deze locatie en het stadium waarin de ontwikkeling zich bevindt.

Nu volgt een korte beschrijving van de afzonderlijke casussen, waarbij ingegaan wordt op de aanleiding, het doel, de omvang en de partijen binnen het functieveranderingsproces.

CASUS 1. Parcours te Dedemsvaart (Provincie Overijssel)

In het zuidwestelijke deel van het dorp Dedemsvaart realiseert de gemeente Hardenberg in samenwerking met De Veste projectontwikkeling BV 40 woningbouwkavels voor de vrije sector op een plangebied van 3,4 hectare. Doel van de ontwikkeling in Hardenberg is om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige woonlocatie met een regionale betekenis.



Met het project Parcours wil de gemeente Hardenberg bijdragen het mestoverschot in de landbouw terug te dringen en daarnaast een nieuw woningbouwsegment toevoegen aan de gemeentelijke woningmarkt. De woningen zijn bestemd voor het duurdere segment en concurreren hierdoor niet met andere woningbouwlocaties in Dedemsvaart. De grootte van de kavels varieert van 2.300 tot 7.700m² en mogen door particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd worden.



Het project Parcours maakt onderdeel uit van een convenant gesloten tussen de provincie Overijssel en de gemeente Hardenberg, waarbij uiteindelijk 100 woningen gerealiseerd mogen worden verdeeld over drie projecten. Naast woningbouw wordt op al deze drie locaties ook gestreefd naar een versterking van natuur en landschap. De woningen worden in feite dus gerealiseerd op grond van in het verleden gemaakte prestatieafspraken in het kader van de RvR-regeling. In totaal moet de gemeente Hardenberg, in ruil de bouwmogelijkheid van de 100 woningen, een bedrag van €1,7 miljoen terugbetalen aan de provincie ter financiering van de eerder door de provincie voorgefinancierde sloopvergoedingen.

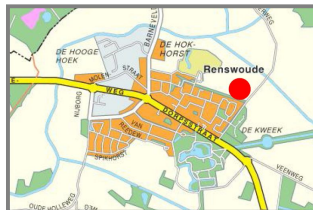
Ruimtelijke verbetering wordt bij Parcours vormgegeven door natuur aan te leggen en bomen te planten, waardoor de kavels in een bosgebied of in een groengebied komen te liggen. In het midden van de locatie ligt een waterpartij, waardoor het bos wordt afgewisseld met beekjes en waterpartijen. De Veste projectontwikkeling BV is verantwoordelijk voor de totale aanleg van het openbare groen. Verevening bij

Parcours vindt enerzijds plaats op de locatie zelf en door de sloop van landschapsontsierende stallen elders in de provincie. Anderzijds draagt de opbrengst van Parcours indirect in een later stadium bij aan de realisatie van de twee andere twee locaties waar ook een versterking van natuur en landschap wordt verwezenlijkt.

CASUS 2. Beekweide te Renswoude (Provincie Utrecht)

Het nieuwbouwplan Beekweide is een voorbeeld van een integrale gebiedsontwikkeling met een omvang van 150 hectare. Hiermee maken de woningen in Beekweide deel uit van een integraal ontwerp voor de gehele uitbreiding van de noordrand van het dorp Renswoude. De betrokken partijen binnen het proces zijn de gemeente Renswoude, de Provincie Utrecht, Van Hoogevest Ontwikkeling, Groenland Beheer, Waterschap Vallei en Eem, Reconstructiecommissie Gelderse Vallei/Utrecht-Oost en 7 agrariërs.

Het plan voor Beekweide is ontstaan uit noodzaak om met nieuwbouw de plattelandsgemeente in de toekomst vitaal te houden. Met de ontwikkeling wilde de gemeente enerzijds voorzien in de eigen woningbehoefte en anderzijds voldoen aan de reconstructieopgave.



Enig probleem was dat de woningontwikkeling gehinderd werd door de aanwezigheid van omringende intensieve veehouderij. Deze agrarische bedrijven hadden op hun beurt weer te kampen met beperkte uitbreidingsmogelijkheden voor doorgroei en grondruil, waardoor duurzame economische impulsen voor de onderneming uitbleven. Tot slot waren er ook plannen van de reconstructiecommissie en het waterschap voor de herinrichting van het bekengebied. Kortom een spanningveld van belangen die zich normaliter moeizaam zouden laten verenigen.

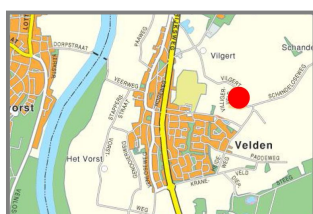
Om woningbouw toch mogelijk te maken is creatief gebruik gemaakt van de RvR-regeling, de RvG-regeling en het principe van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Hierdoor kon uiteindelijk door ruilverkaveling, bedrijfsbeëindigingen en bedrijfsverplaatsingen een herstructurering van de agrarische sector mogelijk gemaakt worden, waardoor belemmerende milieucirkels opgeheven konden worden. Hierdoor werd het mogelijk om 300 woningen te realiseren binnen de gestelde rode contour plus aanvullend nog eens 10 hectare nieuwe natuur. De 300 woningen zijn feitelijk dus niet gerealiseerd door de RvR-regeling en de RvG-regeling, maar creatief gebruik van deze regeling heeft het wel mogelijk gemaakt om belemmerde agrarische bedrijven op te heffen waardoor woningbouw mogelijk is geworden. Naast de RvR-woningen en de RvG-woningen worden er dus 300 projectmatige woningen in Beekweide ontwikkeld. Om de hele gebiedsontwikkeling te financieren heeft de gemeente de ontwikkeling van 60 woningen overgedragen aan commerciële ontwikkelaar Van Hoogevest Ontwikkeling (vanwege faillissement nu Heijligers) met de verplichting tot betaling van de vergoeding aan de agrariërs. De overige 240 woningen worden door de gemeente in eigen beheer ontwikkeld.

Een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit vindt bij Beekweide op verschillende wijzen plaats. Enerzijds door uitvoering van de RvR-regeling en de RvG-regeling, waardoor landschapsontsierende stallen verdwenen zijn, waarvoor in de plaats nieuwe woningen en natuur gekomen zijn.

Anderzijds moeten de beide ontwikkelaars (gemeente en Van Hoogevest Ontwikkeling) bij de ontwikkeling van de 300 projectmatige woningen een vooraf overeengekomen bedrag afstaan ten behoeve van gemeentelijke fondsen.

CASUS 3. Villigerveld te Velden (Provincie Midden- en Noord Limburg)

De ruimte voor ruimte-locatie Villigerveld is gelegen aan de noordoostkant van het dorp Velden in de gemeente Arcen en Velden. Het totale plangebied bedraagt 1,84 hectare. De bouwkavels zijn ontwikkeld in het kader van de 2^e tranche van de RvR-regeling en hebben hiermee tot doel het verminderen van de milieuproblematiek en het opwaarderen van het buitengebied door de sloop van voormalige agrarische opstallen. Daarnaast voorzien de woningen in de woningbehoefte van de gemeente Arcen en Velden de komende jaren, doordat een nieuw, hoger woningsegment wordt toegevoegd aan het woningbestand





van de gemeente.

In totaal worden er 20 bouwkavels gerealiseerd voor de vrije sector waarbij de grootte van de bouwkavels varieert tussen 540 en 1.150m².

De betrokken partijen binnen dit proces zijn de gemeente Arcen en Velden en Ruimte voor Ruimte Limburg Beheer BV. Deze laatste partij bestaat uit de provincie Limburg en Bouwfonds Ontwikkeling. De gronden zijn in eigendom van de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte Beheer BV en worden dan ook voor rekening en risico van deze partijen ontwikkeld. De rol van de gemeente Arcen/Velden binnen het proces beperkt zich alleen tot een faciliterende rol.

De wijze waarop een ruimtelijke kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd bij Villigerveld is door de sloop van landschapsontsierende agrarische opstallen en het hiervoor terugbouwen van hoogwaardige nieuwe woningen. De ontwikkelingsmaatschappij is hierbij verplicht, om de door de provincie voorgefinancierde sloopvergoeding terug te betalen, een vast bedrag per bouwkvavel te betalen aan de provincie.

CASUS 4. Groeneweg te Heide (Provincie Zuid-Limburg)



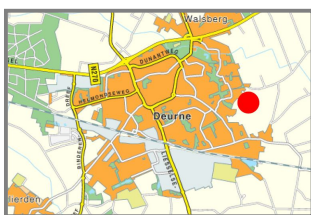
De locatie Groeneweg in Heide is gelegen in het noordwesten van het kerkendorp Heide in de gemeente Venray. Het plangebied beslaat circa 2,7 hectarea. In totaal worden op de locatie aan de Groeneweg 8 woningen gerealiseerd. Ondanks dat de woningen gerealiseerd worden op de slooplocatie van voormalige agrarische bebouwing worden de woningen niet ontwikkeld op grond van de RvR-regeling. Het uitgangspunt bij de ontwikkeling is het contourenbeleid en VORM geweest, zoals deze gelden in Zuid-Limburg.



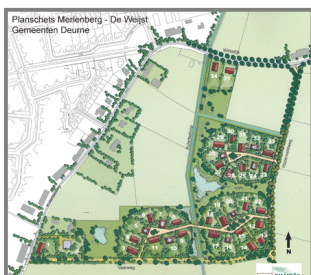
Het doel dat de gemeente met de ontwikkeling van de woningen voor ogen staat is het bereiken van voldoende woningbouw voor een gezonde ontwikkeling van het dorp in de toekomst. De woningen worden voor eigen rekening en risico ontwikkeld door de commerciële projectontwikkelaar Goldewijk. Het project bestaat uit 4 vrijstaand geschakelde woningen en 4 twee-onder-één kapwoningen. De kavelgrootte is gemiddeld circa 250 m².

De woningen worden gerealiseerd voor de middeldure sector. Naast de projectontwikkelaar zijn ook de gemeente Venray en de provincie Limburg betrokken bij het ontwikkelingsproces. De gemeente heeft vooral een faciliterende rol gespeeld, terwijl de provincie naast faciliterend ook toetsend is geweest vooral om VORM in goede banen te leiden. De wijze waarop de ruimtelijke kwaliteit wordt gerealiseerd bij de Groeneweg in Heide is door gebruik te maken van de VORM-methode, waarbij een op grond van een rekenmodel bepaald bedrag geherinvesteerd moet worden in een provinciaal ontwikkelingsproject ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

CASUS 5. Merlenberg te Deurne (Provincie Noord-Brabant)



Bij het project Merlenberg in Deurne worden in het kader van de RvR-regeling 35 vrije kavels ontwikkeld in de vorm van een cluster. Het totale plangebied omvat 6,3 hectare. De woningen worden in 2 fasen gerealiseerd, waarbij in de eerste fase 27 kavels worden ontwikkeld met een omvang variërend van 760 tot 1442m². De nieuwe buurtschap omvat 3 woonclusters met verschillende woningtypologieën. De woonclusters vormen groene, zelfstandige elementen in het landschap, waarbij de woningen georiënteerd zijn op het omringende landschap. Naast een ruim, open groengebied wordt centraal een poel gerealiseerd, waar zich specifieke flora en fauna kan ontwikkelen.



De locatie Merlenberg is op initiatief van de gemeente Deurne aangedragen in navolging van de in 2001 gesloten intentieovereenkomst in het kader van der RvR-regeling.

Doel van de verkoop van de woningen is enerzijds het financieren van de sloop van landschapsontsierende stallen elders in Noord-Brabant en anderzijds het realiseren van hoogwaardige woningbouw in een kernrandzone of bebouwingscluster om zodoende extra ruimtelijke kwaliteit te verwezenlijken.

De betrokken partijen bij het proces zijn de gemeente Deurne en de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte CV., waarin de provincie Noord-Brabant en verschillende marktpartijen (ontwikkelaar & banken) participeren. De gronden zijn in eigendom van de ontwikkelingsmaatschappij en worden dan ook uitgegeven voor rekening en risico van deze partij ontwikkeld.

Een ruimtelijke kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd bij Merlenberg door de sloop van landschapsontsierende agrarische opstallen elders in het buitengebied en het hiervoor terugbouwen van hoogwaardige geclusterde woningen. Op de ontwikkelingsmaatschappij rust hierbij de verplichting om aan de provincie de voorgefinancierde sloopvergoeding terug te betalen.

5.4. Dataverzameling en data-analyse

Om tot een gedegen antwoord op de probleemstelling van dit onderzoek te komen is al theoretisch onderzoek verricht. Om inzicht te krijgen in de verschillende casussen zijn verschillende kwalitatieve en kwantitatieve gegevens benodigd, welke worden verkregen door het aanwenden van verschillende schriftelijke- en mondelinge informatiebronnen. Zo kunnen binnen het casestudieonderzoek de volgende twee methoden van dataverzameling onderscheiden worden:

1. *Literatuur- & documentenonderzoek*
 - Informatie via provinciale structuurvisies, gemeentelijke nota's, bestemmingsplannen, (projectspecifieke) websites en documenten van de verschillende ruimte voor ruimte-projecten.
2. *Gesprekken met sleutelfiguren*
 - Per betreffende casus wordt een gesprek gevoerd met een provinciale en / of gemeentelijke ambtenaar die betrokken is geweest bij de ontwikkeling van het project.
 - Daarnaast wordt een gesprek gevoerd met één of meerdere private (ontwikkende) partijen. Hierbij kan gevraagd worden naar de rol en meerwaarde van de ontwikkelaar in het proces en wat de visie van marktpartijen is op de gehanteerde vereveningswijze;
 - Een gesprek met een contactpersoon van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen van Noord-Brabant en Noord- en Midden Limburg.

Een overzicht van de voor dit onderzoek geïnterviewde personen is opgenomen na de literatuurlijst. Bij dit onderzoek wordt in mindere mate gebruik gemaakt van de methoden van observatie en secundaire onderzoeksbronnen. Om inzicht te krijgen in het verloop van het functieveranderingsproces van de verschillende casussen in vooral de visie, ervaring en informatie van betrokken sleutelfiguren van essentieel belang.

Om de casussen zo objectief mogelijk te beoordelen zijn de cases zullen onderzocht op de onderstaande variabelen volgens een vast patroon:

1. **Organisatie** (*succes afhankelijk van inzet sleutelpersonen of door combinatie van (private) actoren, wat is de rol en de meerwaarde van een ontwikkelaar*)
2. **Energie** (*hoeveel energie heeft het de actoren gekost om tot resultaten te komen*)
3. **Beleid** (*in hoeverre heeft de toepassing van beleidsregels een rol gespeeld*)
4. **Draagvlak** (*hoe groot was het draagvlak en hoe is dit tot stand gekomen*)
5. **Tijd** (*hoelang is de doorlooptijd van het proces geweest*)
6. **Geld** (*wat is het uiteindelijke financiële resultaat, sluit dit aan bij de startprognose*)
7. **Verevening** (*hoe is verevend, wat is hoogte van de verevening en hoe komt dit tot uiting*)
8. **Resultaat** (*in hoeverre strookt het uiteindelijke resultaat met het vooraf gewenste resultaat*)

Om de bovenstaande variabelen op een zo objectief mogelijke manier te kunnen onderzoeken is getracht de interviewvragen zo veel mogelijk te kwantificeren, waardoor getracht wordt een zo objectief mogelijke vergelijking te krijgen tussen de verschillende projecten. De vragenlijst die is gebruikt bij de interviews is opgenomen in **bijlage III**.

De resultaten van de casestudie zijn onderverdeeld in twee delen. De uitwerking per casus is opgenomen in bijlage IV, terwijl de algemene resultaten zijn beschreven in paragraaf 6.1. Hierna worden in paragraaf 6.2. de conclusies weergegeven van dit onderzoek. De conclusies zijn opgebouwd door de aan het begin van dit hoofdstuk geformuleerde hypothesen te beantwoorden.

6. RESULTATEN TOETSING

In dit hoofdstuk worden allereerst de belangrijkste resultaten van het empirische onderzoek uiteengezet, waarna het theoretische onderzoek met het empirische onderzoek verbonden wordt middels conclusies. De belangrijkste conclusies worden uiteengezet aan de hand van de in hoofdstuk 5 geformuleerde hypothesen. Uiteindelijk wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling van dit onderzoek:

'Is er een ontwikkelingsmodel mogelijk dat gericht is op functieverandering van agrarische opstallen en een gelijktijdige verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied? Zo ja, hoe ziet dit ontwikkelingsmodel er in financieel- en organisatorisch opzicht uit? Wat kan de rol van de projectontwikkelaar daarin zijn?'

6.1. Resultaten empirisch onderzoek

De resultaten van het empirisch onderzoek kunnen worden onderverdeeld in twee gedeelten. Het 1^e gedeelte, de uitwerking van de verschillende casussen, is opgenomen in bijlage III. Het tweede gedeelte, een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de casestudie, volgt in deze paragraaf.

6.1.1. Instrumentarium voor functieverandering

Bij alle casussen, met uitzondering van de Groeneweg in Heide, blijkt functieverandering in de vorm van geclusterde woningbouw gerealiseerd te zijn op grond van de RvR-regeling. Echter de RvR-regeling blijkt wel op een eigen wijze geïnterpreteerd te worden, soms zelfs afwijkend van het geldende provinciale beleid. Zo is functieverandering in Dedemsvaart mogelijk gemaakt op grond van in het verleden gemaakte afspraken in het kader van de RvR-regeling, welke zijn vastgelegd in een convenant. Ook bij de casus Renswoude is de RvR-regeling op een eigen wijze geïnterpreteerd. Door enige beleidsvrijheid en onder meer de inzet van de RvR-regeling konden belemmerende milieucirkels opgeheven worden, waardoor de realisatie van 300 projectmatige woningen mogelijk werd. De creatieve inzet van de RvR-regeling heeft dus grootschalige woningbouw mogelijk gemaakt.

Zowel de casus in Deurne als in Velden zijn gerealiseerd op grond van de provinciale uitwerking van de RvR-regeling, ofwel in de vorm van een ontwikkelingsmaatschappij.

De enige uitzondering binnen de casestudie blijkt de casus Groeneweg in Heide te zijn. Bij deze casus is de RvR-regeling niet leidend geweest, maar de uitgangspunten van het in Limburg geldende contourenbeleid en de VORM-methode. Hoewel hier dus een andere regeling aan functieverandering ten grondslag ligt, blijken de karakteristieken van deze casus toch bijna geheel overeen te komen met die van de andere casussen.

Opvallend is dat bij de totstandkoming van functieverandering in de praktijk de mogelijkheden van de nieuwe Wro nog niet toegepast zijn. Op grond van enkele, door partijen genoemde succesfactoren voor functieverandering kan geconcludeerd worden dat publieke partijen de mogelijkheden van de Wro niet zien als voornaamste instrument om functieverandering mee te verwezenlijken. Enkele van de genoemde succesfactoren zijn; een juiste combinatie van publieke- en private partijen waardoor een goede samenwerking tot stand kan komen, gezamenlijke betrokkenheid en een vooruitstrevende overheid met oog voor maatwerk. Een goede samenwerking tussen publieke- en private partijen wordt dus vooral belangrijk gevonden, waardoor de mogelijkheden van de nieuwe Wro beschouwd kunnen worden als laatste redmiddel om gewenste functieverandering mee te verwezenlijken.

6.1.2. Rol(verhoudingen) publieke- en private actoren

Bij het merendeel van de casussen is functieverandering tot uitvoering gebracht door middel van een faciliterend grondbeleid. Als enige uitzondering hierop geldt de casus Renswoude waar een (deels) actief grondbeleid gevoerd is doordat sprake was van gemeentelijk grondbezit.

De belangrijkste betrokken partijen bij functieverandering in de praktijk blijken de provincie, de gemeente en een ontwikkelende partij te zijn. De provincie had hierbij vooral een toetsende en in wat mindere mate faciliterende rol. Dit terwijl de rol van de gemeente bijna altijd faciliterend was. Opvallend is dat in alle gevallen de gemeente de taak voor het verwerven van draagvlak voor de ontwikkeling op zich heeft genomen. Dit kan worden verklaard uit het feit met de woningen in het buitengebied een bijdrage geleverd kon worden aan de woningbehoefte binnen de gemeente en een verbetering van de ruimtelijke

kwaliteit. Gemeenten trachten in alle gevallen het draagvlak te vergroten door een actieve opstelling en het vroegtijdig en voortdurend informeren van belanghebbenden.

Ook in de praktijk, specifiek bij de casus in Heide, blijkt de rol van de provincie te kunnen verschillen afhankelijk van de capaciteit en omvang van de betrokken gemeente. Bij de casus Beekweide in Renswoude geeft de gemeente aan dat een vroege betrokkenheid van de provincie, zowel ambtelijk als bestuurlijk, een succesfactor is voor het verkrijgen van beleidsvrijheid en hiermee dus voor het succes van functieverandering.

Bij alle casussen heeft de ontwikkelaar, in de vorm van een zelfstandige commerciële ontwikkelaar of een publiekprivate ontwikkelingsmaatschappij, een participerende rol gehad. Volgens de publieke partijen is de meerwaarde van een ontwikkelaar gelegen in het doortastend kunnen optreden, het snel kunnen handelen, het kunnen inspelen op zich voordoende omstandigheden en het kunnen vinden van de juiste prijs-kwaliteitverhouding door kennis en ervaring. Hoewel publieke partijen niet expliciet aangeven dat de meerwaarde van een private ontwikkelaar ook is gelegen bij het overnemen van financiële verplichtingen en risico's, kan dit op grond van de resultaten van de casestudie wel afgeleid worden. Zo blijken zelfs bij de casus Renswoude, waar de gemeente zelf ook voor een gedeelte participierend in optreedt, de grootste financiële risico's van functieverandering afgewenteld te worden op een private ontwikkelaar. Uit de casestudie blijkt verder dat in geen geval de agrariër nog bij de ontwikkeling van woningbouw betrokken is. De betrokkenheid van de agrariër is in een eerder stadium al uitgesloten door vooraf een vergoeding te betalen voor de sloopkosten en het afkopen van de milieurechten. Hierdoor zijn de sloop- en bouwopgave losgekoppeld, waardoor het mogelijk is de ontwikkelingsopgave door derden te laten uitvoeren.

Uit de cases komt naar voren dat het doel dat de provincie over het algemeen voor ogen staat met functieverandering het verminderen van de mestproblematiek is, om zodoende te voldoen aan de in het verleden gemaakte afspraken op grond van het 'Pact van Brakkenstein'. Op grond van de casestudie blijkt dat het doel dat de gemeente werkelijk voor ogen staat met functieverandering tweeledig is. Hoewel de gemeente enerzijds ook wil bijdragen aan het verminderen van de mestproblematiek, blijkt een nog belangrijker doel voor de gemeente het voorzien in de gemeentelijke woningbehoefte te zijn. Gemeenten zien functieverandering als de mogelijkheid om woningen te kunnen bouwen in het hogere segment, waardoor een extra woningsegment aan de gemeentelijke woningmarkt toegevoegd kan worden. Hiermee kan voor een deel weer worden voorzien in de gemeentelijke woningbehoefte.

6.1.3. (Financiële) organisatie

Ondermeer afhankelijk van de organisatie en de karakteristieken van functieverandering blijken de financiële aspecten verschillend ingevuld te worden bij de casussen. Zo blijken er afhankelijk van de wijze waarop het proces georganiseerd is verschillende afspraken overeengekomen te zijn tussen de provincie, de gemeente en de ontwikkelaar. Wel blijken afspraken tussen de verschillende betrokken partijen altijd vastgelegd te worden in privaatrechtelijke overeenkomsten.

Op grond van de casestudie kan verder worden afgeleid dat verevening in de praktijk op twee wijzen wordt geïnterpreteerd. Zo kan er enerzijds een kleinschalige opgave en anderzijds een grootschalige opgave onderscheiden worden. Bij de casussen in Dedemsvaart, Velden en Deurne is sprake van een kleinschalige opgave, omdat hier de sloop van agrarische opstallen en het hiervoor terugbouwen van nieuwe woningen als voldoende ruimtelijke kwaliteitsverbetering wordt beschouwd. Bij de casussen in Renswoude en Heide blijkt sprake te zijn van een grootschalige ruimtelijke opgave, omdat hier naast de sloop van voormalige agrarische opstallen en het nieuw bouwen van woningen nog een aanvullende (directe of indirecte) investering in de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied wordt geëist.

Bij de casussen in Dedemsvaart, Velden en Heide wordt de sloop van voormalige agrarische opstallen door de provincie voorgefinancierd. Deze publieke partijen zien dit als voorwaarde te kunnen omgaan met het tijdruimtefacet. Immers agrarische opstallen komen op verschillende tijdstippen vrij ten opzichte van het tijdstip waarop met de ontwikkeling en uitvoering van woningbouw gestart wordt. Bij de casussen in Renswoude en Heide moet de ontwikkelaar de sloopkosten direct zelf financieren.

Verder blijkt in alle gevallen het ontwikkelingsrisico van de woningen voor rekening en risico van de ontwikkelaar te komen. Daarnaast worden ook de financiële verplichtingen naar agrariërs toe (de sloopkosten en de afkoop van de milieurechten) op ontwikkelaars afgewenteld. Bij de casus Heide en Renswoude moeten de ontwikkelaars dit direct zelf betalen aan de agrariërs, bij de andere casussen wordt aan de financiële verplichting voldaan middels het terugbetalen van een vergoeding uit de opbrengsten van de ontwikkeling aan de provincie.

De vereveningsbijdrage blijkt altijd voor rekening en risico van de ontwikkelaar te komen, waardoor dit voor de ontwikkelaar dus een extra kostenpost is in de ontwikkelingsexploitatie.

Opvallend is dat bij alle casussen enige vrijwilligheid is te herkennen in de wijze waarop de afspraken over met name financiële aspecten tot stand zijn gekomen. Hieruit kan dus ook worden afgeleid dat publieke partijen de mening delen dat het tot stand brengen van verevening onder dwang maar zelden werkt.

Verevening blijkt in de praktijk dan ook tot stand te komen door enig maatwerk. In veel gevallen zijn de onder de opgave liggende exploitatieopzet en sloopkosten bepalend. Alleen bij de VORM-methode, zoals bij casus in Heide, wordt gewerkt met een algemeen rekenmodel en met normkosten. Toch blijkt dat in de praktijk hier ook ruimte voor maatwerk is, mits dit goed onderbouwd kan worden door een ontwikkelaar via offertes.

Alle partijen geven dan ook aan maatwerk en het vrijwillig overeenkomen van afspraken over verevening te zien als voorwaarde voor het tot stand komen van verevening. Dit omdat op deze wijze rekening kan worden gehouden met de specifieke marktsituatie en plaatselijke omstandigheden.

Op grond van de casestudie kunnen enkele belangrijke kenmerken van de verschillende wijzen van (financiële) organisatie uiteengezet worden. Dit levert de onderstaande tabel op:

	ZELFREALISATIE RVR-REGELING	ONTWIKKELINGS- MAATSCHAPPIJ (ORR)	VORM	FONDS
CASUS	Parcours (Dedemsvaart)	Villigerveld (Velden) & Merlenberg (Deurne)	Groeneweg (Heide)	Beekweide (Renswoude)
Ruimtelijke kwaliteitsverbetering	Kleinschalig	Kleinschalig	Grootschalig	Grootschalig
Publieke sturing op resultaat	Passief	Actief	Passief	Passief of Actief
Voorfinanciering sloop door provincie	Ja (maar in theorie zijn beide opties mogelijk)	Ja	Nee	Nee (maar in theorie zijn beide opties mogelijk)
Risico publieke partijen	Risico afhankelijk van de voorgefinancierde sloopvergoeding	Risico afhankelijk van deelname in ontwikkelingsmaatschappij	Geen risico	Risico afhankelijk van de voorgefinancierde sloopvergoeding
Geografische aanpak opgave	Lokaal	Provinciaal (Noord-Brabant) of regionaal (Noord- en Midden Limburg)	Provinciaal	Provinciaal of Gemeentelijk (Renswoude)
Tijdsbestek uitvoering opgave vooraf bekend	Nee	Ja	Nee	Nee

6.1.4. Succes- en faalfactoren

Bij geen enkele casus blijkt functieverandering zonder enige belemmering tot stand te zijn gekomen. Het proces van functieverandering blijkt dus gepaard te gaan met veel tijd en energie. Alleen de casus Beekweide wordt door de betrokken partijen omschreven als een opgave die met weinig energie en tijdsinvestering tot stand gekomen is. Dit succes wordt toegeschreven aan gezamenlijke betrokkenheid en inzet van alle partijen, waardoor alle noodzakelijke inspanningen als positieve energie werden beschouwd.

Bij de andere casussen wordt het langdurige tijdsbeslag geweten aan wisselende betrokkenheid en verantwoordelijkheden bij de verschillende betrokken partijen. Daarnaast blijken ook wijzigende omstandigheden, als de huidige kredietcrisis en de hierdoor wijzigende woningmarktsituatie, voor vertragen te hebben gezorgd.

Als belangrijkste succesfactor voor het slagen van functieverandering zien partijen een juiste combinatie van samenwerkende publieke- en private partijen. Zo moet vanuit een gezamenlijke betrokkenheid gewerkt worden en moet de nadruk liggen op oplossingen en niet op problemen. Zo kan op grond van de resultaten van de casestudie geconstateerd worden het geven van enige beleidsvrijheid noodzakelijk is om functieverandering tot een succes te maken.

Verder is men van mening dat de overheid vooruitstrevend moet zijn en oog moet hebben voor maatwerk. Zo geven alle partijen aan dat inspelen op de marktbehoefte noodzakelijk is om functieverandering tot een succes te maken. Kortom het succes van functieverandering wordt dus niet alleen bepaald door samenwerking en verevening, maar ook door het aanbieden van maatwerk in de vorm van courante kavels met een hoogwaardige stedenbouwkundige kwaliteit.

Tot slot geeft de gemeente Deurne aan dat voor het succes van functieverandering en het realiseren van verevening het essentieel is dat niet voorbij de essentie van de RvR-regeling wordt gegaan. Ofwel gemeenten moeten de bouwpotentie van binnen- en buiten de bebouwde niet met elkaar willen combineren, ze moeten functieverandering als een extra en aparte mogelijkheid zien voor woningbouw.

6.2. Conclusies

In deze paragraaf worden de in hoofdstuk 5 geformuleerde hypothesen beantwoord. Dit wordt gedaan door het theoretische onderzoek te vergelijken met het empirische onderzoek. Op grond hiervan worden in deze paragraaf conclusies getrokken, waarna een antwoord zal worden gegeven op de probleemstelling van dit onderzoek.

1. Gestructureerde functieverandering is een manier om de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te verbeteren.

Functieverandering blijkt zowel in de theorie als de praktijk een manier te zijn waarmee de verslechterde ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied verbeterd kan worden. De verslechterde ruimtelijke kwaliteit is het gevolg van het op grote schaal verdwijnen van de landbouw in het buitengebied, waardoor de onderhoudssituatie verslechtert, agrarische opstallen vrijkomen en het buitengebied een verrommelde aanblik krijgt. Gestructureerde functieverandering draagt bij aan een ruimtelijke kwaliteitsverbetering door het creëren van nieuwe mogelijkheden in het buitengebied voor wonen, werken en recreëren. Hierdoor wordt de gebruikswaarde van het buitengebied vermeerderd, de belevingswaarde verhoogd en de toekomstwaarde vergroot.

Afhankelijk van de gewenste ruimtelijke opgave kunnen de volgende wijzen van functieverandering ingezet worden:

1. Hergebruik van Voormalige Agrarische Bebouwing

Met het Vrijkomende Agrarische Bebouwing-beleid (VAB-beleid) kan een agrarische bestemming gewijzigd worden naar een woon-, kleinschalige werk- of maatschappelijke bestemming, waardoor leegstand en verpaupering van voormalige agrarische opstallen kan worden voorkomen.

2. Sloop van agrarische opstallen in ruil voor nieuwe woning(en)

Met de Ruimte voor Ruimte-regeling (RvR-regeling) kan de sloop van voormalige agrarische opstallen worden gefinancierd uit de nieuwbouw van extra woning(en) in het buitengebied,

waardoor landschapsontsierende opstallen verdwijnen in het beeld van het buitengebied en er nieuwe woningen met een hoogwaardige kwaliteit voor terugkomen.

3. *Aanleg van grootschalig groen door realisatie van ‘nieuwe landgoederen’*

Met de Rood voor Groen-regeling (RvG-regeling) kan een nieuw landgoed aangelegd worden op voormalige landbouwgrond in het buitengebied waarmee financiële middelen worden gegenereerd voor de aanleg van grootschalige natuur en landschap. Dergelijke projecten staan beter bekend als ‘nieuwe landgoederen’.

Waar de VAB-regeling functieverandering in principe alleen planologisch faciliteert, hebben de RvR-regeling en de RvG-regeling ook nog een financieringsmechanisme in zich waarmee functieverandering en een ruimtelijke kwaliteitsverbetering gefinancierd kan worden. Dit mechanisme behelst dat de kosten van functieverandering en een ruimtelijke kwaliteitsverbetering gefinancierd worden uit de opbrengsten van nieuw woningcontingent in het buitengebied.

In principe geldt dat alle drie de vormen van functieverandering bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Echter wanneer naar het omvangrijke aantal vrijkomende agrarische opstallen in de komende jaren gekeken wordt moet geconcludeerd worden dat niet de inzet van alle vormen van functieverandering automatisch leidt tot een ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

Zo wordt de veelvuldige inzet van de VAB-regeling of de RvR-regeling in de vorm van het slopen van agrarische opstallen in ruil voor de nieuwbouw van een woning op dezelfde locatie juist gezien als aanleiding voor een toenemende verrommeling. Dit omdat deze wijze van functieverandering ertoe leidt dat overal op afzonderlijke locaties in het buitengebied wooneenheden ontstaan. De rijksoverheid en andere decentrale overheden willen daarom om voldoende mate van kwaliteitsborging te garanderen nieuwbouw zo veel mogelijk geclusterd laten plaatsvinden aan bestaande kernrandzones, clusters of linten. Uitgangspunt is dat woningbouw op de gekozen locatie de ruimtelijke kwaliteit ten goede komt. Om dit te bereiken kan de structuurvisie ingezet worden, omdat met dit planologische instrument al in een vroeg stadium geanticipeerd kan worden op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Alles overziend kan dus geconcludeerd worden dat functieverandering absoluut een manier is om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Wanneer het echter, zoals ook in dit onderzoek, gaat om een grootschalige ruimtelijke opgave met een omvangrijk aantal vrijkomende agrarische opstallen vindt een ruimtelijke kwaliteitsverbetering plaats door functieverandering in de vorm van het slopen van landschapsontsierende stallen en het in ruil hiervoor terugbouwen van geclusterde woningen in het buitengebied.

2. **Het bestaande wettelijke- en beleidsinstrumentarium is voldoende om de gewenste functieverandering mee te bewerkstelligen.**

Op grond van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het bestaande wettelijke- en beleidsinstrumentarium voldoende is om de gewenste functieverandering te bewerkstelligen. Daarnaast biedt het instrumentarium van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) mogelijkheden. Wel kan geconcludeerd worden dat functieverandering in de praktijk vooral verwezenlijkt wordt op grond van het bestaande beleidsinstrumentarium en nog niet zozeer door de mogelijkheden van de nieuwe Wro.

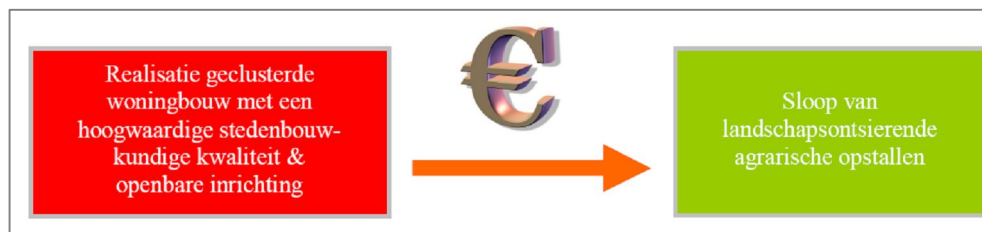
Op grond van het empirische onderzoek blijkt dat de ruimtelijke opgave van de sloop van stallen en het nieuw bouwen van geclusterde woningen tot uitvoering gebracht wordt met behulp van het beleidsinstrumentarium van de RvR-regeling. Deze regeling blijkt ook het meest aan te sluiten bij de essentie van de gewenste ruimtelijke opgave en wordt waar nodig ondersteund door planologische instrumenten als de structuurvisie en het bestemmingsplan.

Hoewel de RvG-regeling in essentie ook een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit behelst sluit het bereik van deze regeling niet automatisch aan bij de sloopopgave van voormalige agrarische opstallen. Daarnaast wordt met de regeling vooral ingezet op de realisatie van ‘nieuwe landgoederen’, waarbij enkele bijzondere woningen worden gerealiseerd temidden van omvangrijke natuur.

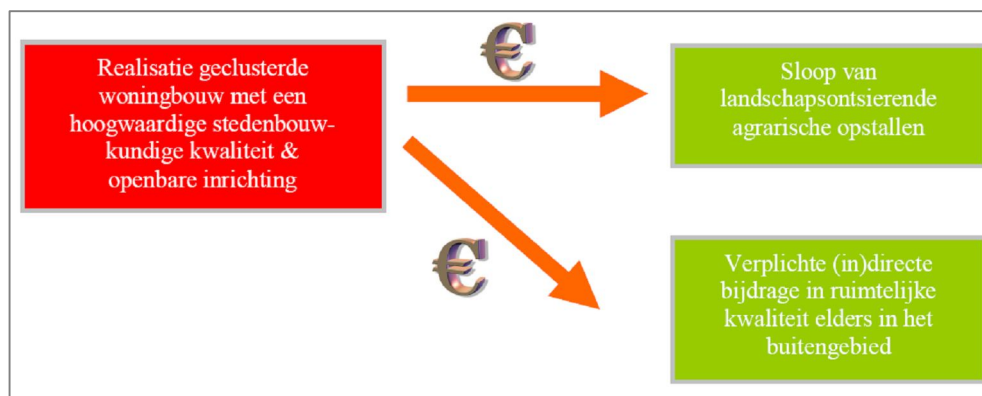
Voor het tot uitvoering brengen van de gewenste ruimtelijke opgave gebruikt de praktijk dus de RvR-regeling. Hoewel de RvR-regeling feitelijk is opgesteld voor het terugdringen van de mestproblematiek

blijkt de regeling in de praktijk ook ingezet te worden om functieverandering te sturen en is verbetering van de ruimtelijke kwaliteit een zelfstandige beleidsvoorwaarde geworden van de regeling. De regeling moet dus steeds meer gezien worden in de context van een RvG-regeling. Geclusterde woningbouw blijkt bij de RvR-regeling gerealiseerd te worden door het koppelen van voorwaarden aan de regeling voor wat betreft het salderen van sloopmeters en het terugbouwen van woningvolume.

Alles overziend kan geconcludeerd worden dat bij functieverandering (door sloop en geclusterde nieuwbouw) twee opgaven kunnen worden onderscheiden ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Zo bestaat er enerzijds een kleinschalige ruimtelijke opgave, waarbij de sloop van landschapsontsierende stallen en het in ruil hiervoor terugbouwen van geclusterde woningen al als voldoende verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt beschouwd (figuur 6.1.). Anderzijds bestaat er de grootschalige ruimtelijke opgave, waarbij naast de sloop van agrarische opstallen en het in een cluster terugbouwen van woningen ook een extra investering in de ruimtelijke kwaliteit vereist is (figuur 6.2.).



Figuur 6.1.
Kleinschalige
ruimtelijke opgave



Figuur 6.2.
Grootschalige
ruimtelijke opgave

Momenteel blijken de mogelijkheden van de nieuwe Wro nog niet toegepast te worden bij het verwezenlijken van functieverandering. Dit ondermeer omdat men overleg en samenwerking als essentiële voorwaarden ziet voor realisatie. Toch kan op grond van de theorie geconcludeerd worden dat dit instrumentarium in de toekomst ondersteuning kan bieden bij het behalen van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

Zo wordt de provincie met de komst van de nieuwe Wro in staat gesteld om een proactieve rol te vervullen bij functieverandering, waarvoor de provincie de beschikking heeft over diverse instrumenten. Voor de beleidsontwikkeling blijkt onder de nieuwe Wro het belang van de structuurvisie toegenomen te zijn. Zo is de structuurvisie het instrument waarmee voor lange termijn geanticipeerd kan worden op de gewenste functieverandering van het buitengebied. Bij ruimtelijke ontwikkelingen vervult de structuurvisie in feite de rol van een strategisch beleidsdocument, het geeft zowel de ruimtelijke ontwikkeling voor lange termijn weer en het is voorwaardenscheppend. Hoewel de structuurvisie alleen binding heeft voor het orgaan dat het vaststelt, gaat er toch een maatschappelijke- en bestuurlijke werking vanuit. Zo geeft het andere overheden inzicht in de wijze waarop rijks- en provinciale plannen zijn uitgewerkt en geldt de structuurvisie als beslissingskader voor concrete ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast geldt de inhoud van de structuurvisie als juridische grondslag in het geval verevening wordt afgedwongen ten behoeve van een ruimtelijke kwaliteitsverbetering elders.

Ook kan de provincie onder de nieuwe Wro een bestemmingsplan (inpassingsplan) opstellen, wanneer het provinciale belang dit noodzakelijk maakt. Daarnaast zijn gemeenten verplicht een bestemmingsplan op te stellen voor het gehele gemeentelijke grondgebied, dus ook het buitengebied. Met het oog op de

ruimtelijke ontwikkelingen door functieverandering in het buitengebied lijken dit geen onbelangrijke ontwikkelingen te zijn.

Hoewel in de praktijk de mogelijkheden van de nieuwe Wro bij functieverandering nog niet benut worden, kan op grond van de theorie gesteld worden dat enkele onderdelen van de nieuwe Wro zeer zeker kansen bieden in de toekomst. De nieuwe Wro biedt vooral provincies meer actieve en dwingende sturingsmogelijkheden om de gewenste functieverandering en ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken.

3. Ontwikkelingsplanologie is een goed uitgangspunt voor de rolverdeling tussen actoren.

Alles overziend blijkt ontwikkelingsplanologie een goed uitgangspunt voor de rolverdeling tussen actoren. Zo blijken in de praktijk alle publieke- en private actoren bij functieverandering betrokken te zijn volgens het principe van ontwikkelingsplanologie. Het zwaartepunt van de uitvoering van het proces ligt hierdoor dan ook altijd bij de private marktpartijen.

Het proces van functieverandering kan beschouwd worden als een soort van ‘publiekprivate’ samenwerking, waarbij ieder partij vanuit een eigen rol werkt aan het behalen van gezamenlijke doelen. De publieke- en private actoren blijken altijd betrokken te zijn vanuit dezelfde rol, waarbij de private partijen de financiële risico's en verplichtingen dragen en de publieke partijen zich enkel toelagen op het toetsen van plannen en verlenen van de noodzakelijk (planologische) medewerking.

Daarnaast blijkt de gemeente bij de ontwikkeling altijd de taak van het verwerven van draagvlak op zich te nemen. Dat deze taak bij de gemeente ligt kan verklaard worden vanuit haar maatschappelijke rol. Verder blijkt uit de casestudie dat afhankelijk van de omvang en capaciteit van een betrokken gemeente de rol tussen de provincie en gemeente uitgewisseld kan worden.

Voor wat betreft de marktpartijen blijkt in alle gevallen de ontwikkelaar participierend te hebben deelgenomen aan de ontwikkeling van geclusterde woningbouw. In veel gevallen kwam niet alleen de projectfinanciering voor rekening en risico van de ontwikkelaar, maar ook de vergoedingen voor het slopen van agrarische opstallen en het afkopen van de milieurechten. Bij deze risicodragende rol van marktpartijen blijkt voor publieke partijen dan ook de grootste meerwaarde te liggen van de betrokkenheid van een ontwikkelaar bij functieverandering, naast het inbrengen van ervaring, markt- en proceskennis en doortastendheid. De ervaring van publieke partijen is dat ontwikkelaars door deze combinatie van kwaliteiten ondanks belemmeringen in staat zijn functieverandering binnen de gestelde kaders mogelijk te maken.

In alle gevallen waar geclusterde woningbouw gerealiseerd is blijkt de agrariër geen betrokkenheid gehad te hebben binnen het proces. De agrariër krijgt afzonderlijk een vergoeding voor de sloopkosten en het inleveren van de milieurechten. De bouwopgave die aan de sloopopgave gekoppeld is op grond van de RvR-regeling is vervolgens als verantwoordelijkheid bij andere partijen komen te liggen. Op grond van deze constructie kan geconcludeerd worden dat voor het realiseren van geclusterde woningbouw het loskoppelen van de sloop- en bouwopgave een vereiste is. Ook de provincie blijkt in dit geval de sloop- en bouwopgave als een apart proces te beschouwen, waardoor vaak de voorfinanciering van de sloop van agrarische opstallen bij de provincie ligt en de ontwikkeling van geclusterde woningen bij de marktpartijen. Doordat de marktpartijen aan de provincie een bedrag afstaan ter bekostiging van de al voorgefinancierde sloopvergoeding wentelt de provincie dus haar risico volledig af op marktpartijen. Wanneer deze voorfinanciering bij de start van het project al terugbetaald wordt, heeft de provincie geen verdere financiële betrokkenheid en risico's meer bij functieverandering.

Op grond van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het succes van functieverandering bij geclusterde woningbouw het resultaat is van een publieke- en private samenwerking gebaseerd op de uitgangspunten van ontwikkelingsplanologie. Vertrouwen, gerespecteerde belangen en gezamenlijke doelen worden als succesfactor beschouwd voor het slagen van functieverandering. Zo moeten overheden beseffen dat tegenover de risicodragende rol van ontwikkelaars een redelijke vergoeding moet staan, terwijl deze op hun beurt moeten beseffen dat provincie en gemeente een bijdrage verlangen voor het maatschappelijke nut.

4. Er is geen eenduidige en universele (financiële) organisatie voor functieverandering.

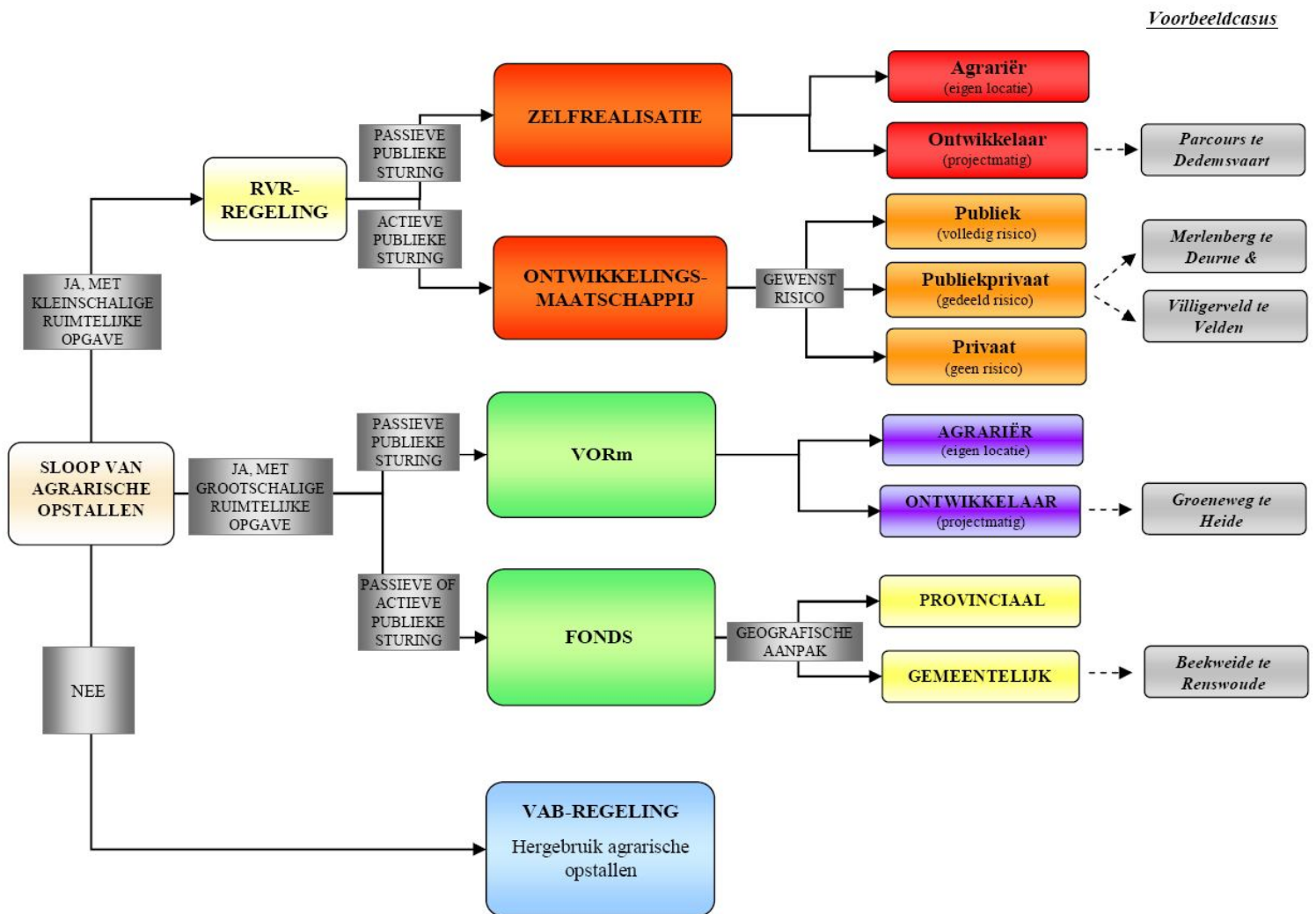
Op grond van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat er geen universele (financiële) organisatie bestaat voor de wijze waarop functieverandering georganiseerd kan worden. De keuze hoe functieverandering georganiseerd wordt blijkt gebaseerd te zijn op een combinatie van factoren. Een eerste conclusie is dan ook dat er slechts een beperkte rode draad valt te trekken over de factoren die bepalen op welke wijze de (financiële) organisatie van functieverandering geregeld wordt. Hoewel uit de praktijk blijkt dat alle provincies en gemeenten het instrumentarium van de RvR-regeling gebruiken om te komen tot geclusterde woningbouw, wordt deze regeling echter geïnterpreteerd vanuit de eigen visie. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat er niet één factor bestaat op grond waarvan de (financiële) organisatie van functieverandering bepaald wordt, maar dat dit het resultaat is van een combinatie van factoren. De combinatie van factoren blijkt hierbij sterk afhankelijk te zijn van de wensen van de betrokken provincie en / of gemeente. De bepalende factoren zijn:

1. **Sloop voormalige agrarische opstallen**
'Wordt overgegaan tot de sloop van voormalige agrarische opstallen?'
2. **Ruimtelijke kwaliteitsverbetering**
'Welke ruimtelijke kwaliteitsverbetering (kleinschalig of grootschalig) wordt gewenst?'
3. **Publieke sturing**
'Wensen publieke partijen passief of actief te sturen op de totstandkoming van de opgave?'
4. **Risico**
'Zijn publieke partijen bereid om zelf (financiële) risico's te lopen?'
5. **Schaal**
'Welke geografische aanpak (provinciaal, regionaal, gemeentelijk of lokaal) wordt op grond van de omvang van de ruimtelijke opgave gewenst?'
6. **Tijd**
'Moet de opgave binnen een bepaald tijdsbestek zijn afgerond?'

Alles overziend blijkt met de volgende wijzen van (financiële) organisatie tot succes gekomen te kunnen worden:

- **Zelfrealisatie met de RvR-regeling**
- **Ontwikkelingsmaatschappij**
- **VORm**
- **Fonds.**

Op grond van de resultaten van het empirische onderzoek en de hieruit afgeleide (financiële) organisatievormen en invloedsfactoren kan worden gekomen tot het onderstaande stroomschema. Het doorlopen van het stroomschema leidt tot een geschikt ontwikkelingsmodel gericht op functieverandering van vrijkomende agrarische opstallen en een gelijktijdige verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het stroomschema uiteraard geen blauwdruk voor een modelkeuze. Hoezeer in de theorie ook alle modellen mogelijk blijken, de praktijk blijkt weerbarstig door de aanwezigheid van wijzigende omstandigheden en actoren. De uiteindelijke keuze voor de (financiële) organisatie blijft daarom altijd afhankelijk van de wensen van de betrokken partijen en de specifiek geldende omstandigheden.



Verevening bij functieverandering

Alles overziend kan geconcludeerd worden dat de hoogte van de vereveningsbijdrage bij geclusterde woningbouw veelal het resultaat is van een onderhandelingsproces tussen publieke- en private partijen. Op vrijwel elke wijze waarop functieverandering (financieel) georganiseerd is in de praktijk blijkt de vereveningsbijdrage bepaald te zijn op grond van maatwerk en het resultaat van onderhandelingen.

Dat de vereveningsbijdrage het resultaat is van onderhandelingen kan verklaard worden door de beperkte aanwezigheid van beleidskaders voor verevening op rijks- en provinciaal niveau. In feite wordt alleen beschreven dat een vorm van verevening gewenst is, maar ontbreekt de wijze waarop dit gerealiseerd moet worden op rijksniveau in zijn geheel. Ook blijkt, zowel uit de theorie als praktijk, dat de gewenste ruimtelijke kwaliteit per locatie verschillend is en daardoor voor elke locatie apart bepaald moet worden. Deze genoemde oorzaken leiden ertoe dat er afhankelijk van de wensen van de betrokken overheden gekozen kan worden voor een kleinschalige- of grootschalige ruimtelijke kwaliteitsverbetering en afhankelijk hiervan de herinvesteringslocatie en de hoogte de verevening wordt bepaald.

De vereveningsafspraken blijken altijd vastgelegd te worden in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen publieke- en private partijen. Van het afdwingen van verevening blijkt vooralsnog geen sprake te zijn, in alle gevallen wordt verevening gerealiseerd op grond van een zekere vrijwilligheid. Zowel publieke- als private partijen zien dit ook als succesfactor, omdat hierdoor rekening gehouden kan worden met de onderliggende reconstructieopgave, de locatie en specifieke (markt)situatie. Een vroege betrokkenheid van provincie en gemeente wordt dan ook als cruciaal beschouwd, omdat kennis over de condities waaronder beslissingen tot stand komen het onderhandelingsproces versnelt. Als nadeel van vrijwilligheid

bij het maken van vereveningsafspraken wordt gezien het feit dat er gemakkelijk ongelijke behandeling van partijen kan optreden.

In het geval van een ontwikkelingsmaatschappij, zelfrealisatie en een fonds blijkt de vereveningsbijdrage bij geclusterde woningbouw volledig te zijn bepaald op grond van maatwerk. Zo blijken de kosten van de al voorgefinancierde sloopvergoeding en de opbrengsten van het extra woningcontingent (resultaat exploitatieopzet) bepalend te zijn voor de hoogte van de verevening. In al deze gevallen blijkt tussen publieke- en private partijen gewerkt te zijn met open exploitatiebegrotingen, waardoor de hoogte van de vereveningsbijdrage bepaald wordt aan de hand van het projectgebonden rendement. De bijdrage wordt vastgesteld op grond van een vast bedrag per bouwkavel of een afdracht per vierkante meter.

Enkel bij de realisatie van geclusterde woningbouw met behulp van VORM blijkt de vereveningsbijdrage bepaald te zijn aan de hand van een algemene rekenmethode, waarbij gerekend is met normkosten. Toch blijkt ook hierbij rekening gehouden te worden met de specifieke situatie, doordat de gemeente vrij staat de normkosten aan te passen wanneer hier een gegronde reden en onderbouwing aan ten grondslag ligt.

Eindconclusie

Op de vraag of er een ontwikkelingsmodel mogelijk is gericht op functieverandering van agrarische opstallen en op een gelijktijdige verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied kan concluderend geantwoord worden dat dit in principe mogelijk is. Hoewel in de praktijk verschillende modellen gebruikt worden blijkt geen enkel ontwikkelingsmodel doorslaggevend voor het succes. Een ontwikkelingsmodel blijkt in principe alleen als rode draad te fungeren bij een samenwerking, de aanwezigheid van vertrouwen, respect en gelijke doelen wordt daarnaast ook als zeer belangrijk ervaren. De uiteindelijke keuze voor een bepaald ontwikkelingsmodel blijkt daarom bepaald te worden op grond van een aantal factoren, zoals de gewenste ruimtelijke kwaliteitsverbetering, de gewenste risicoverdeling en de gewenste publieke sturing.

De meerwaarde van de ontwikkelaar binnen het functieveranderingsproces komt vooral tot uiting in het voor eigen rekening en risico uitvoeren van de bouwopgave. Daarnaast ligt er een grote meerwaarde in het inbrengen van kennis, ervaring en doortastendheid. Door de aanwezigheid van een ontwikkelaar kan functieverandering en een gelijktijdige verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zodoende zonder grote risico's en investeringen van publieke partijen verwezenlijkt worden.

7. AANBEVELINGEN PROVINCIE GELDERLAND EN GEMEENTE LOCHEM

De opgave voor functieverandering in de gemeente Lochem

Voor de gemeente Lochem bestaat de verwachting dat er de komende jaren circa 300 agrarische opstallen vrijkomen en hierdoor in aanmerking komen voor functieverandering.

Kijkend naar deze omvangrijke ruimtelijke opgave bestaat bij de provincie, de gemeente en andere partijen de terechte vrees dat sloop en nieuwbouw van woning(en) op hetzelfde erf niet het juiste middel is om de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied mee te verbeteren.

Vanuit dit perspectief is de gemeente Lochem daarom van plan om de woningen te clusteren op enkele locaties in het buitengebied. Hierbij geldt dat de woningbouw op een landschappelijk aanvaardbare locatie gerealiseerd moet worden. Omdat sloop van agrarische opstallen en het hiervoor terugbouwen van geclusterde woningen in het buitengebied door de provincie en gemeente niet als voldoende verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt beschouwd bestaat de sterke voorkeur om bij functieverandering aanvullend nog een extra vereveningsbijdrage te verlangen.

Hoewel geclusterde woningbouw buiten de geldende zoekzones momenteel niet in de kaders van het Streekplan past, bevat het Streekplan geen dusdanige belemmeringen die de ontwikkeling van geclusterde woningbouw in de toekomst kunnen tegenhouden. Ook de regionale beleidsinvulling van de Regio Stedendriehoek waar de gemeente zich aan geconformeerd biedt ruimte om de mogelijkheden voor geclusterde woningbouw nader uit te werken. Als voorwaarde geldt hierbij dat de ontwikkeling een meerwaarde moet opleveren voor de gebiedskwaliteiten en de ontwikkeling daarnaast gelijktijdig planologisch geregeld moet worden.

In theorie kan ieder van de ontwikkelingsmodellen angewend worden om de opgave van functieverandering tot uitvoering te brengen. Echter wanneer de ontwikkelingsmodellen met de opgave en de wensen en (financiële) middelen van de provincie Gelderland en de gemeente Lochem in verband worden gebracht kan de voorkeur voor een bepaald ontwikkelingsmodel uitgesproken worden.

De voorkeur van de provincie Gelderland en de gemeente Lochem gaat uit naar een grootschalige ruimtelijke opgave, waarbij naast sloop en nieuwbouw ook een gelijktijdige verbetering van de ruimtelijke kwaliteit plaatsvindt.

In het geval besloten wordt om de uitvoering van de functieveranderingsopgave aan marktpartijen over te laten dan liggen er goede mogelijkheden bij VORM of het oprichten van een provinciaal- of gemeentelijk fonds. Voordeel hiervan is dat het minimale risico voor publieke partijen, nadeel is echter dat het tijdsbestek waarin de gehele opgave afgerond wordt vooraf onbekend is, evenals het uiteindelijke resultaat dat behaald gaat worden.

Vanuit dit oogpunt verdient het daarom aanbeveling om als publieke partijen (in)direct actief te sturen op de totstandkoming van de functieveranderingsopgave. Om tot een doeltreffende (financiële) organisatie te komen dienen de volgende fasen achtereenvolgens doorlopen te worden.

1. Bepaal het geografische schaalniveau waarop de opgave wordt aangepakt

De provincie dient allereerst, mogelijk in samenspraak met de gemeente(n), het geografische schaalniveau te bepalen waarop de functieveranderingsopgave aangepakt gaat worden. Afhankelijk van de wens van de provincie en de gemeente kan voor een provinciale, regionale- of gemeentelijke aanpak gekozen worden.

Voor wat betreft het realiseren van geclusterde woningbouw heeft een provinciale- of regionale aanpak de voorkeur boven een lokale aanpak, vanwege de schaalvoordelen. Ten eerste kunnen meer sloopmeters gesaldeerd worden en stijgt de kans dat op het juiste tijdstip voldoende sloopmeters beschikbaar zijn. Het tijdruimtefacet van het verschillende tijdstip van de sloop van agrarische opstallen en het nieuw bouwen van geclusterde woningen kan met een grootschalige aanpak getackeld worden. Ten tweede kan een grootschalige aanpak het succes van functieverandering bevorderen. Zo kan in het geval functieverandering op een locatie niet tot stand mag en / of kan komen uitgeweken worden naar een andere locatie binnen het gebied. Daarnaast kan ervoor gekozen worden om slechts op een beperkt aantal locaties woningbouw in het buitengebied te realiseren. Hierdoor raakt de markt niet verzadigd en kunnen meer courante kavels gevonden worden die aansluiten bij de behoefte van de markt.

2. Gebruik de mogelijkheid van de structuurvisie

Zowel de provincie als de gemeente zijn onder de nieuwe Wro verplicht tot het opstellen van een structuurvisie. Deze verplichte structuurvisie kan ook direct bij functieverandering een belangrijke rol spelen, omdat hier de ontwikkelingsvisie voor het buitengebied in vastgelegd kan worden. Door dit in de vorm van een structuurvisie te doen kan op grond van de Wro gelijk een juridische basis gelegd worden, ook voor verevening in een later stadium. Met een structuurvisie kan in een vroeg stadium al bepaald worden hoe een gebied met de in de toekomst te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen omgaat, waaronder die van functieverandering. Binnen de visie dienen de functies wonen, werken, recreëren en natuur integraal gezien te worden. Binnen deze integrale structuurvisie kan ook naar planologisch geschikte locaties gekeken worden voor woningbouw. De structuurvisie komt hiermee de ruimtelijke kwaliteit ten goede, ondermeer doordat geclusterde woningbouw op locaties gerealiseerd kan worden waar de woonfunctie niet in conflict komt met andere functies.

3. Zet de opgave uit in tijd en financiën

Na het opstellen van een gebiedsvisie dient de functieveranderingsopgave voor een bepaalde periode in kaart gebracht te worden. Dit is mogelijk door het uitschrijven van enkele tranches over meerdere jaren. Hierdoor kan binnen een beperkte periode een beeld verkregen worden van de omvang en karakteristieken van de ruimtelijke opgave. Het voordeel van een tranche is gelegen in het feit agrariërs alleen gedurende de inschrijvingsperiode de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan functieverandering.

Op grond van het resultaat van de tranche dient de opgave in tijd en financiën uiteengezet te worden, waarna de (financiële) organisatie bepaald kan worden. In ieder geval moet ingegaan worden op:

- *Het aantal sloopmeters dat wordt verwacht;*
- *Het aantal woningen dat teruggebouwd mag worden;*
- *Het bedrag dat benodigd is voor het herinrichten van de voormalige agrarische erven;*
- *Het bedrag dat uiteindelijk nog resteert voor een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;*
- *Het tijdsbestek waarbinnen de gehele opgave afgerond moet worden.*

Afhankelijk van de voorkeur die bestaat onder agrariërs voor zelfrealisatie kan naast een algemene aanpak ook nog gekozen worden voor een apart beleid voor zelfrealisatie door agrariërs.

Door vooraf de opgave in kaart te brengen kan in principe ook eenmalig de planologische procedure doorlopen worden voor het wijzigen van de structuurvisie(s) en het gemeentelijke bestemmingsplan voor het buitengebied. Ook wanneer er voor zelfrealisatie door agrariërs gekozen wordt kunnen alle planologische aanvragen gebundeld worden, waardoor de procedures eenmalig doorlopen hoeven te worden. Dit reduceert uiteindelijk de benodigde tijd en energie en voorkomt dat planologische plannen voortdurend getoetst en aangepast moeten worden.

4. Betrek een professionele ontwikkelaar

Betrek een ontwikkelaar bij de uitvoering van de opgave, omdat deze enerzijds kennis en ervaring kan inbrengen en anderzijds financiële risico's over kan nemen van publieke partijen. Zo kan de voorfinanciering van de sloopvergoedingen ook in handen van een ontwikkelaar gelegd worden.

Een voorwaarde voor functieverandering in de vorm van geclusterde woningen blijkt namelijk een losgekoppelde sloop- en bouwopgave te zijn. Hierbij heeft het de voorkeur dat de provincie of gemeente de uitvoering van de sloopopgave voor haar rekening neemt. Hierbij kan de ontwikkelaar verplicht worden deze vergoeding vooraf al te betalen, zodat de provincie of de gemeente in vroegtijdig stadium al kan starten met het uitvoeren van de sloop. De ontwikkelaar moet deze verplichting om de sloopvergoedingen vooraf voor te financieren zien als premie voor de voordelige (grond)positie die hij heeft verkregen in het buitengebied.

Om een ontwikkelaar te enthousiasmeren voor deelname aan functieverandering verdient het aanbeveling om een businesscase op te stellen, waarin uiteengezet is voor de ontwikkelaar hoe deze betrokken is en waarom het aantrekkelijk is om te investeren. Op grond van de businesscase kunnen een ontwikkelaar plus mogelijke partners via een aanbesteding geselecteerd worden voor uitvoering van de opgave. Middels de selectie kunnen belangstellende marktpartijen hun ideeën en (financiële) organisatie presenteren, wat wellicht tot een innovatieve aanpak leidt.

5. Kies een (financiële) organisatie

Tot slot is het noodzakelijk om een keuze te maken voor een geschikte (financiële) organisatie. Hierbij lijkt de aanwezigheid van een overkoepelende regisseur cruciaal om tot geclusterde woningbouw te komen. Afhankelijk van de geografische aanpak verdient het daarom op (financieel) organisatorisch gebied aanbeveling om bij de keuze voor een grootschalige opgave over te gaan tot het oprichten van een ontwikkelingsmaatschappij die belast is met het tot uitvoering brengen van de opgave. Voordeel van het belasten van één partij met de uitvoering van de opgave is dat verdere prijsopdrijvingen uitgesloten kunnen worden, doordat er geen sprake is van concurrentie. Ook blijft het voor agrariërs mogelijk om functieverandering uit te voeren op het eigen erf, wanneer dit is in samenwerking gebeurt met de ontwikkelingsmaatschappij.

Het grote voordeel van een ontwikkelingsmaatschappij is voor publieke partijen gelegen in het feit dat deze de risico's en financiële verplichtingen (deels) overneemt. Een publiekprivate ontwikkelingsmaatschappij verdient aanbeveling omdat enerzijds enige publieke deelname noodzakelijk is voor het kunnen afdwingen van zaken en anderzijds omdat het de ontwikkelaar vertrouwen geeft het tot uitvoering brengen van de opgave ook prioriteit heeft voor publieke partijen. Het risico van de publieke partijen beperkt zich hierbij alleen tot het deelnemingspercentage, maar hier staat weer winstparticipatie tegenover.

Bij een (financiële) organisatie in de vorm van een ontwikkelingsmaatschappij hoeven publieke partijen in principe bij het tot uitvoering brengen van de opgave alleen faciliterend op te treden.

6. Koppel een fonds aan de ontwikkelingsmaatschappij

Afhankelijk van de schaalgrootte van de ruimtelijke opgave kan naar wens een provinciaal- of gemeentelijk fonds gekoppeld worden aan de ontwikkelingsmaatschappij. Dit lijkt in het geval van de gemeente Lochem gewenst, omdat zowel de provincie Gelderland als de gemeente Lochem een sterke voorkeur hebben voor een grootschalige ruimtelijke opgave. De ontwikkelingsmaatschappij moet in dit geval uit het rendement van de woningbouwontwikkeling een bedrag afstaan dat gestort moet worden in een fonds. Dit fonds kan naar wens bestemd worden voor een ruimtelijke kwaliteitsverbetering elders in de gemeente of provincie of wellicht voor sociale woningbouw elders binnen de bebouwde kom. De juridische basis voor een dergelijk fonds kan in het beginstadium al gelegd worden in de structuurvisie. Publieke partijen moeten wel blijven beseffen dat er uiteindelijk een redelijk rendement over moet blijven voor marktpartijen die deelnemen binnen de ontwikkelingsmaatschappij, omdat anders voor deze partijen het nut van deelname verdwijnt. Ook functieverandering blijkt geen melkkoe te zijn, de kleinschalige ruimtelijke opgave die al behaald wordt met functieverandering moet, ondermeer vanuit maatschappelijk oogpunt, dan ook niet vergeten worden. Van de bijdragen die gestort worden in een fonds moeten publieke partijen niet de hoofdprijs verwachten.

LITERATUUROVERZICHT

Alterra & ABF Research (2005), Verstening en functieverandering in het buitengebied, Wageningen: Ministerie van VROM.

Ashouwer, A.J.(2005), Regionale gebiedsontwikkeling en verevening 'Een onderzoek naar de mogelijkheden van bovenplanse verevening en kostenverhaal bij 'rood voor groen' projecten op regionaal niveau, Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, en Teunissen, J. (2005), Basisboek Kwalitatief Onderzoek 'Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek', 2^e druk, Groningen.

Backus, G., Bruil, W., Bavel, van. M., Luijt, J. & Hamsvoort, van der. C. (2005), Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten, in: Property Research Quarterly, oktober 2005, pagina 48-53.

Dieperink, M.A.M. mr. (2009), Bovenplanse verevening, in: Vastgoedrecht, no.1/2009, pagina 7-14.

Does, Van der. M. (2007) Rood voor Groen 'De synergie van project- en natuurontwikkeling', in: CHEPOS, no.009, pagina 44-47.

Geerling-Eiff, F. (2008), Bedrijfsbeëindiging in de land- en tuinbouw 'Op een kruispunt en dan?', in: LEI-agrimonitor, juli 2008, pagina 1-2.

Gemeente Lochem (2008), Uitwerking Groenfonds gemeente Lochem, Lochem: ROV.

Gerrichauzen & Partners (2009), Ontwikkelingsplanologie - Resultaat uit proces en samenwerking' geraadpleegd op 28 maart 2009 via: <http://www.genp.nl/actueel/8>.

Janssen-Jansen, L.B. & Mulders, M.J.C.B. (2005), Van ruilen komt huilen. 'De ontwikkelingsgerichte benadering van 'Ruimte voor Ruimte'' in: Bestuurskunde, no.14/5, pagina 12-20.

Kan, R. (2008), Landschap verdient beter!, Den Haag: Task Force Financiering Landschap

Keers (2005), Meer groen wonen? Natuurlijk!, Amsterdam: Rigo Research en Advies BV.

Kon, W. (2007), Stimuleringsregelingen van de Rijksoverheid, Faculteit Natuur & Techniek, Hogeschool van Utrecht.

Laan, van der. D (2006), Verevenen: goed voor regionale projecten, in: Building Business, maart 2006, pagina 49-51.

Laverman, W. (2005), 'Verhandelbare ontwikkelrechten, een idee voor Nederland?' in: Building Business, september 2005.

LEI (2004), Perspectief 'Ruimte voor ruimte-regeling', Den Haag: LEI.

LEI (2007), Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren?, Den Haag: LEI

Manschot, H. en Damen, J.L.M.M.(2008), Ruimte voor ruimte-voor-ruimte 'Een evaluatie naar en aanbevelingen voor de ruimte-voor-ruimte regeling, Leersum: Groenland Beheer BV.

Ministerie LNV (2004), Agenda voor een vitaal platteland – Visie 'Inspelen op veranderingen', Den Haag.

- Ministerie van VROM (2005), Verevening en regionaal kostenverhaal: provinciale kennis en vaardigheden 'quicksan', Den Haag.
- Ministerie van VROM (2006), Nota Ruimte 'Ruimte voor ontwikkeling', 'Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006', Den Haag.
- Ministerie van VROM (2007), De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte 'Stand van zaken november 2007', Den Haag.
- Ministerie VROM, IPO, VNG (2006), Evaluatie Nota Ruime 'Thema: Functieverandering Buitengebied Samenvatting onderzoeksresultaten', Den Haag.
- Moraal, J. (2008), De Structuurvisie, geraadpleegd op 26 mei 2009, via www.wetruimtelijkeordering.net.
- Mulders, M. (2003), Roze voor Groen 'Onderzoek naar de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in Brabant door de ruimte voor ruimte regeling', Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Nozeman, E.F. & Fokkema, J. (2008), Handboek Projectontwikkeling, Voorburg: NEPROM.
- NVM (2001), 'De slag om ruimte', Nieuwegein.
- Pleijte, M. Grenzen aan ontwikkelingsplanologie 'Een nieuwe aanpak: problemen en oplossingen', in: TOPOS, januari 2006, pagina 18-21.
- Provincie Gelderland (2005), Streekplan Gelderland 2005 'Kansen voor de regio's', Arnhem.
- Provincie Gelderland (2007), Wro-Agenda 2008-2009, Arnhem.
- Provincie Limburg (2005), Limburg in VORM 'Ruimtelijke ontwikkelingen in balans', Maastricht.
- Provincie Limburg (2006), Trends en ontwikkelingen in de Limburgse Landbouw, Maastricht.
- Provincie Limburg (2006), Provinciaal Omgevingsplan Limburg, Maastricht.
- Provincie Limburg (2007), VORM Monitor en evaluatie '2 jaar werken met de Verhandelbare Ontwikkelings Rechten Methode', Maastricht.
- Provincie Limburg (2007a), Nieuwe Wet ruimtelijke ordening 'omgaan met nieuwe instrumenten', Maastricht.
- Provincie Limburg (2008), Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg 'Terugblik eerste tranche', Maastricht.
- Provincie Limburg (2009), Voorbeeld Kwaliteitsmenu en uitwerking kwaliteitsmodules ten behoeve van structuurvisie van gemeente (conceptversie), Maastricht.
- Provincie Noord-Brabant (2006), Voortgangsrapport Ruimte voor Ruimte, 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2003), De ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte in de provincie Noord-Brabant, 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2009), De gemeentelijke structuurvisie en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, 's Hertogenbosch.

Provincie Overijssel (2000), Streekplan Overijssel 2000+ 'Plannen voor Ruimte, Water en Milieu, Zwolle.

Provincie Overijssel (2005), Partiële herziening 'Rood voor rood met gesloten beurs en Nieuwe landgoederen' van het streekplan Overijssel 2000+, Zwolle.

Provincie Overijssel (2006), Uitvoeringskader hergebruik Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB), Zwolle.

Provincie Overijssel (2007), Een stal voor een bouwkaavel 'rood voor rood met gesloten beurs in Overijssel', Zwolle.

Provincie Overijssel (2007a), Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro 'sturingsfilosofie', Zwolle.

Provincie Utrecht (2004), Streekplan 2005-2015, Utrecht.

Raad Landelijk Gebied (2005), Tijd voor Kwaliteit 'Advies over kwaliteitsbeleid voor het platteland', Amersfoort.

Regio Stedendriehoek (2008), Waar de stallen verdwijnen: Oude erven, nieuwe functies 'Beleidskader functieverandering van vrijkomende agrarische gebouwen'.

Rooy van, P, Sterrenberg, L. & Luin, van, A. (2004), Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave 'Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording' Den Haag: Rathenau Instituut, Habiforum & Nirov.

Schipper, L, Vuyst, de, S en Tiessen, H. (2006), Evaluatie Functieverandering Buitengebied, Den Haag: Ministerie VROM, IPO, VNG.

Veeneklaas F.R., Donders J.L.M., Salverda, I.E. (2006), Verrommeling in Nederland, in: WOT-rapport Natuur & Milieu, no. 6, Wageningen.

Verschuren, P.J.M. en Doorewaard, J.A.C.M. (2007), Het ontwerpen van een onderzoek, 4e druk, Den Haag.

VROM-inspectie (2007), Handreiking transitie agrarische bebouwing, Groningen.

Vroom, W. & Wolff, De. H. (2006), De Grondexploitatiewet en de verwervingskosten - Hoe vereven je de inbrengwaarde? In; Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, no. 12(2), pagina 12-17.

Wet Ruimtelijke Ordening (2009), Wetteksten 'incl. Bro, Invoeringswet en -besluit' Amsterdam: Berghauser Pont.

Wittink, A.J. ir. (2007), Provincie Ontwikkelt!, in: Achtergrondinformatie, Vereniging van Grondbedrijven, pagina 15-22, Den Haag.

Wolff, de, H., Spaans, M., Groetelaers, D. & Louw, E. (2009), Rood-voor-groenprojecten, Delft: Leerstoel Gebiedsontwikkeling Faculteit Bouwkunde en Onderzoeksinstituut OTB.

Geraadpleegde internetpagina's:

www.arcenenvelden.nl	<i>(Geraadpleegd op: 05-06-2009)</i>
www.cbs.nl	<i>(Geraadpleegd op: 05-03-2009)</i>
www.deurne.nl	<i>(Geraadpleegd op: 09-06-2009)</i>
www.gelderland.nl	<i>(Geraadpleegd op: 03-03-2009)</i>
www.geldersemilieufederatie.nl	<i>(Geraadpleegd op: 16-04-2009)</i>
www.gemeentelijkgrondbeleid.nl	<i>(Geraadpleegd op: 17-07-2009)</i>
www.hardenberg.nl	<i>(Geraadpleegd op: 08-06-2009)</i>
www.limburg.nl	<i>(Geraadpleegd op: 15-04-2009)</i>
www.lochem.nl	<i>(Geraadpleegd op: 10-03-2009)</i>
www.nederlandbovenwater.nl	<i>(Geraadpleegd op: 17-04-2009)</i>
www.overijssel.nl	<i>(Geraadpleegd op: 03-06-2009)</i>
www.provincie-utrecht.nl	<i>(Geraadpleegd op: 15-06-2009)</i>
www.rensoude.nl	<i>(Geraadpleegd op: 11-06-2009)</i>
www.venray.nl	<i>(Geraadpleegd op: 05-06-2009)</i>
www.vrom.nl	<i>(Geraadpleegd op: 03-03-2009)</i>
www.vvtij.nl	<i>(Geraadpleegd op: 26-05-2009)</i>

AFKORTINGEN- EN BEGRIPPENLIJST

Gebruikte afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
NVB	Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers
ORR	Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (Noord-Brabant)
PPS	Publiek Private Samenwerking
RBV	Regeling Beëindiging Veehouderijtakken
RLG	Raad Landelijk Gebied
RO	Ruimtelijke Ordening
RvR-regeling	Ruimte voor Ruimte-regeling
RvG-regeling	Rood voor Groen-regeling
VAB-Beleid	Vrijkomende Agrarische Bebouwing-beleid
VORm	Verhandelbare OntwikkelingsRechten-methode
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Begrippenkader

Buitengebied

Het gebied buiten de bebouwde kom en buiten het gebied dat op grond van een vigerend ruimtelijk plan als toekomstig onderdeel van de bebouwde kom kan worden aangemerkt.

Functieverandering

Functieverandering betreft vormen van hergebruik van agrarische gronden die een planologische bestemmingswijziging noodzakelijk maken. In de context van dit onderzoek wordt onder functieverandering de wijziging van de bestemming van agrarische gronden in het buitengebied naar de bestemming 'wonen' verstaan.

Grootschalige ruimtelijke opgave

De ruimtelijke kwaliteitsverbetering bij functieverandering op grond van RvR-regeling, waarbij naast de sloop van landschapsontsierende opstallen en het in ruil hiervoor terugbouwen van nieuwe geclusterde woningen, ook nog aanvullend een extra investering in de ruimtelijke kwaliteit elders wordt vereist.

Hergebruik

Gebruik van een gebouw voor nieuwe doeleinden, omdat het gebouw zijn oorspronkelijke functie heeft verloren.

Kleinschalige ruimtelijke opgave

Een ruimtelijke kwaliteitsverbetering bij functieverandering op grond van de RvR-regeling, in de vorm van de sloop van landschapsontsierende opstallen en het in ruil hiervoor terugbouwen van nieuwe geclusterde woningen.

Reconstructieprovincie

Provincie waar reconstructiegebieden worden gerealiseerd op afstand van kwetsbare natuur en woonkernen, waar het primaat ligt bij landbouw en met name intensieve veehouderij.

Ruimtelijke kwaliteit

De karakteristieke kenmerken of specifieke identiteit van een gebied, waarbij de karakteristieke kenmerken worden bepaald door een samenspel van voortdurend wisselende harde- (materieel aanwezige kenmerken) en zachte (subjectieve kenmerken).

Verevening

Door het vragen van een vereveningsbijdrage kan hergebruik leiden tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Deze vereveningsbijdrage kan bestaan uit behoud en beheer van bepaalde waarden, dan wel de totstandbrenging van nieuwe waarden die de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving ten goede komen.

Verrommeling

Een storende toename van de variatie in het landschap in combinatie met een gebrek aan samenhang, waardoor een niet passende variatie in het landschap ontstaat die als storend worden ervaren.

Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB)

Alle agrarische opstallen die in het verleden zijn vrijgekomen (dan wel nog zullen vrijkomen).