

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 17 december 2009
Ons kenmerk 51/5.13/2009016823
Behandeld door mevrouw M.A. Janssens (0592) 36 57 85
Onderwerp: Evaluatie Ruimte voor ruimte-regeling

Geachte voorzitter en leden,

Hierbij sturen wij u het evaluatierapport van de Ruimte voor ruimte-regeling. De Ruimte voor ruimte-regeling is een uitwerking van het Provinciaal omgevingsplan (POP II) 2004. Hierin is, bij amendement, aangegeven dat er door de provincie een Ruimte voor ruimte-regeling opgesteld zal worden in de vorm van een voorbeeldregeling voor gemeenten. Deze regeling is een voorbeeldregeling voor gemeenten die het kunnen implementeren in hun bestemmingsplannen of op ad-hocbasis kunnen toepassen.

Ruimte voor ruimte-regeling

De Ruimte voor ruimte-regeling heeft als doel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied door het verwijderen van landschapsontsierende (voormalige) agrarische bebouwing, waarvan de agrarische functie definitief wordt beëindigd. Als compensatie voor het slopen van agrarische bebouwing mogen, afhankelijk van het te slopen oppervlak, een of twee compensatiewoningen worden gerealiseerd. Hiermee wordt getracht overbodige bouwmassa uit het landschap te laten verdwijnen, mede ter verbetering van de landschappelijke kwaliteit. De regeling heeft zowel betrekking op het kwantitatieve aspect (vermindering bebouwing in het buitengebied) als kwalitatieve aspect (vormgeving compensatiewoning). De inzet van de regeling is het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit in het buitengebied.



De Ruimte voor ruimte-regeling is in februari 2006 door ons college vastgesteld. Er heeft in de eerste helft van 2007 een eerste evaluatie van de Ruimte voor ruimte-regeling plaatsgevonden¹. In dit onderzoek zijn door middel van een schriftelijke vragenronde voor alle gemeenten en een aantal interviews met een aantal gemeenten, LTO Noord en de Milieufederatie de ervaringen en resultaten met de Ruimte voor ruimte-regeling tot dan toe geïnventariseerd. Op basis daarvan is in dit onderzoek gekeken naar de effectiviteit van de regeling.

De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zijn samengevat de volgende.

- de sloopnorm van 1.000 m² is realistisch en moet gehandhaafd worden.
- Er moeten duidelijke voorwaarden worden opgesteld waaronder de gebiedsgerichte aanpak mag worden toegepast.
- Laat de mogelijkheid tot saldering open.
- Laat de maximale oppervlakte van 250 m² voor de compensatiewoning in stand.

Door uw staten is in de vergadering van 14 november 2007 een motie aanvaard waarbij aangegeven is dat ons college voor 1 februari 2008 toepasbare criteria moet aangeven op basis waarvan de beoordeling van de resultaten van de regeling plaats kan vinden. In de brief van 7 februari 2008 is door ons college aangegeven hoe er uitvoering aan deze motie zal worden gegeven. Hierbij is verder nogmaals aangegeven dat wij de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als het uitgangspunt van de regeling zien. Het succes voor de toepassing van de regeling wordt hieraan opgehangen; het aantal aanvragen of het aantal gesloopte stallen kan niet als succesmaat worden gehanteerd. In de informatiebijeenkomst op 4 november jl. bent u geïnformeerd over de eerste uitkomsten van de evaluatie.

Resultaten evaluatie Ruimte voor ruimte-regeling

De afgelopen maanden heeft er nogmaals een evaluatie van de regeling plaatsgevonden. Wederom zijn de gemeenten geënquêteerd en zijn er gesprekken geweest met medewerkers van LTO Noord, Milieufederatie, Drents Plateau, provincie Drenthe en een aantal gemeenten buiten onze provincie. Het evaluatierapport is nu klaar en als bijlage bijgevoegd.

In het evaluatierapport zijn de volgende aanbevelingen voor de verbetering van de regeling opgenomen. De aanbevelingen lopen langs twee verschillende sporen en zijn gericht op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. In het evaluatierapport worden de volgende aanbevelingen voor verbetering van de regeling aangegeven.

- Maatwerk door nadruk op het aanvraagproces
 - Realiseren van een pro-actieve houding van zowel de gemeente als de provincie.
- De regeling kan gebiedsspecifieker worden door:
 - de sloopnorm variabel te maken, passend bij de schaal en context van een gebied;
 - de oppervlakte van een compensatiewoning variabel te maken, passend bij de context van de terugbouwlocatie;

¹ Zicht op een betere kwaliteit van het Drentse landschap, de evaluatie van een jaar Ruimte voor ruimte in Drenthe, Jeanine de Kleine, mei 2007.

- rekening te houden met de kwetsbaarheid c.q. robuustheid van een gebied, hierbij rekening houdend met de kernkwaliteitenkaart .
- Bijdragen aan de Drentse waarden door de te mogelijkheid bieden van verevening, het aanstellen van een provinciale erfconsulent en het reserveren van kavels nabij bestaande kernen en linten om de compensatiewoning te realiseren.
- Een zekere verbreding van de regeling kan een positieve bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit leveren. Hiervoor worden de volgende mogelijkheden aangedragen.
 - De regeling benutten voor structuurversterking van bestaande linten en kernen en de (overblijvende) landbouwsector door uitplaatsing van bedrijven in bepaalde gebieden toe te staan. Hierbij is bedrijfsbeëindiging geen voorwaarde. De voorwaarde hierbij is wel dat er verplaatst wordt naar een bestaand vrijkomend agrarisch bedrijf, dus geen extra verstening in het buitengebied.
 - Het toegankelijk maken van de regeling voor uitplaatsing en/of bedrijfsbeëindiging van glastuinbouwbedrijven.
 - Het opnemen van andere prioriteiten, waarbij te denken valt aan het faciliteren van:
 - beperkte autonome groei van dorpen en kernen wanneer het gaat om starters, jongeren en ouderen;
 - recreatieve en toeristische functies;
 - overige passende functies, bijvoorbeeld zorg, wellness en kleinschalige ambachten.
 - De regeling gebiedsgericht benutten rond N2000-gebieden en extensivering van de landbouw te faciliteren.

Het is aan te bevelen dat de provincie vanuit het opbouwen en onderhouden van goede relaties met de gemeenten een gezamenlijk streefdoel weet te realiseren. De provincie schetst de spelregels en de speelruimte, de gemeenten spelen vervolgens met de aanvragers in op de ruimtelijke kwaliteit. Het atelier Mooi Drenthe kan hierbij een rol gaan spelen, aangezien vanuit Mooi Drenthe gevraagd en ongevraagd advies kan worden verwacht over de ruimtelijke kwaliteit. Om de regeling voor initiatiefnemers meer toegankelijk te maken is het van belang dat de gemeenten hier pragmatisch, actief en meedenkend mee om gaat. Deze aanbevelingen zullen worden meegenomen bij het verbeteren van de regeling.

Omgevingsbeleid

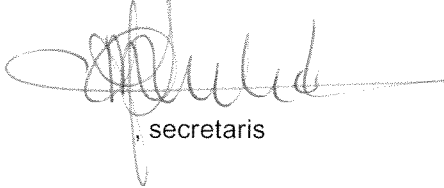
Nu de regeling is geëvalueerd zal de 'verbeterde' regeling in het omgevingsbeleid worden opgenomen. In het visiedeel van het omgevingsbeleid is bij het onderdeel Wonen de mogelijkheid voor de toepassing van de Ruimte voor ruimte-regeling opgenomen.

Het omgevingsbeleid krijgt naast het visiedeel ook een uitvoeringsparagraaf. Hierin zal worden aangegeven op welke manier de gestelde doelen in de visie daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Het behouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is een belangrijk onderdeel van het omgevingsbeleid. De Ruimte voor ruimte-regeling heeft ook als doel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in brede zin en het kan als één van de instrumenten hiervoor worden ingezet.

Vertrouwend u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,



, secretaris



, voorzitter

Bijlage(n):
ga.coll.

Ruimte voor ruimte

Beleidsvaluatie ruimte voor ruimte regeling provincie Drenthe

Bureau PAU
Uitgevoerd in opdracht van
Provincie Drenthe

E. Last
I. van der Veen
H.S. Yap

Datum November 2009
Kenmerk 091116-252

Inhoudsopgave

H1 Kader voor evaluatie	4
1.1 Regeling	4
1.2 Evaluatie	5
1.3 Werkwijze	5
1.4 Ruimtelijke kwaliteit	6
1.5 Ruimtelijke kwaliteitsontwikkeling	9
1.6 Criteria voor ruimtelijke kwaliteit	13
1.7 Beïnvloeding van ruimtelijke kwaliteit in Drenthe	14
H2 Analyse van de regeling	17
2.1 Uitgangspunten: doelstelling van de regeling	17
2.2 Evaluatie 2007	18
2.3 Enquête Drentse gemeenten 2009	19
2.3.1 Inzet gemeenten	19
2.3.2 Deelname aan de regeling	23
2.3.3 Alternatief voor sloop: nieuwe functie	27
2.3.4 Bedrijfstype	28
2.3.5 Sloop en terugbouw	28
2.3.6 Saldering	31
2.3.7 Compensatiewoningen	32
2.3.8 Effecten van de aanvragen	34
H3 Enquêteresultaten in breder perspectief	40
3.1 Bronnen	40
3.2 Context van de Drentse regeling	40
3.2.1 Drenthe: geen reconstructiegebied	40
3.2.2 Woningmarkt en ruimtelijke ontwikkeling in Drenthe	41
3.3 Parameters van de regeling	42
3.3.1 Sloopnorm	42
3.3.2 Omvang compensatiewoning	44
3.3.3 Locatie van de compensatiewoning	45
3.3.4 Beeldkwaliteit van woning en erf	45
3.3.5 Gebiedstype en genius loci	46
3.3.6 Wijze van omgaan met het landschap	46
3.3.7 Financiële haalbaarheid	47
3.3.8 Toegankelijkheid van de regeling	50

H4 Ontwikkelopties voor ruimtelijke kwaliteit	51
4.1 Ontwikkelopties Noord Nederland	51
4.1.1 De ruimtelijke waardenkaart van Emmen	51
4.1.2 Friesland	51
4.2 Ontwikkelopties Overijssel	52
4.2.1 Van Reconstructie naar Rood voor Rood	52
4.2.2 Gemeente Hof van Twente	53
4.2.3 Kwaliteitsimpuls groene omgeving	53
4.2.4 Landschapskwaliteit en ervenconsulenten	53
4.3 Ontwikkelopties Gelderland	54
4.3.1 Gemeente Lochem	54
4.3.2 Gemeente Berkelland	54
4.3.3 Menukaarten Regio Achterhoek	55
4.4 Ontwikkelopties Noord-Brabant	56
4.4.1 Noord-Brabant	56
4.4.2 Gemeente Rucphen	57
H5 Conclusies en aanbevelingen	59
5.1 Conclusies Drentse aanvragen	59
5.2 SWOT: zwaktes en kansen	60
5.3 Ruimtelijke kwaliteit: spanningsvelden	61
5.3.1 Moeite versus opbrengst	61
5.3.2 Kwaliteit versus kwantiteit	61
5.3.3 Dynamiek versus kwetsbaarheid	62
5.4 Aanbevelingen voor de regeling	62
5.4.1 Maatwerk door nadruk op het aanvraagproces	62
5.4.2 Gebiedsgerichte aanpak	63
5.4.3 Bijdragen aan Drentse waarden	64
5.4.4 Verbreding van de regeling	65
5.4.5 Rol provincie	66
5.4.6 Atelier mooi Drenthe	67
5.4.7 Rol gemeenten	68
5.5 Twee specifieke evaluatievragen	70
Bijlage 1 Literatuur	72
Bijlage 2 Vragenlijst gemeenten	74
Bijlage 3 Lijst geïnterviewden	83

H1 | Kader voor evaluatie

1.1 Regeling



Het ministerie van VROM heeft de ruimte voor ruimte aanpak geformuleerd om lelijke stallen te slopen in ruil voor het bouwen van woningen. De inrichting van zogenaamde reconstructiegebieden gaf hiertoe aanleiding vanwege de vele stallen die leeg kwamen te staan door diverse veeziektes. De reconstructieprovincies hebben de ruimte voor ruimte regeling gebruikt om de lege stallen op te ruimen. Positieve ervaringen hebben ertoe geleid dat ook in andere (niet-reconstructie) provincies een eigen, aangepaste regeling is ontworpen om de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied een impuls te geven.

De provincie Drenthe heeft in 2004 in (een amendement op) het POP II een ruimte voor ruimte regeling opgenomen in de vorm van een voorbeeldregeling voor gemeenten. Deze regeling werd geïnspireerd door de aanzet tot een dergelijke regeling in *Ruimte voor ruimte op Drentse maat*, een initiatief van LTO Noord en de Milieufederatie Drenthe.

Het zijn uiteindelijk de gemeenten die de regeling kunnen toepassen.



Het hoofddoel van de regeling is het verwijderen van ontsierende bebouwing in het buitengebied. De regeling doet dit door de sloop te stimuleren van leegstaande (bij)gebouwen van boerderijen die niet meer in functie zijn. Dit moet leiden tot minder verstening en afname van verrommeling in het buitengebied. De beloning voor de sloop bestaat uit de mogelijkheid om woningen te bouwen in het buitengebied, die volgens regulier beleid niet mogelijk zijn, en die niet ten laste komen van het woningbouwcontingent.

De ruimte voor ruimte regeling is een beleidsinstrument dat voorziet in de behoefte om meer sturing te geven aan verandering in het buitengebied. Door de toenemende urbanisatie in Nederland neemt de druk op het buitengebied toe in de vorm van meer recreanten, meer mensen die zich op het platteland willen vestigen en behoud en uitbreiding van de bestaande lokale economie. Landschappelijke kwaliteit is hierin belangrijk om de waarden van Drenthe te behouden en verstevigen zodat dit ook in de toekomst voor genoemde sectoren wordt zeker gesteld. De toenemende druk op het buitengebied legt extra nadruk op de realisatie van ruimtelijke kwaliteit door negatieve processen zoals verrommeling, verstening en teloorgang van natuurwaarden te keren.

Hier raakt de ruimte voor ruimte regeling aan een bredere beweging om ruimtelijke kwaliteit in Drenthe te kunnen waarborgen. In dit verband heeft de Provincie Drenthe opdracht gegeven voor een kwalitatieve evaluatie van de ruimte voor ruimte regeling en gevraagd tegelijkertijd te kijken naar aanvullende mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteit van Drenthe nog verder te verbeteren.

1.2 Evaluatie

In 2007 is een eerste tussentijdse evaluatie van de regeling gehouden. Deze evaluatie had een overwegend kwantitatief karakter.

Op 1 februari 2008 hebben de provinciale staten het College gevraagd om toepasbare criteria te formuleren waarmee de regeling kwalitatief beoordeeld kan worden op haar effecten. Het College heeft in een brief van 8 februari 2008 aangegeven hoe ze dit wil aanpakken. Tevens is daarbij benadrukt dat het College de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als meest wezenlijk aspect van de regeling beschouwd. Succes voor toepassing wordt dan ook afgemeten aan kwalitatieve verbeteringen en niet aan kwantitatieve effecten (aantallen aanvragen of gesloopte gebouwen). Daarom is nu een actualisatie en kwalitatieve aanvulling op de evaluatie van 2007 nodig.

Centraal in deze evaluatie staan de vragen:

1. Hoe is de toepasbaarheid van de regeling tot nu toe? Hoe zou de regeling effectiever gemaakt kunnen worden?
2. Wat zijn de effecten van de regeling? Ofwel: heeft de ruimte voor ruimte regeling geleid tot afname van verstening en verrommeling in het buitengebied en tot toename van de ruimtelijke kwaliteit?
Liggen er nog andere mogelijkheden voor de hand om de ruimtelijke kwaliteit van Drenthe, gerelateerd aan bebouwing in het buitengebied, te verbeteren?

1.3 Werkwijze

Dit onderzoek is gebaseerd op een enquête onder alle 12 Drentse gemeenten (vragenlijst in bijlage 2). Daarnaast zijn diverse deskundigen en belanghebbende organisaties gevraagd naar hun ervaringen met de ruimte voor ruimte regeling in Drenthe. Om de Drentse ontwikkelingen in hun context te kunnen plaatsen, zijn ervaringen elders geïnventariseerd. De toepassing van bestaande ruimte voor ruimte regelingen elders is geanalyseerd en tevens zijn alternatieve werkwijzen om ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen onderzocht. Bijlage 3 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen en instanties.

Middels deskresearch zijn de begrippen ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid met hun vele interpretaties ingekaderd. Tevens is de Drentse grondslag voor ruimtelijke kwaliteit gedestilleerd uit onder andere de evaluatie van 2007, het Provinciaal Omgevingsplan (POP II), de voorbeeldregeling en de Nota 'Drenthe kiest'. Vanuit dit beoordelingskader krijgen de onderzoeksresultaten een extra perspectief.

1.4 Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is een moeilijk te definiëren begrip, met name omdat de inhoud complex is en verschilt al naar gelang de perceptie van de degene die er een oordeel over velt. Een te brede definitie van ruimtelijke kwaliteit maakt het begrip onbruikbaar voor de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke kwaliteit geeft een richting aan en impliceert dat er ook zoiets bestaat als het ontbreken van ruimtelijke kwaliteit. We vinden een boek, film of plaats van kwaliteit getuigen:

- Omdat het een **uniek** plot of concept heeft;
- Omdat het goed of **degelijk** is uitgewerkt (vakmanschap);
- Omdat het **uitstraling** heeft of navolging krijgt.

Om richting te geven aan ruimtelijke kwaliteit, is een omschrijving van ruimtelijke kwaliteit en van kwaliteitsontwikkeling noodzakelijk. Het gaat daarbij niet zozeer om de vraag wat ruimtelijke kwaliteit *is*, maar wanneer iets tot ruimtelijke kwaliteit *leidt*. Niet alleen de definitie van de eindsituatie staat centraal, maar ook het proces dat hier naar toe leidt.

Reeds voor de jaartelling beschreef Vitruvius de drie-eenheid van een goed ontwerp via de termen 'bruikbaarheid' (Utilitas), 'schoonheid' (Venustas) en 'degelijkheid' (Firmitas). Deze klassieke indeling blijkt zo tijdloos dat de waarden ook nu nog een zinvolle invalshoek bieden. Toegepast op ruimtelijke situaties houdt dit in:

Ruimtelijke kwaliteit = gebruikswaarde + belevingswaarde + toekomstwaarde

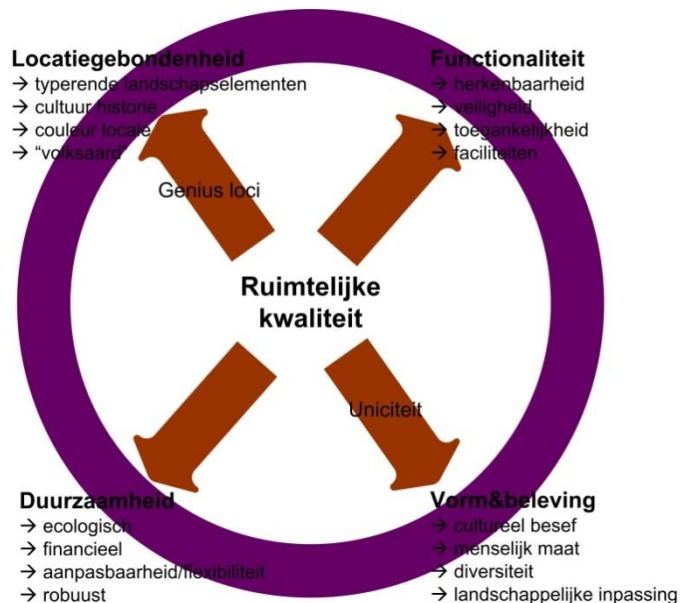
Gebruikswaarde:	doelmatigheid en functionele samenhang van gebouw, plek of regio
Belevingswaarde	diversiteit, identiteit en schoonheid
Toekomstwaarde:	borgt de kwaliteit ook na afloop van een proces door middel van duurzame, aanpasbare en beheersbare eigenschappen

Deze drie elementen komen in zeer veel omschrijvingen terug. Ook het Ministerie van VROM hanteert dit in de 4^e Nota ruimtelijke ordening en de Nota Ruimte. Een valkuil is dat de omschrijving zeer algemeen blijft en als

containerbegrip gaat functioneren. De drie elementen worden specifiek als deze gebonden worden aan een bepaalde locatie. De drie elementen krijgen hierdoor een eigen betekenis op de verschillende ruimtelijke schaalniveaus:

1. Op macroniveau gaat het vooral om de kwaliteiten en context waarin gebiedsontwikkeling plaatsvindt.
2. Op mesoniveau geven de termen belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde de samenhang weer tussen de functies op een bepaalde plek en die van de omgeving (landschapsstructuren, historische opbouw). De functies van een gebied staan niet op zichzelf en hangen samen met de ruimtelijke inrichting.
3. Op microniveau zijn dezelfde criteria van belang, maar nu hebben ze betekenis voor de concrete constructie, opbouw en aankleding van bijvoorbeeld een park of gebouw.

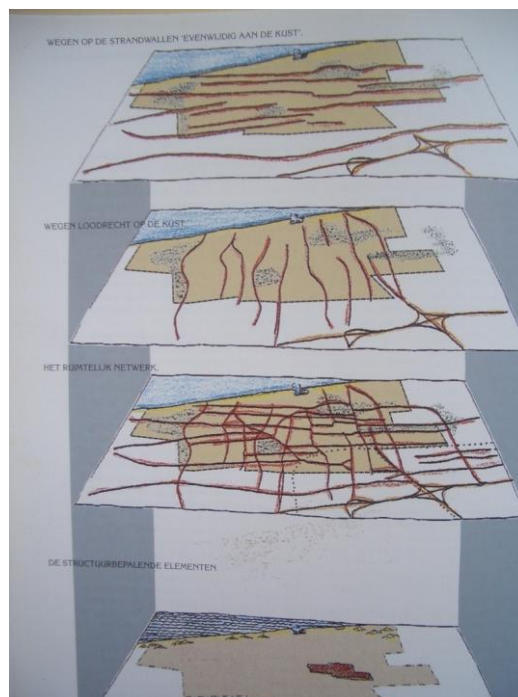
Op deze wijze geven de drie elementen een betekenis aan een plek op verschillende ruimtelijke schaalniveaus. De waarden zijn daarmee uniek voor een bepaalde plek. Dit wordt ook wel aangeduid met de **genius loci**, een geografisch concept dat de “geest van het gebied” weergeeft en is opgebouwd uit de specifieke karaktereigenschappen van een plek in haar omgeving. De genius loci kan beschreven worden door middel van het benoemen van typerende landschapselementen, cultuurhistorische waarden en overige karaktereigenschappen zoals “volksaard” en couleur locale.



Tegenover de genius loci staat de tabula rasa: een ontwikkeling van een gebouw of gebied zonder enige belemmering van de context. Daarbij kan een functie op een locatie ontwikkeld worden, zonder binding met de plek en omgeving.

In de figuur zijn twee dimensies waarneembaar. Duurzaamheid en functionaliteit scheppen de randvoorwaardelijke sfeer voor ruimtelijke kwaliteit. Locatiegebondenheid, vorm en beleving benaderen de zintuiglijke essentie; de genius loci en uniciteit. Alle vier de elementen beïnvloeden elkaar en zijn van elkaar afhankelijk. Het zijn de ingrediënten om te komen tot ruimtelijke kwaliteit.

Het begrip 'genius loci' ligt dichtbij de 'identiteit' van een plek. Door verschillende mensen worden karaktereigenschappen aan een plek toegekend, waardoor de belevingswaarde ook verschilt. Ruimtelijke kwaliteit is dus **subjectief**. Op micro- en mesoniveau wordt ruimtelijke kwaliteit vaak geassocieerd met 'herkenbaarheid' (onderscheidend vermogen), menselijke maat en uniciteit.



Voorbeeld: de genius loci van Den Haag wordt onder andere gevormd door parallelle straten langs de kust, wegen die hier loodrecht op staan en naar de zee lopen en tezamen een natuurlijk grid (dambordpatroon) volgen.

Hiermee komt het subjectieve aspect van 'ruimtelijke kwaliteit' ook naar voren. De fysieke aspecten van een bepaalde plek lenen zich voor bepaalde functies (gebruiks- en toekomstwaarde). Dit is tot op zekere hoogte objectief te bepalen. Of die functies ook passend zijn (belevingswaarde) en op die specifieke plek goed tot hun recht komen, is echter veel subjectiever. Wat de één mooi vindt, verafschuwt de ander.



Schema van de objectieve en subjectieve component van ruimtelijke kwaliteit (Termorshuzien & Opdam, 2009, bewerkt door Leonie Janssen-Jansen, Erik Hans Klijn, Paul Opdam in Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling, Habiforum, augustus 2009)

De beleving van de verschillende groepen gebruikers is belangrijk. Als veel verschillende groepen een positief oordeel hebben over de kwaliteit van een plek, wordt dat als 'kwaliteit' gezien. Ruimtelijke kwaliteit ontstaat dus als de uitkomst van een zorgvuldig proces, waarin alle belanghebbenden waarde hebben kunnen toevoegen en dit tevens in het resultaat herkennen.

1.5 Ruimtelijke kwaliteitsontwikkeling

Ruimtelijke kwaliteit is geen statisch begrip. Het is de resultante van een voortdurend veranderende situatie. 'Ruimtelijke kwaliteit' als beleidsinstrument voor de provincie Drenthe is ook niet bedoeld om alles bij het bestaande te houden. Naast een conserverende rol is juist ook de stimulans van nieuwe ontwikkeling nodig. De hoofddoelstelling van het provinciaal omgevingsbeleid is een evenwicht tot stand te brengen tussen enerzijds ontwikkeling en anderzijds handhaving en vergroting van de kwaliteiten van Drenthe¹.

Bertrand Jouslin de Noray benoemt 4 paradigma's met betrekking tot kwaliteit: "Controle, Continuous improvement, Break through and Reaching the essence".² Binnen een proces van kwaliteitsontwikkeling kan men deze als vier opeenvolgende fases beschouwen.

¹ Provincie Drenthe, 2009

² Van der Veen, Bremer, Yap en Tabak (Steden in verandering)

Toegepast op ruimtelijke (kwaliteits)ontwikkeling zijn de fases als volgt te verwoorden:

1. Kwaliteitsontwikkeling richt zich niet alleen op het eindproduct maar ook op het proces zelf. Dit is noodzakelijk omdat het “product” eigenlijk nooit af is, maar tegen de achtergrond van natuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen steeds evolueert. Om een stabiele situatie te scheppen is **controle door beheer** noodzakelijk. Vaak voorkomende vragen en oplossingen worden ingekaderd door controle- en beheersmaatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan bescherming tegen instorting van een gebouw via de bouwvoorschriften of bescherming van een kwetsbaar natuurgebied tegen aantastende ontwikkelingen.
2. **Continue kwaliteitsverbetering** is nodig om niet te blijven stil staan bij de status quo. Een voorwaarde voor dit continue proces is vertrouwen en zekerheid tijdens de verschillende fases van de ontwikkel- en implementatiecycli.
3. Om te anticiperen op ontwikkelingen die zich vanuit de maatschappij aandienen is het van tijd tot tijd noodzakelijk een “sprong voorwaarts” ofwel een **doorbraak** te forceren. Deze sprong kan nodig zijn om bijvoorbeeld een economisch tijt te keren, aan te haken bij een hoger schaalniveau (schaalsprong) of nieuwe doelen te realiseren. Blauwestad is hier een voorbeeld van.
Visie is hierbij onontbeerlijk. Het probleem dat opgelost moet worden moet helder en erkend zijn, anders mist de ‘doorbraak’ zijn doel. Veel ontwerpers richten zich voornamelijk op het bewerkstelligen van de doorbraak op zichzelf, vanwege de zichtbaarheid en de focus op vormgeving en beleving en minder vanuit de noodzaak ertoe.
4. De fase waarin **essentiebenadering** optreedt, belichaamt de culminatie van het proces van ruimtelijke kwaliteitsverbetering tot een ideale situatie. Door hun gebruiks- en belevingswaarde is een gebied opgenomen in de harten van de bevolking en daardoor ook verzekerd van behoud in de toekomst³. Een goed voorbeeld is de Jordaan –van arbeiderswijk tot yuppenkwartier- of de ontastbaarheid van de Vismarkt, Grote Markt of het Hoge der Aa in Groningen. In Drenthe kan dit gezegd worden van bijvoorbeeld Het Drentsche Aa gebied.

Onderstaande tabel vat de fases samen.

Fase	Inhoud	Toepassing
1. Controle	Ruimtelijk beheer door middel van controle, toetsing en het scheppen van randvoorwaarden een stabiele situatie creëren en handhaven.	nWro, welstandsnota, bestemmingsplannen, beheersafspraken
2. Continue verbetering	Plancyclus of kwaliteitscirkel van ontwikkeling tot en met evaluatie, het ontwikkelen van een visie om mee te gaan en te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen.	structuurvisie, lerende organisaties, creëren van zekerheid en vertrouwen
3. Doorbraak	Nieuwe aanpak, noodzaak tot verbetering, vaak veel belanghebbenden. Ingrep die leidt tot "paradigma-shift": een nieuw uitgangspunt. Een heldere visie is noodzakelijk.	Nieuw (tijdelijk) instrument, onorthodoxe aanpak, langdurige (gefaseerde) transformatieprojecten
4. Essentiebenadering	Ruimtelijke kwaliteit in alle ontwikkelingen, zonder noodzakelijk controlekader. Kwaliteit wordt door iedereen gezien, erkend en gedragen.	Gedragen en geadopteerd proces van herbevestiging en reproductie van kwaliteiten en identiteiten. Sterke rol van lokale belanghebbenden: bewoners en bedrijven

De fasebenadering geeft een spectrum van kwaliteitsontwikkeling weer, van een eenvoudige (controle) tot een complexere situatie (essentiebenadering). Niet in alle gevallen is een opeenvolging van de fasen relevant. Bijvoorbeeld voor gebieden met kwetsbare functies (bijvoorbeeld in het hart van een uniek natuurgebied) is vooral bescherming (controle) nodig. Wel kan ook voor een dergelijk kwetsbaar gebied de essentie benaderd worden als de kwaliteiten breed gedragen en daardoor beschermd worden (voorbeeld Drentse Aa). De essentie van het Drentse streven naar optimale ruimtelijke kwaliteit, ligt dus in het draagvlak voor een bepaalde beleidsinstek.

Gebruikers in proces

De rol van belanghebbenden is in alle fasen evident. Om te zorgen dat de uitkomsten van een project door alle betrokkenen ook als kwaliteit ervaren worden is het van belang alle stakeholders zoveel mogelijk vanaf het begin van de planvorming mee te laten denken. Zij brengen niet alleen ideeën en expertise ter tafel, maar ook de bereidheid zelf blijvend een bijdrage te leveren. Om te komen tot een gezamenlijke aanpak dient ruimtelijke kwaliteit de rode draad te zijn tijdens alle fasen van het planproces.

Ruimtelijke kwaliteit krijgt dus pas betekenis in een zoektocht: voor elk gebied, voor elke locatie geldt een andere invulling van ruimtelijke kwaliteit. Het heeft als begrip alleen zin wanneer betrokkenen dit delen.

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat als alle belanghebbenden (economische, sociale, ecologische en culturele belangen) waarde kunnen toevoegen (of in het proces herkennen) in alle fasen van totstandkoming van een ruimtelijk plan (functies, ordening, inbedding, inrichting).

De Provincie Drenthe is met het project Drenthe Kiest! het proces gestart voor de totstandkoming van een nieuwe omgevingsvisie. Ruimtelijke kwaliteit neemt hierin een belangrijke plaats in en krijgt mede gestalte door de onderscheiden kernkwaliteiten *Landschap, Natuur, Oorspronkelijkheid* en *Rust*.
Suggestie: kaart kernkwaliteiten invoegen??

Als uitgangspunt is ook de trits gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde gebruikt. De kwaliteiten van Drenthe worden uitgebreid benoemd in het *Cultuurhistorisch kompas* en het *Concept Ontwerp Omgevingsvisie Drenthe*, en door middel van het vervolgpriject *Dit Tekent Drenthe* wordt een aanzet gegeven om het ruimtelijk kwaliteitsbeleid in Drenthe verder te ontplooiën.



provincie Drenthe

Kernkwaliteiten van Drenthe	Indicatoren
Rust	Stilte en duisternis
Ruimte	Openheid van het landschap
Natuur	Natuur binnen de Ecologische Hoofdstructuur
Landschap	Diversiteit en gaafheid van landschapstypen
Oorspronkelijkheid	Cultuurhistorische, archeologische en aardkundige waarden
Veiligheid	Sociale, externe en verkeersveiligheid
Noaberschap	Leefbaarheid
Menselijke maat	Passend bij Drenthe
Kleinschaligheid (Drentse schaal)	

Bron: Concept Ontwerp Omgevingsvisie Drenthe, 2009

1.6 Criteria voor ruimtelijke kwaliteit

De subjectieve elementen van ruimtelijke kwaliteit laten zich minder makkelijk vangen in meetbare criteria. Daardoor is het moeilijker om te bepalen wanneer 'ruimtelijke kwaliteit' verbetert. Richting geven aan ruimtelijke kwaliteit zal dus het makkelijkste gaan op het macro- en meso-niveau en gebaseerd op de gebruiks- en toekomstwaarde.

Criteria die hierop gebaseerd zijn, zullen sneller unaniem aanvaard worden. De invulling op microniveau bepaalt de belevingswaarde, die het sterkst verschilt van mens tot mens. Criteria die hierop gebaseerd zijn, zullen sneller telkens weer tot discussie leiden.

Zowel de meer objectieve als de subjectieve elementen kunnen in een systeem van beoordeling meegewogen worden, zolang bewust met het draagvlak rekening wordt gehouden. Dat draagvlak kan variëren van een unanieme en permanente steun (zoals voor bijvoorbeeld behoud van een karakteristiek dorpshart) tot een wisselende opinies (bijvoorbeeld over het uiterlijk en passendheid van windmolens in een bepaald gebied).

Gedeputeerde Staten geeft in haar brief van 7 februari 2008 aan dat de ruimtelijke kwaliteit voorop staat en niet kan worden afgemeten aan aantallen aanvragen of aan het aantal gesloopte stallen. Zij geeft de volgende succescriteria voor evaluatie:

“De voorbeeldregeling is succesvol wanneer blijkt dat bij de uitvoering de gemeenten, uitgaande van de sloopnorm van 1.000 m², de volgende punten hebben verankerd in hun eigen gemeentelijk beleid:

1. De gemeenten hebben waarborgen opgenomen voor de kwaliteit en landschappelijke inpassing van compensatiewoningen.
2. Waarborgen voor definitieve bedrijfsbeëindiging, enkel dan is immers sprake van minder verstening in het buitengebied.
3. Waarborgen voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen en overige landschapsontsierende bebouwing.”

GS benadrukt dat succes onlosmakelijk is gekoppeld aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Liever een paar goed uitgevoerde initiatieven waarbij de ruimtelijke kwaliteit aantoonbaar is verbeterd dan veel initiatieven waarbij discutabel is of de ruimtelijke kwaliteit is verbeterd⁴.

⁴ Brief GS aan Provinciale Staten 5/5.1/2007014844, d.d. 7 februari 2008

1.7 Beïnvloeding van ruimtelijke kwaliteit in Drenthe

De centrale vraag van deze evaluatie draait om het sturen op goede ruimtelijke inpassingen en ontwikkelingen. Wanneer is dat goed gelukt en wanneer niet? Een geslaagde ruimtelijke inpassing in het ene gebied, garandeert geen succes in een ander gebied. Een woning die goed past in het centrum van Assen, kan de ruimtelijke beleving in Orvelte goed verpesten. Wat precies als ruimtelijke kwaliteit kan worden betiteld, hangt dus af van de karakteristieken van de betreffende omgeving. Daarom is het nodig om de hiervoor genoemde theoretische concepten toe te kunnen passen op de Drentse situatie.

Projectleider ruimtelijke kwaliteit

“De aspecten toekomstwaarde en gebruikswaarde zijn al belangrijke pijlers in het Drentse provinciale beleid (POP). Aan de belevingswaarde (o.m. de ervaren beeldkwaliteit) wordt op regionaal niveau minder aandacht besteed; op lokale schaal houdt welstandstoezicht zich met de belevingswaarde bezig.

De gemeentelijke en de provinciale bestuurslaag hebben daarin een (gedeelde) verantwoordelijkheid; veel ontwikkelingen die mede op het provinciale niveau spelen hebben nadrukkelijk gevolgen voor de lokale ruimtelijke kwaliteit. Te denken valt bijvoorbeeld aan processen van verstedelijking op het platteland, ontwikkelingen aan dorps- en stadsranden, ontwikkelingen langs snelwegen, de effecten van schaalvergroting van de landbouw en de impact van recreatie op het landschap. De provincie Drenthe heeft in november 2001 een projectleider Ruimtelijke Kwaliteit aangesteld om op de volle breedte van Ruimtelijke Kwaliteit op regionale schaal in te zetten.”

Bron: Notitie “Wat leidt tot Ruimtelijke Kwaliteit? Aanzet tot begripsbepaling en discussie in het Q-team van Town-Net”, door Bureau PAU, 10 febr. 2004.



Het POP geeft een globaal kader voor ontwikkelingen. De provincie onderscheidt in de Nota ‘Drenthe kiest’ een aantal landschapstypen, zoals de esdorpen- en gehuchten, de wegdorpen van laagveen en de randveen ontginningen en ontginnings- en veenkoloniën. Binnen deze landschapstypen zijn de verkavelingstructuur, cultuurhistorische elementen en het grondgebruik (natuur, water, bos, akker- of grasland, enz.) van belang voor de ruimtelijke kwaliteit. Deze verschillende aspecten in hun onderlinge samenhang bepalen de mogelijkheden voor passende ruimtelijke ontwikkeling weer.

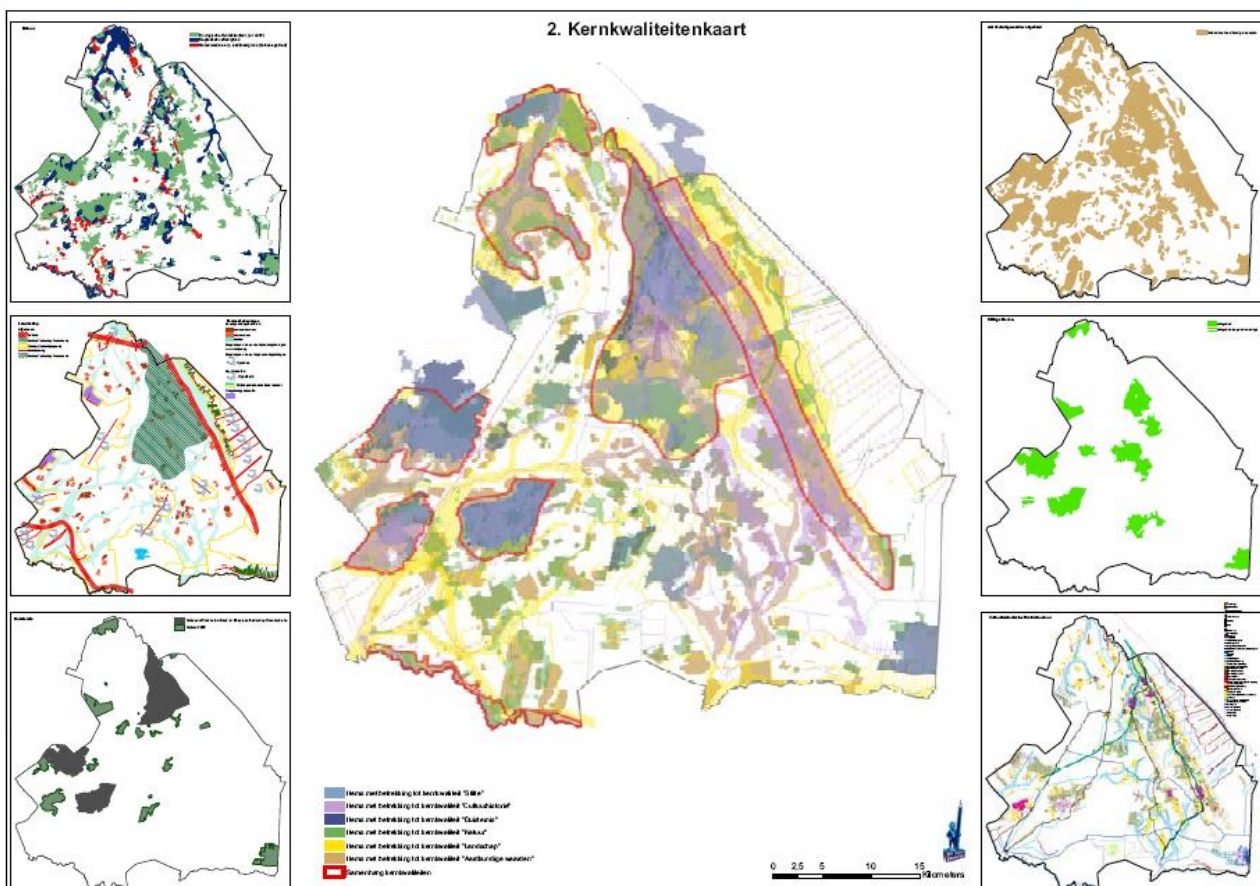


In het huidige en vorige POP gaven zes verschillende zones de ontwikkelingsmogelijkheden voor bepaalde functies weer. Een verfijndere invulling is op dit moment nog niet voor handen.

In het cultuurhistorisch kompas⁵ worden drie beleidsrichtingen ruimtelijk ingekaderd (zie kaartje links), te weten:

1. Gebiedsspecifieke beleid: eisen stellen (paars)
2. Gebiedsspecifiek beleid: voorwaarden verbinden (blauw)
3. Generiek beleid: respecteren (geel)

De keuze voor het beleidstype hangt samen met de waarden van de 11 verschillende topgebieden⁶, zoals de Drentse Aa, het Vechtdal en de Veenkoloniën. Elementen van deze topgebieden komen in meer of mindere mate terug op de kernkwaliteitenkaart van de nieuwe Concept Ontwerp Omgevingsvisie (hieronder).



Kernkwaliteitenkaart Provincie Drenthe – Concept ontwerp Omgevingsvisie Drenthe 2009

⁵ Provincie Drenthe, juni 2009

⁶ Kaart 2 cultuurhistorische hoofdstructuur, Drenthe Kiest – Richtinggevende beleidskeuzes voor het nieuwe omgevingsbeleid Drenthe

Voorbeelden uit andere provincies of gemeenten worden in het kader van deze evaluatie verzameld en voorgelegd tijdens de discussiebijeenkomst over de toekomst van de ruimte voor ruimte regeling. Mogelijkheden voor verbeteringen van ruimtelijke kwaliteit in de toekomst en relevante voorbeeldwerkwijzen van elders worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd.

H2 | Analyse van de regeling

2.1 Uitgangspunten: doelstelling van de regeling

De provincie Drenthe formuleert de doelstelling voor de ruimte voor ruimte regeling in haar Handreiking als volgt:

“Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied door het verwijderen van landschapsontsiende bebouwing”.

De regeling bepaalt dat deze kwaliteitsslag als volgt tot stand moet komen:

Sloop

- Het gaat om ‘lelijke’ vrijkomende bijgebouwen.
- De agrarische bestemming moet zijn vervallen (bedrijfsbeëindiging).
- Ook mestplaten en verharding moeten verwijderd worden (‘alles of niets’).

Terugbouwen

Om de sloop te stimuleren, mag in het buitengebied woningbouw ontwikkeld worden, die niet ten koste gaat van het gewone woningbouwcontingent.

- Hoeveel:
 - In ruil voor sloop van minimaal 1.000 m² mag één compensatiewoning van maximaal 250 m² worden gebouwd. Dit is inclusief aan- en bijgebouwen.
 - Indien 2.000 m² of meer wordt gesloopt, mogen 2 woningen worden teruggebouwd.
 - Als er gesloopt wordt nabij/ in EHS-gebieden, lost dit een knelpunt op tussen woon- en natuurfuncties en mag in ruil nog één extra compensatiewoning worden gebouwd.
- Waar:
 - In principe moet op dezelfde kavel worden teruggebouwd waar gesloopt is.
 - De woning moet ingepast worden in de structuur van het landschap.
 - De compensatiewoningen die natuurknelpunten oplossen, kunnen niet op de kavel worden teruggebouwd, maar moeten gerealiseerd worden in aansluiting op de bestaande bebouwingsstructuur van kernen, clusters en linten.

- Het bouwen van compensatiewoningen mag geen beperkingen opleveren voor landbouw (bedrijven) in voor landbouw bestemde zones⁷.

Naast het hoofddoel om 'ontsierende schuren' te slopen, kan de ruimte voor ruimte regeling in de praktijk ook dienen als middel om:

- Ecologische knelpunten (EHS) op te lossen.
- Milieuknelpunten op te lossen (te veel ammoniakuitstoot door boerenbedrijven in dorpslinten), waardoor de agrarische ondernemers in het lint minder beperkt worden en de bewoners in het lint en in de compensatiewoning minder gehinderd worden door stank.

2.2 Evaluatie 2007

In 2007 heeft de provincie een tussentijdse evaluatie laten uitvoeren. Op dat moment was de regeling een jaar oud.

De belangrijkste conclusies waren:

- De sloopnorm van 1.000m² moet gehandhaafd blijven. De onderbouwing hiervoor is deels overgenomen uit een rapport van Alterra⁸ en gebaseerd op de gemiddelde bedrijfsgrootte in Drenthe (en Nederland) van circa 1.200 m².
- Er zijn duidelijke voorwaarden nodig waaronder de gebiedsgerichte aanpak toegepast mag worden;
- De mogelijkheid tot saldering moet blijven bestaan.
- Het maximum van 250m² voor de compensatiewoning moet gehandhaafd blijven.

De uitkomsten van 2007 moeten in het licht gezien worden van de relatief hoge verwachtingen met betrekking tot het aantal aanvragen, mede gebaseerd op de inschatting dat de sloopnorm niet tot veel problemen zou moeten leiden. Hier was wel discussie over, maar er werd geconcludeerd dat 1.000 haalbaar zou moeten zijn, zeker omdat silo's en dergelijke konden worden meegeteld en saldering (samenwerking om met meerdere aanvragers toch tot 1.000 m² te komen) was toegestaan.

⁷ In POP zones I en II mogen geen belemmeringen ontstaan voor de uitoefening van de landbouw en in inplaatsingsgebieden (o.a. Veenkoloniën) mogen geen compensatiewoningen worden gerealiseerd.

⁸ Alterra-rapport 1202. Verstening en functieverandering in het landelijk gebied (2005), Wageningen



2.3 Enquête Drentse gemeenten 2009

Middels een enquête onder alle 12 Drentse gemeenten (vragenlijst in bijlage 2) zijn de aanvragen voor de ruimte voor ruimte regeling onderzocht. De uitkomsten geven de beoordelingen van de gemeente weer. De genoemde successen, suggesties en knelpunten moeten dus in dat licht bezien worden.

2.3.1 Inzet gemeenten

Aan de gemeenten is gevraagd de houding ten opzichte van de ruimte voor ruimte regeling te typeren. Onderstaande tabel biedt inzicht in de gevarieerde wijze waarop de ruimte voor ruimte regeling in de gemeentelijke aanpak gestalte krijgt. Op de volgende pagina's wordt dit toegelicht.

		Aanvragen												
		Niet	Ad hoc	Bestemmingsplan	Beleidsregel	Gebiedsgericht i.o.m. de aanvrager	M.b.v externe deskundige	Middelns beleid	Landschap . inpas./ overleg Provincie	Via gemeentelijke website	Niet	N.v.t.		
Borger-Odoorn	Geen RvR beleid	0												
Tynaarlo		0												
Westerveld		0												
Assen		1												
Meppel		2												
Aa en Hunze		4												
Noordenveld		5												
Coevorden		7												
Emmen		10												
Midden-Drenthe		19												
De Wolden		21												
Hoogeveen		27												
Totaal			5	3	4	1	1	3	5	3	3	2	5	4
			Implementatie van de RvR regeling in het gemeentelijk beleid				Hoe wordt de locatie voor de compensatie woning bepaald?				Communicatie van de regeling			

Implementatie

Zes gemeenten geven aan de ruimte voor ruimte regeling in het ruimtelijk beleid te hebben geïmplementeerd. Vier hiervan hebben de regeling opgenomen in het bestemmingsplan (buitengebied). In totaal hebben zes gemeenten de regeling nog niet in hun beleid geïmplementeerd.

Drie gemeenten behandelen aanvragen op ad hoc basis. Coevorden heeft aangegeven dat zij weliswaar de regeling toepast, maar nog niet geïmplementeerd acht. De gemeente Aa en Hunze kijkt op ad hoc basis wat de beste benadering is, en probeert hier één lijn in te krijgen. Emmen probeert op ad hoc basis zoveel mogelijk maatwerk te bieden. Deze drie gemeenten proberen elk hun eigen weg in succesvolle toepassing van de regeling te zoeken.

Hoogeveen heeft zowel in de voorbereiding als in de uitvoer van de regeling steeds een proactieve houding aangenomen. In de gemeenten Hoogeveen, Emmen, Coevorden, De Wolden en Midden-Drenthe komen de meeste aanvragen voor. Deze gemeenten hebben tevens actief in de evaluatie meegedacht bij het beantwoorden van de enquêtevragen. Hun opmerkingen zijn in deze enquête verwerkt.

De gemeenten Assen en Meppel beraden zich nog op de wijze waarop de recente aanvragen zullen worden opgepakt. Meppel geeft aan een relatief klein buitengebied te hebben en nog geen aanvragen in behandeling te hebben. Als het zich voordoet zal de gemeente meewerken door middel van een partiële herziening van het bestemmingsplan. Er is echter binnen de bestaande bebouwingsstructuren weinig ruimte in verband met een verbod op inbreiding.

Tynaarlo en Borger-Odoorn doen niet mee aan de regeling. Tynaarlo is wel bezig met de herziening van haar bestemmingsplan buitengebied en zal de regeling hierin een plek geven. Dan zal er ook beleid worden ontwikkeld voor de locatie van de compensatiewoning. Borger-Odoorn doet niet mee omdat de regeling niet aansluit bij de bestaande situatie: de gemeente geeft aan dat het aantal landschapsontsierende gebouwen in het buitengebied zeer beperkt is.

Borger-Odoorn geeft aan gepleit te hebben voor verruiming van de sloopnorm. Nieuwbouw nabij een kern is volgens de gemeente nauwelijks te regelen omdat de eigenaar aldaar geen grond in bezit heeft. Dit wordt tevens door een aantal andere gemeenten aangegeven als mogelijk knelpunt.

Locatie compensatiewoning

De gebiedsgerichte benadering is niet populair onder de gemeenten. Dit komt waarschijnlijk omdat gemeenten niet goed weten hoe ze dit moeten aanpakken. Hoogeveen geeft aan hier geen tijd meer in te steken na ervaringen met de pilot

gebiedsgerichte aanpak in de begintijd van de ruimte voor ruimte regeling, die toentertijd samen met de Provincie is gedaan. De gemeente heeft behoefte aan meer duidelijkheid over criteria en voorwaarden vanuit het provinciaal beleid. De gemeente Coevorden houdt bij de locatie van de compensatiewoning rekening met de context van het gebied.

Landschapslandschapsinpassingsplan gemeente Hoogeveen

“Uit de aanvraag moet blijken hoe de ruimtelijke samenhang op het perceel en de landschappelijke inpassing van het perceel door de te realiseren woning wordt verbeterd. Vertrekpunt vanuit de regeling voor de locatie is de plaats waar de bebouwing wordt afgebroken. Wij hechten echter vooral ook waarde aan een goede analyse van het landschap. Hieruit volgt doorgaans logischer wijze wat een goede plaats is voor de compensatiewoning en komen de gewenste uit te voeren maatregelen voor een goede landschappelijke inpassing. Vandaar dat wij vragen om bij de aanvraag een landschapsinpassingsplan in te dienen en adviseren om hierbij een deskundig bureau bij in te schakelen.”

Communicatie

Bijna alle gemeenten faciliteren de regeling wel, maar benaderen aanvragers niet pro-actief. De gemeenten hebben de regeling meestal gecommuniceerd middels een enkele vermelding op de gemeentesite en tussen de gemeenteberichten in het lokale huis-aan-huis blad.

Reden inzet

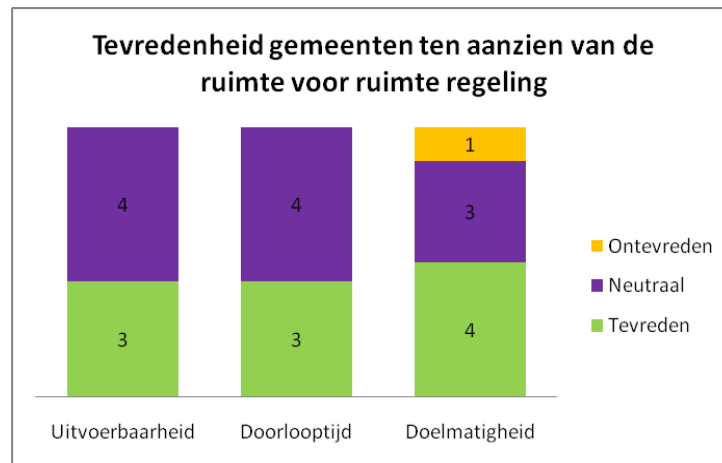
De gemeenten benoemen de ontstening van het landelijk gebied en het tegengaan van verrommeling en leegstand als hoofddoelstellingen van de regeling. De helft van de gemeenten houdt in dit verband geen rekening met gebieden en structuren in het Provinciaal Omgevingsplan. Geen enkele keer noemen ze als doel het versterken van de bebouwingsstructuur (kernen, linten, etc.), vergroten van de leefbaarheid of de functieverandering van een productielandschap naar meer natuurwaarden. Waarschijnlijk vatten zij dit onder de subdoelstellingen van de regeling.

Tevredenheid

De meeste gemeenten staan neutraal tot tevreden tegenover de huidige regeling. De figuur op de volgende pagina geeft aan hoe de gemeenten denken over de uitvoerbaarheid, de doorlooptijd en de doelmatigheid.

De neutrale houding betreft voornamelijk gemeenten die de regeling niet hebben geïmplementeerd. Een aantal gemeenten geeft tevens aan nog geen

zicht te hebben op de daadwerkelijke opbrengst van de ruimte voor ruimte regeling. De mate van tevredenheid van gemeenten zegt echter weinig over het functioneren van de regeling, gezien het beperkte aantal gevallen waar de meeste gemeenten mee te maken hebben.



Eén gemeente heeft aangegeven ontevreden te zijn met de doelmatigheid van de ruimte voor ruimte regeling. Hoewel deze gemeente in haar benadering in vrij enge zin met de regeling omgaat –in de discussiebijeenkomst gaf de gemeente aan in verband met precedentwerking de huidige normen strikt te hanteren- pleit zij meer speelruimte om ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk te kunnen realiseren.

“De eis dat het bedrijf ter plaatse beëindigd moet zijn lijkt weinig zinvol en onnodig beperkend. Door vast te houden aan deze eis, wordt in veel gevallen de doelstelling van de regeling uit het oog verloren. Hierdoor ontstaat namelijk een grote kans dat de bebouwing blijft staan (vrijwillige sloop vindt vrijwel nooit plaats) en of leeg komt te staan en verpaupert, of er komt een (ongewenste) nieuwe functie in.

Bij een verplaatsing naar een volledig nieuwe plek (waar een ruimtelijke procedure voor nodig is) zou je nog kunnen eisen dat de schuren worden afgebroken, al is dit financieel vaak niet haalbaar. De te verplaatsen boer verkoopt de opstallen liever, want dan levert het nog wat op, waarmee nieuwbouw gefinancierd kan worden.”

Bron: Bureau PAU

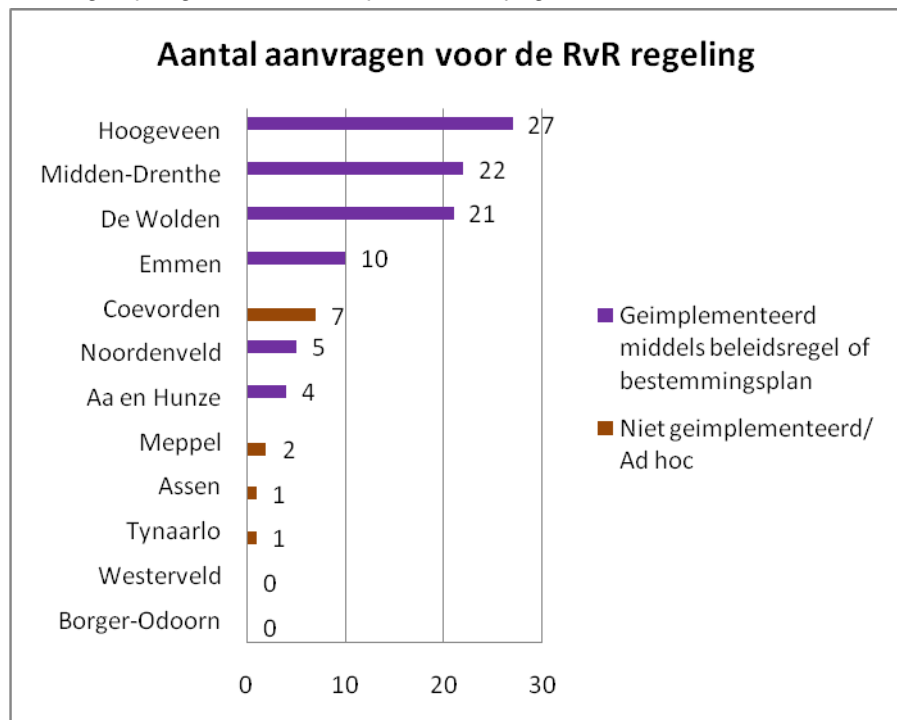
Een tweetal gemeenten geeft aan dat de provincie op punten gedetailleerder zou kunnen zijn. Zo noemt de gemeente Coevorden dat uit de voorbeeldregeling niet duidelijk wordt wat de definitie van een perceel precies is (bestemmingsplan of kadastraal). Opvallend is ook dat een drietal gemeenten silo's en mestplaten niet laat meetellen, terwijl dit op basis van de voorbeeldregeling wel mogelijk is.

2.3.2 Deelname aan de regeling

Hieronder volgt een overzicht van de resultaten van de enquête onder de 12 Drentse gemeenten.

Aantal aanvragen

In de periode tussen 2004 en september 2009 hebben zich in Drentse gemeenten in totaal minimaal 112 bedrijven gemeld om in aanmerking te komen voor de ruimte voor ruimte regeling. Onderstaand figuur toont de aanvragen per gemeente die in procedure zijn genomen.



Het grootste aantal aanvragers die een beroep op de regeling hebben gedaan, kennen de gemeenten Emmen en Hoogeveen met respectievelijk 10 en 27. Hoogeveen heeft het hoogste percentage deelname (35%). De reden hiervoor is dat beide gemeente vrij actief zijn met de ruimte voor ruimte regeling. Dit geldt met name voor Hoogeveen, zij heeft de regeling in vergelijking met andere Drentse gemeenten actief gecommuniceerd.

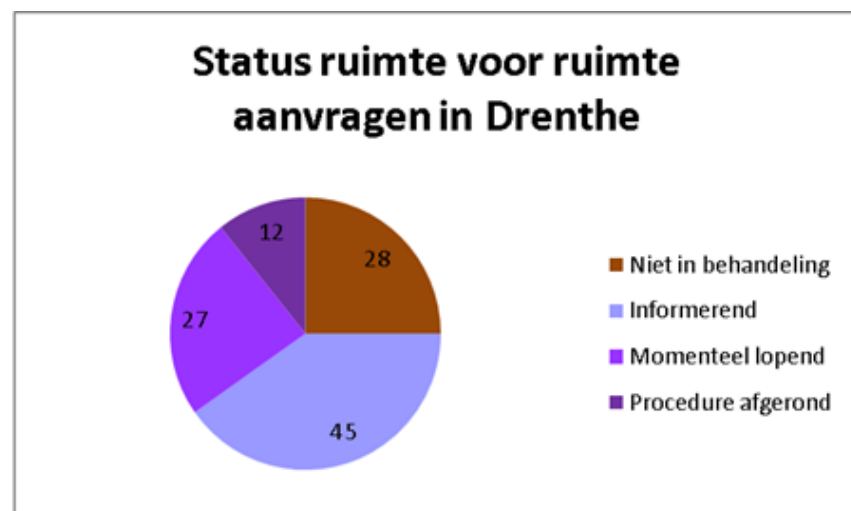
Zo staat er bijvoorbeeld een voorbeeld landschapsinpassingsplan op haar website. Hoogeveen is reeds in een vroeg stadium bij de totstandkoming van de Drentse ruimte voor ruimte regeling betrokken, waaronder in samenwerking met de provincie Drenthe in de pilotfase.

In 6 gemeenten is de ruimte voor ruimte regeling niet in het beleid opgenomen. In 2 gemeenten hiervan zijn helemaal geen aanvragen gedaan. De andere helft van de gemeenten heeft de regeling wel geïmplementeerd. In totaal passen drie gemeenten de regeling op ad hoc basis toe.

Behandeling van de aanvragen

Van de 112 formele aanvragen is ten minste 25% (28 aanvragen) niet in behandeling genomen. Dit is exclusief het aantal telefonische contacten die gemeenten van geïnteresseerde aanvragers heeft gehad. Deze 28 belangstellenden hebben na een eerste orientatie hun aanvraag niet doorgezeten, omdat ze verwachtten niet aan de voorwaarden te kunnen voldoen, of de regeling voor aanvragers financieel niet interessant genoeg leek. De gemeenten konden niet exact aangeven in hoeveel gevallen dit heeft geleid tot het afzien van deelname.

Andere redenen om af te haken waren de complexiteit van de regeling, dat de procedure te lang duurt in verhouding tot de opbrengst en dat aanvragers de risico's van het traject moeilijk kunnen inschatten.

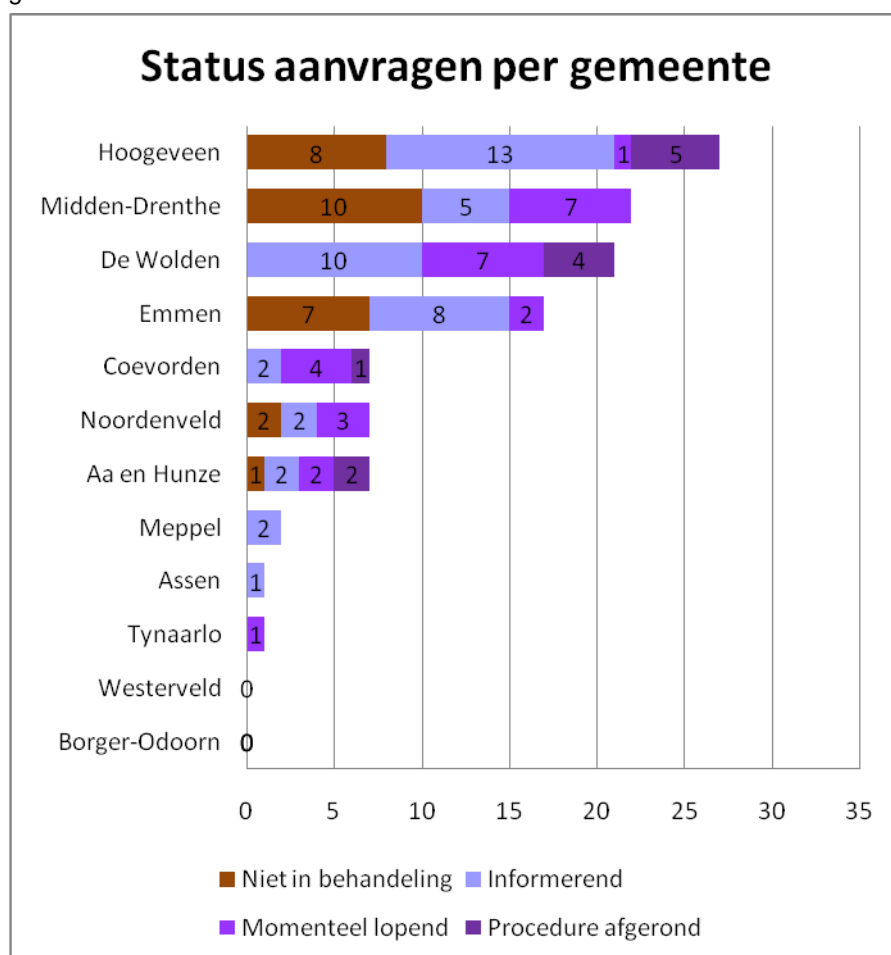


Op dit moment zijn er 45 formele aanvragen met een informerende status. Als de initiaftiefnemers aan de voorwaarden van de regeling blijken te voldoen, kunnen deze aanvragers ook de procedure starten.

Momenteel zijn er 27 aanvragen in behandeling. Dat houdt in dat de sloop en terugbouw mogelijk gemaakt worden in het betreffende bestemmingsplan en dat de vergunningverlening wordt doorlopen.

In september 2009 zijn 12 procedures afgehandeld, maar er is op dit moment nog geen woning teruggebouwd. Op dit moment staat er één huis in de steigers en is nog geen enkele compensatiewoning geheel gereed. Dit komt omdat het volledige proces van bedrijfsbeëindiging tot terugbouw lang duurt, onder meer door de planologische aanpassingen (wijziging bestemmingsplan, het maken van landschappelijke landschapsinpassingsplannen, etc.)

In totaal hebben dus 39 bedrijven met succes een aanvraag voor de regeling gedaan. De grafiek hieronder pagina laat de status van de aanvragen per gemeente zien.



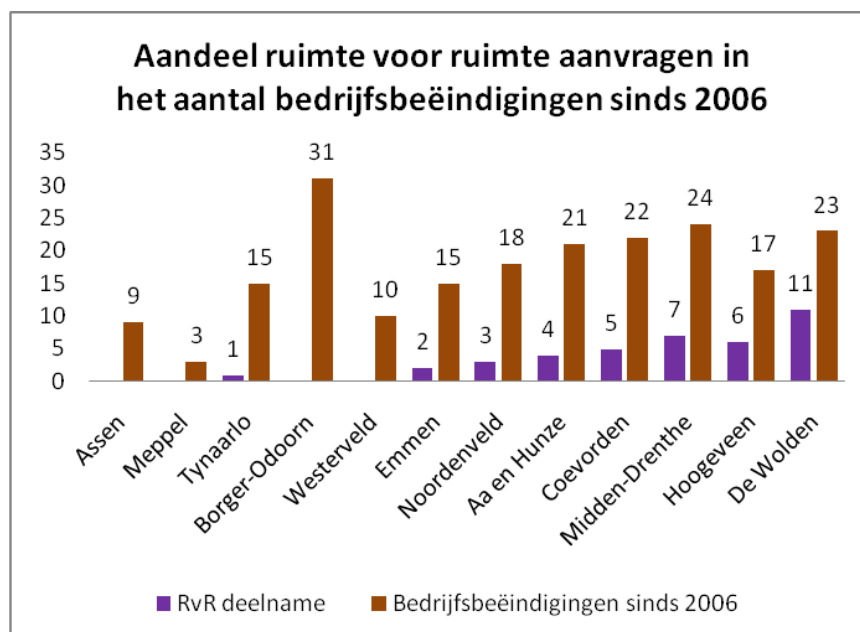
Aanvragen en bedrijfsbeëindiging

De 112 aanvragen in Drenthe vertegenwoordigen samen ongeveer 15% van het totaal aantal bedrijfsbeëindigingen in de agrarische sector (CBS Statline, 2009) in de provincie. Soms kan deze bedrijfsbeëindiging een natuur- of

milieuknelpunt oplossen. Uit de enquête bleek dit 1 keer voor te komen, daar werd een milieuknelpunt (ammoniakuitstoot die geurhinder voor burens oplevert) opgelost. In POP zone 3 en 4 werden in totaal 6 ruimte voor ruimte aanvragen gedaan.

De overige 85% van alle Drentse agrarische bedrijfsbeëindigingen verlopen dus op andere wijze, bijvoorbeeld door nieuwe functies in VAB's (vrijkomende agrarische bebouwing). De overgrote meerderheid doet dus niet mee aan de ruimte voor ruimte regeling. Deze verhouding wordt bevestigd door de Drentse gemeenten, die aangeven dat ongeveer 60 tot 75% van de vrijgekomen landbouwbedrijven terugkomen als VAB met (toegestane) bestemmingswijziging.

In de grafiek op de volgende pagina zijn de gegevens uit de enquête en van het CBS gecombineerd. Het aantal bedrijfsbeëindigingen in Tynaarlo en Borger-Odoorn geeft aan dat er wel degelijk een markt lijkt te bestaan, ondanks het feit dat de ruimte voor ruimte regeling nog niet is geïmplementeerd.



Bron: PAU en CBS Statline (2009)

De grafiek geeft dus een beeld van potentie voor de huidige ruimte voor ruimte regeling in Drenthe. Alle bedrijven waarbij sprake is van bedrijfsbeëindiging komen immers in aanmerking.

De potentie in Drenthe verschilt in omvang met de 'ruimte voor ruimte'-vraag in zuidelijker provincies. Drenthe is geen reconstructiegebied, terwijl de regeling in reconstructiegebieden is ontstaan. Dit wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 3.

2.3.3 Alternatief voor sloop: nieuwe functie

Voor de leegstaande schuren bestaan alternatieven voor sloop. Nieuwe functies kunnen zich huisvesten in Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB). Veel gemeenten is het heel wat waard om in plattelandsgebieden nieuwe functies voor VABs te stimuleren. Dit versterkt immers de economische vitaliteit en leefbaarheid van het platteland. De nieuwe bedrijfjes vormen tevens de nieuw economische dragers voor de boerderij en bijgebouwen. Juist voor waardevolle bebouwing is de noodzaak voor economische dekking van het behoud groot.

Hier ligt precies ook het onderscheid met de 'ontsierende' stallen waarvoor de Ruimte voor ruimte regeling bedoeld is. In feite moet de gemeente dus onderscheid maken op basis van het uiterlijk van de bijgebouwen. Het beleid varieert van aan de ene kant 'sloop' als het gaat om 'lelijke stallen', en aan de ander kant 'behoud middels nieuwe functies' waar het 'waardevolle boerderijcomplexen' betreft. Het behoeft geen toelichting dat hier een glijdende schaal betreft, met tussen de twee uitersten een scala van twijfelgevallen. De (on)wenselijkheid om bij herbestemming te slopen hangt dus vooral af van de mate van landschapsontsiering. De geringe deelname aan de Ruimte voor ruimte regeling in Drenthe zegt dus maar ten dele iets over de afname van ontsierende bebouwing, ofwel over de bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit.

Sloop of nieuwe functie in VAB's

De overgrote meerderheid (2/3 tot 3/4) doet bij bedrijfsbeëindiging geen beroep op de ruimte voor ruimte regeling in Drenthe. Volgens gemeente Borger-Odoorn worden op jaarbasis 20 tot 30 voormalige agrarische complexen herbestemd. De gemeente Coevorden schat dit op 60 tot 75% van het aantal bedrijfsbeëindigingen in de agrarische sector. Dit komt overeen met een schatting van LTO Noord.

De grond van het gestopte boerenbedrijf wordt vaak verkocht aan een ander, bestaand, boerenbedrijf. Het woonhuis en bijgebouwen komen leeg te staan. Vaak blijft de gestopte agrariër er zelf wonen, soms wordt het verkocht aan derden.

Een 'woonboerderij' is de meest voorkomende functie van VAB's. Het woonhuis krijgt ook vaak een woonbestemming als niet-agrarische bedrijvigheid zich in de bijgebouwen vestigt. De nieuwe functies moeten altijd passen in de regels die het

bestemmingsplan stelt (lichte milieucategorie, geen hinder voor burens en boeren).

In volgorde van belangrijkheid worden de volgende nieuwe bestemmingen door de Drentse gemeenten genoemd:

1. Zorgboerderijen
2. Recreatie of recreatie-gerelateerd (caravanstalling, autoloods)
3. Opsplitsing naar woningen
4. Overige bedrijven

2.3.4 Bedrijfstype

In de enquête is ook het onderscheid onderzocht tussen aanvragers uit verschillende agrarische bedrijfstypes. In de meeste gevallen gaat het om bedrijven zonder economisch toekomstperspectief en/ of bedrijfsopvolger (Duintop, 2008 en LEI, 2004), waarbij het voor de hand ligt dat de minst concurrerende bedrijven het eerst een beroep op de regeling zullen doen.

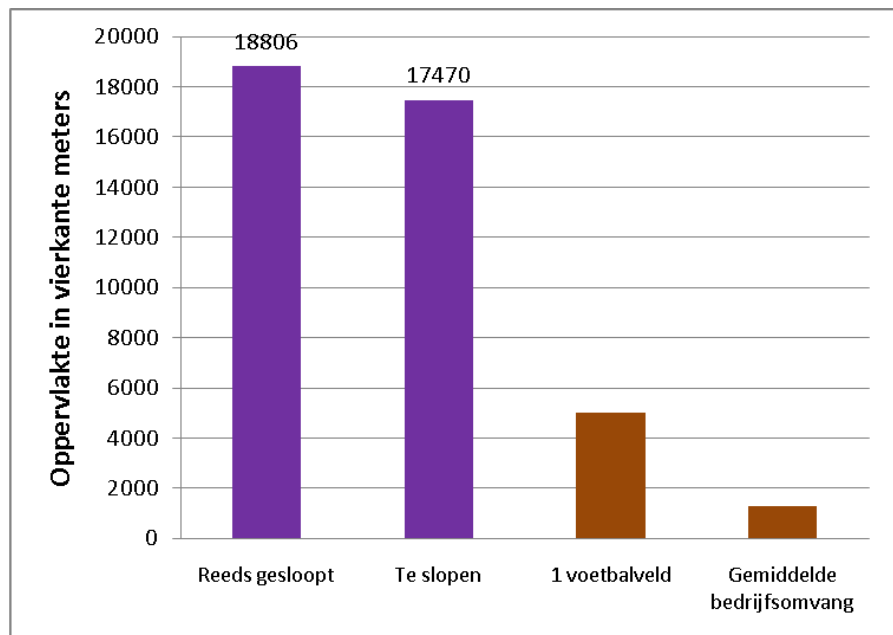
Echter 4 gemeenten konden de vraag om welke type bedrijf het ging niet beantwoorden. Het betrof juist vier gemeenten waarin veel aanvragen voorkomen. De uitkomsten zijn dus niet representatief. Onderstaande tabel plaatst het totaal aantal aanvragen per bedrijfstak in perspectief.

Percentage bedrijven in regeling	Aantallen volgens enquête	% van bedrijfstak
Hokdier	7	1,8%
Akkerbouw	33	1,6%
Graasdier	15	0,5%
Tuinbouw en blijvende teelt	1	0,4%
Combinaties	13	geen gegevens

Bron: Bureau PAU

2.3.5 Sloop en terugbouw

Op dit moment (september 2009) is 18.806 m² reeds gesloopt. Als alle lopende aanvragen doorgang zullen vinden, zal nog eens 17.470 m² worden gesloopt. In totaal is er dan 36.276 m² gesloopt. Gemeente Hoogeveen geeft aan dat voor nog eens 10.152 m² sloopoppervlak bij de gemeente is geïnformeerd.



Bron: Bureau PAU

In bijgaand overzicht zijn de gesloopte en te slopen vierkante meters weergegeven. Ter vergelijking staat de grootte van een voetbalveld aangegeven. De gemiddelde omvang van een bedrijf dat een beroep doet op de regeling is 1.500 m². De gemiddelde omvang per agrarisch bedrijf in Drenthe⁹ is 1.272 m². Dit geeft een indicatie van de haalbaarheid van de sloopnorm.

Alle gemeenten hanteren een sloopnorm van 1.000 m², uitgezonderd de gemeente Westerveld. Westerveld is in overleg met de provincie om te komen tot een norm van 750 m² omdat dit recht doet aan het karakter van haar buitengebied.

⁹ Alterra, 2005

Passender sloopnorm?

De gemeente Westerveld overweegt een minimale oppervlakte van 750 m² van te slopen bedrijfsgebouwen, waarvoor ter compensatie één woonhuis gebouwd mag worden. Dit in afwijking van het huidige provinciale beleid, waar een oppervlakte van 1.000 m² geldt. De gemeente overweegt dit, omdat de oorspronkelijke agrarische bebouwing in Westerveld veelal een kleinere oppervlakte heeft. Zo kunnen de bedrijven toch gebruik maken van de regeling. Daarnaast kiest de gemeente ervoor de salderingsregeling niet toe te passen waar in het POP II over wordt gesproken. Clustering van landschapsontsierende bebouwing is bijna onhaalbaar. Door de oppervlakte van de ruimte voor ruimte regeling te verlagen, is saldering ook niet noodzakelijk. Het gaat bij deze regeling om kwaliteitsverbetering en niet om kleine gebouwen.

Bron: concept Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Westerveld d.d. 02-04-09

De Drentse gemeenten geven aan dat in de afgelopen periode tenminste 17 extra bedrijven mee hadden kunnen doen aan de regeling indien die soepeler zou zijn toegepast. Met soepeler wordt bedoeld:

- Een lagere sloopnorm (750m²) hanteren. Dan hadden tenminste 17 aanvragers extra mee kunnen doen en dan hadden 5 bedrijven zelfstandig een aanvraag kunnen indienen, waarvoor het nu onmogelijk bleek te komen tot saldering.
- Andere soorten bebouwing ook laten meetellen om te komen tot 1.000m² sloop. Concreet hadden 2 kassencomplexen dan mee kunnen doen en hadden 4 bedrijven hun silo's en mestplaten laten verwijderen.

Door soepeler toepassing zou dus tot meer dan een derde aan extra aanvragen zijn te realiseren. In combinatie met een pro-actieve houding van gemeenten zou het aantal aanvragen waarschijnlijk zelfs te verdubbelen zijn. Veel gemeenten blijven wat dat betreft dicht bij de modelregeling zoals die door de Provincie is ontwikkeld.

Eén gemeente wenst een lagere sloopnorm en twee gemeenten pleiten voor een verhoudingsmaat.

Verhoudingsmaat en prioriteitsvolgorde

In plaats van een sloopnorm zou een verhoudingsmaat kunnen worden gehanteerd, met desgewenst een ondergrens.

Optie 1

Een verhoudingsmaat die recht doet aan de huidige Drentse ruimte voor ruimte regeling zou een verhouding zijn van 1 vierkante meter terugbouw in ruil voor 4 vierkante meter sloop.

Optie 2

In de oorspronkelijke opzet van LTO Noord en de Milieufederatie Drenthe is een prioriteitsvolgorde voorgesteld, waaraan ook een verhoudingsgetal zou kunnen worden gekoppeld:

1. Compensatie in een woonkern
2. Compensatie direct grenzend aan een woonkern dan wel in een bebouwingslint of –clusters.
3. Compensatie op de sloopkavel in het vrije veld

Het aantal te slopen m² loopt hierbij op van bijvoorbeeld 1:3 in een woonkern naar 1: 5 in het vrije veld.

Optie 3

Bovenstaande prioriteitsvolgorde zou in combinatie met zonerings (POP II) of gebiedsbeleid (Concept Omgevingsbeleid) kunnen worden ontworpen.

Voor kwetsbare gebieden (zones 5 en 6) geldt dan bijvoorbeeld een strengere sloopnorm dan in zones 1 en 2. Per zone wordt dan weer onderscheid gemaakt naar de locatie van de compensatiewoning.

2.3.6 Saldering

Saldering is het optellen van te slopen bedrijfsbebouwing om gezamenlijk –met twee (of meer) aanvragers- alsnog te komen tot de minimale sloopoppervlakte van 1.000m². Er is 4 maal gesaldeer, waarvan eenmaal over de gemeentegrens heen. Dit betrof een samenwerking tussen betrokken gemeenten en twee agrariërs in Emmen en Coevorden. De gemeenten speelden hier een actieve rol in. In 7 gevallen heeft saldering niet tot succes geleid, waardoor de aanvragen voor de ruimte voor ruimte regeling uiteindelijk geen doorgang kon vinden.

Saldering blijkt vaak lastig vanwege de geringe financiële meerwaarde voor eigenaren. Het proces levert dan te weinig op in verhouding tot de moeite die er in gestoken wordt. Daarnaast is het niet altijd eenvoudig om een salderingspartner te vinden of loopt de samenwerking stroef.

In Hoogeveen is in 5 gevallen saldering niet doorgegaan omdat er geen samenwerking werd gevonden. In Hoogeveen is de procedure voor saldering lastig, omdat aanvragers zelf een bestemmingsplan moeten (laten) maken.

De gemeente Tynaarlo heeft één formele voorlopige aanvraag en dat betreft een geval van saldering. De gemeente heeft gesteld dat saldering een pre was, omdat de bedrijven aan elkaar grenzen en hierdoor goede landschappelijke winst is te halen. Helaas stagneert het project omdat één van de eigenaren vanuit kostenogpunt twijfelt aan deelname.

Er zal waarschijnlijk in 1 geval meer dan 2000m² worden gesloopt, waarvoor 2 woningen terug gebouwd mogen worden. De gemeente Tynaarlo noemt een dit geval van handel met betrekking tot ruimte voor ruimte: *“een verzoek zal worden: afbraak van 1.400 m2 en de herbouw van twee woningen. Voor de ontbrekende 600 m2 zal een andere agrariër benaderd worden, hem geld geboden worden voor een schuur om deze te mogen afbreken. Aan deze vorm van saldering zal ik moeten wennen.”*

2.3.7 Compensatiewoningen

Als alle gevallen, die per september 2009 in procedure zijn, zullen worden afgerond, zullen in totaal 28 woningen worden teruggebouwd.

Omvang compensatiewoning

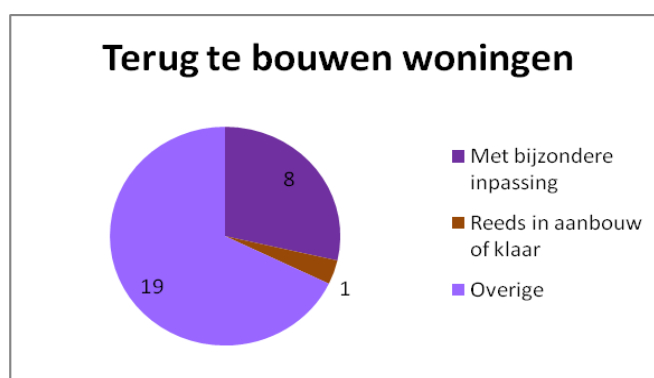
Bijna alle gemeenten hanteren 250m² als omvang voor de compensatiewoning. Een variant hierop vormen Coevorden en Noordenveld. In Coevorden mag een grotere woning worden gerealiseerd indien de woning in een kern wordt teruggebouwd. Als leidraad geldt het vigerende bestemmingsplan. Gemeente Noordenveld staat maximaal 150m² woonruimte toe met daarbij 100m² aan bijgebouwen, omdat zij dit beter bij het gebied vindt passen.

Oppervlak compensatiewoning	Gemeenten
250 m2, groter bij een kern	Coevorden
250 m2	Aa en Hunze, Emmen, Hoogeveen, (vooralsnog) Midden-Drenthe
250 m2 incl. bijgebouwen	De Wolden
200 m2	Tynaarlo
150 m2 woonoppervlak, 100 m2 bijgebouwen	Noordenveld

Bron: PAU

Locatie en inpassing

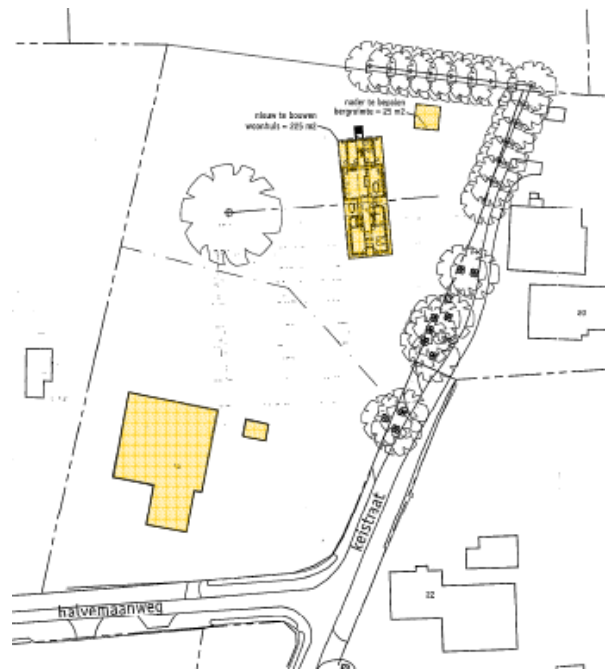
Onderstaande grafiek geeft het aantal terug te bouwen woningen weer. Er zullen 8 compensatiewoningen worden teruggebouwd met bijzondere inpassing. Dit wil zeggen dat naast een landschappelijk landschapsinpassingsplan ook aandacht is besteedt aan het uiterlijk van het erf en de compensatiewoning. Eén compensatie woning is bijna klaar. In totaal zullen op het moment van schrijven 28 compensatiewoningen daadwerkelijk worden gerealiseerd (reeds met een afgerond procedure).



In vrijwel alle gevallen zal de compensatiewoning op dezelfde kavel worden teruggebouwd als waar de schuren zijn gesloopt, uitgezonderd één compensatiewoning, welke als gevolg van het oplossen van een milieuknelpunt aan het lint zal worden bijgebouwd (Aa en Hunze).

Meer in het algemeen blijkt dat het ontbreken van grondposities nabij bestaande kernen en linten, het eigenaren vaak onmogelijk maakt om uit te wijken vanwege landschappelijk belang.

Wat betreft locatie op het erf wordt de compensatiewoning voor zover bekend op basis van de beschikbare informatie altijd passend bij de bestaande rooi- en zichtlijnen gepositioneerd. In sommige gevallen wordt teruggevallen op de plaats van de oorspronkelijke bebouwing van voor het te slopen bedrijfspand, zoals in het voorbeeld hieronder (Zuidbargeres, Emmen).



Zuidbarge, Emmen. Terugbouw van een compensatiewoning op de oorspronkelijke plaats van de boerderij. Wat betreft landschapkenmerken past een grotere compensatiewoning overigen beter dan een woning van maximaal 250 m². Bron: gemeente Emmen.

2.3.8 Effecten van de aanvragen

Doordat er nog geen compensatiewoning afgebouwd is, kunnen we geen complete conclusies trekken over de uiteindelijke bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit. Effecten van dit moment kunnen alleen worden gebaseerd op:

- De gesloopte en te slopen bouwwerken.
Paragraaf 2.3.5. geeft aan dat bijna 40.000 m² zal worden gesloopt en dat is winst.
- De tekeningen voor de compensatiewoningen voor die plannen waarvan de procedures is afgerond. Hiervan is een selectie beschouwd, zie de tabel hieronder.

Op basis van de 9 concrete plannen, die wat betreft karakter en hoeveelheid van informatie van elkaar verschillen, is het niet mogelijk generaliserende uitspraken te doen over de kwaliteit van terugbouw in het kader van de ruimte voor ruimte regeling.

Overzicht ontvangen plannen

Gemeente	Locatie	Plankaart bestemmingsplan	Landschappelijk landschapsinpassingsplan	Bouwtekening (aanzicht gevels)
De Wolden	Bazuinerweg	X	X (schets)	
De Wolden	Noorderweg	X		
De Wolden	Koekangerweg	X	X (schets)	
De Wolden	Wolddijk	X		X
Hoogeveen	Coevorderstraatweg		X	X
Hoogeveen	Kerkweg		X	X
Hoogeveen	Kalenberg		X	
Emmen	Middenweg, Veenoord	X	X	
Emmen	Keistraat/ Halvemaanweg, Zuidbarge	X	X	X inclusief tuinplan

Bron: PAU, gemeente De Wolden, gemeente Hoogeveen, Provincie Drenthe

Van de ontvangen en beschouwde locaties zijn van 6 locaties plankaarten van het betreffende bestemmingsplan beschikbaar (Hoogeveen, De Wolden, Emmen-zie boven immers!). In 7 gevallen is een landschappelijk inrichtingsplan gemaakt en in 4 gevallen is tevens een bouwtekening gereed.

- Van zes van de zeven beschouwde gevallen is slechts de plankaart op basis van het bestemmingsplan beschikbaar.
- De beschikbare informatie wat betreft de terugbouw is beperkt en beperkt zich hoofdzakelijk tot kaartmateriaal.

Inpassing

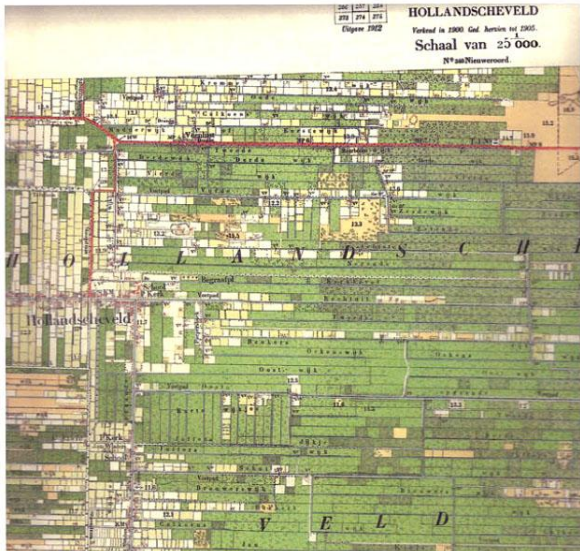
Voor zover de plannen beoordeeld kunnen worden lijkt de inpassing verantwoord en in lijn met de genius loci en waarden van het gebied. Wel dient opgemerkt te worden dat in de meeste plannen geen landschappelijke context is geschetst van de bredere omgeving waarin de aanvrager gevestigd is. Terugkerende elementen in de landschappelijke landschapsinpassingsplannen zijn het handhaven of terugbrengen van de oorspronkelijke rooilijnen, zichtassen en verkavelingstructuur. De laatste wordt hersteld met nieuwe watergangen en hagen of singels met gebiedseigen vegetatie (bomen en struiken). In een enkel geval lijkt een rooilijn enigszins typisch gereconstrueerd, maar aanvullende informatie ontbreekt.

Bebouwing

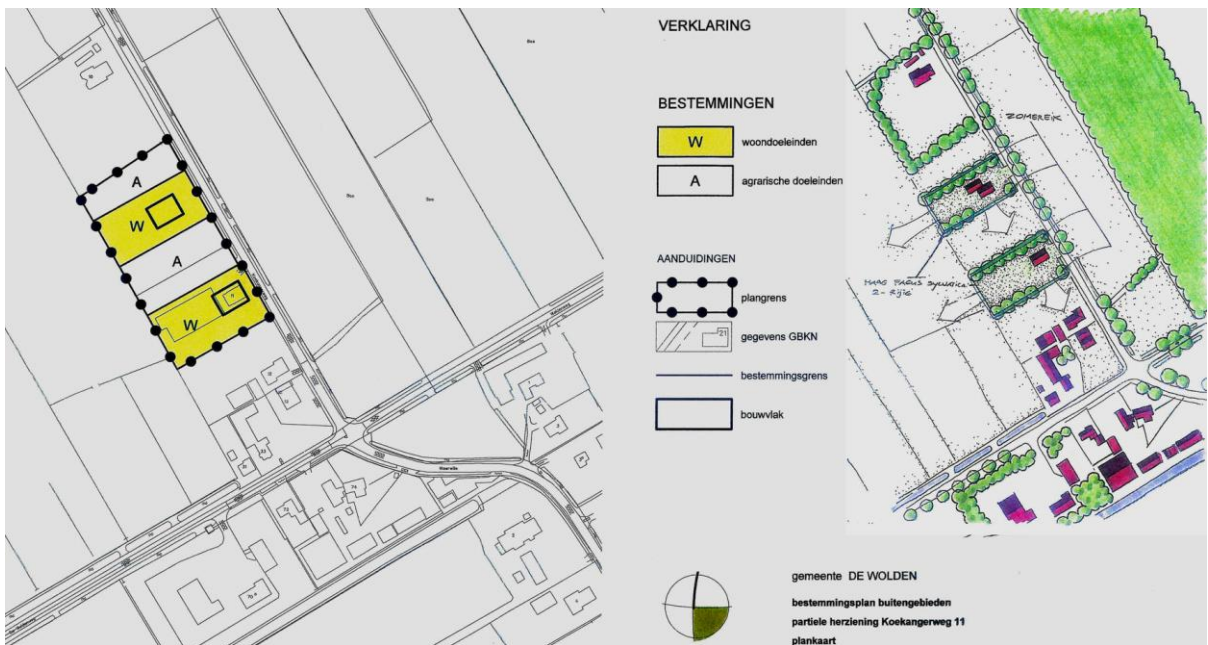
In de ontvangen plannen is van vier aanvragers het nieuwe gevelaanzicht bekend. Het gaat hier steeds om traditionele woningen en woningtypen. Er is geen informatie beschikbaar wat betreft het materiaalgebruik, welke desalniettemin sterk bepalend is voor de beeldkwaliteit.

In een aantal gevallen leidt de plaatsing van een garage op enige afstand van het huis tot zicht op een gesloten façade vanaf de straatkant. Dit had wellicht beter gekund door doorzicht over de kavel tot het land achter de woning mogelijk te maken. Dit zou kunnen leiden tot een meer open landschap. Wat dat betreft is hier middels zichtlijnen wellicht wat te veel uitgegaan van de situatie van de (potentiële) huiseigenaar en niet ook vanuit het oogpunt van landschapsbeleving. Benadrukt dient echter te worden dat ook hier niet voldoende informatie voor handen is voor een zuiver totaalbeeld.

Ter illustratie volgen hieronder twee voorbeelden, het betreft een locatie in Hoogeveen (Coevorderstraatweg) en een locatie in gemeente de Wolden (Koekangerweg).



Coevorderstraatweg (Hoogeveen), oude situatie



Koekangerweg (De Wolden), Bestemmingsplan en landschapinpassingsplan

Hoogeveen over verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de gemeente

“Er zijn nog nagenoeg geen compensatiewoningen opgeleverd. Wel kan op basis van het potentieel aan aanvragen en ervaringen tot dusver het volgende worden gezegd:

1. Het aantal vierkante meters bebouwing in het buitengebied neemt af, doordat er minder bebouwing voor terug komt. Dit is echter niet per definitie een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied.
2. Lang niet in alle gevallen was/is sprake van storende agrarische bebouwing, zeker niet van verloederde gebouwen in het landschap. De verloederde gebouwen behoren vaak tot percelen waar minder dan 1.000 m² staat. De gesloopte agrarische gebouwen hadden ook prima nog gebruikt kunnen worden voor andere doeleinden.
3. Of er sprake is van verbetering staat of valt met de architectonische kwaliteit van de compensatiewoning en inpassing in het landschap. Wij overwegen of we onze welstandscriteria moeten aanscherpen.
4. Levendigheid door toename woningen is een merkwaardig argument. Van bedrijvigheid, zeker agrarische, is meer levendigheid te verwachten. De daadwerkelijke uitvoering van de landschappelijk inpassing dwingen we af via een privaatrechtelijke overeenkomst. De vraag is of dit gaat werken en hoe lang de inpassing stand houdt.
5. De regeling is zowel aantrekkelijk voor ondernemers die willen gaan stoppen als voor percelen waar de bedrijfsbestemming al af is.

Het (bij)sturen van de landschappelijke inpassing kost ons heel veel capaciteit, de vraag is of dit in verhouding staat tot de daadwerkelijke kwaliteitsverbetering. Hetzelfde geldt voor het beoordelen van locaties waar niet op de locatie zelf terug gebouwd kan worden.”

H3 | Enquêteresultaten in breder perspectief

3.1 Bronnen

Het resultaat van de enquête geeft de informatie van gemeenten weer met betrekking tot de ruimte voor ruimte aanvragen.

Dit hoofdstuk plaatst de resultaten in een breder perspectief. Dit extra commentaar met betrekking tot de regeling is samengesteld op basis van:

- De enquête-resultaten
- Interviews binnen en buiten Drenthe (zie bijlage 3) en op basis van gesprekken met de provincie
- Literatuuronderzoek (zie bijlage 1) met betrekking tot de situatie van de ruimtelijke kwaliteit in Drenthe
- Twee discussiebijeenkomsten, op 28 oktober 2009 met deskundigen, provinciale medewerkers en Drentse gemeenten en op 4 november 2009 met de Statencommissie voor het Omgevingsbeleid.
- Een beschouwing van de tot dusver bekende en ontvangen bestemmingsplannen en landschappelijke landschapsinpassingsplannen van aanvragers.
- Een voorbeeldberekening met betrekking tot de kosten en baten van een “gemiddelde” ruimte voor ruimte aanvrager.

Samen geven deze bronnen inzicht in de achtergrond van de enquête-uitkomsten. Het geeft de achterliggende oorzaken weer en brengt daarmee in beeld waar eventueel aanpassingen mogelijk zijn.

3.2 Context van de Drentse regeling

3.2.1 Drenthe: geen reconstructiegebied

Naar aanleiding van ingrijpende veeziektes (onder meer BSE en MKZ) en samenhangende bedrijfsbeëindigingen heeft het Rijk de provincies Gelderland, Overijssel, Limburg en Brabant aangewezen als reconstructieprovincies. De schaal van de problematiek is daar beduidend groter dan in Drenthe. In de provincies Brabant, Gelderland en Overijssel zijn van honderden bedrijven ontsierende schuren gesloopt en per locatie 5 tot 50 woningen teruggebouwd. De ruimte voor regeling is daar dan ook veel proactiever toegepast. De lokale en regionale overheden ondersteunen de sloop na bedrijfsbeëindiging actief en

regisseren de terugbouw van woningen op speciaal toegewezen, grootschaliger locaties bij bestaande dorpen en steden. De omvang van terugbouw bedraagt soms tientallen huizen per locatie.

Drenthe is niet aangewezen als reconstructiegebied, waaruit reeds blijkt dat de situatie in de Drentse landbouwsector minder dramatisch is. Dit kan een oorzaak zijn van:

- a) minder aanvragers voor de regeling in Drenthe.
- b) minder grote noodzaak tot (pro)actieve houding door de overheden, waardoor misschien minder aanvragen succesvol afgerond worden.

3.2.2 Woningmarkt en ruimtelijke ontwikkeling in Drenthe

Het invoeren van de ruimte voor ruimte regeling in Drenthe zelf geeft aan dat de druk op de buitenruimte in Drenthe toeneemt, alsmede de behoefte om ruimtelijke kwaliteit hoger op de provinciale agenda te plaatsen. Tegelijkertijd valt de druk op het buitengebied in vergelijking met andere gebieden in Nederland mee en kan Drenthe bogen op een aantrekkelijk landschap.

Het aantal aanvragen voor de ruimte voor ruimte regeling in Drenthe is relatief laag vergeleken met vergelijkbare regelingen elders. Zo wordt het totaal van 28 aanvragen in de hele provincie Drenthe in onder andere de regio Achterhoek door één gemeente gehaald.

In Drenthe komen aanvragen voor de ruimte voor ruimte regeling vaker voor in de zuidwestelijke helft van de provincie, in en rondom de gemeente Hoogeveen¹⁰. In dit gebied groeien agrarische bedrijven verder door¹¹, en is tevens de woningmarkt steviger dan elders in Drenthe.

De druk op de woningmarkt is een sterke factor wat betreft het aantal aanvragen. Hoe hoger de verkoopprijs van een compensatiewoning, des te hoger de winst die na sloop en herbouw kan worden gerealiseerd. Hierdoor komen de kosten relatief lager te liggen, wat deelname aan de regeling lucratiever en aantrekkelijker maakt.

Dit verklaart tevens het succes van ruimte voor ruimte regelingen in Overijssel, Gelderland en Brabant waar de druk op de huizenmarkt groter is dan in Drenthe. De winst die op een ontwikkeling in het kader van ruimte voor ruimte kan worden gemaakt verschilt dus per locatie. In paragraaf 3.3. zal nader worden ingegaan op de kosten/batenstructuur van aanvragers.

¹⁰ De meeste aanvragen komen voor in zuidwest Drenthe, met name in de gemeente Hoogeveen en gemeente De Wolden, de zuidelijke helft van gemeente Midden-Drenthe met uitloop naar Coevorden.

¹¹ Volgens aanwezigen discussiebijeenkomst ruimte voor ruimte 27 oktober.

Maar ook al is de druk op de woningmarkt wellicht geringer, de aantrekkingskracht van de Drentse leefomgeving maakt dat weer goed. De provincie Drenthe staat immers bekend om het 'Drentenieren' en scoort in menig opzicht hoger op ruimtelijke kwaliteit dan andere provincies.



3.3 Parameters van de regeling

Middels analyse van de Drentse aanvragen van de ruimte voor ruimte regeling en van de ervaringen buiten Drenthe hebben we acht parameters van de regeling kunnen onderscheiden:

1. Sloopnorm
2. Omvang compensatiewoning
3. Locatie van de compensatiewoning
4. Beeldkwaliteit van woning en erf
5. Gebiedstype en genius loci
6. Wijze van omgaan met het landschap
7. Financiële haalbaarheid
8. Toegankelijkheid van de regeling

De parameters zijn als het ware de 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden om de effecten van de ruimte voor ruimte regeling te beïnvloeden. Dit betreft zowel kwantitatieve effecten (aantal aanvragers) als kwalitatieve effecten (de mate van winst voor de ruimtelijke kwaliteit).

3.3.1 Sloopnorm

Uit de enquête blijkt dat er bijna twee keer zoveel aanvragen gehonoreerd zou kunnen worden als de sloopnorm lager zou liggen. De Drentse overheden wegen uiteindelijk de winst van de sloop af tegen de 'aanslag op de open ruimte' door de herbouw van compensatiewoningen. Maar als er voldoende te stellen is tegenover 'compensatiewoningen', is er dan aanleiding om de sloopnorm te wijzigen (in de praktijk: te verlagen)?

- In de tussenevaluatie 2007 is de berekening van Alterra overgenomen. Daaruit blijkt dat de gemiddelde omvang van een Drents boerenbedrijf momenteel 1.200m^2 is. Dit is in de tussenevaluatie 2007 ook als argument aangevoerd om de sloopnorm op 1000m^2 te houden, vanuit de gedachte dat dit voor de meeste bedrijfsbeëindigers haalbaar zou moeten zijn.
- De gemiddelde oppervlak van de te slopen bedrijfsbebouwing is volgens de enquête 1.500m^2 . In de discussiebijeenkomst werd de vraag opgeworpen of het uitgangspunt van 1.200m^2 aan gemiddelde

bedrijfs grootte in Drenthe niet te dicht op de sloopnorm zou zitten, zodat aanvragers al snel niet meer in aanmerking voor de 1.000 norm zouden komen als zij gedeelten laten staan. Dit zou een reden kunnen zijn dat de gemiddelde bedrijfs grootte van aanvragers hoger is dan de gemiddelde omvang van een boerderij in Drenthe.

- LTO Noord heeft sinds het begin van de regeling gepleit voor een sloopnorm van 750 m². Te verwachten valt dat de kleinste bedrijven relatief vaker beëindigd worden. LTO Noord vreesde dat juist die kleinste bedrijven anders niet voor de criteria in aanmerking zouden kunnen komen, terwijl zij wel vaker een beroep op de regeling doen dan grote agrarische bedrijven.

Wellicht is de *gemiddelde bedrijfs grootte* dus niet zo'n goede indicator. De regeling is vooral bedoeld voor de verwijdering van verouderde, ontsierende schuren die niet in de landschappelijke structuur ingepast zijn. Vaak zijn die oude schuren ook het kleinst. Het gevolg is dat de sloopnorm niet gehaald wordt en de lelijke schuren blijven staan. Dit pleit voor het *loslaten van de sloopnorm van 1000m²*.

Daar mag wel compensatie tegenover staan. In hoofdstuk 4 worden diverse oplossingen voor landschapsverrijking of kwaliteitsverbetering beschreven, die andere partijen gebruiken als randvoorwaarde bij de ruimte voor ruimte regeling met een soepeler sloopnorm. De sloopnorm blijkt vaak een discussiepunt te vormen in het debat over de ruimte voor ruimte regeling. Doelstelling van de regeling is echter niet sloop, maar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De sloopnorm is slechts één van de acht beschreven parameters die van invloed zijn op de uitkomst van de regeling.

Indien de sloopnorm een obstakel vormt in plaats van middel om de ruimtelijke kwaliteit een impuls te geven, kan verevening een uitkomst bieden om toch te komen tot een kwaliteitsimpuls.

Verevening

Zowel in Gelderland als in Overijssel wordt het principe van de verevening toegepast. Het gaat hier om landschappelijke investeringen door particulieren of agrariërs wanneer een nieuwe woning is gerealiseerd nadat landschapsontsierende bebouwing is verwijderd. Verevening kan een voorwaarde zijn, bijvoorbeeld op basis van gesloopte en/of gerealiseerde oppervlakte of inhoud. Daarnaast kan verevening een oplossing zijn indien niet volledig voldaan kan worden aan gestelde sloopnormen. In het laatste geval wordt dit meestal gecombineerd met een ondergrens. Dit kan een norm zijn (een aantal vierkante meters) of een percentage (minimaal de helft van de bedrijfsbebouwing moet worden gesloopt –dus maximaal 50% verevend). Bij verevening is altijd maatwerk geboden.

3.3.2 Omvang compensatiewoning

Een tweede parameter die de uitkomst van de ruimte voor ruimte regeling beïnvloed is de omvang van de compensatiewoning. Hoe groter de woning, des te meer winst er kan worden gerealiseerd. Dit kan het aantal aanvragen verhogen.

Afhankelijk van de gebiedskwaliteiten (*genius loci*) kan er voor gekozen worden passende terugbouw te realiseren. In het eerder genoemde voorbeeld van de case op de Bargerres in Emmen werd door de betrokken landschapsdeskundigen aangegeven dat een grotere compensatiewoning gezien de gebiedskenmerken passender was geweest.

Op dit moment houden de gemeenten zich vrij nauw aan de provinciale maximumnorm¹² van 250 m². Aansluitend bij de context van de omgeving, kan dit in het ene geval te groot, in het andere geval te klein zijn. Een aantal gemeenten speelt hier al wel op in door bijvoorbeeld in een lint grotere en passender bouwvolumes toe te staan of door ook bijgebouwen in de 250 m² op te nemen.

¹² In de provinciale voorbeeldregeling is een uitzondering opgenomen dat indien gemotiveerd de omvang hoger mag zijn indien noodzakelijk voor het gebruiksdoel en passend in de omgeving.

3.3.3 Locatie van de compensatiewoning

In verreweg de meeste gevallen is sprake van terugbouw van de compensatiewoning op de kavel. In principe kan meer recht worden gedaan aan de ruimtelijke kwaliteiten door per locatie te bezien in hoeverre terugbouw elders beter aansluit bij de gebiedskwaliteiten. Dit is echter niet altijd een optie omdat de aanvragers lang niet altijd over grond elders –op geschiktere locaties- beschikt. De grondpositie van de eigenaar kan in dat geval een belemmering vormen.

Een mogelijke oplossing van dit probleem is het reserveren van grond nabij kernen en linten door gemeenten en of provincie. Op basis van een inventarisatie kunnen hiertoe kansrijke gronden worden aangewezen, die al dan niet in beheer worden gegeven van een provinciale makelaar, gemeente of ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte. Dit principe is op grote schaal toegepast in Brabant (zie hoofdstuk 4).

Onder kansrijke gronden wordt niet enkel een gunstige economische locatie verstaan, de nieuwe kavels en panden moeten immers een kwaliteit toevoegen aan het buitengebied. Te denken valt aan herstel (of voortzetting) van bestaande lintbebouwing of oneigenlijke open ruimtes in dorpskernen.

3.3.4 Beeldkwaliteit van woning en erf

De uiteindelijke gerealiseerde beeldkwaliteit van woning en erf bepaalt nadrukkelijk de uitkomst van de regeling. Dit is een belangrijk argument om met zorg om te gaan met het aanvraagproces, zodat ook de aanvragers zelf nadrukkelijk bewust worden gemaakt van hun omgeving.

Gezien het aantal op dit moment beschikbare terugbouwplannen in Drenthe kan nog geen oordeel worden geveld over de beeldkwaliteit van de nieuwe woningen en erven.

Zowel wat betreft betrokkenheid als in financiële zin kunnen aanvragers en overheid een gemeenschappelijk belang in de ruimte voor ruimte regeling vinden. Een kwalitatieve investering in de directe omgeving van een huis kan immers de waarde van een pand ook verhogen.

Gemeenten binnen en buiten Drenthe geven aan niet in alle gevallen tevreden terug te kijken op de tot stand gekomen of voorgenomen beeldkwaliteit van een kavel en compensatiewoning. Desalniettemin zijn deze gevallen in de minderheid en leert de ervaring dat een sterke focus op de proceskwaliteit van de aanvraagprocedure in zichzelf reeds leidt tot goede uitkomsten. Dit betekent maatwerk en het investeren in overleg en relaties met aanvragers. Ook op

individueel niveau kunnen dus binnen gestelde kaders maatwerkafspraken worden gemaakt, welke op basis van onderling vertrouwen en privaatrechtelijke overeenkomsten tot gedragen resultaten leiden.

3.3.5 Gebiedstype en genius loci

De ruimte voor ruimte regeling maakt wat betreft toepassing geen verschil naar gebiedstype. Ruimtelijke kwaliteit in de Veenkoloniën bestaat echter uit heel andere componenten dan op de Hondsrug. De huidige ruimte voor ruimte regeling houdt slechts in beperkte mate rekening met gebiedskenmerken door middel van een extra beloning voor het slopen van bedrijfsbebouwing in of nabij de EHS of bepaalde POP II zones, en het vragen van een landschappelijk landschapsinpassingsplan. Hier lijkt ruimte voor verbetering te zijn, dit wordt treffend verwoord door een gemeente:

Compensatiewoningen in open gebied

“Het is nu volgens mij nog niet voorgevallen, maar te zijner tijd zal voor een "moderne" boerderij (ligboxenstal, werktuigenberging, dienstwoning, dus geen traditionele boerderij met in pandige dienstwoning), toepassing van de regeling ook gevraagd kunnen worden. Na toepassing van de regeling, zouden er dan twee (relatief kleine) woningen in een (waarschijnlijk) open gebied staan. Dit lijkt mij niet wenselijk, maar hierover is niets opgenomen in de regeling”

Bron: Vragenlijst Evaluatie Ruimte voor Ruimte regeling Drentse gemeenten, Bureau PAU

Op basis van het (nieuwe) omgevingsbeleid kan de provincie zones en gebieden aanwijzen waarbinnen ruimte voor ruimte een gebiedseigen karakter krijgt, met aangepaste spelregels. De uitkomst van de ruimte voor ruimte regeling is dus mede afhankelijk van het gebiedstype en de genius loci.

3.3.6 Wijze van omgaan met het landschap

De zesde parameter die van invloed is op de ruimtelijke kwaliteit binnen het kader van de regeling is de wijze waarop met het landschap wordt omgegaan. Een strikte toepassing van normen en richtlijnen zal er in het algemeen voor zorgen dat minder aanvragers uiteindelijk in aanmerking komen voor de regeling. Dit geldt zeker wanneer het een kwetsbaar gebied betreft met veel restricties ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen. Sommige gebieden zijn echter robuuster van aard of bieden meer of andere mogelijkheden. Een coulanter ruimte voor ruimte beleid zal kunnen leiden tot

meer aanvragen. Opgemerkt dient te worden dat vaker toepassen geen doel van de regeling is, dit is immers de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Bredere doelstelling

Provincie en gemeenten interpreteren de ruimte voor ruimte regeling in enge zin en passen de regeling ook vrij letterlijk toe. Bij het toepassen van de ruimte voor ruimte regeling worden veelal ook andere doelstellingen verwezenlijkt, bijkomende voordelen.

Het gaat om bijvoorbeeld:

1. Oplossen van ammoniakknelpunt in een dorpslint,
2. Verplaatsing van bestaande bedrijvigheid naar een voor zowel het bedrijf als het landschap (natuurgebied) betere plek (uitplaatsing)
3. Opvangen van de autonome groei van een dorp (eigen jeugd) c.q. lokale behoefte aan seniorenwoningen.

Door deze voordelen niet als 'bijkomend' maar als zelfstandige (sub)doelen te beschouwen en mee te wegen, kunnen de voordelen groter zijn dan de nadelen. Dit kan leiden tot het wel succesvol toepassen van de regeling in een geval waarbij niet strikt aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

Door meerdere doelstellingen tegelijk te bedienen, kan er dus sprake zijn van een win-win situatie voor zowel de ruimtelijke kwaliteit als een subdoelstelling. Daarbij moet echter wel gewaakt worden voor oneigenlijk gebruik van de regeling. Diverse gemeenten en provincies buiten Drenthe hebben de stap om ook knelpunten op te lossen, met succes, reeds genomen. De ervaringen en ontwikkelopties van hen worden besproken in hoofdstuk vier.

3.3.7 Financiële haalbaarheid

De Drentse gemeenten houden niet systematisch bij hoeveel aanvragers afhaken en waarom. Toch noemen veel gemeenten bij navraag het financiële aspect als minder aantrekkelijk voor aanvragers.

Reeds in de Voorbeeldregeling staat voorgerekend dat de regeling niet altijd financieel rendabel is. Dit geldt zeker voor saldering, omdat de winst bij de sloop van meerdere schuren snel slinkt of negatief wordt.

De kosten voor sloop moeten worden voorgeschoten, hetzelfde geldt voor het inhuren van externe deskundigen zoals landschapsarchitecten of adviesbureaus. Deze kosten zijn relatief hoog. Gemeenten bieden geen tegemoetkoming of kostenregeling aan. Pas bij terugbouw kan winst worden behaald, afhankelijk van de lokale situatie van de huizenmarkt.

Uit bovenstaande blijkt dat de risico's lastig in te schatten zijn. Temeer omdat bedrijfsbeëindiging een harde voorwaarde is. Het opheffen gaat gepaard met complexe fiscale exercities die de administratieve last van een ruimte voor ruimte aanvraag niet minder maken. Daarnaast dient niet te worden vergeten dat bedrijfsbeëindiging vaak een emotionele zaak is voor een boer.

Een gemeente geeft aan "toch krijgen we wel mensen op bezoek die informeren, maar vaak leidt dit niet tot een concrete aanvraag. Ik veronderstel dat door mogelijke gegadigden de regeling aangegrepen wordt geld te genereren om bijvoorbeeld elders iets nieuws te beginnen. Waarschijnlijk zal in de praktijk blijken dat de regeling minder lucratief is dan verwacht".

Hieruit volgt niet noodzakelijkerwijs dat aanvragers enkel uit zijn op financieel gewin. De winst moet immers in voldoende verhouding staan tot de tijd en moeite die een ruimte voor ruimte aanvraag, gecombineerd met het proces van bedrijfsbeëindiging, kost.

Zolang er wat betreft ruimtelijke kwaliteit voldoende winst wordt geboekt, kan een financiële impuls deelname aan de ruimte voor ruimte regeling stimuleren. Verschillende opties hieromtrent komen verderop aan bod. Gedacht kan worden aan zowel een subsidie of verruiming van de mogelijkheden om binnen de ruimte voor ruimte regeling minder kosten te maken. In bijvoorbeeld Overijssel wordt gratis externe deskundigheid ter beschikking gesteld.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegevens van de kosten en baten van deelname aan de ruimte voor ruimte regeling van een aanvrager met sloop van 1.000 m². Voor de diverse kengetallen is uitgegaan van Drentse gemiddelden. In het overzicht zijn zowel de financiële als fiscale aspecten van de bedrijfsbeëindiging meegenomen.

Kosten	Hoeveelheid		Prijs	Subtotaal
boekwaarde gebouwen	1	pst	p.m.	p.m.
saneren schuren	1	pst	p.m.	p.m.
sloop schuren	1.000	m2	€ 25,00	€ 25.000,00
erf/ kavel opruimen	500	m2	€ 5,00	€ 2.500,00
saneren terrein	1	pst	p.m.	p.m.
landschappelijk landschapsinpassingsplan	1	pst	€10.000,00	€ 10.000,00
landschappelijke aanpassingen	1	pst	€ 2.500,00	€ 2.500,00
inschakelen adviseurs	1	pst	€ 5.000,00	€ 5.000,00
inrichten als bouwkavels + toegang	450	m2	€ 15,00	€ 6.750,00
belasting bedrijfsbeëindiging	1	pst	p.m.	p.m.
belasting bedrijfswoning (naar privé)	1	pst	p.m.	p.m.
BTW voordelen/ nadelen	1	pst	p.m.	p.m.
belastingen bouwrecht	52	%	€ 20,00	€ 21.840,00
totaal				€ 73.590,00

Opbrengsten	Hoeveelheid		Prijs	Subtotaal
kavel uitgifte 1	625	m2	€ 150,00	€ 93.750,00
totaal				€ 93.750,00

totaalsaldo (excl. p.m.-posten)				€ 20.160,00
--	--	--	--	--------------------

Bron: D. Inden, Estheticon

Meestal zal een agrariër pas dan tot bedrijfsbeëindiging overgaan als de (rest)waarde van gebouwen na afschrijvingen op de bedrijfsbalans nihil is. Niettemin kan er een boekwaarde resteren die ten laste komt van het totaalsaldo, waardoor de impuls om aan de ruimte voor ruimte regeling kleiner wordt (er is immers minder winst). Hetzelfde geldt voor mogelijke kosten die voortvloeien uit saneren, wanneer de ondergrond vervuild is of bij bijvoorbeeld asbest.

Voor de fiscale gevolgen voor zowel bedrijf als privé is het raadzaam in een vroeg stadium een fiscalist dan wel fiscaal jurist in te schakelen. De mogelijke belasting voor- of nadelen bij bedrijfsbeëindiging zouden eigenlijk buiten dit kader afgewogen moeten worden, omdat hiervan bij bedrijfsbeëindiging altijd sprake is, of nu wel of niet wordt deelgenomen aan de ruimte voor ruimte regeling. Het kan zinvol zijn om de bezittingenpositie (zakelijk/privé) gunstig te verdelen en een dergelijke transitie naar de nieuwe situatie in fasen te laten verlopen. Het verschuldigde bedrag aan belastingen is van geval tot geval zeer verschillend, afhankelijk van de bedrijfssituatie.

In de voorbeeldberekening is het netto resultaat ongeveer 20.000 euro. Dit betreft gelijk de financiële speling wanneer extra kosten gemaakt moeten worden, zoals die posten waarbij in de tabel “p.m.” staat vermeld.

De financiële haalbaarheid verschilt naar:

- Vermogenspositie van de aanvrager ten tijde van de bedrijfsbeëindiging (t.a.v. de fiscale lasten)
- Lokale woningmarkt
- Eisen en richtlijnen (waar kosten uit voortvloeien) van de betreffende gemeente en het betreffende gebied (wel/ geen EHS, etc.)
- Omvang nieuwe kavel en compensatiewoning(en)
- Aard van de voorinvesteringen (sloop, saldering, sanering, inhuren externe deskundigheid, etc.)

Geconcludeerd kan dus worden dat de financiële aantrekkelijkheid voor aanvragers erg kan verschillen en vermoedelijk bijdraagt tot het afzien van deelname. De provincie kan dit ondervangen door de regeling financieel aantrekkelijker te maken door een financiële bijdrage, of door het omlaag brengen van de kosten.

De provincie kan bijvoorbeeld “in natura” bijdragen door gratis deskundigheid en begeleiding voor aanvragers beschikbaar te stellen. Gemeenten kunnen zelf de kosten dragen voor een herziening van het bestemmingsplan. Voor sloop of landschapsinrichting kan subsidie gegeven worden.

3.3.8 Toegankelijkheid van de regeling

In alle gemeenten ligt het initiatief bij de aanvrager. De toegankelijkheid van regeling zou verbeterd kunnen worden in Drenthe door aanvragers meer wegwijs te maken in de doelstellingen en randvoorwaarden van de regeling. Dit zou met name sturend kunnen zijn voor de verwachtingen van aanvragers. Informatie is niet altijd direct beschikbaar, zoals bijvoorbeeld extra welstandscriteria. Vooraf meer en duidelijker communiceren kan de kwaliteit van een eerste aanvraag sterk verbeteren, omdat de gemeente niet achteraf de aanvrager hoeft te wijzen op onvolkomenheden.

De regeling kan daarnaast toegankelijker worden gemaakt door samen met aanvragers (keukentafelgesprekken) te kijken welke oplossing het meest recht doet aan de omgevingskwaliteiten. Dit kan uiteindelijk zijn beslag krijgen in maatwerkafspraken met een aanvrager, waardoor vooraf al een gezamenlijk gedragen eindbeeld duidelijk is.



H4 | Ontwikkelopties voor ruimtelijke kwaliteit

Dit hoofdstuk laat zien dat er allerlei werkwijzen mogelijk zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt naar reconstructiegebieden en andere gebieden. De aanpak in reconstructiegebieden is ingrijpender en unieker dan in de andere gebieden, maar daardoor ook minder toepasbaar op Drenthe.

4.1 Ontwikkelopties Noord Nederland

4.1.1 De ruimtelijke waardenkaart van Emmen

De gemeente Emmen heeft in 2008/2009 een Ruimtelijke Waardenkaart (RWK) opgesteld, waarin vanuit een historische opbouw de ruimtelijke structuren en elementen worden vastgelegd. Hier is nog geen waardeoordeel aan verbonden. Of nieuwe ontwikkelingen wel of niet passen, hangt meer van de context af dan van de ontwikkeling zelf. Zo past bijvoorbeeld een silo niet in een zichtlijn of verlengde van een vaart, terwijl het minder verstoring oplevert als de silo net buiten het lijnenpatroon valt.

Met behulp van die kennis is de 'genius loci' te bepalen en daarop verder te anticiperen bij nieuwe ontwikkelingen. Zowel bij het toevoegen als verwijderen heeft consequenties.

De Ruimtelijke Waardenkaart is opgesteld voor de gehele gemeente Emmen, die een groot grondgebied heeft. De schaal is daarom nog dusdanig grof, dat het geen pasklare antwoorden biedt op inpassingvraagstukken. Voorbeeld uitwerkingen of detailuitwerkingen op maat kunnen dat wel, en kunnen dankzij de basis van de RWK relatief snel geproduceerd worden. Gedacht wordt ook aan het maken van voorbeelduitwerkingen per gebiedstype, zodat een handreiking voor gebiedsontwikkelingen beschikbaar is. Dit is op dit moment nog niet gedaan.

4.1.2 Friesland

De provincie Friesland heeft een ruimte voor ruimte regeling opgenomen in het provinciaal streekplan. Dit is echter recent en alleen de gemeente Opsterland maakt hier gebruik van. De gemeenteraad moet nog besluiten om de regeling te implementeren in het gemeentelijk beleid.

Ook Friesland heeft een platform om te komen tot ruimtelijke kwaliteitsverbetering: Atelier Fryslân. Dit is een onafhankelijk werkatelier dat gevraagd en ongevraagd adviezen geeft, inspireert en stimuleert. Het atelier heeft geen controlerende of toetsende taak, maar zal ideeën ontwikkelen en adviseren in de beginfase van ruimtelijke planvorming. In principe kan iedereen die actief is op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld overheden, projectontwikkelaars, dorpsbelangen en dergelijke, een vraag om advies indienen bij het atelier (atelierfryslan.nl, 2009)



4.2 Ontwikkelocties Overijssel

4.2.1 Van Reconstructie naar Rood voor Rood

Overijssel was een van de reconstructieprovincies. De provincie Overijssel heeft zich met succes ingespannen om een sloopnorm van 850 m² te kunnen hanteren in het kader van de ruimte voor ruimte regeling. Terugbouwen op de kavel was echter niet toegestaan, in plaats daarvan werd door het Rijk een verruiming van het provinciaal woningcontingent gegund dat gerealiseerd diende te worden bij de 5 grote steden en 2 regionale centra. Met terugbouw werden de sloopkosten gefinancierd. Aanvankelijk zijn deze kosten door het Rijk voorgeschoten.

De ruimte voor ruimte regeling is in Overijssel ondertussen beëindigd. Als opvolger c.q. aanvulling is een rood voor rood regeling in het leven geroepen. De rood voor rood regeling was vergelijkbaar met de ruimte voor ruimte regeling in Drenthe. Hiertoe mocht wel worden teruggebouwd op de kavel.

In de rood voor rood regeling is de sloopnorm van 850 m² gehandhaafd. De aanvrager is verplicht een deel van de winst van de kavel te investeren in ruimtelijke kwaliteit. De sloopkosten a 25 euro per vierkante meter en 30% gecorrigeerde vervangingswaarde mag hierop in mindering worden gebracht. Het overige bedrag is gereserveerd voor de genoemde investering. Indien een aanvrager in overeenstemming met de gemeente geen mogelijkheden tot zinvolle investering ziet, wordt dit bedrag gestort in een gemeentelijk fonds ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Recent (eind 2009) heeft de provincie Overijssel heeft het streekplan, verkeer- en vervoerplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan samengevoegd tot één Omgevingsvisie (O₂). De rood voor rood regeling is hierin vervangen door een breder instrument: de Kwaliteitsimpuls Groene omgeving. Dit is een *“eenduidige bundeling van diverse bestaande regelingen als rood voor rood, rood voor groen, VAB’s, landgoederen, etc”*.

4.2.2 Gemeente Hof van Twente

De *gemeente Hof van Twente* geeft aan dat aanvankelijk 60 geïnteresseerden zich hebben gemeld. Na verloop van tijd werd de inhoud van de regeling duidelijker zodat uiteindelijk 20 aanvragen daadwerkelijk in behandeling zijn genomen. Enkele hiervan zijn reeds gerealiseerd. Aan een aanvraag kleven dergelijk veel haken en ogen dat een aanvrager zich bewust moet zijn van de (on)mogelijkheden. De gemeente vraagt een bouwplan en erfinrichtingsschets. Deskundigheid, advies en bijvoorbeeld ook asbestverwijderingskosten worden door de gemeente geaccepteerd als bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Deze kosten mogen dan ook meegeteld worden.

De gemeente geeft aan dat op elke rood voor rood aanvraag twee tot drie herbestemmingen in het kader van VAB staan. Dit percentage ligt in ieder geval hoger dan in Drenthe. De hoogte van de sloopkosten en een extra woning op het erf worden genoemd als belemmeringen om aan het rood voor rood programma mee te doen. Een vaak voorkomend misverstand is dat aanvragers te snel denken dat twee woningen mogen worden teruggebouwd, daarnaast bestaat vaak de wens om de nieuwe woning uit de buurt van de bestaande woning te realiseren. Vanuit landschappelijk oogpunt is dit echter vaak ongewenst.

4.2.3 Kwaliteitsimpuls groene omgeving

Per 1 juli 2009 is Overijssel afgestapt van de rood voor rood regeling en heeft als alternatief de “kwaliteitsimpuls groene omgeving” ontworpen. Aanleiding hiervoor vormde vooral het ongewenste effect van het zoeken naar bijtelbare bijgebouwen door aanvragers om toch te komen tot de minimale sloopnorm. De provincie heeft de stap genomen om de sloopnormen los te laten. Het is aan de gemeenten om voortaan te bepalen of in voldoende mate voldaan is aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Inhoudelijk mag er geen scheve verhouding ontstaan tussen rood en groen/blauw.

4.2.4 Landschapskwaliteit en ervenconsulenten

Evenals de provincie Gelderland zet Overijssel “ervenconsulenten” in om bedrijfsbeeindigers kosteloos te ondersteunen. Inpassing van nieuwbouw in het landschap is voor hen een belangrijke taak. Het spaart de aanvragers tevens kosten voor het inhuren van deskundigen zoals een landschapsarchitect of – adviesbureau. In het kader van ruimtelijke kwaliteitsontwikkeling is Overijssel erg actief, onder meer door het aanstellen van een Provinciale landschapskwaliteitsbewaker en het Atelier Overijssel. Dit heeft onder meer geresulteerd in het Werkschrift Ruimtelijke kwaliteit Overijssel: een provinciale verkenning naar het begrip ruimtelijke kwaliteit.

4.3 Ontwikkelopties Gelderland

In Gelderland heet de ruimte voor ruimte regeling “rood voor rood”. In het streekplan van 2005 heeft de regeling een regionale invulling gekregen. De provincie sluit Regiocontracten af met de besturen van zes regio's in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). De provincie wil in de regio's projecten ondersteunen die voortvloeien uit het Streekplan en de omgevingsplannen. Op dit moment zijn vijf regionale gebiedsplannen goedgekeurd en kent de rood-voor-rood regeling dan ook onderscheidende regionale invullingen. Conform de Wet ruimtelijke ordening (Wro) laat de Provincie de sturing en afwegingen met betrekking tot de rood-voor-rood regelingen aan de gemeenten over. De Provincie ondersteunt de regio's door middel van gratis advies door erfconsulenten voor aanvragers.

4.3.1 Gemeente Lochem

De gemeente Lochem wil primair agrarisch blijven. In de gemeente loopt een studie om tien boerenbedrijven geclusterd terug te bouwen aan een kleine kern of als nieuwe kern. Hierdoor worden geen compensatiewoningen gebouwd in het open landbouwgebied. Op deze wijze komt landbouwstructuurversterking tot stand doordat de sector meer ruimte krijgt en de boerderijen in de dorpen het agrarische karakter van de dorpen in stand houden. Hierbij wordt gekeken naar vergelijkbare initiatieven in Brabant en Gelderland.

4.3.2 Gemeente Berkelland

Gemeente Berkelland is een voorloper op het gebied van reconstructieplannen en heeft daardoor bijzondere ervaring ten aanzien van de ruimte voor ruimte regeling opgedaan. Momenteel loopt hier een pilot met een sloopregeling waarbij helemaal niet wordt teruggebouwd.

In eerste instantie was de animo voor deelname aan de rood-voor-rood regeling niet groot door de complexiteit van de procedure en de hoge eisen in het beleid. De gemeente heeft daarom besloten de regeling toegankelijker te maken, onder meer door ruimte te scheppen door middel van verevening indien minder 1.000m² wordt gesloopt. De inkomsten uit verevening worden ondergebracht in een gemeentelijk landschapsfonds waaruit overige landschapsmaatregelen worden betaald.

Het eerste gesprek met aanvragers verloopt vaak enthousiast. Voor veel eigenaren is het echter financieel aantrekkelijker om vijf jaar door te zetten tot de leeftijd van 65 jaar is bereikt: dit is bij bedrijfsbeëindiging gunstiger in

verband met belastingafdracht. Daarnaast duurt de doorlooptijd van een procedure lang en is bij aanvang niet duidelijk wat de baten en lasten van het gehele project zullen zijn. Om dit te ondervangen is bij de Achterhoekse gemeenten, waaronder Berkelland, een gebiedsmakelaar in dienst. Ondanks inspanningen van de gemeente is de ervaring dat agrariërs wat terughoudend zijn, zeker wanneer het gaat om samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak. Over de gemeentegrens ziet Berkelland pragmatischer voorbeelden vanuit de agrarische sector.

Uitgangspuntennotitie gemeente Berkelland (bestemmingsplan buitengebied)

De gemeente Berkelland heeft in een uitgangspuntennotitie een kader geschetst voor alle activiteiten rondom bedrijfsbeëindiging en herbestemming van agrarische bedrijven. In principe mag voor elke 1.000 m² sloop een woning worden teruggebouwd. Wordt er minder maar minimaal 750m² gesloopt, dan dient elke m² minder te worden verevend door evenredige investeringen in het landschap. Wat betreft inpassing moet voldaan worden aan de handreiking "Achterhoekse erven veranderen" van het Gelders Genootschap en de regionale beleidsnotitie van de Regio Achterhoek: Functies zoeken plaatsen zoeken functies.

In het bestemmingsplan worden verschillende thema's aangestipt, waaronder functieverandering naar wonen en functieverandering naar werken. Onder functieverandering naar wonen vallen drie onderwerpen, te weten boerderijsplitsing/ woningsplitsing, hergebruik van bestaande bebouwing en vervangende nieuwbouw. Onder functieverandering naar werken vallen de onderwerpen verevening bij beroep en bedrijf aan huis, bijgebouwen, inwoning bij mantelzorg en niet-agrarische bedrijven in het buitengebied. Steeds is per onderscheiden zone aangegeven wat wel en niet mogelijk is. De zones lopen van landbouwontwikkelingsgebied via multifunctionaliteit en verweving naar EHS-natuurzones.

4.3.3 Menukaarten Regio Achterhoek

In het document "*Functies zoeken plaatsen zoeken functies*" verwoorden de in de Regio samenwerkende gemeenten hun visie op het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied. Er worden voor de regio karakteristieke landschappen onderscheiden en prioriteiten gelegd. Het principe van verevening wordt geïntroduceerd. Er worden diverse ingrediënten benoemd die kunnen bijdragen aan ruimtelijke kwaliteitsverbetering waarbij expliciet wordt gesteld dat andere vormen tot verevening ook mogelijk zijn. Hierbij wordt een beroep gedaan op het eigen initiatief van betrokken partijen. Mogelijkheden zijn onder andere sloop, groene herbestemming, financiële bijdragen, enz. Een

speciale methodiek waarbij gebruik wordt gemaakt van zogenaamde “menukaarten” maakt het voor betrokkenen mogelijk om binnen het regionaal ontwikkelde kader aan de slag te gaan. Ook voor de bestaande niet-agrarische bedrijvigheid wordt een gewenst ontwikkelingsperspectief geschetst.

4.4 Ontwikkelopties Noord-Brabant

4.4.1 Noord-Brabant

In Brabant is de toepassing van de ruimte voor ruimte regeling grootschaliger dan in Drenthe. Het gaat hier om vijf tot circa vijftig woningen die per locatie worden teruggebouwd. De provincie Brabant heeft voor de uitvoering van de ruimte voor ruimte regeling een pps-constructie opgericht: de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte CV. Hierin nemen de volgende partijen deel: Provincie Noord-Brabant, OPP van de Bank Nederlandse Gemeenten, NIB-Capital Bank (Nationale Investeringsbank) en Grontmij.

De provincie Noord-Brabant heeft de Ruimte voor Ruimteregeling uitgewerkt in het Streekplan Brabant 2002 ‘Brabant in Balans’. De ontwikkeling van de Ruimte voor Ruimtekavels wordt daarin toegestaan op passende locaties met als voorwaarde dat ook hier de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd. In het streekplan wordt de regeling toegelicht en worden de voorwaarden voor toepassing van de regeling genoemd.

De Ruimte voor Ruimtekavels moeten aansluiten bij de bestaande bebouwing. In de praktijk komt dit erop neer dat waar de bedrijfsbedrijfsbeëindiging en de sloop van de bedrijfsbebouwing plaatsvindt bijna nooit de Ruimte voor Ruimtekavels kunnen worden ontwikkeld. De meeste intensieve veehouderijen liggen in het landelijk gebied en meestal ver van bestaande woonbebouwing. De loskoppeling van de locatie van de sloop van de stallen en de realisering van de woningbouw zorgt ervoor dat niet her en der in het landelijk gebied nieuwe woningen verschijnen.

Op beperkte schaal kent de provincie Noord-Brabant op dit moment nog een eigen Ruimte voor Ruimte regeling waar veehouders onder bepaalde condities gebruik van kunnen maken. Daarbij is het nog steeds mogelijk bouwtitels te verkrijgen door sloop van stallen, maar wordt geen vergoeding meer toegekend voor de daarbij ingeleverde mestrechten¹³. De regeling Ruimte voor Ruimte is later aangevuld met een tweetal andere regelingen:

¹³ Voor de opkoop van mestproductierechten (bedrijfsbeëindiging) was tot en met 2002 een bedrag van € 300 mln. Beschikbaar voor alle reconstructieprovincies. Voor de sloopvergoeding heeft het rijk geen geld opzij gelegd. Deze vergoeding wordt gefinancierd vanuit de extra woningbouwmogelijkheden die het rijk heeft toegekend aan de betrokken provincies. Dit alles is vastgelegd in het zogenaamde Pact van Brakkenstein (www.ruimtevoorroimte.com)

1. De verplaatsing en sanering van de glastuinbouw uit kwetsbare gebieden;
2. De “verbrede aanpak Ruimte voor Ruimte”, waaruit bovenstaande provinciale regeling betaald wordt, en waaruit tevens een vergoeding betaald wordt van € 400.000,- aan gemeenten die tenminste 30 Ruimte voor Ruimte kavels hebben gerealiseerd. Deze vergoeding is bedoeld voor overige sanering in het buitengebied. De gelden van deze twee aanvullende regelingen worden terug verdiend door het ontwikkelen van nog eens 600 Ruimte voor Ruimte kavels.

Bron: www.ruimtevoorruijnte.com

4.4.2 Gemeente Rucphen



Het meest geschikt voor vergelijking met Drenthe lijkt de *gemeente Rucphen*. Het gaat hier om kleinere aantallen en hoewel dichtbij de Belgische grens kent de gemeente oude hoogveenontginningen met kanaaldorpen. Deze zijn echter minder jong dan de veenkoloniën in Drenthe. Navraag leert dat de gemeente wat betreft landschapstypen nog geen onderscheid maakt. In de gemeente Rucphen is het ruimte voor ruimte programma pas sinds 2008 van kracht. Er zijn op dit moment 10 aanvragen.

Omdat direct veel animo aanwezig is om gebruik te maken van de regeling wordt gewacht op een kaart waarop clusters zijn aangebracht waarbinnen ruimte voor ruimte woningen gerealiseerd mogen worden. Er wordt zoveel mogelijk teruggebouwd binnen deze clusters (bestaande kernen en bebouwingsstructuren). Een visuele inspectie van de provincie heeft geleid tot het aanwijzen van deze clusters, voornamelijk behoud van het ensemble, zichtlijnen en landschappelijke structuur is bij het aanwijzen leidend geweest. De kaart ligt ter bestudering (van o.a. hindercirkels) bij de regionale milieudienst. De gemeente beoordeeld uiteindelijk zelf of een woning goed in het landschap wordt ingepast.

Interessant voor Drenthe is de loskoppeling van bouwtitels. Agrariërs die stoppen met hun bedrijf kunnen afzien van doorverkoop aan derden (met als gevolg een bestemmingswijziging) en tevens ook afzien van het ontwikkelen van een compensatiewoning. In plaats daarvan wordt een bouwtitel verkocht aan de ontwikkelmaatschappij. Hierdoor kan gesloopt worden zonder terugbouw. Door de ontwikkelmaatschappij kunnen de titels worden opgespaard en elders geconcentreerd worden teruggebouwd (pps-projectontwikkeling). Daarnaast kunnen particulieren (niet-agrariërs) op individuele basis bouwtitels kopen om een eigen huis neer te zetten op bouwrijp gemaakte kavels. De kavels zijn doorgaans tussen de 1.000 en 1.500 m² en dus in het duurdere

segment. Deze methode biedt zowel voor de pps-partners en gemeenten als voor de gestopte agrariërs een win-win situatie.

In Rucphen blijkt dat de hierboven genoemde regeling ook interessant is voor niet-agrariërs. Van de tien in behandeling genomen aanvragen zijn er slechts twee afkomstig van landbouwbedrijven. De overige acht van particulieren die in voormalige boerderijen wonen.

H5 | Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies Drentse aanvragen

Op het moment van evaluatie (september 2009) is sprake van 39 succesvolle aanvragen. Hiervoor zal ongeveer 40.000 m² worden gesloopt, waarvan bijna de helft reeds weg is. Bij de totstandkoming van de ruimte voor ruimte regeling in Drenthe is geen kwantitatief criterium genoemd voor succes. De kwalitatieve opbrengst voor het buitengebied staan te allen tijde voorop. De gerealiseerde en op de nominatie staande vierkante meters sloop betekenen op zichzelf reeds een verbetering voor de ruimtelijke kwaliteit omdat het bebouwd oppervlak wordt teruggedrongen.

Voor de sloop komen 28 woningen terug. Over de ruimtelijke kwaliteit die dat op zal leveren is nu nog weinig te zeggen. Op dit moment is nog maar één huis bijna afgebouwd. Van de overige compensatiewoningen is (deels) informatie over de voornemens bekend.

Gezien het beperkte aantal Drentse aanvragen voor de ruime voor ruimte regeling en de status waarin ze verkeren is het nog niet mogelijk om conclusies te trekken over de effecten op de ruimtelijke kwaliteit.

Ten aanzien van de bestaande regeling zijn in de voorgaande evaluatie de volgende aandachtspunten geïdentificeerd:

- Matige financiële aantrekkelijkheid van de regeling vanwege:
 - Relatief lage druk op de woningmarkt
 - Relatief hoge kosten vergeleken met de winst
- De bestaande richtlijnen en sloopnorm leiden niet zonder meer tot winst voor de ruimtelijke kwaliteit. De regeling zou breder toegepast kunnen worden, waardoor meer kansen benut worden. Niet de sloopnorm maar de ruimtelijke kwaliteitswinst zou daarin leidend moeten zijn.
- De regeling wordt soms als te langdurig en complex ervaren. De regeling kan beter worden gecommuniceerd en aanvragers beter begeleid, waarmee meer verrommeling tegengegaan zou worden.
- De regeling geldt nu voor heel Drenthe gelijk. Meer gebiedsspecifieke winst zou behaald kunnen worden door gerichte aansluiting bij de karaktereigenschappen en dynamiek van het betreffende gebied (genius loci) waarin een aanvrager gevestigd is.

Bovenstaande aandachtspunten kunnen leiden tot meer aanvragers, waarmee potentiële kansen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit beter worden benut. Uit de discussiebijeenkomsten kan worden afgeleid dat dit beeld door gemeenten en provincie wordt herkend.

5.2 SWOT: zwaktes en kansen



In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste thema's van de evaluatie van de ruimte voor ruimte regeling samengevat. Om de kansen die de huidige regeling bevat ten volle te kunnen benutten, worden in paragraaf 5.4. een aantal aanbevelingen gedaan. Hier worden de kansen ook nader omschreven.

Sterktes

- Win-win situatie voor aanvrager en ruimtelijke kwaliteit
- Gaat verstening, leegstand en verrommeling tegen
- Draagt bij aan verschillende doelstellingen (woningbouw, oplossen EHS en milieuknelpunten, ruimtelijke kwaliteit)

Zwaktes

- Fiscaal en financieel matig interessant
- Relatief lage druk op de huizenmarkt in perifere gebieden
- Complexe en lange procedure
- Relatief klein aantal aanvragers (15% op het totaal aantal bedrijfsbeëindigingen. VAB: ca. 75%)
- Sloopnorm te bepalend

Bedreigingen

- Subjectieve beleving van kwaliteit
- Beperkte mate van afdwingbaarheid van beeldkwaliteit van de comp. woning door gemeenten
- Te strikte toepassing: ruimtelijke kwaliteitswinst is belangrijker dan de bestaande normen
- Secundaire doelstellingen kunnen belangrijker worden dan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit

Kansen

- Flankerend en aanvullend ruimtelijk kwaliteitsbeleid (verbreding en integraal maken van de regeling)
- Gebiedsgerichte toepassing op basis van bestaand of te ontwikkelen omgevingsbeleid
- Pro-actieve houding van gemeenten en verbetering van de communicatie richting potentiële aanvragers
- Verevening of uitplaatsing naar kernen kan extra kwaliteitswinst opleveren in bepaalde gebieden

5.3 Ruimtelijke kwaliteit: spanningsvelden

Zowel uit de evaluatie als uit de twee discussiebijeenkomsten komen verschillende spanningsvelden naar voren, ten aanzien van het ruimte voor ruimte beleid en in het verlengde hiervan het ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Deze spanningsvelden vormen samen de achtergrond ofwel de dynamiek waarbinnen de provincie en gemeenten hun ruimtelijk beleid moeten vormgeven.

5.3.1 Moeite versus opbrengst

Zowel aanvrager, gemeenten als provincie zien zich gesteld voor de opgave om middels de ruimte voor ruimte regeling landschappelijke winst te realiseren. Dat betekent dat tijd, geld en moeite wordt geïnvesteerd in de totstandkoming van het aanvraagproces. De stap om deze investering te doen wordt vergemakkelijkt als de uiteindelijke opbrengst -hetzij financieel, hetzij kwalitatief- in verhouding staat tot de investering.

In de beleidsvorming betekent dit dat steeds een afweging zou moeten worden gemaakt welke waarde ruimtelijke kwaliteit precies mag hebben, in het totaal aan prioriteiten binnen het beleidsveld. De keuze die hierin gemaakt wordt, is van invloed op het uiteindelijke resultaat van de ruimte voor ruimte regeling.

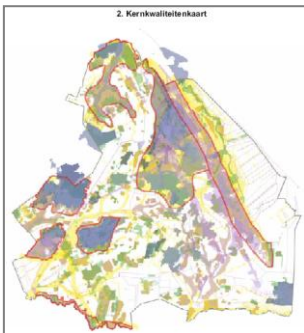
5.3.2 Kwaliteit versus kwantiteit

Hoewel het doel van de ruimte voor ruimte regeling de totstandkoming van meer ruimtelijke kwaliteit is, kan dit niet worden gehaald wanneer bij bedrijfsbeëindiging geen gebruik wordt gemaakt van de ruimte voor ruimte regeling. Omgekeerd leiden grote aantallen aanvragen niet direct tot ruimtelijke kwaliteit, er dient immers te worden voldaan aan de voorwaarden van landschappelijke inpassing.

Een middel om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen is het inbouwen van richtlijnen en regelgeving (o.a met betrekking tot welstand, bestemmingsplan en toetsmomenten – de ‘controle’fase). Een te restrictief beleid ligt dan echter op de loer, waardoor aanvragers afhaken. Anderzijds kan het opwerpen van te weinig drempels en een te coulant beleid leiden tot veel aanvragers maar concessies aan de ruimtelijke kwaliteit. In het ruimtelijk kwaliteitsbeleid gaat het er dus om een goede balans te vinden tussen het aantal aanvragers en het waarborgen van daadwerkelijke kwaliteitswinst.

5.3.3 Dynamiek versus kwetsbaarheid

De definitie van ruimtelijke kwaliteit is afhankelijk van de genius loci en verschilt daarom van plaats tot plaats. De afweging kan van plek tot plek verschillen. Zo is het voorstelbaar dat in een robuust landschap met weinig functies – bijvoorbeeld enkel landbouw- een coulanter beleid kan worden gevolgd, waarin de waarde van landbouw prevaleert boven natuurbehoud. Dit hoeft niks af te doen aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Een agrarische uitstraling kan immers tot belangrijke gebiedswaarde verheven zijn.



Anderzijds zijn er gebieden met juist een hoge dynamiek welke zeer kwetsbaar zijn. Bijvoorbeeld daar waar Assen en het Drentsche Aa gebied samen komen. De provincie heeft in het Omgevingsbeleid (kernkwaliteitskaart) en het Cultuurhistorisch Kompas reeds aangegeven welke waarden dergelijke gebieden hebben. Hierbij past een nauwkeurig en restrictiever beleid. De mate van dynamiek en kwetsbaarheid kan richting geven aan de wijze waarop de ruimte voor ruimte regeling kan worden toegepast. Dit kan dus afhankelijk van gebiedstype verschillend zijn.

5.4 Aanbevelingen voor de regeling

Uit de evaluatie en de twee discussiebijeenkomsten komt naar voren dat de richtlijnen en sloopnorm vaak de boventoon spelen wanneer het gaat om toepassing van de ruimte voor ruimte regeling. Strikte toepassing van de sloopnorm leidt echter niet zonder meer tot ruimtelijke kwaliteit. Sloop geen doel op zichzelf, maar een middel om de ruimtelijke kwaliteit in Drenthe te versterken.

Daarom bevelen wij aan om langs twee samenhangende sporen tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te komen:

- Borgen van de beoogde kwaliteitswinst, met daarop volgend:
- Kwantitatief: het verhogen van het aantal aanvragen

In samenhang hiermee zijn de volgende aanbevelingen ten aanzien van de ruimte voor ruimte regeling opgesteld.

5.4.1 Maatwerk door nadruk op het aanvraagproces

In de toepassing van de huidige ruimte voor ruimte regeling ligt er veel nadruk op handhaving en toetsing vooraf. In sommige gemeenten betekent dit dat aanvragers plannen indienen en pas nadien te horen krijgen dat deze niet voldoen aan de voorwaarden of niet aansluiten bij het gewenste eindbeeld. Als tenslotte de planologische procedures zijn afgerond is het afwachten of het

eindresultaat inderdaad voldoet aan de verwachtingen die gemeenten en provincie hebben.

Ervaringen buiten Drenthe leren dat er effectiever kan worden gestuurd op ruimtelijk kwaliteit indien gemeenten samen met aanvragers het proces wat gepaard gaat met een ruimte voor ruimte regeling instappen. Gedurende dit proces worden de aanvragers zich bewuster van de landschappelijke context. Doordat een vertrouwensrelatie wordt opgebouwd, eventueel culminerend in een privaatrechtelijk contract, voldoet het eindresultaat in 90% van de gevallen aan de verwachtingen, en komt de ruimtelijke kwaliteitswinst inderdaad tot stand.

Ruimtelijke kwaliteit als uitkomst van een proces

De beleving van de verschillende groepen gebruikers is belangrijk. Als veel verschillende groepen een positief oordeel hebben over de kwaliteit van een plek, wordt dat als 'kwaliteit' gezien. Ruimtelijke kwaliteit ontstaat dus als de uitkomst van een zorgvuldig proces, waarin alle belanghebbenden waarde hebben kunnen toevoegen en dit tevens in het resultaat herkennen.

Dit vereist een pro-actieve houding van gemeenten en bijbehorende ruimte in het provinciaal beleid. Daarbij horen heldere communicatie, goed verwachtingsmanagement en het begeleiden van aanvragers reeds voordat het tot een daadwerkelijke formele aanvraagprocedure komt.

5.4.2 Gebiedsgerichte aanpak

Ruimtelijke kwaliteit verschilt van plaats tot plaats. De realisatie van compensatiewoningen en erfinrichtingen waarbij rekening is gehouden met de genius loci dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteit. De huidige ruimte voor ruimte regeling is gelijk voor de hele provincie Drenthe. Meer rekening houden met de genius loci kan door een maatgerichtere werking van de ruimte voor ruimte regeling mogelijk te maken.

De regeling kan gebiedsspecifieker worden door:

- De sloopnorm variabel te maken, passend bij de schaal en context van een gebied. Willekeur kan voorkomen worden door bijvoorbeeld het toepassen van verevening.
- De oppervlakte van een compensatiewoning variabel te maken, passend bij de context van de terugbouwlocatie.

- Rekening te houden met de kwetsbaarheid c.q. robuustheid van een gebied. Zo kan de regeling bijvoorbeeld uitplaatsing van agrarische activiteiten mogelijk maken in gebieden die benoemd zijn in de kernkwaliteitenkaart (Concept Omgevingsbeleid). Een andere of aanvullende mogelijkheid is onderscheid te maken naar de drie types gebiedsbeleid zoals verwoord in het Cultuurhistorisch Kompas:
 - Gebiedsspecifiek beleid: eisen stellen (nee, tenzij)
 - Gebiedsspecifiek beleid: voorwaarden verbinden (ja, mits)
 - Generiek beleid: respecteren (ontwikkelingen toelaten)
- Indien de realisatie van (mogelijke) aanvragen bijdraagt aan (secundaire) provinciale doelstellingen (bijvoorbeeld versterking van recreatie of landbouw) deze voorrang geven of dit type aanvragen extra stimuleren (bijvoorbeeld met een extra compensatiewoning of minder verevening). Uitgangspunt is echter dat dit bijdraagt aan een verhoging van de gebiedswaarde (zie “verbreding van de regeling”).

5.4.3 Bijdragen aan Drentse waarden

Ervaringen buiten Drenthe leren dat er diverse mogelijkheden zijn om ruimte voor ruimte aanvragen te laten bijdragen aan Drentse kwaliteiten.

Mogelijke instrumenten:

- Het bieden van de mogelijkheid tot **verevening** indien aanvragers niet volledig kunnen voldoen aan normen en richtlijnen. Te denken valt aan compensatie (per vierkante meter) door middel van:
 - Een bijdrage aan een landschapsfonds
 - Private investeringen in het landschap (in overeenstemming met de betreffende gemeente en indien nodig de provincie). Te denken valt aan o.a. streekeigen (erf)beplanting, aanleg van houtwallen of boomgaarden, toeristische rustpunten, etc. Aanvragers kunnen ook naar eigen inzicht en initiatief een plan voorleggen.
 - Mogen meetellen van het inhuren van een (land)schapsarchitect of andere relevante externe deskundige
- Een provinciale **erfconsulent**, die middels gesprekken ter plekke advies kan geven voor een passende inrichting van erf met bebouwingsensemble. Dat helpt de aanvragers en gemeenten op de goede weg en leidt ook vaak tot veel draagvlak bij de betrokken bewoners. Door dit bijvoorbeeld op kosten van de provincie te organiseren, wordt de (financiële) drempel tot deelname aanzienlijk verlaagd en de kans op een bevredigend eindresultaat sterk vergroot. Bij verevening (ofwel: compensatie van weinig sloop) kunnen de kosten voor een ‘erfconsult’ ook meetellen als compensatie.

- Het **reserveren van kavels** nabij bestaande kernen en linten om compensatiewoningen te kunnen realiseren, als er niet op de kavel teruggebouwd kan worden. Mogelijk wordt het effect hiervan pas duidelijk bij als het aantal aanvragen in Drenthe substantieel stijgt. Dit instrument zou dus pas op termijn gestalte hoeven krijgen en effect sorteren. Er kan een soort 'provinciale makelaar' worden aangewezen, die in overleg met gemeenten hiermee aan de slag kan gaan. Een provinciale ontwikkelingsmaatschappij zou voor het Drentse aantal aanvragen tot dusver waarschijnlijk te grootschalig zijn.

5.4.4 Verbreding van de regeling

De ruimte voor ruimte regeling kan een extra impuls krijgen door de regeling te verbreden door middel van:

- De regeling te benutten voor structuurversterking van bestaande linten en kernen en de (overblijvende) landbouwsector door uitplaatsing van bedrijven in bepaalde gebieden toe te staan. Het kan hier uitplaatsing betreffen van (niet passende of te grootschalige) landbouwbedrijven (met bedrijfsmatig perspectief) uit kernen en linten, EHS-zones of kwetsbare gebieden. Hierbij hoeft dus geen sprake te zijn van bedrijfsbeëindiging, maar kan wel ruimtelijke kwaliteit worden gerealiseerd. De uitplaatser wordt beloond met de realisatie van een (of meerdere) compensatiewoning(en). Voorwaarde hierbij kan zijn dat de boer alleen mag verplaatsen naar een andere, bestaande agrarische locatie. Zo wordt 'agrarische nieuwbouw' in het buitengebied voorkomen.
- Het toegankelijk maken van de regeling voor uitplaatsing en/ of bedrijfsbeëindiging van glastuinbouwbedrijven (kassen). Hoewel glastuinbouw in Drenthe niet veel voorkomt, kan dit op enkele plaatsen wel aanzienlijke ruimtelijke kwaliteitswinst opleveren.
- Het opnemen van andere prioriteiten (het integraal maken van de regeling), waarbij te denken valt aan het faciliteren van:
 - Beperkte autonome groei van dorpen en kernen wanneer het gaat om starters, jongeren en ouderen,
 - Recreatieve en toeristische functies (routes, overstapplaatsen),
 - Overige passende functies, bijvoorbeeld zorg, creatieve sector, wellness en kleinschalige ambachten (kleine werkplaatsen, huisverkoop).
 Genoemde aanvullende functies kunnen zowel de ruimtelijke kwaliteit versterken als het aantal aanvragen stimuleren.

Kans voor uitplaatsing?

“ De eis dat "het bedrijf ter plaatse beëindigd moet zijn" lijkt weinig zinvol en onnodig beperkend. Door vast te houden aan deze eis, wordt in veel gevallen de doelstelling van de regeling uit het oog verloren. Hierdoor ontstaat namelijk een grote kans dat de bebouwing blijft staan (vrijwillige sloop vindt vrijwel nooit plaats) en of leeg komt te staan en verpaupert, of er komt een (ongewenste) nieuwe functie in. Bij een verplaatsing naar een volledig nieuwe plek (waar een ruimtelijke procedure voor nodig is) zou je nog kunnen eisen dat de schuren worden afgebroken, al is dit financieel vaak niet haalbaar. De te verplaatsen boer verkoopt de opstallen liever, want dan levert het nog wat op, waarmee nieuwbouw gefinancierd kan worden. Ook politiek ligt dit gevoelig. Zie bijvoorbeeld dossier De Gier (Witterweg 44A, Bovensmilde). Maar als er verplaatsing plaatsvindt naar een bestaande agrarische bedrijfslocatie of naar een locatie buiten de gemeente, hebben wij totaal geen mogelijkheden om te eisen dat de voormalige bedrijfsgebouwen worden gesloopt. In theorie wel, want bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid naar wonen kun je als eis opnemen dat voormalige bedrijfsbebouwing wordt gesloopt, maar in 9 van de 10 gevallen wordt de bestemming niet gewijzigd. Bovendien is de historie van een perceel soms lastig te achterhalen, vooral als een "burger", die het perceel heeft aangekocht, verzoekt om toepassing van de regeling. Het argument dat er ongewenste verstening optreedt door de regeling wel toe te passen bij verplaatsing i.p.v. beëindiging is gezien bovenstaande (volgens de ambtenaar) niet steekhoudend. Suggestie voor tekstaanpassing van de regeling: Ter plaatse mag geen (agrarisch) bedrijf meer aanwezig zijn.”

Bron: gemeente Slochteren

5.4.5 Rol provincie

De ruimte voor ruimte regeling is door de provincie Drenthe uitgewerkt in een voorbeeldregeling. Hoewel de bestaande voorbeeldregeling generiek voor heel Drenthe is, biedt het beleidsdocument voldoende handvatten voor een meer specifieke invulling door de gemeenten. Tot dusver blijven gemeenten echter dichtbij de voorbeeldregeling.

De provincie heeft reeds het voortouw genomen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Een voor de hand liggende stap is dan ook een stimulerende rol voor de provincie, waarbij gemeenten actief worden ondersteund. Dat geldt voor het brede spectrum van activiteiten die de gemeenten zouden kunnen ondernemen (5.3.7).

In het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft Drenthe gekozen de hierin beoogde lijn sterk in te zetten. Enerzijds betekent dit meer verantwoordelijkheid voor gemeenten, anderzijds is het de taak voor de provincie om duidelijke kaders te blijven stellen en hiermee manoeuvreerruimte voor de gemeenten te scheppen. Hiermee betreedt de provincie meer dan voorheen het terrein van relatiebeheer en processturing.

Wat betreft ruimte voor ruimte is het aan te bevelen dat de provincie vanuit het opbouwen en onderhouden van goede relaties met de gemeenten een gezamenlijk streefdoel weet te realiseren. Dit streefdoel is het schetsen van een gebiedsspecifiek eindbeeld. De provincie schetst de spelregels en de speelruimte, de gemeenten spelen vervolgens met de aanvragers in op de ruimtelijke kwaliteit.

Intervisie

Een eerste aanzet om te komen tot een gezamenlijke aanpak van de ruimtelijke kwaliteit is een intervisiebijeenkomst van alle gemeenten en provincie. Het contactmoment kan benut worden om ervaringen, kennis en wensen te delen en het onderling vertrouwen uit te bouwen. Concrete aanvragen worden gezamenlijk besproken.

Vanuit dit vertrouwen kunnen gemeenschappelijke belangen geïdentificeerd worden zodat ieder vanuit zijn achtergrond en takenpakket kan bijdragen aan een gemeenschappelijk streefdoel. Tijdens de discussiebijeenkomsten is zowel door gemeenten als de provincie Drenthe aangegeven hier behoefte aan te hebben. Binnen andere beleidsvelden van de provincie Drenthe is reeds de nodige praktijkervaring van periodieke bijeenkomsten met collega's in gemeenten aanwezig.

5.4.6 Atelier mooi Drenthe

Wie spelregels stelt, zal worden geconfronteerd met een veranderende situatie. Te denken valt aan economische omstandigheden, bevolkingskrimp, actuele vraagstukken of een nieuwe politieke koers. Een beproefd middel om hiermee

in het ruimtelijke kwaliteitsbeleid om te gaan of een impuls te geven is een platform waar in gezamenlijkheid door diverse partijen continue aan ruimtelijke kwaliteit gewerkt wordt. In Drents verband wordt gedacht aan een Atelier Mooi Drenthe¹⁴ dat getrokken moet worden door een atelierleider en waarin provinciale en gemeentelijke overheden ruim vertegenwoordigd zijn. Buiten Drenthe bestaat al ervaring met dergelijke ateliers die veelal door provincies worden opgezet. De provincies Overijssel en Friesland hebben al zo'n provinciaal opgezet atelier.

Een provinciaal atelier kan een eng of een breed karakter dragen. Indien keukentafelgesprekken door (erf)consulenten een nieuwe Drents middel gaan zijn, verdient het aanbeveling te kiezen voor een brede opzet, zodat heel Drenthe daadwerkelijk kan worden bediend. Een belangrijke taak van een atelier is het onderhouden van contacten tussen gemeenten en andere partijen zoals landbouworganisaties, landschapsbeheerders, lokale initiatieven en milieuorganisaties en de provincie. Ook deze rol vraagt een brede opzet van een atelier. Binnen Drenthe zal het Drents Plateau het overgrote deel van deze rol vervullen, aangezien zij zich temidden van alle spelers bevindt.

Een "Drents eigen" atelier kan leren van de lessen die onder andere in Overijssel zijn geleerd. Dit zijn onder meer het centraal stellen van de ruimtelijke kwaliteit, waarbij het begrip niet te ruim wordt opgevat. Tegelijk dient het ruimtelijk kwaliteitsbesef wel integraal te worden opgebouwd, rekening houdend met "andere" kwaliteiten zoals leefbaarheid, economische potentie en toegankelijkheid (infrastructuur en transport).

Maatwerk, het formuleren van de juiste opgave en het stellen van de juiste vragen zijn ook voorwaarden voor gedragen uitkomsten. In de activiteiten van het atelier is het van belang aan te sluiten bij de reeds uitgezette sporen binnen het ruimtelijk beleid, zoals de gebiedsopgaven die voortkomen uit de aanpak binnen de kaders van de kernkwaliteitenkaart en het nieuwe omgevingsbeleid.

5.4.7 Rol gemeenten

Voor de aanvragers is het belangrijk dat de regeling toegankelijk is met een pragmatischer toepassing en een actieve en meedenkende gemeente. Dit is in sommige gemeenten het geval, in andere kan het nog beter. Het doel kan hiertoe centraler worden gesteld, zodat de aandacht voor het proces reeds leidt

¹⁴ Ten tijde van deze evaluatie wordt invulling gegeven aan het advies van de kwartiermakers (Annemiek Rijckenberg en Jandirk Hoekstra) van Mooi Drenthe. Dit advies is gebundeld in het rapport: 'Kwartiermaken voor Mooi Drenthe, een stimulans voor ruimtelijke kwaliteit op regionale schaal'. Het advies is gecommuniceerd met de gemeentelijke partners op 9 april 2009. Op 19 november 2009 is in een VDG overleg door de gedeputeerde Anneke Haarsma de atelierleider aangekondigd. Naar verwachting zal in december of januari het startmoment van Mooi Drenthe worden gegeven. Adviezen die voort komen uit deze evaluatie kunnen mogelijk een plek krijgen op de agenda van Mooi Drenthe.

tot ruimtelijke kwaliteitsverbetering. De provincie kan kaderstellend tewerk gaan, zodat gemeenten doeltreffender en met meer speelruimte aan de slag kunnen binnen hun situatiespecifieke landschappelijke context.

Voorzover nog niet van toepassing, kunnen de gemeenten een pro-actieve houding aannemen door de volgende acties:

- Het implementeren van de regeling. Gemeenten kunnen bijdragen aan het Drents eigen maken van het ruimte voor ruimte beleid door met betrokken partijen op zoek te gaan naar goede oplossingen, indien nodig op pilot basis. De rol van de provincie –en met name een provinciaal atelier- kan hier een nadrukkelijke toegevoegde waarde hebben.
- Het actief en herhaaldelijk communiceren van de regeling. De ontwikkeling van toegankelijk communicatiemateriaal, zoals een folder of een website kan hier goed in bijdragen. Het is van belang hier gelijk te sturen op verwachtingen, de winst voor de ruimtelijke kwaliteit staat voorop als belang van gemeente en provincie. Ook de aanvrager dient hier in zijn aanpak van bewust te worden. Alvorens een VAB¹⁵-locatie een andere bestemming krijgt, zou ook de ruimte voor ruimte regeling onder ogen gebracht kunnen worden.
- Een goede begeleiding van het aanvraagproces. Reeds voorafgaand aan een formele procedure zou het voor aanvragers duidelijk moeten zijn op welke criteria plannen worden getoetst, welke speelruimte er is en hoe hier vanuit de gemeente mee wordt omgegaan. Dit voorkomt onnodige aanvragen en verkeerde verwachtingen.
- Een soepele omgang met de normen en richtlijnen. Doelstelling is het realiseren van ruimtelijke kwaliteitswinst. Hiertoe moet het mogelijk zijn gemotiveerd en in goed overleg af te wijken van de regeling, mits compensatiemogelijkheden worden gevonden. De provincie zou gemeenten hierin kunnen ondersteunen.
- Het bemiddelen en in de gaten houden van mogelijkheden voor saldering, waarbij aanvragers met elkaar in contact worden gebracht. Hierin kunnen gemeenten ook elkaar vinden, zoals in het eerder genoemde voorbeeld van saldering tussen Emmen en Coevorden. Afstemming op regionaal niveau vergt provinciale regie.
- Uitwisseling van ervaringen en best practises met andere gemeenten en provincie, bijvoorbeeld tijdens een periodiek intervisiemoment. Praktijkervaring van pro-actieve gemeenten is onder andere te vinden bij Hoogeveen en buiten Drenthe in Overijssel en Gelderland.

¹⁵ Vrijkomende agrarische bebouwing

5.5 Twee specifieke evaluatievragen

De provincie heeft PAU in de opdracht meegegeven te kijken naar toepassing van de ruimte voor ruimte regeling in twee concrete gevallen, welke hieronder per geval worden behandeld.

1. Wanneer bebouwing wordt verwijderd, is er dan een maximum aan oppervlakte van gebouwen die dan gehandhaafd kan blijven? Deze vraag is gerelateerd aan bedrijfsbeëindiging. Een voorbeeld hierbij is een gecombineerd bedrijf van akkerbouw en een intensieve veehouderij. Dit bedrijf stopt met de intensieve veehouderij en wenst gebruik te maken van de ruimte voor ruimte regeling. Echter alleen voor de te slopen stallen. De akkerbouwschuren dienen gehandhaafd te blijven. Bovenstaande geeft in de praktijk complicaties. Naast het voorbeeld zoals genoemd kan dit ook gelden voor bijvoorbeeld een kippenhouder die een camping is gestart en een deel van de gebouwen wenst te laten staan of te herbouwen als voorzieningengebouw ten behoeve van de camping.

Op het moment dat er duidelijk aantoonbaar sprake is van daadwerkelijke winst voor de ruimtelijke kwaliteit kan de ruimte voor ruimte regeling een middel zijn om met de aanvrager van een gemengd bedrijf in zee te gaan. Het beëindigen van de intensieve veehouderij kan naast de sloop van stallen een milieuknelpunt (ammoniak) oplossen. Wellicht past akkerbouw beter bij de bestaande gebiedskwaliteiten dan de intensieve veehouderij, of zijn er plannen voor biologische en/of streekeigen gewassen.

Afhankelijk van de genius loci van het gebied kan gezocht worden voor de realisatie van compensatiewoningen nabij bestaande bebouwingsstructuren, bijvoorbeeld als sprake is van een landbouwontwikkelingsgebied. Het karakter (en behoud van) landbouwgebied weegt in dat geval zwaarder dan andere gebiedskwaliteiten (zoals bijvoorbeeld natuur).

In geval van het wisselen van functie, zoals de kippenboer die doorstart met een camping, kan gekeken worden of deze functie inderdaad past bij het betreffende gebied. Zo ja, dan kan in overleg met de aanvrager gekeken worden naar de meest passende landschappelijke oplossing. Een dergelijke oplossing kan ook de camping zelf voor gasten – en dus voor de aanvrager-aantrekkelijker maken.

Wanneer in een van de gevallen de ruimtelijke kwaliteit niet voldoende wordt geborgd, kan in overleg gekeken worden naar andere mogelijkheden. Te denken valt bijvoorbeeld aan verevening.

2. Kwaliteitsverbetering voor het buitengebied is een noodzakelijke peiler om de regeling te doen slagen. De sloopnorm van 1.000 m² wordt streng gehanteerd. Zou er door middel van maatwerk een betere kwaliteitsslag gemaakt kunnen worden? Kunt u aangeven of een correctieve ruimte van 25% niet beter is voor deze regeling ten behoeve van de kwaliteitsverbetering?

Zowel het strikt vasthouden als een sloopnorm als aan een correctieve ruimte leidt niet automatisch tot ruimtelijke kwaliteit. Zo wordt in de Achterhoek 50% correctieve ruimte in combinatie met 'verevening' gehanteerd, met goede resultaten. In plaats van een correctieve ruimte lijken er meer kansen te zijn wanneer verevening aan het instrumentarium wordt toegevoegd. Op deze wijze wordt tevens de aanvrager bewust gemaakt van zijn omgeving, zodat daadwerkelijk maatwerk kan worden verricht dat recht doet aan de genius loci.

Bijlage 1 | Literatuur

Arcadis (2007) Handreiking implementatie voorbeeldregeling “ruimte voor ruimte”. Provincie Drenthe

Arcadis (2006) Eindrapport uitwerking voorbeeldregeling “ruimte voor ruimte”.

Bosch Slabbers (2008) Ruimtelijke Waardenkaart Emmen. Modo udum modo sudum. In opdracht van gemeente Emmen.

Alterra (2005) Verstening en functieverandering in het landelijk gebied. Alterra-rapport 1202, Wageningen

Duintop Advies (2008) Vrijkomende agrarische bebouwing in Drenthe. Onderzoek naar huisvestingsmogelijkheden voor niet-agrarische bedrijven.

Wintjes, A; Dauvellier, P. en Weebers, J. (2008) Reader Werkbank Ruimtelijke Kwaliteit. Bundeling praktijkervaring en intervisie projecten in de periode 2005 – 2008 over ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling, Habiforum.

HNS (2008) Drenthe kiest. Richtinggevende beleidskeuzes voor het nieuwe omgevingsbeleid Drenthe. In opdracht van Provincie Drenthe

Kleine, de, J. (2007) Zicht op een betere kwaliteit van het Drentse landschap. De evaluatie van een jaar Ruimte voor Ruimte in Drenthe.

Kleine, J. en Galjaard, R. (2008) Het rendement van kwaliteit. Bureau PAU

Kleine, J. en Galjaard, R. (2008) Van visie naar uitvoering: instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit. Bureau PAU.

LEI (2004) Perspectief “ruimte voor ruimte”-regeling

NLTO en Milieufederatie Drenthe (2004) Ruimte voor ruimte op Drentse maat.

Provincie Drenthe (1998) Nota Landschap. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2004) Provinciaal Omgevingsplan (POP II). Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2009) Concept ontwerp omgevingsvisie Drenthe. Provincie Drenthe

Provincie Drenthe (2009) Cultuurhistorisch kompas. Hoofdstructuur en
beleidsvisie. Provincie Drenthe

Provincie Overijssel (2005) Werkschrift ruimtelijke kwaliteit.

Regio Achterhoek (2006) Functies zoeken plaatsen zoeken functies
Gemeente Hoogeveen (2007) Voorbeeld inrichtingsplan.

Bijlage 2 | Vragenlijst gemeenten

Vragenlijst Evaluatie Ruimte voor Ruimte regeling Drentse gemeenten

Huidige situatie

1. Hoeveel agrarische bedrijven zijn er in de gemeente (per categorie), hoeveel aanvragen zijn door hen ingediend sinds het begin van de regeling in 2006 en wat is hun status?

(graag de tabel invullen, indien de gemeente de regeling (nog) niet heeft geïmplementeerd, vult u dan alstublieft alleen de meest linker kolom in en ga door met vraag 3)

	Aantal bedrijven in de gemeente	Aantal aanvragen voor de Ruimte voor ruimte regeling	Aantal aanvragen dat niet in behandeling is genomen	Status: informierend	Status: formeel/lopend	Status: afgerond/gerealiseerd
Akkerbouw						
Hokdier						
Graasdier						
Tuinbouw en blijvende teelt						
Combinaties						
Totaal						

2. Wat is de gemiddelde omvang van de agrarische bedrijven die een beroep doen of hebben gedaan op de regeling? (in vierkante meters)
.....m²

3. Hoe is de houding van de gemeente ten opzichte van de Ruimte voor Ruimte regeling te typeren?
- De gemeente heeft de regeling niet geïmplementeerd (ga door met vraag 34)
 - De gemeente heeft de regeling nog niet geïmplementeerd, maar wil dit wel gaan doen (ga door met vraag 34)
 - De gemeente faciliteert door de regeling te hebben geïmplementeerd, maar benadert zelf geen potentiële aanvragers.
 - De gemeente is proactief en benadert potentiële aanvragers
 - De gemeente is proactief, benadert potentiële aanvragers *en* neemt een actieve rol bij de totstandkoming van saldering¹⁶
4. Wat is de totale gesloopte en te slopen oppervlakte aan bedrijfsbebouwing?
- Reeds gesloopt:m²
 - Te slopen:m² (op basis van de huidige gegevens)
5. Welke (hoofd)doelstelling heeft de ruimte voor ruimte regeling in het ruimtelijk beleid van de gemeenten? (kies de optie(s) waar de meeste nadruk op ligt)
- Ontstening landelijk gebied
 - Versterken bebouwingsstructuur (kernen, linten)
 - Vergroten leefbaarheid in het buitengebied d.m.v. behoud woonfunctie
 - Tegengaan leegstand en verrommeling
 - Functieverandering van een productielandschap naar meer natuurwaarden in het landschap
 - (Nog) niet ingebed in het gemeentelijk beleid
 - Anders, namelijk:
6. Welke sloopnorm hanteert de gemeente? vierkante meter
- Indien de gemeente een andere sloopnorm hanteert dan 1.000 vierkante meter, kunnen de hierna genoemde sloopnormen als zodanig gelezen worden.
7. Welke omvang van een compensatiewoning hanteert de gemeente? vierkante meter woonoppervlak

¹⁶ Indien de aanvrager minder dan 1.000m² te slopen (voormalige) bedrijfsbebouwing heeft, kan door middel van salderen met andere landschapsontsierende bedrijfsbebouwing getracht worden boven de 1.000m² te komen.

Aanvragen die geen doorgang konden vinden

8. Zijn er aanvragen geweest die geen doorgang konden vinden? Zo nee, ga door met vraag 13.
- Door de te lange proceduredtijd voor het regelen van de compensatie heeft de aanvrager afgezien van deelname aan de regeling
 - Er werd geen goede plek gevonden voor een vervangende woning
9. De vragen vind u in onderstaande tabel. Geef door middel van een **cijfer** in de tabel aan **hoe vaak** de antwoordoptie van toepassing is geweest.

	Wat zijn redenen geweest om een aanvraag niet in behandeling te nemen?	Indien er aanvragen zijn geweest die niet konden voldoen aan de regeling maar waarbij het toch gewenst zou zijn om medewerking aan compensatie te verlenen, wat was dan de reden?
Sloopnorm van 1.000 m2 wordt niet gehaald: in totaal te weinig oppervlak, of;		
Sloopnorm van 1.000 m2 wordt niet gehaald: uiteindelijk te weinig oppervlak omdat eigenaren wensten bepaalde gebouwen behouden.		
Geen bedrijfsbeëindiging		
Sloop van beoogd gebouw niet gewenst door de gemeente i.v.m. de ruimtelijke kwaliteit van het gebouw (historisch/cultureel erfgoed bijv.)		
Onduidelijkheid over toepassing richtlijnen, want:		
Financieel niet aantrekkelijk		

voor de eigenaar		
Samenwerking voor saldering bleek te moeilijk of onmogelijk		
Het betrof een kassencomplex		
Anders, namelijk:		

10. Kent u aanvragen waarbij de sloopnorm wel gehaald had kunnen worden indien silo's, mestplaten en dergelijke meegeteld hadden mogen worden bij de m² te slopen bebouwing?
- Ja, namelijk. aanvragen (aantal invullen)
 - Nee
11. Was de regeling in sommige gevallen wel toepasbaar geweest indien de sloopnorm niet 1000m² maar 750 m² was geweest (indien ja, graag a en b invullen)?
- Ja, bij normale aanvragen (aantal invullen)
 - Ja, bij aanvragen waar saldering ter sprake kwam(aantal invullen)
 - Nee
12. Zijn er aanvragen geweest waarbij de toepassing van de regeling door de gemeente als ongewenst werd/ wordt beschouwd?
- Nee
 - Ja, want (graag tabel invullen) :

	Reden	Aantal maal dat dit voorkwam
1.	Compensatiewoning past niet in de omgeving	
2.	De locatie van de compensatiewoning sluit niet goed aan bij de omgeving	
3..	Sloop kwalitatief waardevolle bebouwing (bijvoorbeeld historische of beeldbepalende gebouwen die niet wettelijk beschermd zijn)	
4.	<i>Geringe</i> afname ontsierende bebouwing in verhouding tot in gebruik blijvende bijgebouwen	
5.	<i>Geen</i> afname verrommeling in ogen van de gemeente	
6.	Anders, namelijk:.....	

De regeling in de beleidspraktijk

13. Zijn er gevallen binnen de gemeente waar saldering is toegepast?
- Ja, hoeveel? (aantal)
 - Nee, dit is nog niet voorgekomen, of;
 - Nee, de mogelijkheid tot saldering wordt niet gebruikt omdat:

Indien (b) of (c), sla de volgende vraag over.

14. Hoe gaat de gemeente om met de mogelijkheid om saldering toe te passen?
- Saldering is toegestaan, geen maximum aan het aantal deelnemende bedrijven
 - Saldering is toegestaan met een bepaald aantal deelnemende bedrijven
 - Saldering is toegestaan, mits binnen de volgende aanvullende voorwaarden:
 - Anders, namelijk:
15. Hoe gaat de gemeente om met de mogelijkheid voor gebiedsgerichte aanpak?
- De gemeente heeft op basis van de Ruimte voor ruimte regeling een eigen gebiedsgerichte aanpak ontwikkeld, namelijk:
 - Per geval wordt bekeken of een gebiedsgerichte aanpak mogelijk/wenselijk is.
 - Gebiedsgerichte aanpak wordt niet toegestaan. Er wordt uitsluitend gewerkt met de criteria die de Ruimte voor ruimte regeling voorschrijft. Omdat:
 - Anders, namelijk:
16. De provincie krijgt graag inzicht in verschil in toepassing van de regeling tussen gebieden met en zonder natuurwaarden. Maakt de gemeente onderscheid in de toepassing van de regeling voor POP I gebieden (alleen landbouw) en overige POP-zones (naast landbouw ook een natuurfunctie)?
- Nee
 - Ja, op de volgende manier:
17. In hoeveel aanvragen was er sprake van... (aantallen invullen)
- Percelen vallende in de zones 3 (verwevingsgebied landbouw en landschap) of 4 (verwevingsgebied landbouw en natuur) van het POP II?
 - Percelen behorende tot de EHS?
 - Percelen met een (voormalig) milieuknelpunt?
 - Sloop van meer dan 2.000 m²?

18. Hoe wordt de locatie voor de compensatiewoning bepaald? (meerdere opties mogelijk)
- Gebiedsgerichte aanpak afgestemd met de aanvrager
 - Met behulp van advies van een landschapsarchitect, stedenbouwkundige of welstandscommissie
 - Algemene spelregels opgenomen in het beleid, zie ook vraag 19
 - Anders, namelijk:
19. Hoe is/wordt de Ruimte voor ruimte regeling in het gemeentelijk beleid geïmplementeerd? (meerdere opties mogelijk)
- Ad hoc
 - Via de structuurvisie
 - Middels bestemmingsplannen
 - Middels beleidsregels, namelijk:
 - Anders, namelijk:
20. Is de gemeente bij het honoreren van aanvragen afgeweken van de regeling?
- Nee
 - Ja, want:

Tevredenheid

21. Vindt u dat de toepassing van de Ruimte voor Ruimte-regeling de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied heeft verbeterd?
- Nee.
 - Ja, namelijk. Door (meerdere opties mogelijk):
 - Afname verrommeling
 - Afname storende gebouwen in het landschap
 - Afname leegstaande (verloederende) gebouwen in het landschap
 - Meer levendigheid door toename aantal woningen op het platteland
 - Betere inpassing van de compensatiewoning in het landschap
 - Versterking bestaande bebouwingsstructuur
 - Anders, namelijk:
22. Bent u als gemeente tevreden over de uitvoerbaarheid van de regeling?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - Neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden

23. Bent u als gemeente tevreden over de doorlooptijd van de regeling? Met doorlooptijd bedoelen we de tijd tussen de formele aanvraag en de afhandeling en goedkeuring bij de gemeente en provincie.
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - Neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
24. Bent u als gemeente tevreden over de doelmatigheid van de regeling? Dus of deze bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit in uw gemeente?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - Neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
25. Bent u als gemeente tevreden over de regeling in het algemeen?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - Neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
26. Heeft u specifieke wensen met betrekking tot het aanpassen van de regeling? (meerdere opties mogelijk)
- Meer speelruimte voor de gemeente om specifiek beleid mogelijk te maken
 - Verlaging van de sloopnorm naar 750 m²
 - Loslaten van de sloopnorm van 1.000 m² naar een verhoudingsmaat sloop : terugbouw van 4:1
 - Vergroting oppervlak compensatiewoning
 - Anders, namelijk:
27. Indien aanvragen reeds gerealiseerd zijn, hoe beoordeelt de gemeente het eindresultaat?
- Er zijn nog geen aanvragen gerealiseerd. Ga door met vraag 31.
 - Er zijn één of enkele aanvragen gerealiseerd, de gemeente beoordeelt deze als volgt:
 - In lijn der verwachting: de verrommeling van het landschap neemt af
 - Niet in de lijn der verwachting, want:
28. Hoeveel woningen zijn en zullen er, op basis van het huidig aantal behandelde en in behandeling zijnde aantal aanvragen, in totaal worden teruggebouwd? (aantal invullen).

29. Is er sprake geweest van bijzondere inpassing van de compensatiewoning in het landschap, bijvoorbeeld door te bouwen onder architectuur? Zo ja, op welke wijze?
- Nee
 - Ja, namelijk op de volgende wijze:

Communicatie

30. Beschikt de gemeente of de eigenaar (bij weten van de gemeente) over foto's voor en na de ingreep? (foto's indien mogelijk graag meesturen).
- Ja
 - Mogelijk te achterhalen via:
 - Nee
31. Hoe wordt de regeling gecommuniceerd met de potentiële doelgroep? (meerdere opties mogelijk)
- Informatiebrief naar boeren
 - Via LTO Noord
 - Via website gemeente
 - Via lokale kranten (bijv. gemeente pagina)
 - Anders, namelijk:
32. Is de Ruimte voor Ruimte-regeling voldoende bekend bij iedereen?
- Ja
 - Nee, omdat:
33. Is in de gemeente een goed voorbeeld voorhanden van de regeling of een hiermee samenhangend voorbeeldproject, dat interessant is voor andere aanvragers, gemeenten of de provincie?
- Nee
 - Ja, namelijk:
34. Heeft u contact met andere gemeenten over de regeling? (meerdere opties mogelijk)
- Nee
 - Ja, namelijk met Drentse gemeente(n) over:
(meerdere opties mogelijk, graag erachter invullen welke gemeente(n) het betreft):
 - Implementatie
 - Toepasbaarheid van de regel
 - Ervaringen met gebiedsgerichte aanpak
 - Mogelijkheden tot versnellen doorlooptijd
 - Methoden tot bepalen van locatie van compensatiewoning
 - Anders, namelijk:
 - Ja, (ook) met een gemeente buiten Drenthe, namelijk:

35. Is de gemeente geïnteresseerd in nadere kennisuitwisseling met betrekking tot de ruimte voor ruimte regeling?

- a. Ja
- b. Nee

36. Indien u nog opmerkingen heeft met betrekking tot de regeling of deze vragenlijst, dan kunt u deze hieronder kwijt.

Bijlage 3 | Lijst geïnterviewden

Gemeente Berkelland	E. Dijkman
Gemeente Lochem	E. Hiddink
Gemeente Hof van Twente	A. Roebert
Gemeente Lochem	M. Overbeek
Gemeente Lochem	J. van der Wee
Gemeente Opsterland	K. Lutje
Gemeente Rucphen	K. Sukel
Gemeente Steenwijkerland	A.P. van der Wal
LTO Noord	D. van Rozen
Milieufederatie Drenthe	J. van den Berg
Provincie Drenthe	M. Janssens
Provincie Drenthe	P. Winia
Provincie Drenthe	L. van der Merwe
Drents Plateau	S. van Dijk
Provincie Brabant	L. Herbert
Provincie Friesland	A. van Dijk
Provincie Friesland	M. de Roo
Provincie Gelderland	F. Gooselink
Provincie Overijssel	B. Beukema
Provincie Overijssel	M. Tijhuis
Provincie Overijssel	V. Kleinsma