

Van: Ans Morlog <amorlog@brabantadvies.com>

Verzonden: vrijdag 10 juli 2020 17:20

Aan: STATENGRIFIE <STATENGRIFIE@brabant.nl>; Jos van der Wijst <JvdWijst@brabant.nl>; Jan van Kleef <JvKleef@brabant.nl>; Erik van Herk <HvHerk@brabant.nl>; Jeroen Smarius <JSmarius@brabant.nl>; Annelies Schoenmakers <ALSchoenmakers@brabant.nl>; Arie Meulepas <AMeulepas@brabant.nl>

CC: Anneke Broekema <ABroekema@brabant.nl>; Brabant Advies <info@brabantadvies.com>

Onderwerp: KvT publicatie advies rood voor groen

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u het vanochtend persoonlijk aan gedeputeerde Erik Ronnes aangeboden advies 'Een nieuwe aanpak voor rood en groen in het buitengebied, aanbevelingen voor Brabantse Omgevingsverordening'.

U kunt deze publicatie tevens vinden op onze website:

<https://www.brabantadvies.com/publicaties/advies-over-een-nieuwe-aanpak-voor-rood-en-groen/>

Met vriendelijke groet,

Mede namens Ivka Orbon,

Sjors Willems

Beleidsadviseur / Secretaris Provinciale Raad voor de Leefomgeving



073 - 303 02 86

06 – 81 37 78 85

gwilllems@brabantadvies.com

www.BrabantAdvies.com

Brabantlaan 3 (naast provinciehuis)

5216 TV 's-Hertogenbosch

N.B.: bezoekers parkeren bij P-bezoekers en entree via hoofdingang provinciehuis



ADVIES

EEN NIEUWE AANPAK VOOR ROOD EN GROEN IN HET BUITENGEBIED

*Aanbevelingen voor Brabantse
Omgevingsverordening*

BrabantAdvies – juli 2020



BRABANTADVIES

COLOFON

Auteurs

Sjors Willems
Ivka Orbon
Tjebbe Römer

BrabantAdvies
BrabantAdvies
BrabantAdvies

Geïnterviewden

Brabantse Milieu Federatie

Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
Provinciale Raad voor de Leefomgeving
Provinciale Staten Brabant
Groen Ontwikkelfonds Brabant

BrabantKennis

Gemeente Tilburg
Gemeente Deurne
Gemeente Oirschot

Adviesbureau Beeck
Vereniging Brabants Particulier Grondbezit
Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte
Provincie Noord-Brabant

Femke Dingemans
Hetty Gerringa
Flip ten Cate
Frans Stienen
Hermen Vreugdenhil
Mary Fiers

Jiri van der Drift

Koen Vinckx
Piera Fehres
Marco Visser
Marinus Biemans
Piet Machielsen

Merijn Stoffels

Hans van den Biggelaar
René de Bont
Wim van de Kerkhof
Anne van Kuijk
Frank van der Steen
Coen Verzantvoort
Felix Veurink

Martin Meffert

Wim Haarmann
Niek Bargeman
Peter van Beek



BrabantAdvies
Brabantlaan 3
5216 TV 's-Hertogenbosch
073-3030286

info@brabantadvies.com
www.brabantadvies.com



D U O H N I



SAMENVATTING4

1. INLEIDING6

- 1.1 Aanleiding.....6
- 1.2 Vraagstelling en aanpak7
- 1.3 Leeswijzer8

2. ROOD VOOR GROEN IN PERSPECTIEF9

- 2.1 Van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie.....9
- 2.2 Met Omgevingswet ook uitnodigingsplanologie.....10

3. ROOD VOOR GROEN IN DE PRAKTIJK.....12

- 3.1 Waardevolle resultaten.....12
- 3.2 Samenhangende benadering van rood en groen kan beter13
- 3.3 Integrale omgevingskwaliteit vraagt maatwerk13
- 3.4 Uitvoering is mensenwerk: werkwijze en cultuur verdienen aandacht..13
- 3.5 Sectoraal beleidsinstrumentarium: voor- én nadelen13
- 3.6 Monitoring van resultaten van regelingen summier.....14

4. LEREN VAN 20 JAAR ROOD VOOR GROEN: HELDERE KADERS ÉN RUIMTE VOOR MAATWERK15

- 4.1 Richting geven.....16
- 4.2 Beweging stimuleren17
- 4.3 Mogelijk maken18

5. AANBEVELINGEN VOOR NIEUWE AANPAK ROOD EN GROEN IN HET BUITENGEBIED20

- 5.1 Ontwikkel één provinciale regeling 'ja én' voor het buitengebied voor rood en groen21
- 5.2 Versterk lerende aanpak en maak werk van monitoring21
- 5.3 Ontwikkel Brabants Netwerk Omgevingskwaliteit22
- 5.4 Faciliteer gemeenten met inzet van andere provinciale instrumenten ..23

BIJLAGE 1 ACHTERGROND ROOD VOOR GROEN REGELINGEN24

BIJLAGE 2 GERAADPLEEGDE LITERATUUR28



SAMENVATTING

Provincie Noord-Brabant kent drie rood voor groen regelingen, (1) een regeling ruimte voor ruimte, (2) een landgoederenregeling en (3) de regeling kwaliteitsverbetering bebouwingsconcentraties. De regelingen, inmiddels twintig jaar oud, komen uit een tijd dat er een verbod geldt om te kunnen bouwen in het buitengebied. De regelingen maken dat onder voorwaarden wel mogelijk. Met de regelingen zijn waardevolle resultaten behaald. Zo zijn fosfaatrechten van veehouderijen ingeleverd, stallen gesloopt, landgoederen ontwikkeld en woningen aan randen van dorpen en steden gerealiseerd.

ROOD VÓÓR GROEN

BrabantAdvies constateert in een reflectie dat de regelingen met hun strakke en gedetailleerde voorwaarden nog veel kenmerken vertonen van de klassieke toelatingsplanologie. In de praktijk komt rood letterlijk vóór groen. Met rood kan worden verdiend, groen kost geld. Rood en groen worden nog vaak gezien als tegenpolen en te weinig benaderd in samenhang met de omgeving. Ruimtelijke kwaliteit komt vaak op de tweede plaats. De vele voorwaarden leiden met langdurige onderhandelingen tussen initiatiefnemer en overheid tot hoge transactiekosten.

Op basis van deze bevindingen, en om omgevingskwaliteit te realiseren, is in de Omgevingsverordening een samenhangende en integrale aanpak gewenst. Het gaat erom dat rode en groene kwaliteiten elkaar versterken. Maar ook om met maatwerk ruimtelijke kwaliteit en meerwaarde voor de leefomgeving te kunnen realiseren.

RUIMTE VOOR NIEUWE VRAAGSTUKKEN

In het buitengebied gaan verschillende vraagstukken beslag leggen op de ruimte. Denk aan het klimaat en daaraan gerelateerde water-vraagstukken, biodiversiteit, de landbouw- en energietransitie. Deze vraagstukken vragen niet alleen om een gebiedsaanpak maar ook een overheid die partijen uitnodigt, zodat burgers en bedrijven ruimte krijgen om bij te dragen in de oplossingen voor deze vraagstukken. Ook de rood voor groen aanpak vraagt om doorontwikkeling naar een vorm van uitnodigingsplanologie. Dit gaat verder dan een herijking van de afzonderlijke 'oude' regelingen. Het gaat om een cultuurverandering en verandering in werkwijzen van gemeenten en provincie.

GEMEENTE PRIMAIR AAN ZET

In de nieuwe Omgevingswet is de gemeente primair aan zet. Met omgevingsplannen en gebiedskaders kunnen gemeenten richting geven aan gewenste ontwikkelingen en daarbij burgers en bedrijven uitnodigen voor initiatief. De gemeente is ook aan zet om het proces goed in te richten: voor de initiatiefnemer, in het betrekken van de omgeving en het realiseren van de gewenste omgevingskwaliteit. In het geval van de rood voor groen aanpak is bovendien maatwerk gewenst om ontwikkelingen mogelijk te maken. Zodat de initiatiefnemer een houdbare en duurzame businesscase kan financieren, inclusief de gewenste 'tegenprestatie'. Deze tegenprestatie kan meer inhouden dan alleen het realiseren van groen en bijdragen aan andere waarden en gewenste ontwikkelingen in het gebied.

OOK STEVIGE ROL VOOR PROVINCIE

Bij een nieuwe aanpak hoort ook een stevige rol voor de provincie. Zo is het zaak in de Omgevingsverordening helder aan te geven wat beschermd moet blijven, denk aan natuur- en grondwaterbeschermingsgebieden. Voor rode en groene ontwikkelingen adviseren wij de provincie met één regeling een samenhangende aanpak te borgen. Daarbij is het nodig dat de provincie gemeenten faciliteert met kennis en kunde. Met de nieuwe vraagstukken in het buitengebied wordt bovendien de regionale schaal steeds belangrijker. Het waterschap is dan een onmisbare partij, evenals aangrenzende gemeenten.

Samengevat komen wij tot de volgende aanbevelingen.

1. Ontwikkel één provinciale regeling 'ja, én' voor het buitengebied voor rood en groen met:

- ▶ gemeenten die zorgen voor heldere richtinggevende beleidskaders waarmee initiatieven ruimte krijgen en zich kunnen ontplooiën;
- ▶ gemeenten die het proces bij initiatieven borgen met inzet van expertise en afstemming met de relevante stakeholders en omwonenden;
- ▶ een duidelijke en geborgde financiering van maatschappelijke meerwaarde door de initiatiefnemer;
- ▶ een kwalitatieve en kwantitatieve monitoring.

2. Versterk lerende aanpak en maak werk van monitoring

Gezien de grote verandering van werkwijzen voor alle partijen die gepaard gaat met de Omgevingswet is het nodig een dynamische lerende aanpak met gerichte monitoring door te zetten. Om voorbeelden van rood voor groen en hun fysieke, sociale en economische effecten in het buitengebied in beeld te brengen. Na te gaan welke bijdrage aan omgevingskwaliteit wordt geleverd en daarover het gesprek te voeren. De leerervaringen helpen in het eigen maken van het werken met de Omgevingswet en de werkwijze van 'diep, rond en breed kijken' praktisch te vertalen. De leerpunten vormen een bron voor regelmatige bijstelling van beleid en uitvoering. Dit vraagt flexibiliteit binnen de kaders van de Omgevingsverordening.

3. Ontwikkel een Brabants Netwerk Omgevingskwaliteit

Veel partijen en personen hebben expertise die helpt om het nu nog abstracte begrip van omgevingskwaliteit praktisch en tastbaar te maken. Ontwikkel een onafhankelijk expertisenetwerk dat zorgt voor het meer objectiveren van omgevingskwaliteit en dat inspiratie biedt. Een netwerk om in te zetten bij strategische vraagstukken en bij concrete praktijkcasussen binnen vastgestelde beleids- en gebiedskaders.

4. Faciliteer gemeenten met inzet van andere provinciale instrumenten

Gelijktijdig met de herijking van de rood voor groen regelingen is het van belang om andere provinciale expertise en financieringsmogelijkheden te benutten en verder te ontwikkelen. We denken hierbij o.a. aan de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) en het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) die beide in hun opdracht een duidelijke link hebben naar de inhoud van een nieuwe rood en groen aanpak.





01

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Ontwikkelingen in het buitengebied

Het Brabantse buitengebied is in beweging. De dynamiek van de huidige tijd is hier goed zichtbaar. Klimaatverandering en afname van biodiversiteit dwingen om na te denken over de kwaliteit en robuustheid van onze natuur en het bieden van opvang van water. **Waar nu veel veehouders stoppen, blijft het** buitengebied de plek waar verduurzaming van de voedselproductie gestalte gaat krijgen. Duurzame energievormen vragen om ruimte en veranderen het landschap. Het buitengebied staat bovendien niet los van verstedelijking en economische schaal-

vergroting.¹ Waar landelijk de discussie ontstaat of het woningtekort wel binnenstedelijk kan worden opgelost, zien we in de praktijk nieuwe woonvragen voor het buitengebied, bij ouderen én jongeren.²

Tegelijkertijd is er waardering van het buitengebied om haar rust en ruimte, om het groen en om het waardevol cultuurhistorisch landschap. Ook door de stedeling die er wil recreëren of de pendelaar die er wil wonen.³

Rode en groene functies zijn altijd al sterk **verweven in de fijnmazige structuur van het** Brabants mozaïek met een vrij gelijkmatige



- ¹ Uit Europese statistieken blijkt dat Nederland van alle Europese landen, na Cyprus, het hoogst scoort op de hoeveelheid landinname van natuur, open ruimte en landbouwgronden.
- ² **Er komen ideeën op van een wonen-plus-natuurstrategie. Voor iedere km2 woningen een km2 natuur.** Het Rijk wijst in samenwerking met provincies de locaties aan van deze woon-natuur-combinaties (**groeikernen- steden**). Uit: 'klein land, grote keuzes, ruimtelijke ordening richting 2050', Denkwerk, januari 2020.
- ³ 'Productieland werd consumptieland. Er werd steeds meer gewoond door mensen die niet ter plaatse werkten en die meer stedelijke ideeën meenamen. En toerisme en recreatie werd belangrijker, met nog meer invloed van buiten. En ten slotte is het op een afstandje consumeren van het platteland **belangrijker geworden; de behoefte van mensen buiten het platteland om het platteland naar hun eigen, vaak romantische idee, in te richten.** Met natuur, parklandschappen en wat al niet meer'.

spreiding van dorpen, steden, groengebieden en open landschappen. Het zijn al lang geen gescheiden werelden meer. De vraagstukken en ontwikkelingen van deze tijd vragen om een doorontwikkeling van het Brabantse mozaïek, om richting en kwalitatieve afwegingen voor de inrichting van het buitengebied.

De Omgevingswet als nieuw ruimtelijk beleid

De Omgevingswet biedt een kans om na te denken over de (her)inrichting van het buitengebied en gewenste doelen. De wet brengt de regels voor ruimtelijke ordening en verschillende aspecten van de leefomgeving samen, zodat ruimtelijke ontwikkelingen ook meer in samenhang kunnen worden benaderd. De provincie formuleert dit in haar Omgevingsvisie:

*'Met de huidige en volgende generaties op ons netvlies grijpt het provinciaal bestuur de Omgevingsvisie aan als kans om pri-
vaat, maatschappelijk en publiek han-
deln en beslissingen over ontwikkelingen met
elkaar in samenhang te brengen. De ruimte
om te handelen ontstaat door te werken
met doelen in plaats van instrumenten, door
maatschappelijke waarden centraal te stel-
len in ons handelen, door de meerwaardebe-
nadering per definitie toe te passen in plaats
van als uitzondering. En door te redeneren
vanuit casuïstiek en doelen in plaats vanuit
regels. Bestuurlijke afwegingsruimte maakt
van maatwerk de nieuwe standaard'.⁴*

De Omgevingswet leidt bovendien tot veranderende rollen en werkwijzen. De gemeenten komen primair aan zet en initiatiefnemers (zoals boeren, bedrijven en bewoners) krijgen meer verantwoordelijkheid. De provincie is en blijft verantwoordelijk voor veel

aspecten in het landelijk gebied, zoals natuur en landschap, waarover afspraken zijn gemaakt met het Rijk. Daarnaast heeft de provincie met het oog op de Omgevingsverordening relevante afwegingen te maken.

Waar liggen de provinciale verantwoordelijkheden en op welke wijze wil de provincie daar invulling aan geven? Welke aspecten vragen vanuit een boven-gemeentelijke afweging om bescherming? Wat wil de provincie via instructieregels aan uitgangspunten en werkwijzen in de Omgevingsverordening meegeven aan gemeenten om te zorgen voor de borging van de gewenste omgevingskwaliteit?

Rood voor groen regelingen relevant voor nieuw omgevingsbeleid

Sinds het begin van deze eeuw zijn in Noord-Brabant drie rood voor groen regelingen onderdeel van het ruimtelijk beleid voor het buitengebied: (1) ruimte voor ruimte, (2) landgoederen en (3) kwaliteitsverbetering in bebouwingsconcentraties.

De regelingen staan in het buitengebied vormen van 'rood' toe onder voorwaarde van versterking van ruimtelijke kwaliteit: bij ruimte voor ruimte gaat het om inleveren van fosfaatrechten en sloop van vrijkomende stallen, bij landgoederen om de ontwikkeling van natuur en bij bebouwingsconcentraties om verrommelde rafelranden van dorpen en steden op te knappen. De regelingen bieden ruimte voor initiatieven uit de maatschappij. Omdat dat ook een belangrijke doelstelling is van de Omgevingswet, is het relevant om ze te beschouwen. Hoe zijn de regelingen destijds vormgegeven en waarom? Wat hebben ze gebracht en wat kunnen ze betekenen met het oog op de nieuwe omgevingskaders? En wat kunnen we leren van de rood voor groen uitvoering in de praktijk?

1.2 VRAAGSTELLING EN AANPAK

In deze reflectie staan de rood voor groen regelingen centraal. De achterliggende wens van de provincie is om te komen tot een samenhangende aanpak voor borging van omgevingskwaliteit, ook voor het buitengebied. Het gaat om instrumenten die de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen faciliteren, daarvoor de goede kaders bieden en passen bij de veranderende rol van de provincie in het omgevingsbeleid. De vraag is of en hoe de rood voor groen regelingen, qua

doelstellingen en werkwijze, in de nieuwe tijd en met de veranderende omgevingskaders, een bijdrage kunnen leveren aan de beoogde omgevingskwaliteit in Noord-Brabant.

Onze reflectie is richtinggevend en niet evaluatief van aard. De focus ligt op achterliggende doelstellingen, dynamiek en opbrengsten van de regelingen



met het oog op bruikbaarheid ervan in de Omgevingsverordening.⁵

Voor de reflectie zijn schriftelijke bronnen en het netwerk van de raden van BrabantAdvies (met name de Provinciale Raad voor de Leefomgeving) geraadpleegd. Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokkenen, expertisehouders en ervaringsdeskundigen van de regelingen en de Omgevingswet.

1.3 LEESWIJZER

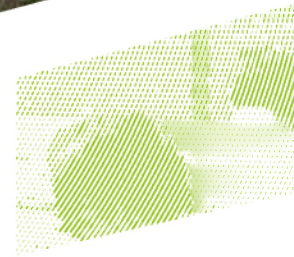
Allereerst plaatsen we de regelingen in het perspectief van de tijd (hoofdstuk twee). Daarna schetsen we in hoofdstuk drie onze bevindingen over de regelingen. In hoofdstuk vier geven we vanuit de onderscheiden rollen van de overheid aan wat nodig is in de Omgevingsverordening voor een toekomstige invulling van de aanpak van rode en groene ontwikkelingen in het buitengebied.

In hoofdstuk vijf komen we met concrete aanbevelingen hiervoor.

In **bijlage 1** een uitgebreide schets van de bevindingen van de afzonderlijke regelingen en in **bijlage 2** is de geraadpleegde literatuur opgenomen.



5 Na 20 jaar ervaring met rood voor groen regelingen kan een verdiepende kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie worden overwogen.



02

ROOD VOOR GROEN IN PERSPECTIEF

Om een reflectie te kunnen geven op de regelingen is het van belang de context te kennen waarbinnen ze zijn vormgegeven. Ze zijn twintig jaar geleden in een tijd met andere kaders ontstaan. Met het oog op de nieuwe Omgevingswet is het relevant

om de veranderde tijdsgeest en waarden in ruimtelijke ontwikkeling en beleid te duiden. Daarmee kunnen we het perspectief schetsen of en hoe de regelingen kunnen worden doorontwikkeld.

2.1 VAN TOELATINGS- NAAR ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

De drie rood voor groen regelingen in Brabant kennen hun oorsprong in het Streekplan van begin deze eeuw. In deze periode is sprake van een decentralisatie van ruimtelijk beleid naar de provincies. In het Streekplan staat een streven naar zuinig ruimtegebruik centraal. Verstening en verrommeling van het buitengebied moeten worden voorkomen. Er is een duidelijke wil om grip te hebben op ruimtelijke ontwikkelingen.⁶ Er is sprake van toelatingsplanologie: zonering van de functies in de vorm van landbouw, natuur en wonen. Illustratief hiervoor zijn de harde grenzen

tussen rode en groene gebieden. Er geldt een verbod op nieuwvestiging in het buitengebied.

De rood voor groen regelingen vormen hierop een uitzondering. Hierbij kunnen rode functies (wonen) worden toegestaan in ruil voor een aanmerkelijke verbetering van de groene kwaliteiten van het buitengebied. Het bereiken van die kwaliteit is een gemeenschappelijke noemer van de regelingen. Voor het overige verschillen ze onderling qua achtergrond, doelstelling, werkwijze en resultaten. Bovendien zijn het niet de enige



⁶ In Noord-Brabant is vanaf de tijd van het Welvaartsplan 1947 sprake van een duidelijke planningscultuur, zie essay Brandend Zand bij Brood en Spelen, nieuwe perspectieven voor het platteland, 2018.

voorwaarden waaronder ontwikkeling van functies in het buitengebied is toegestaan.⁷

Gelijktijdig met de decentralisatie van het ruimtelijk beleid naar de provincie, komt er landelijk minder geld beschikbaar voor groen en vindt er een sanering van de varkenshouderij plaats.

Om 'groene' ontwikkelingen te financieren, is rood toevoegen aan het buitengebied mogelijk. Als tegenprestatie voor rood geldt onder meer het inleveren van fosfaatrechten van intensieve veehouderijbedrijven, het slopen van stallen en het aanleggen van groen. Met andere woorden: met de rood voor groen regelingen komt er voorzichtig ruimte voor nieuw initiatief.

Daarmee zijn de regelingen een stap in de richting van ontwikkelingsplanologie.⁸ De eerste noties dat maatschappelijke vraagstukken andere vormen van ruimtelijke ontwikkeling en daarbij horende planologie nodig hebben, ontstaan ook in deze tijd. De dynamiek in de samenleving wordt te groot en te complex om nog te vatten in klassieke planning en ordening. De overheid is voor ontwikkeling bovendien afhankelijk van particulier initiatief en maatschappelijk middenveld. Er is ondernemerschap en creativiteit nodig om de ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken (water, wonen, werken, landbouw, natuur) te kunnen realiseren en om tot meer ruimtelijke kwaliteit te komen.

2.2 MET OMGEVINGSWET OOK UITNODIGINGSPLANOLOGIE

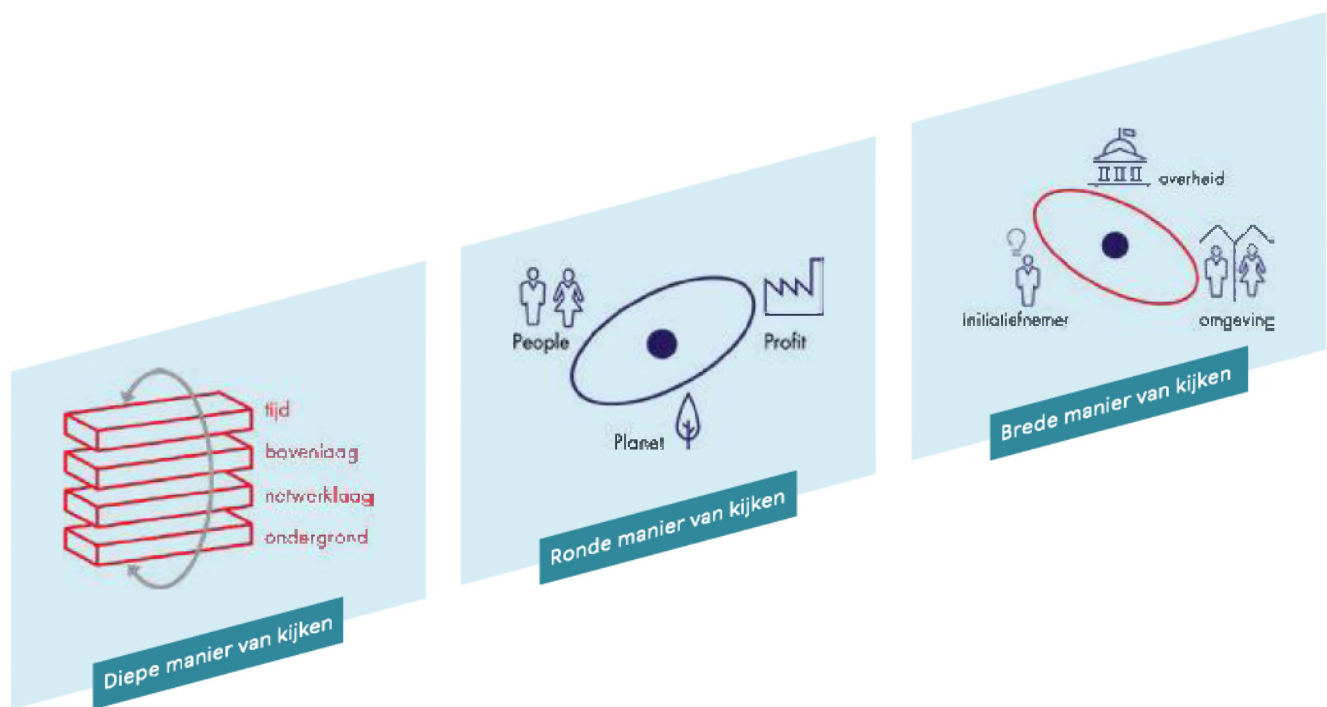
De Omgevingswet, die in 2022 wordt ingevoerd, kunnen we zien als een vervolgstap en aanvulling op de toelatings- en ontwikkelingsplanologie.⁹ De samenleving en de markt krijgen daarbij de uitnodiging om initiatieven te ontwikkelen. We kunnen spreken van uitnodigingsplanologie. Ook hier is het vertrekpunt dat, om de maatschappelijke vraagstukken te realiseren, de overheid **mede afhankelijk is van partijen in de samenleving.**¹⁰ Overheden faciliteren waar mogelijk initiatiefnemers. De bal ligt bij burgers, maatschappelijke verbanden en bedrijven die invulling geven aan hun eigen leefomgeving en daarbij eigen ruimte moeten krijgen. De provincie wil meebewegen vanuit een fluïde kader dat ruimte

biedt om de vraagstukken van vandaag in te vullen en recht doet aan de identiteit en kwaliteit van de verschillende gebieden in Brabant en aan de innovatieve kwaliteiten van Brabanders.¹¹

Het terugdringen van stikstofemissies, herstel van natuur, de energie- en landbouwtransitie, al deze inhoudelijke vraagstukken vragen om een ruimtelijke vertaling. Het realiseren van omgevingskwaliteit is daarbij een centrale doelstelling. Kwaliteit is daarbij niet meer de optelsom van zonering. Bovendien reikt dit begrip volgens sommigen verder dan de eerdere definitie van ruimtelijke kwaliteit.¹²



- 7 De provincie heeft met de Structuurvisie in 2008 onder de titel 'Kwaliteitsverbetering van het landschap' beleid ontwikkeld op 'rood met groen': het toestaan van ontwikkeling van functies in het buitengebied, mits deze ook bijdragen aan de versterking van het landschap. De invulling van dit beleid valt buiten deze adviesvraag.
- 8 Het begrip is als eerste geïntroduceerd in 1998 door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Een eenduidige definitie ontbreekt, maar centraal staat een meer offensieve benadering door actieve begeleiding van ruimtelijke ontwikkeling.
- 9 Toelatingsplanologie blijft relevant met het oog op te beschermen waarden zoals water- en natuurkwaliteit.
- 10 De laatste decennia groeide de erkenning dat overheden bij de aanpak van maatschappelijke problemen afhankelijk zijn van andere partijen. We leven in een netwerksamenleving en dus is een verschuiving van government naar governance waarneembaar, waarbij netwerksturing belangrijk wordt. Uit oratie Van Buuren, Vormgeven aan uitnodigend bestuur - Pleidooi voor een ontwerpgericht bestuurskunde.
- 11 In het essay Brandend Zand (zie ook 6) wordt gesproken over tegendruk van 'ondernemende en eigenzinnige Brabantse landmakers die niet uitgaan van vastomlijnde plannen, maar slim inspelen op de omstandigheden, voortkomend uit een traditie van bricoleurs. Het gaat niet om generieke plannen of concepten, maar om specifieke ingrepen die bestaande elementen en kwaliteiten recombineren. Het vraagt bijv. van ontwerpers contextueel bewustzijn en een sterk empathisch vermogen'.
- 12 Ruimtelijke kwaliteit is een omvattend en integraal begrip voor de omgang met de fysieke leefomgeving, met inbegrip van economische, sociale, culturele en duurzaamheidsaspecten. Nieuw aan Omgevingskwaliteit is dat het de ruimtelijke kwaliteit verrijkt met het begrip leefomgeving. Ten eerste zijn er bij omgevingskwaliteit meer actoren betrokken: niet alleen initiatiefnemer, ontwerper en overheid, maar altijd ook de spelbepalers in de omgeving, samen te vatten als de 'omwonenden'. Ten tweede worden meer belangen meegenomen: een snelweg die doelmatig, duurzaam en fraai is, kan een hoge ruimtelijke kwaliteit hebben, maar omgevingskwaliteit krijgt hij pas als rekening is gehouden met de belangen van de partijen in de omgeving van de weg. Ten derde kan een project met omgevingskwaliteit alleen maar gewaardeerd worden in relatie tot die omgeving: hoe functioneert het, wie profiteert er van, welke uitstraling/face lift geeft het de omgeving, ofwel: welke maatschappelijke meerwaarde draagt het project bij aan de omgeving? Passages uit commentaar Federatie Ruimtelijke Kwaliteit ihk internetconsultatie vier AMvB's Omgevingswet.



Het streven van de provincie is om omgevingskwaliteit te borgen via goede processen, via diep, rond en breed kijken en creatie van meerwaarde (zie figuur). Het gaat om rekening houden met de kwaliteiten van een locatie die van plek tot plek in Brabant kunnen variëren. Verandering van werkwijzen en cultuur is essentieel. Een actieve overheid blijft cruciaal. Een overheid die de dialoog faciliteert, partijen uitnodigt, ruimte biedt voor maatwerk en flexibiliteit en zorgt voor het verenigen van verschillende waarden. Maar die ook een heldere visie en duidelijke kaders aanreikt, zodat partijen weten waar ze aan toe zijn en op basis daarvan kunnen handelen.

'We pakken complexe maatschappelijke uitdagingen integraal en samen met publieke, private en maatschappelijke partners aan. Door verschillende doelen met elkaar te verweven en slimme combinaties te maken, ontstaat een grotere meerwaarde voor het gebied. De provincie richt zich op het verknopen en verweven van opgaven en het zoeken naar synergie en meerwaarde. Daarbij kijken we vanuit verschillende richtingen naar een ontwikkeling:

1 EEN 'DIEPE' MANIER VAN KIJKEN: we kijken niet alleen naar effecten op de bovenste laag in het hier en nu, maar betrekken hierin de dynamiek en randvoorwaarden die de onderste lagen meegeven.

Daarbij kijken we op verschillende schaalniveaus naar gelang een vraagstuk daarom vraagt en benutten we de factor tijd actief. Hierbij kijken we ook naar het verleden, de geschiedenis van de lagen op een plek en naar (effecten in) de toekomst.

2 EEN 'RONDE' MANIER VAN KIJKEN: we kijken niet sectoraal maar combineren opgaven en kansen zodat ontwikkelingen optimaal bijdragen aan een circulair, sterk en sociaal Brabant, waarin alle Brabanders zich prettig voelen. Vanuit een gebiedsgerichte insteek. Een nieuwe ronde manier van kijken met een balans tussen people, planet en profit.

3 EEN 'BREDE' MANIER VAN KIJKEN: we kijken niet vanuit één gezichtspunt, maar betrekken daar veel partijen bij, met al hun gezichtspunten, meningen, wensen, ideeën en belangen'.

Uit toelichting provincie bij interim Omgevingsverordening, 2019.



03

ROOD VOOR GROEN IN DE PRAKTIJK

Op basis van onze deskresearch en rondgang langs stakeholders en ervaringsdeskundigen komen we tot een aantal bevindingen van de **regelingen** (In bijlage 1 staan we uitgebreider stil bij de afzonderlijke regelingen). Deze plaatsen we in het perspectief van de

veranderde waarden en vraagstukken op het platteland én de veranderende rollen van overheid en initiatiefnemer. Daarmee geven ze aanleiding tot een herijking van de regelingen, als onderdeel voor een nieuwe aanpak in de Omgevingsverordening.

3.1 WAARDEVOLLE RESULTATEN

De rood voor groen regelingen zijn opgezet **vanuit de gedachte 'ja, mits'.** Met deze regelingen is gepioneerd met het bieden van ruimte aan initiatieven. Met ruimte voor ruimte en de voor de uitvoering daarvan opgerichte Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR), de Landgoederenregeling en de regeling Kwaliteitsverbetering Bebouwingsconcentraties heeft de provincie een proactieve rol genomen in het realiseren en financieren van de doelstellingen. Daarmee zijn resultaten geboekt waarvoor de regelingen waren bedoeld.

Via ruimte voor ruimte zijn stallen gesloopt, fosfaatrechten uit de markt gehaald, overlast van veehouderijbedrijven op bepaalde locaties verminderd, verrommeling en verloedering door leegstaande stallen en versnippering van bebouwing voorkomen.¹³ Via deze regelingen zijn woningen gerealiseerd, zijn landhuizen toegevoegd, is nieuw groen gerealiseerd en is kwaliteit toegevoegd aan bestaande bebouwingsconcentraties.



¹³ Daarmee zijn deze vraagstukken niet de wereld uit en nog steeds actueel. Denk aan de pilots voor de aanpak van Vrijkomende agrarische gebouwen en burgergroepen die klachten over geuroverlast aankaarten bij de Raad van State.

3.2 SAMENHANGENDE BENADERING VAN ROOD EN GROEN KAN BETER

De regelingen leggen onbedoeld de nadruk op de relatief losstaande componenten 'nieuw rood en nieuw groen'. De focus van initiatiefnemers is vaak gericht op het nieuwe rood, omdat de verdiensten hiermee de ontwikkeling mogelijk maakt. Aanleg van groen, versterking van cultuurhistorische waarden en ruimtelijke kwaliteit **zijn lastig te financieren en daarmee zwakke factoren** die op de tweede plaats komen. In het proces komt het

nieuwe rood letterlijk vóór groen. De regeling en de uitvoering ervan leggen de nadruk op het voldoen aan veel voorwaarden. Het lijkt daarmee nog veel op toelatingsplanologie. Vanuit dat perspectief wordt rood met wantrouwen bejegend en vaak als een negatieve ontwikkeling gezien.¹⁴ Terwijl juist nieuw rood ook een extra kwaliteitsdimensie kan geven. Zo zijn immers ook ooit oude landhuizen ontstaan.

3.3 INTEGRALE OMGEVINGSKWALITEIT VRAAGT MAATWERK

We zien bij de uitvoering van de regelingen een **spanningsveld**. De **gekwantificeerde en gedetailleerde** regels leiden tot hoge transactiekosten vanwege onderhandelingen tussen initiatiefnemer en overheid. Daarmee nodigen de regelingen onvoldoende uit tot integrale kwaliteitsafweging. Ze zitten soms de kwalitatieve uitvoering in de weg. Er blijkt behoefte om met

maatwerk tot een betere omgevingskwaliteit te komen. Door de **specifieke voorwaarden in de regelingen** is er in een aantal gevallen weinig verbinding en samenhang met de omgeving en het grotere gebied. Meerwaarde voor het gebied kan bovendien uit meer bestaan dan het toevoegen van nieuw groen.

3.4 UITVOERING IS MENSENWERK: WERKWIJZE EN CULTUUR VERDIENEN AANDACHT

Het achterliggend beleid is niet toegankelijk of duidelijk **voor initiatiefnemers**. Veel is **bovendien afhankelijk van** de intentie van de initiatiefnemer en de kwaliteit van de plannen: in hoeverre is hij ook bereid om de 'mits' in te vullen en daarover ook met de omgeving de afstemming te zoeken? Soms ontbreekt het bij gemeenten aan

kennis en kunde en aan handelingsperspectief. Om duidelijk nee te zeggen of ruimte te creëren om zaken juist wél mogelijk te maken. De provincie laat zich vaak zien in een toetsende rol in een latere fase. Dit alles vraagt een doordenken van een nieuwe aanpak op heldere kaders, werkwijze, cultuur en lerend vermogen.

3.5 SECTORAAL BELEIDSINSTRUMENTARIUM: VOOR- ÉN NADELEN

De drie regelingen zijn elk binnen een eigen context ontstaan. Soms staan **specifieke gebruikers benoemd**. Zo is de ruimte voor ruimte regeling alleen toegankelijk voor varkens- en kippenhouderijen. Tot nu toe komen stoppende rundveehouderijen niet in aanmerking. In de landgoederenregeling staat realisatie van nieuwe natuur centraal en niet de inzet op herstel van bestaande natuur of ruimte voor andere vormen van verduurzaming. Een voordeel van de 'sectorale' insteek van deze regelingen is de focus op gerichte doelen.

Het geeft houvast om ontwikkelingen in het buitengebied toe te staan. Zo zijn er eenduidige voorwaarden te stellen aan de compensatie. Toch leidt 'gefragmenteerd' ook tot fragmentatie in de uitvoering en zijn kansen voor een meerwaardebenadering onvoldoende in beeld. Bovendien is een sectorale aanpak lang niet altijd meer duidelijk voor omwonenden. Ook vanwege ervaren ongelijkheid tussen diegenen die de regelingen wel en niet kunnen benutten.



¹⁴ Op zich niet vreemd, omdat het buitengebied snel versteent. Met de vele voorwaarden is de teleurstelling ingebakken in de regeling.

3.6 MONITORING VAN RESULTATEN VAN REGELINGEN SUMMIER

Gebleken is dat er weinig inzicht is in resultaten en effecten van de regelingen. Wat in beeld komt, zijn vooral enkele kwantitatieve gegevens. Het is daarom moeilijk aan te geven wat precies is bereikt en om een kwalitatieve beoordeling te maken. Provincie en gemeenten kunnen daardoor niet goed lering trekken om de uitvoering tussentijds bij te stellen en door te ontwikkelen. Monitoring vraagt om continue aandacht voor de kwantitatieve én kwalitatieve uitvoering en resultaten om beleid bij te stellen. Een evaluatie per vier jaar blijft relevant, maar volstaat niet.



04

LEREN VAN 20 JAAR ROOD VOOR GROEN: HELDERE KADERS ÉN RUIMTE VOOR MAATWERK

Hoewel de rood voor groen regelingen ontstaan zijn tijdens de opkomst van de ontwikkelingsplanologie, vertonen ze in uitwerking en uitvoering veel kenmerken van de klassiekere toelatingsplanologie. Het gaat om **om gekwantificeerde en soms gedetailleerde** eisen vooraf. Er is relatief weinig aandacht voor een integrale werkwijze en omgevingskwaliteit tijdens het ontwerp- en planproces. Rood en groen worden te weinig in samenhang benaderd, alsof het tegenpolen zijn, waarbij rood als 'stedelijk' wordt gezien en groen passend in het buitengebied.¹⁵ Tot slot heeft de provincie vaak een toetsende rol achteraf.

Op basis van bovenstaande bevindingen over de regelingen zijn de volgende vragen cruciaal in het licht van de nieuwe

Omgevingsverordening en het bereiken van omgevingskwaliteit.

- ▶ Waar willen we naar toe en wat is nodig om ruimte te kunnen geven aan rood voor groen ontwikkelingen in het Brabantse buitengebied? Hoe geven we dan invulling aan integrale omgevingskwaliteit?
- ▶ Wat is nodig met het oog op de borging van een goed proces dat initiatiefnemers uitnodigt en waarbij we de werkwijze van 'diep, rond en breed' toepassen?
- ▶ Welke instrumenten kunnen helpen om de ontwikkelingen ook mogelijk te maken?

15 Rood en groen worden gezien als gescheiden werelden, samenvallend met de vaak genoemde scheiding van stad en platteland. Terwijl in de praktijk sprake is van combinaties van rood en groen en geleidelijke overgangen tussen stad en platteland en groen ook in de stad steeds belangrijker wordt.

Om de gewenste veranderingen van rood voor groen ontwikkelingen te onderbouwen, lopen wij de drie rollen van de overheid langs zoals in de provinciale Omgevingsvisie zijn onderscheiden: **richting geven**,

beweging stimuleren en **mogelijk maken**. Alle drie rollen vragen om invulling met de gemeente daarbij, als eerste overheid, aan zet.

4.1 RICHTING GEVEN

***Perspectiefbiedende kaders van gemeenten voor het buitengebied geven richting aan gewenste ontwikkelingen en nodigen uit.*¹⁶**

De ervaring met de rood voor groen regelingen laat het belang zien van perspectiefbiedende kaders, gericht op gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. De regelingen zelf geven geen perspectief of richting, ze geven alleen randvoorwaarden aan. Uitnodigingsplanologie is bovendien geen laissez-faire. Duidelijke beleidskaders geven aan wat waar wel en niet mogelijk is. Vervolgens staan niet de regels centraal, maar de uitnodiging om binnen die kaders te opereren.¹⁷ Dit betekent allereerst ruimte voor een goed proces met initiatiefnemers en andere betrokkenen. Landschapsvisies, beeldkwaliteitsplannen, voorbeelden en ook afwegingskaders kunnen inspireren en duidelijkheid geven richting initiatiefnemers.¹⁸ Vereenvoudiging en toegankelijkheid van beleid en taal is van belang.

De crux zit vervolgens in de vertaling naar de uitvoering. Lukt het om als partijen gezamenlijk te kijken naar hoe je iets tot kwaliteit en waardevolle functies kunt brengen? Informeel leiderschap bij gemeenten is essentieel: mee durven bewegen, maar ook nee durven verkopen. Niet omdat de regel het zegt, maar omdat het initiatief op de plek niet past bij de prioriteiten en de ingezette koers in het gebied. Daarbij is voor het buitengebied, waar gemeentegrenzen een rol spelen, afstemming en samenwerking met de aangrenzende gemeenten noodzakelijk.

Een onafhankelijke adviescommissie kan overigens zeer behulpzaam zijn om binnen de kaders omgevingskwaliteit mee te helpen objectiveren en te borgen. Een adviescommissie voor landschapsontwikkeling is een nog nauwelijks ontwikkeld terrein voor gemeenten. Ook hier-

voor zijn heldere spelregels essentieel. Voorkomen moet worden dat een adviescommissie hindermacht gaat zijn¹⁹

FORSE KWALITEITSVERBETERING ALS VOORWAARDE IN OIRSCHOT

Het college van B&W van gemeente Oirschot heeft in 2017 besloten om voor een periode van twee jaar geen medewerking te verlenen aan nieuwe Ruimte-voor-Ruimte-ontwikkelingen (RvR) van particulieren en via de ORR, omdat bleek dat er meer rood werd toegevoegd in de gemeente dan dat er gesaneerd werd. De kwaliteit werd met de ontwikkeling van de kavels niet altijd beter. Aan de hand van een mission statement en Omgevingsvisie Oirschot heeft de gemeente in 2019 nieuwe randvoorwaarden voor ontwikkelingen geformuleerd.

Het Oirschotse landschap is onderdeel van haar identiteit. Aan de draagkracht van meer rood zijn grenzen. Om mee te werken aan een RvR-verzoek heeft Oirschot bepaald dat er sprake moet zijn van een forse ruimtelijke kwaliteitsverbetering, die de minimale voorwaarden voor RvR overstijgt. Dan kan het gaan om extra sloop, natuur- en landschapsontwikkeling, cultuurhistorie of sociale leefbaarheid of nieuwe woonvormen. Dat betekent dat compensatie moet plaatsvinden en dat er dus extra geïnvesteerd moet worden als door ontwikkelingen schade optreedt aan die kwaliteiten.



- 16 Zie ook Floris Alkemade over de rol van de overheid, Festival Ruimtelijke Kwaliteit van provincie Noord-Brabant, 2015.
- 17 Een uitnodigend bestuur kan verschillende stijlen hanteren: actief en mobiliserend (inschakelen en uitnodigen) tot meer passief en afwachtend (overlaten en faciliteren). Zie Roovers en Van Buuren (2015).
- 18 Een spanningsveld hierbij is dat initiatieven 'last' krijgen van het ontbreken van of in ontwikkeling zijnde gebiedsvisie. En daarbij speelt ook dat we vaak nog niet precies weten welke ontwikkelingen in een gebied gaan plaatsvinden. Zie art. Uitnodigingsplanologie, wat zijn kritische succesfactoren?
- 19 Zie Handreiking VNG voor afwegingen bij de inrichting van een adviescommissie. 'Hoe opener en uitnodigender de kaders en regels zijn, hoe meer behoefte er is aan interpretatie bij concrete ruimtelijke activiteiten. Daarbij speelt de onafhankelijke, deskundige kwaliteitsadvisering een rol. Het gaat hier uiteraard vooral om de vergunningaanvragen die een grote impact hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, waarbij de beoordelingsregels van het omgevingsplan een onafhankelijke en deskundige uitleg behoeven. Andere aanvragen kunnen meestal via sneltoetscriteria of precedents worden getoetst, hetzij onder verantwoordelijkheid van de commissie, hetzij door andere adviseurs of ambtenaren.

Per saldo moet er sprake zijn van winst.
Per initiatief beoordeelt de gemeente of er sprake is van voldoende kwaliteitsbetering en nodigt zij initiatiefnemers uit om hierover vooraf in gesprek te gaan.

Bron Interimbeleid Ruimte voor ruimte gemeente
Oirschot, 24 september 2019.

De provincie kan totstandkoming en toepassing van richtinggevende kaders ondersteunen en samenwerking tussen gemeenten en waterschappen (met de regio als afwegingskader) borgen.

De provincie beschikt over goede inhoudelijke en strategische gebiedskennis, waarmee ze kan faciliteren in de totstandkoming van gebiedsplannen en richtinggevende kaders, voortbouwend op vele reeds beschikbare gebiedsplannen.

In de ruimtelijke afweging wordt bovendien het regionale schaalniveau belangrijker. Vraagstukken op het gebied

van stikstof, energietransitie en waterkwantiteit en -kwaliteit zijn al onderwerp op regionale tafels. Ook omgevingskwaliteit moet hier onderdeel van gesprek zijn.

De provincie kan, vanuit een (boven)regionale functie, gemeenten helpen in het verbinden met grotere opgaven voor het buitengebied en de daarin te maken keuzes. Daarnaast kan ze, vanuit het eigen provinciaal beleid, beschermend én perspectiefgevend, ook de verbinding maken met het landelijk beleid.²⁰ Het beleid van wonen, natuur, water, klimaat, energie en stikstof raakt immers de mogelijkheden voor invulling van rood en groen voor initiatiefnemers in het landelijk gebied. De provincie kan borgen dat gemeenten de betrokkenheid over de gemeentegrenzen heen organiseren. Dat is nog zeker geen routine. Gezien de klimaat- en daarmee verbonden wateropgaven in Brabant is het noodzakelijk dat gemeenten ook de waterschappen als medeoverheid betrekken om samenhangende ruimtelijke keuzes te maken: waar en hoe iets wel of niet kan.

4.2 BEWEGING STIMULEREN

Werkwijze van 'diep, rond en breed' vraagt doorontwikkeling.

Om omgevingskwaliteit te bereiken, is het noodzakelijk dat de initiatiefnemer relevante actoren (omwonenden en belangen) en verschillende invalshoeken betreft, zodat het project kwaliteit toevoegt aan de leefomgeving. De provincie heeft dat vertaald in de werkwijze van 'diep, rond en breed kijken' voor nieuwe initiatieven en gebiedsontwikkeling. Dit vraagt ook een andere werkwijze van gemeenten en provincie. Initiatiefnemer en de gemeente hebben nu al vaak in een vroeg stadium contact over de plannen. Dit leidt echter nog niet altijd tot een soepel vervolg.

Een proactieve en meer uitnodigende stijl vraagt om een cultuurverandering: door de inhoud centraal te stellen in plaats van de regel, maar ook door sneller duidelijkheid te geven. Een proactieve houding kan ook helpen om het goede speelveld te creëren, bijvoorbeeld door het financieren van een onafhankelijke procesrol in de ontwikkeling van initiatieven. De ervaring bij gebiedsprocessen én bij kleinschaligere initiatieven leert hoe belangrijk het is verschillende waarden en belangen vanaf het begin te betrekken in de afweging.²¹

De ontwikkeling en borging van dit type werkwijzen vraagt nog volop aandacht. Zeker omdat bij de invoering van de Omgevingswet een rol van de gemeente vooraan in het proces niet zonder meer is geborgd: wettelijk is straks alleen een toetsende rol voorzien. Het is aan te bevelen dat gemeenten hun rol al vroeg in het proces borgen, bijv. via een eigen duidelijk omgevingsplan.

(..) Ruimtelijke kwaliteit ontstaat immers niet vanzelf. Het ontstaat in de harten van mensen en wordt werkelijkheid waar passie, visie, daadkracht en vakmanschap een verbinding aangaan met de omgeving.(..). Passie en verbeeldingskracht kan je niet bij wet regelen, maar de randvoorwaarden waarbinnen de verbindingen tot stand komen, de processen die prikkelen tot expressie, die kunnen en moeten wel worden vastgelegd. Ze geven de waarborg dat er daadwerkelijk gestreefd wordt naar ruimtelijke kwaliteit, overal en voortdurend, zodat de investeringen uit het verleden kunnen blijven renderen en zodat het hoofddoel van de wet geen loze letter wordt.²²



20 Zie Kamerbrief waarin het rijk aangeeft een regierol te nemen in de te maken bovenregionale keuzes met het oog op de grote opgaven waar we landelijk voor staan. Zo zal de urgente woningvraag niet alleen binnenstedelijk kunnen worden voorzien en ontwikkelt het Kabinet met andere overheden en betrokken partijen onder de NOVI een nationaal programma voor het landelijk gebied. (d.d. 23 april 2020) Zie brief aan Tweede Kamer over NOVI.

21 Bijvoorbeeld in de Overdiepse polder, Erfgoedfabriek en VABIMPULS.

22 Federatie Ruimtelijke Kwaliteit in commentaar op vier AmvB's van de Omgevingswet

Een 'license to operate' voor initiatiefnemer

Er zijn voorbeelden waarbij initiatiefnemers goede plannen hebben waarbij ze relevante expertise, omwonenden en belanghebbenden tijdig betrekken. De ervaringen met de rood voor groen regelingen laten zien dat dit niet altijd gebeurt en vaak niet vanzelf gaat. Het kennen van de initiatiefnemer, zijn doelstellingen en plannen is relevant. Wat is de duurzaamheid van de businesscase? Hoe verhoudt de initiatiefnemer zich tot zijn omgeving? Ook is het belangrijk te weten of alleen krachtige initiatiefnemers gebruik kunnen maken van de nieuwe spelregels van de Omgevingswet. Veel particulieren kunnen dat niet zomaar, omdat de regels complex en niet toegankelijk zijn. Bovendien sluiten de bestaande rood voor groen regelingen uit: ze staan immers open voor initiatiefnemers met fosfaat-rechten en een lege stal of met voldoende financieel vermogen voor de realisatie van ontwikkelingen in het buitengebied. Het is ook zaak oog te hebben voor nog onbekende vaak pionierende maatschappelijke initiatieven zoals lokale coöperaties.²³ Zij vragen ruimte om zélf maatschappelijke opgaven te realiseren. Ze stellen met elkaar vast hoe ze dat willen invullen en vragen de overheid om hen daarin te faciliteren. En ook in deze gevallen hebben gemeenten een rol om oog te houden voor een gelijkwaardig speelveld.

4.3 MOGELIJK MAKEN

Van generieke eisen naar maatwerk voor meerwaarde

Het financieren van maatschappelijke waarden met de opbrengsten van 'rood' past uitstekend in uitnodigingsplanologie. Opruimen van stallen blijft bovendien noodzakelijk om verrommeling te voorkomen. Financiering van natuurherstel krijgt nog meer prioriteit, gezien de stikstofdiscussie. De regelingen bieden kleinschalige mogelijkheden om daarin bij te dragen. Harde randvoorwaarden blijven nodig om ontwikkelingen die geld kosten ook daadwerkelijk te kunnen realiseren, zoveel mogelijk in samenhang met ontwikkelingen die geld opbrengen. Voorkomen moet worden dat eerst het ene gebeurt zonder dat er zekerheid is dat het andere plaatsvindt. Kwantitatieve, gedetailleerde en algemeen geldende eisen van de provincie via rood voor groen regelingen hebben echter niet altijd tot gewenste uitkomsten geleid.

GEDRAGSCODE ZON OP LAND: RUIMTELIJKE KWALITEIT IN TRANSITIEOPGAVEN

In de gedragscode Zon op Land maakt Holland Solar met natuurbelangenorganisaties, Milieufederaties, Natuurmonumenten, NLVOW en Vogelbescherming Nederland afspraken over de ontwikkeling van zonneparken. Zij spreken af om de omgeving goed te betrekken bij deze projecten aan de hand van een aantal principes. Met stakeholders maken zij afspraken over de locatie, vormgeving en ontwikkeling, waarbij er meerwaarde voor deze aspecten moet zijn. Andere belangen zoals landschap, biodiversiteit en waarde voor de omgeving moeten daarin worden meegenomen. Tot slot moet herstel van het oorspronkelijk grondgebruik mogelijk blijven. De partijen hebben een aantal gebieden aangewezen als 'nee, tenzij'-gebieden, zoals het natuurnetwerk. Daarbij kan voor het deel van het natuurnetwerk dat nog niet klaar is, een combinatie met energie helpen.

De vraag is of en hoe er maatwerk kan worden toegepast in het financieren van maatschappelijke meerwaarde, zonder dat dit ten koste gaat van de gewenste transparantie en duidelijkheid. De vraag is ook hoe we groen kunnen waarderen. En op welk schaalniveau kunnen we een meerwaarde het best vaststellen? Kortom, de borging van de gewenste meerwaarde, waarin recht wordt gedaan aan maatwerk en transparantie, vraagt om nadere verkenning.²⁴



²³ Voorbeelden zoals Herenboeren en Land van Ons.

²⁴ Hierbij is te overwegen te spreken van een tegenprestatie om zo rood en groen als gelijkwaardige kwaliteiten neer te zetten.

LAND VAN CUIJK: ROOD-VOOR-GRIJS-MET-GROEN-REGELING

In een visie op het Land van Cuijk is geopperd te werken met een rood-voor-grijs-met-groen-regeling, bedoeld om de transformatie van het kleinschalig middengebied te ondersteunen. Een dergelijke regeling kan bijdragen aan het opruimen van overtollig leegstaand agrarisch vastgoed, de ontwikkeling van nieuwe woon(zorg)concepten en aan het beheer en onderhoud van het landschap. Het onderdeel grijs-met-groen binnen deze regeling zou verder invulling kunnen krijgen via samenwerkingsverbanden tussen grond-eigenaren en omwonenden die gezamenlijk zowel private taken uitvoeren (zoals landbouw, zorg of verkoop aan huis) als een aantal publieke taken op zich nemen, zoals natuur- landschaps- en waterbeheer.²⁵

Gemeenten kunnen hiervoor beleid ontwikkelen en een regeling opnemen in een omgevingsplan en daarvoor een gemeentefonds creëren. Het is daarbij aan te bevelen afspraken te maken over monitoring van het gebruik van een dergelijk fonds.²⁹

Het gemeentelijk niveau lijkt een goed schaalniveau om ontwikkelingen in het buitengebied te helpen invullen: de ontwikkelingen die worden gerealiseerd, inclusief de meerwaarde, zijn daarin voor betrokkenen herkenbaar. Verdiende opbrengsten komen dan zichtbaar terug in het eigen gemeentelijk gebied.³⁰ (zie ook bijlage 1 met bevindingen over de ORR). Particulieren kunnen daarin belangrijke drijvende krachten blijven. Ook hier zijn harde voorwaarden bij de start van het project cruciaal. Dit vraagt om heldere afspraken over de totale ontwikkeling, monitoring en handhaving.³¹

Fondsvorming om ontwikkelingen mogelijk te maken

Verevening via fondsvorming is relevant. De provincie heeft hiermee ervaring via de ORR en het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB).²⁶ Maar ook lokaal en regionaal zijn er initiatieven.²⁷ Zo is er in gemeente Boekel een aanpak voor vitalisering van het buitengebied met lokale fondsvorming ontwikkeld.²⁸ In dit verband is het van belang dat gemeenten anticiperen op een nieuw komend instrument van de Omgevingswet, het zogenaamde 'Besluit voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen'.



- 25 Ruimtevolk, Land van Cuijk, Verkenning naar samenhang in opgaven en toekomstperspectief voor het buitengebied, februari 2019
- 26 De ORR draagt met ruimte voor ruimte ook bij aan oplossing van lokale maatschappelijke vraagstukken. Het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) helpt plannen voor ontwikkeling van nieuwe natuur. Dat gebeurt met subsidies, grondaankoop en langjarige pacht. Op zoek naar cofinanciering voor het realiseren van natuurnetwerk Brabant verkent het GOB combinaties met vormen van duurzame energie en met kleinschalig wonen aan de rand van het Natuurnetwerk Brabant (een soort boswachters nieuwe stijl).
- 27 Denk hierbij ook aan Landschapsfondsen die op gemeentelijk en op regioniveau zijn ontwikkeld. Ook de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte kunnen we zien als een instrument waarlangs verevening plaatsvindt.
- 28 De zogenaamde methode Boekel is een integrale aanpak van vitalisering van het buitengebied. Elementen hiervan zijn toekomstgesprekken met landbouwbedrijven, de mogelijkheden van ruimte-voor-ruimte-arrangementen betrekken, het hiervoor creëren van een Fonds buitengebied en het zorgen voor draagvlak van de inwoners.
- 29 Dit is een nieuw instrument onder de Omgevingswet waarvoor momenteel de consultatie loopt. Via dit besluit kunnen gemeenten financiële bijdragen vragen voor ontwikkelingen als kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied en het slopen van opstallen in geval van bijvoorbeeld een krimpopgave. Deze financiële bijdrage kan worden opgelegd aan initiatiefnemers van bouwactiviteiten.
- 30 Omdat vraagstukken zoals de stikstofaanpak, klimaat- en energietransitie, natuur en landschap over de gemeentegrenzen heen spelen, is het te overwegen dit naar een ruimer, regionaal niveau te tillen waarbij gemeenten onderling samenwerken.
- 31 In een handreiking voor de regeling 'Kwaliteitsverbetering van het landschap' is ook het instrument van fondsvorming opgenomen: om individuele verplichtingen over te nemen en onder te brengen in een collectief fonds. Onduidelijk is hoeveel gemeenten ook daadwerkelijk over zo'n fonds beschikken. Zie handreiking kwaliteitsverbetering van het Landschap 2011.



05

AANBEVELINGEN VOOR NIEUWE AANPAK ROOD EN GROEN IN HET BUITENGEBIED

De noodzaak van verandering van cultuur en werkwijzen bij overheden en andere stakeholders zijn we bij veel interviews tegengekomen. Niet de regels centraal stellen, maar inhoud en bedoeling. De Omgevingswet beoogt dit met minder regels en door omgevingskwaliteit centraal te stellen. Maar daarmee zijn veranderende werkwijzen nog niet geïncorporeerd. Gemeenten zijn er op verschillende manieren en in verschillend tempo mee bezig. Dat leidt ook tot de vaak gehoorde zorg over mogelijke negatieve effecten van 'het zomaar loslaten van regels'. Een zorg die opkomt wanneer men ziet dat de 'groene' of 'kwalitatieve' invulling bij de regelingen niet altijd uit de verf komt. Uitgebreide regels en strakke toepassing zijn echter geen garantie gebleken voor gewenste kwaliteitsverbeteringen, maar laissez-faire is evenmin de gewenste koers.

Voor een nieuwe aanpak in het buitengebied als opvolging van de rood voor groen regelingen bepleiten we hieronder een samenhangende mix van inzet en middelen, zie hiervoor de aanbevelingen.

Allereerst is daarvoor een provinciale Omgevingsverordening nodig waaruit eenduidig en helder blijkt wat echt bescherming vereist.³² Een nieuwe regeling voor ontwikkelingen in het buitengebied zal vervolgens moeten uitnodigen en ruimte bieden aan de meerwaardebenadering en maatwerk. Hierbij is een lerende aanpak met alle relevante partijen en systematische monitoring nodig. De provincie kan gemeenten faciliteren om hierin goede vormen te vinden.



³² Bescherming betekent overigens niet dat er niets kan. Vaak kan bescherming gestalte krijgen via ontwikkeling.

5.1 ONTWIKKEL ÉÉN PROVINCIALE REGELING 'JA ÉN' VOOR HET BUITENGEBIED VOOR ROOD EN GROEN

Wij adviseren om te komen tot een 'ja én' regeling. Dit onderstreept het uitnodigende karakter en de doelstelling van het realiseren van meerwaarde, zonder uit te stralen dat alles kan. De meerwaarde kan liggen in rood én groen, in cultuurhistorie en in verduurzaming, in een sociale en passende economische functie. Een regeling maakt de bijzondere status van het buitengebied duidelijk en biedt een basis voor een samenhangende aanpak met ruimte voor maatwerk. Een regeling die gaat fungeren binnen de randvoorwaarden die de provincie stelt ten aanzien van bescherming en ontwikkeling van provinciale waarden.³³

Aan gemeenten kunnen hierbij de volgende procesmatige voorwaarden worden meegegeven om:

- ▶ deze (ruimte voor de) projecten te kunnen onderbouwen op basis van perspectiefbiedende inhoudelijke kaders van (samenwerkende) gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan een duidelijk beleidskader, de gemeentelijke omgevingsvisie of uitwerkingen zoals een Omgevingsplan. Het geeft vooraf duidelijkheid aan initiatiefnemers onder welke voorwaarden iets kan;
- ▶ het proces en de ontwerpende aanpak te borgen met inzet van expertise en afstemming met betrokken stakeholders en omwonenden en zo nodig inzetten op handhaving; het gaat hier niet alleen om het begin van het proces maar ook om het verdere verloop;
- ▶ de gewenste meerwaarde, de 'én' daadwerkelijk in te vullen en te borgen, voorafgaand aan de start van het project;

- ▶ te voorzien in de monitoring ten aanzien van de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten en deze onderdeel te maken van een continue leerproces waarop kan worden bijgestuurd. Ook door de provincie.

Gemeente aan zet

De verantwoordelijkheid over de inhoudelijke toetsing van een initiatief ligt bij de gemeente, in lijn met het uitgangspunt van de Omgevingswet. Dat betekent niet dat de provincie niet meer in beeld is. De provinciale regeling is één instrument en onderdeel van een samenhangende benadering.

Meerwaarde nader verkennen

Hoe het gewenste maatwerk te kunnen toepassen in de te financieren meerwaarde vraagt om een nadere verkenning van de provincie samen met de regio's en gemeenten. Hiervoor zijn de ervaringen die de provincie in de verschillende gebieden en gemeenten heeft opgedaan relevant, w.o. die van de ORR en het GOB.

Betrek bestaande regelingen

Aandacht vragen we voor andere bestaande provinciale bepalingen voor het buitengebied. Bij de uitwerking van één regeling is het zaak na te gaan hoe deze te betrekken: denk aan het beleid ten aanzien van rood mét groen en cultuurhistorie: de kwaliteitsverbetering van het landschap³⁴ en de cultuurhistorische complexen.

5.2 VERSTERK LERENDE AANPAK EN MAAK WERK VAN MONITORING

De afgelopen jaren heeft de provincie samen met gemeenten en waterschappen geïnvesteerd in het toewerken naar de Omgevingswet.³⁵ Het gaat om veranderingen in werkwijzen, in rollen van overheden, initiatiefnemers en andere stakeholders. Er zijn verschillende experimenten gaande, expertise is en wordt opgebouwd.

Het is van belang een dynamische lerende aanpak door te zetten. Om voorbeelden van rood voor groen (en andere) ontwikkelingen en hun fysieke maar ook sociale en economische effecten in het buitengebied in beeld te brengen. Na te gaan of en hoe bijgedragen wordt aan omgevingskwaliteit en daarover het gesprek te voeren. In een 'werkplaats' Brabant kan gericht kennis van casuïstiek worden verzameld



- 33 Waarden die invulling (kunnen) krijgen in de Omgevingsverordening met rechtstreeks werkende regels en instructieregels: zoals Natuurnetwerk Brabant, grondwaterbeschermingsgebieden, groenblauwe, cultuurhistorische en aardkundige waarden.
- 34 De regeling Kwaliteitsverbetering landschap is onderdeel van de huidige interim Omgevingsverordening. Deze beoogt een (minimale) aanvaardbare landschappelijke inpassing van nieuw uitleggebied en andere ontwikkelingen in het buitengebied. Dit om te voorkomen dat de goedkoopste inpassing met groen wordt gerealiseerd.
- 35 Het waterschap is in het buitengebied vanwege het klimaat- en watervraagstuk in Brabant van belang in de afwegingen bij wat wel en niet ruimtelijk kan. Het gaat dus om samenwerking van gemeenten, provincie en waterschappen.

vanuit pilots op het niveau van een regio als Land van Cuijk, deelgebieden van Van Gogh park of op lokaal niveau bij deelgebieden binnen een gemeente zoals Gemert-Bakel / Elsendorp en Zundert en projecten als VABIMPULS en Bindend Besturen.³⁶

Het gaat om inspireren en actief kennis uitwisselen over do's en don'ts en best-practices. Maar ook om systematisch, naast kwalitatieve kennis, 'harde' kwantitatieve resultaten van rood voor groen initiatieven op te bouwen. Hierbij kunnen bestaande monitorings-instrumenten behulpzaam zijn. Zo is er op landelijk niveau een periodieke landschapsmonitor voorzien.³⁷ En kunnen de opdrachten aan de ORR en GOB en de kennis binnen deze organisaties worden benut.

De leerervaringen helpen in het eigen maken van het werken met de Omgevingswet. Het maakt mogelijk om het nu nog abstracte begrip omgevingskwaliteit en de werkwijze diep, rond en breed kijken praktisch en toegankelijk te maken.

De leerpunten zullen ook een bron zijn voor regelmatige bijstelling van de Omgevingsverordening en/of de provinciale regeling.

PRIJSVRAAG BROOD EN SPELEN: DE PROVINCIE ALS STIMULATOR EN SAMENWERKINGSPARTNER

De prijsvraag Brood en Spelen nodigde boeren, ondernemende grondeigenaren en ontwerpers uit om samen radicale, realistische en realiseerbare ruimtelijke voorstellen uit te werken voor opgaven waar het platteland voor staat. Bij de prijsvraag was de provincie een partner door ontwerpers te verbinden aan initiatiefnemers voor ontwikkeling op het platteland. Hiermee zijn onder meer een gesaneerd melkveebedrijf als verbinding tussen dorp en nieuwbouw (Best), nieuwe woonvormen voor ouderen met zorgvoorzieningen (Laarbeek) en kennisontwikkeling voor de lokale kringloopketen gesteund (Oirschot). In de vele inzendingen stond vooral **het kleinschalig landschap centraal, daarmee mogelijk ook illustratief voor een grotere beweging in Brabant**. De conclusie is dat er nog stappen kunnen worden gezet in het zoeken naar de samenhang met de bredere omgeving.³⁸

5.3 ONTWIKKEL BRABANTS NETWERK OMGEVINGSKWALITEIT

Bij deze nieuwe aanpak met als onderdeel een nieuwe **regeling voor het buitengebied is een onafhankelijk** netwerk van expertise bruikbaar. Een dergelijk netwerk faciliteert in strategische vraagstukken van omgevingskwaliteit, maar kan ook binnen de vastgestelde gebiedskaders een adviserende rol nemen in concrete praktijkcasussen.³⁹ De kracht van een dergelijke

groep is om omgevingskwaliteit en afwegingen meer te objectiveren en inspiratie te bieden. Een tijdige inzet hiervan kan een project versnellen. De provincie organiseert een dergelijk netwerk bij voorkeur mét gemeenten (via de VBG) en waterschappen. Dit kan ook in tijdelijke vorm, gedurende de eerste jaren van het werken met de nieuwe Omgevingswet.



- 36** Vragen bij een lerende aanpak en monitoring zijn: waar ligt het primaat van het initiatief, bij de particulier, en/of bij de overheid? Wat is de rol van de gemeente, omwonenden en provincie? Wanneer zijn wij tevreden, bij plannen die op alle onderdelen van omgevingskwaliteit een tien scoren of is een zeven ook voldoende? En wanneer is het onvoldoende? Wat zijn ervaringen met nieuwe en andere rollen en bevoegdheden van de verschillende overheden, gemeenten, waterschappen en provincie? Hoe leren overheden samen en hoe maken we dat zichtbaar? Zijn de nieuwe kaders werkbaar? Nemen initiatiefnemers, burgers en bedrijven een bredere verantwoordelijkheid? Komen initiatieven nu gemakkelijker van de grond? **Hoe gaan we om met conflicten in belangen? Welke resultaten worden met de nieuwe regeling geboekt?**
- 37** Op verzoek van het Rijk ontwikkelt de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) een periodieke landschapsmonitor (als onderdeel van de NOVI-monitor), waarvan een nulmeting in september 2020 beschikbaar is. Zie brief aan Tweede Kamer over NOVI.
- 38** Provinciale mededeling over prijsvraag Brood en Spelen 2018.
- 39** Dit kan een vaste of in samenstelling variërende groep van deskundigen zijn, afhankelijk van vraagstuk of initiatief. Verbinding kan worden gezocht met gemeentelijke kwaliteitscommissies. Geleerd kan worden van de ervaringen van Brabants Expertisecentrum Ruimtelijke Kwaliteit (BERK) dat overgegaan is in Netwerk Brabantse Omgevingskwaliteit (BOK).

5.4 FACILITEER GEMEENTEN MET INZET VAN ANDERE PROVINCIALE INSTRUMENTEN

De provincie begint bij een nieuwe aanpak niet op nul. Parallel aan de herziening van de rood voor groen regeling is het van belang om instrumenten als de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) en het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) te betrekken en door te ontwikkelen.

Zij hebben een opdracht die aan de inhoud van een regeling raakt. Bovendien beschikken de ORR en het GOB over relevante specifieke expertise en financieringsmogelijkheden.



BIJLAGE 1

ACHTERGROND ROOD VOOR GROEN REGELINGEN

Hieronder schetsen we uitgebreid doelstelling, beschrijving en bevindingen van de drie verschillende rood voor groen regelingen.

1 RUIMTE VOOR RUIMTE

1.1. DOELSTELLING EN BESCHRIJVING

Ruimte voor Ruimte is destijds opgezet in samenhang met de landelijke Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV).⁴⁰ De RBV is een stoppersregeling voor varkens- en pluimveebedrijven die ten doel had om mest (fosfaat)rechten uit de markt te nemen en stallen te slopen. Daarmee werd milieuwinst gerealiseerd en verrommeling voorkomen. De sloop van stallen werd gefinancierd door de betrokken provincies.⁴¹

Met de verkoop van ruimte voor ruimte woningbouwkavels verdienen de provincies de eerder aan veehouders betaalde subsidies voor de sloop van stallen terug. Met een ruimte voor ruimte titel is de bouw van woningen op daarvoor geschikte locaties in het buitengebied bij uitzondering en onder voorwaarden mogelijk. Voor de uitvoering en ontwikkeling van deze ruimte voor ruimte titels heeft provincie Noord-Brabant de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) opgericht. De ORR, als uitvoeringsorganisatie voor Ruimte voor Ruimte, heeft

40 De RBV is ontwikkeld om het Nederlandse mestoverschot van 21 miljoen kilo fosfaat uit de markt te nemen, mede als antwoord op de varkenspest in 1997. Nederland werd door de varkenspest zwaar getroffen. Bijna 10 miljoen varkens moesten worden geruimd, zie o.a. Eindrapport evaluatie Reconstructie Brabant HAS Koning, 2010.

41 De Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) is opengesteld in twee perioden waarbinnen mestrechten ingeleverd konden worden en sloopsubsidie verkregen kon worden. De eerste tranche liep van 22 maart tot en met 19 mei 2000, de tweede tranche van 1 oktober tot en met 29 oktober 2001. Met de RBV zijn in provincie Noord-Brabant ongeveer 1600 intensieve veehouderijen beëindigd. Hiervan zijn bij 1100 bedrijven met subsidie ook de stallen gesloopt. Met als resultaat: sloop van 1,7 miljoen vierkante meter stallen en 8,2 miljoen kilogram fosfaat uit de markt.

een ontwikkeling doorgemaakt van een publiek-private samenwerking naar een organisatie met de provincie als enige aandeelhouder.⁴²

Voor de ORR is samenwerken met de gemeenten belangrijk. Zij zorgen (mede) voor het aandragen en/of herbestemmen van te ontwikkelen locaties. Om de samenwerking te stimuleren, ontvangen gemeenten hiervoor een bijdrage.⁴³ Daarnaast kunnen particulieren zelf een ruimte voor ruimte-kavel ontwikkelen: door te zorgen voor een slooplocatie van een veehouderij met fosfaatrechten, de zogenaamde free riders.⁴⁴

1.2 BEVINDINGEN

1. Ruimte voor Ruimte regeling succesvol

Sinds de start van de verkoop van Ruimte voor Ruimte kavels in 2001 zijn er 1800 van de totaal 2600 bouwrechten van de provincie verkocht. Daarnaast hebben ongeveer 1000 particulieren (zogenaamde 'free riders') gebruik gemaakt van de ruimte voor ruimte regeling. Volgens de voorwaarden van de regeling betekent dat op deze locaties de bestemming intensieve veehouderij is verdwenen. Dit resulteert vervolgens op veel locaties in milieuwinst: minder emissies o.a. minder geuroverlast voor omwonenden. Daarnaast is ruimtelijke kwaliteitswinst geboekt met de sloop van stallen. Daarmee is het risico op verloedering in het buitengebied tegengegaan.⁴⁵

In een benchmark van de vijf reconstructieprovincies scoort Brabant kwantitatief het beste wat betreft benutting van de met de ruimte voor ruimte regeling samenhangende Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV).⁴⁶

2. Er is minder aandacht voor extra ruimtelijke kwaliteit op de nieuwe woningbouwlocaties.

De kosten van de bouwtitel worden terugverdiend via het verwezenlijken van rode bebouwing, de woningen. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat er op de bouwlocatie vervolgens minder aandacht is (want

dat kost geld) voor het realiseren van extra groene ruimtelijke kwaliteit.

3. Zorgt regeling Ruimte voor Ruimte voor ontstening van het buitengebied?

De regeling draagt bij aan het voorkomen en oplossen van verrommeling door leegstaande stallen te slopen. Stallen zijn gesloopt. In geval van gemengde veehouderijbedrijven (bijv. varkens en koeien) blijft vaak de koeienstal staan. Ook de woonfunctie blijft vaak intact. Hierdoor kan wat rood achterblijven op de slooplocatie. De ruimte voor ruimte woningen komen meestal op een andere locatie. Conform de regeling is dat op een aanvaardbare plek in een bebouwingsconcentratie, vaak aansluitend op het stedelijk gebied en vaak met meerdere woningen bij elkaar. Per saldo is het moeilijk aan te geven of er op provinciaal niveau sprake is van ontstening. Aangegeven is dat dit geldt wanneer we kijken naar de verhouding gesloopte meters tegenover toegevoegde meters met name in het meer open gebied. En dat kan gezien worden als een bijdrage aan de omgevingskwaliteit.⁴⁷

4. Sloop en nieuwbouw lopen in tijd en locatie uit elkaar

Door de collectieve opkoop van bouwtitels door de provincie en vervolgens uitgifte door de ORR zijn de locaties van sanering enerzijds en ontwikkeling anderzijds in de tijd en geografisch uit elkaar gehaald. Dit is een bewuste keuze om te voorkomen dat er verspreid in Brabant op de plek van gesloopte stallen woningen zouden komen in het buitengebied. Daarmee is er een ontkoppeling van de sloop van de ene stal en het invullen van een nieuwe woning in tijd én gebied. Daarmee is niet altijd meer duidelijk waar de ontwikkeling van een woningbouwlocatie vandaan komt (van een sanering elders in Brabant) en waarom een bouwtitel geld kost (vanwege de kosten van provincie bij de sloop van stallen in het kader van de RBV). Dat roept lokaal vragen op wanneer de ORR de bouwrechten wil benutten.



42 In 2000 is de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) ingesteld. Aanvankelijk ging het om een publiek-private samenwerking met naast provincie en gemeenten, de Bank Nederlandse Gemeenten, NIBC Bank en Grontmij als aandeelhouders. Sinds 2016 is de provincie de enige aandeelhouder. Per periode van vier jaar geeft de provincie nadere instructies aan de ORR.

43 In 2011 ging het om een bijdrage van € 62.500 per kavel na de 30ste kavel en € 100.000 per kavel met ingang van de 51ste kavel. Eind 2015 is deze bijdrage bijgesteld en verlaagd naar € 50.000 per kavel, te ontvangen na de 30ste kavel. Deze systematiek geldt als basis, waarbij maatwerkafspraken mogelijk zijn met afzonderlijke gemeenten.

44 Free riders omdat ze zelf een woningbouwlocatie ontwikkelen volgens de voorwaarden van ruimte voor ruimte (sloop van stallen en leveren van fosfaatrechten) en daarvoor niet bij de provincie, bij de ORR een bouwtitel kopen.

45 Mededelingen van provincie Noord-Brabant. Er is een overzicht op postcode van free riders per gemeente. Per locatie is bijgehouden wat er gesloopt is, onderbouwd met luchtfoto's.

46 Eindrapport evaluatie Reconstructie Brabant Haskoning, 2010. Zie tabel op pagina 67.

47 Mededeling van provincie Noord-Brabant.

5. ORR instrument ook voor publieke waarden

Met de ORR heeft de provincie een onafhankelijk instrument met expertise om proactief te handelen. Waar de focus in de eerste jaren lag op het 'sec' realiseren van bouwrechten, ontwikkelt de ORR zich nu door tot het leveren van een bijdrage aan actuele maatschappelijke (ruimtelijke) knelpunten. Het kan dan gaan om binnenstedelijke herstructurering zoals leegstand, bedrijfsverplaatsing of -beëindiging in het buitengebied en binnen de bebouwde kom of transformatie van recreatieparken. De opbrengsten van de verkoop van de kavels worden breder ingezet en helpen publieke waarden te realiseren. De ORR kan maatwerk leveren en in samenwerking met de betreffende gemeente tot

oplossingen komen waarin commerciële ontwikkelaars niet voorzien. Daarmee verschaft de ORR zich voor de nog te realiseren inzet van bouwrechten ook lokaal weer een nieuwe publieke legitimatie en kan ze een bijdrage leveren aan de omgevingskwaliteit.

Voorbeelden van de ORR nieuwe stijl zijn de bijdrage aan het saneren van een al lang leegstaande supermarkt in combinatie met ontwikkelen van woningen in gemeente Oirschot. In gemeente Sint-Michielsgestel is bijgedragen aan een gebiedsontwikkeling waarbij een pluimveehouderij is verplaatst en woningen worden gerealiseerd in nauw overleg met omwonenden.

2 LANDGOEDERENREGELING

2.1. DOELSTELLING EN BESCHRIJVING

Het doel van de landgoederenregeling is om met het toestaan van een beperkt aantal landhuizen (nieuw rood) in het buitengebied een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe natuur te realiseren. Het rood en groen vormen samen het nieuwe landgoed. Een initiatiefnemer heeft te maken met een uitgebreide set aan locatie-, inrichtings-, functie- en uitstralingsvoorwaarden. Zo moet een nieuw landgoed tenminste 10 hectare groot zijn en moet per 1500 m³ nieuwbouw tenminste 2,5 hectare aangewezen zijn als nieuwe natuur. Een nieuw landgoed biedt meerwaarde voor natuur, cultuurhistorie, landschap en recreatie. Bij de aanleg ervan dient sprake te zijn van nieuw bos- en / of natuurgebied, dat aansluit op de karakteristieken en kwaliteiten ter plekke.

De regeling is op de eerste plaats bedoeld voor nieuwe landgoederen. Ook bestaande landgoederen (indien niet aangemerkt als complex van cultuurhistorisch belang) kunnen voor het toevoegen van nieuwe woningen aan hun landgoed gebruik maken van deze regeling.

2.2 BEVINDINGEN

1. Resultaten moeilijk in beeld te brengen

Er is in Brabant geen overzicht van gerealiseerde landgoederen in het kader van deze regeling. Schattingen lopen uiteen tussen 25 à 30 initiatieven. Hiervan zijn nog niet alle gerealiseerd en moeten woningen nog gebouwd c.q. verkocht worden.

Er bestaat geen provinciaal beeld van de realisatie van groene waarden bij de landgoederen.

2. Een samenhangende benadering van rood en groen komt vaak niet uit de verf

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de landgoederenregeling in beginsel (op papier) een goede regeling is. De ontwikkelgerichte benadering staat hierin centraal: met de verkoop van woningen kan nieuwe natuur worden aangelegd. Er wordt wisselend geoordeeld over de kwaliteit van de initiatieven. In een aantal gevallen is men positief. De focus ligt op de ontwikkeling van rood; de invulling van groen komt op de tweede plaats.

3. Samenhang met het omliggende gebied kan beter

Inpassing en aansluiting van een landgoed met het omringende gebied / landschap is een aandachtspunt. Van belang is te kijken of ontwikkeling over de randen van het landgoed bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit van een groter gebied. Door groter te kijken met een doorzicht ontwikkelingsperspectief kan voor een groter gebied een kwaliteitsslag gemaakt worden. Daarnaast zijn risico's benoemd van de toevoeging van rood in gebieden waar juist de noodzakelijke robuustheid van natuur in het geding komt.⁴⁸

4. Moeizame trajecten tussen initiatiefnemer en overheden

Veel initiatieven kennen een lange geschiedenis van onderhandelingen. Om de totale investeringen (van rood en groen) te drukken, wordt vaak op de groene investeringen bekibbeld. De ontwikkeling van initiatieven vraagt



⁴⁸ Het betreft een casus in Reusel de Mierden waar een landhuis is gebouwd aan de rand van het natuurnetwerk Brabant.

veel expertise. Die is niet zomaar voorhanden, terwijl die wel voorwaarde is voor een succesvolle aanpak. De gemeenten ontbreekt het soms aan capaciteit en expertise om een initiatief in de gewenste richting te helpen. De provincie is vaak pas later betrokken. Het leidt vaak tot vertraging bij ontwikkeling en realisatie.

5. Wens flexibeler voorwaarden om financierbaarheid van initiatieven groter te maken

Uit gesprekken blijkt dat er behoefte is om de voorwaarden flexibeler in te vullen, zowel ten aanzien van de realisatie van rood als van groen. Daarmee kan de financierbaarheid van initiatieven groter worden. In

de regeling zelf is eerder de mogelijkheid geboden om twee kleinere woningen in plaats van één grote woonunit te realiseren. Voorgesteld wordt verder te kijken dan bekende concepten als langgevelboerderijen en bijvoorbeeld mogelijkheden te bieden aan andere invullingen, zoals een cluster van tiny houses en naast de voorwaarde van nieuwe natuur ook verbetering van bestaande natuur mogelijk te maken. Er is ook geopperd om, zeker in geval van beperkte ruimte, niet alleen nieuwe natuur te realiseren, maar ook een bijdrage te leveren aan de kwalitatieve verbetering van bestaande natuur.

3 KWALITEITSVERBETERING BEBOUWINGSCONCENTRATIES

3.1. DOELSTELLING EN BESCHRIJVING

Deze regeling maakt het mogelijk dat gemeenten onder voorwaarden nieuwe woningen toevoegen in bebouwingsconcentraties aan de randen van dorpen en steden.⁴⁹ De regeling beoogt daarmee de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van vaak 'rafelranden' van steden en dorpen. Particulieren kunnen daartoe met voorstellen komen. Het gaat dan om plannen die leiden tot een substantiële verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, ter waarde van een ruimte voor ruimte bouwtitel (ongeveer 125.000 euro). Die tegenprestatie kan bestaan uit een mix van gesloopte m2, inleveren van fosfaatrechten, aanleggen van groen of het geld storten in een gemeentelijk landschapsfonds dat ten goede komt aan kwaliteitsverbetering.

3.2. BEVINDINGEN

1. De benutting van de regeling is moeilijk te achterhalen.

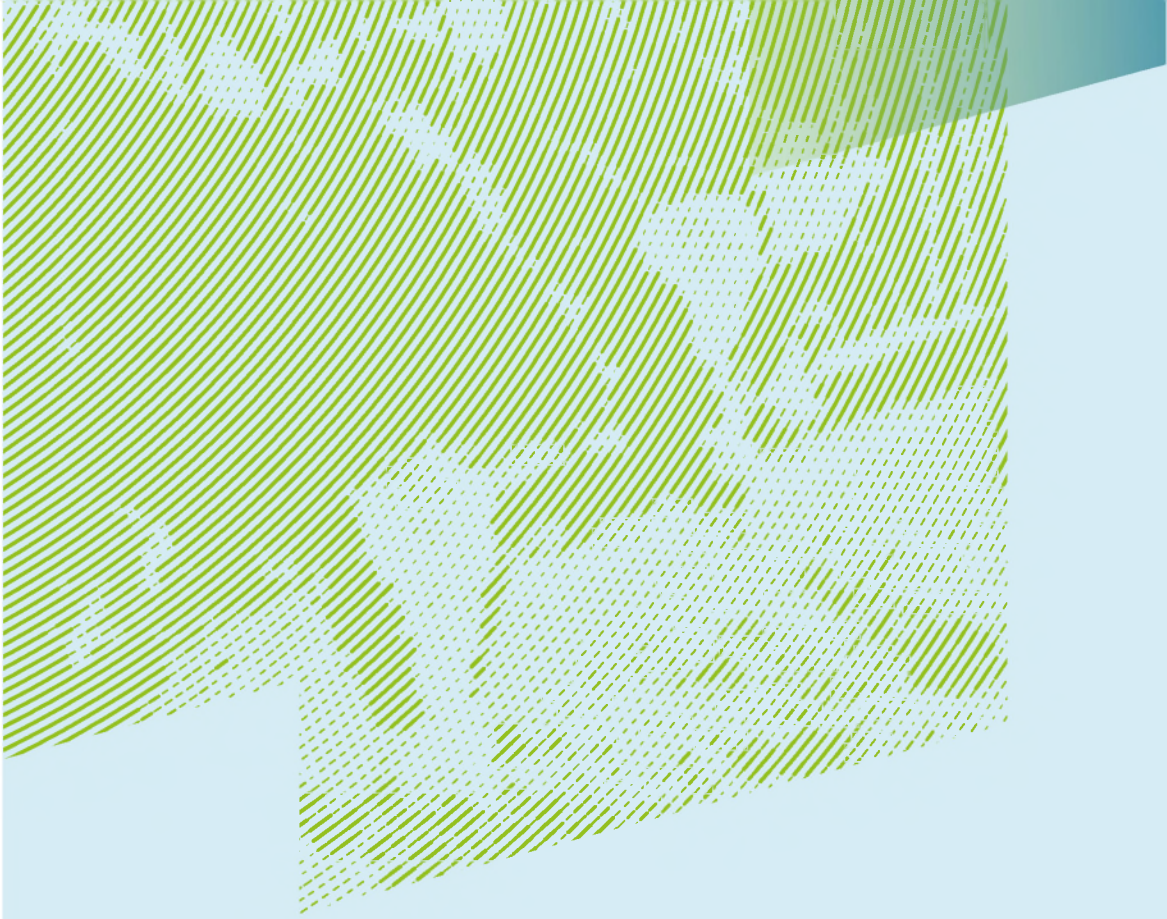
Er is geen overzicht van initiatieven. Volgens schattingen gaat het om maximaal een vijftigtal projecten in een tiental Brabantse gemeenten.

2. Moeizame trajecten

Het beeld is dat het vaak langdurige taaie processen zijn om tot resultaten te komen. Er gaat veel onderhandeling aan vooraf over het invullen van de niet vast omschreven tegenprestatie tussen initiatiefnemer, gemeente en provincie. Dit in tegenstelling tot ruimte voor ruimte bouwtitels waarvoor een vast bedrag als tegenprestatie geldt.



⁴⁹ Het gaat om een duidelijk afgebakend zoekgebied verstedelijking, aangeduid in de Verordening ruimte.



GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Land take and re-cultivation in EEA-39 countries. (2019, augustus 12). Opgehaald van EEA.europa.eu : https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/land-take-and-recultivation-in-#tab-chart_2
- Alkemade, F. (2016, april 13). Floris Alkemade over de ruimtelijke kwaliteit van Brabant. Opgehaald van omgevingswetinbrabant.nl : <https://www.omgevingswetinbrabant.nl/verhalen/floris-alkemade-over-de-ruimtelijke-kwaliteit-van-brabant/>
- Alkemade, F. (2017). Essay: De Emancipatie van de Periferi. Opgehaald van Collegevanrijksadviseurs.nl: <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/brieven/2016/11/02/essay-de-emancipatie-van-de-periferie>
- Besluit aanwijzing categorieën ontwikkelen afdwingbare financiële bijdragen. (2020, juni 9). Opgehaald van Overheid.nl: <https://www.internetconsultatie.nl/besluitfinancielebijdragen>
- College van Rijksadviseurs ism provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. (2019). Rapportage Nieuwe perspectieven voor het platteland, prijsvraag Brood en Spelen.
- De Geus, S., Stohr, J., & Pelders, E. (2014, oktober 26). Uitnodigingsplanologie, wat zijn de kritische succesfactoren? Opgehaald van Gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/uitnodigingsplanologie-wat-zijn-de-kritische-succesfactoren/>
- De Zeeuw, F. (2008). Rood voor Groen in de grondexploitatie; nieuwe ronde nieuwe kansen? Opgehaald van <https://www.recht.nl/vakliteratuur/bhv/artikel/165029/rood-voor-groen-in-de-grondexploitatie-nieuwe-ronde-nieuwe-kansen/>
- Federatie Particulier Grondbezit. (2014). Handreiking Vitale landgoederen.
- Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. (sd). Commentaar in het kader van de internetconsultatie op de vier AMvB's Omgevingswet van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Opgehaald van Ruimtelijkekwaliteit.nl: <https://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/upload/>

- Ow_160914-38_bijlage_met_commentaar_op_AMvBs_Omgevingswet.pdf
- Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, RCE en VNG. (2020). Handreiking Adviesstelsel voor omgevingskwaliteit. Opgehaald van https://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/upload/files/200217_Handreiking_adviesstelsel.pdf
 - Janssen, J., & De Zwart, B. (2018). Essay Brandend Zand (ihk prijsvraag Brood en Spelen, nieuwe perspectieven voor het platteland).
 - Kemna, A., Ter Haar, B., Wijnands, B., Blom, F., Wijers, H., winter, J., ... Hennink, M. (2020). Klein land, grote keuzes - ruimtelijke ordening richting 2050. Opgehaald van <https://denkwerk.online/media/1063/denkwerk-klein-land-grote-keuzes-januari-2020.pdf>
 - Kst 33962 Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). (2014, juni 18). Opgehaald van Overheid.nl: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html#related_documentsAnchor
 - Land van ons. (sd). Samen werken aan herstel van landschap en biodiversiteit. Opgehaald van Landvanons.nl: <https://landvanons.nl/>
 - Methode Boekel 2.0. (2020, mei 22). Opgehaald van <https://www.youtube.com/watch?v=8Sn4qzr-LXo&feature=youtu.be>
 - Noordegraaf, J. (2004, november 30). Rood voor Groen? Opgehaald van Archined.nl: <https://www.archined.nl/2004/11/rood-voor-groen/>
 - Ollongren, K. (2020, april 23). Kamerbrief 2020-0000198857 Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (OVI). Opgehaald van Ontwerpnovi.nl: <https://www.ontwerpnovi.nl/download+pdf+ontwerp-novi/handlerdownload-files.ashx?idnv=1644806>
 - Provincie Noord-Brabant. (2004 - 2014). Diverse oude beleidsdocumenten zoals Beleidsnota buitengebied in ontwikkeling; evaluatie Meerwaardebenadering; notitie rood voor groen, nieuwe landgoederen in Brabant.
 - Provincie Noord-Brabant. (2011). Handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap.
 - Provincie Noord-Brabant. (2017, juli 15). Verordening ruimte Noord-Brabant. Opgehaald van Ro.Brabant.nl: http://ro.brabant.nl/859A5B45-1D7D-4A4F-A062-3E8DDD244BC0/r_NLIMRO.9930.VrNBrgcons-0717.html
 - Provincie Noord-Brabant. (2018). De kwaliteit van Brabant - Visie op de Brabantse leefomgeving. Opgehaald van Brabant.nl: <https://www.brabant.nl/-/media/5cb7a13f34624ecb9b7b84a7ff14899e.pdf?la=nl>
 - Provincie Noord-Brabant. (2019, september 10). Interim omgevingsverordening. Opgehaald van Brabant.nl: <https://www.brabant.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/interim-omgevingsverordening>
 - Rijksoverheid. (2020, april 23). Kabinet neemt meer regie op de inrichting van Nederland. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/23/kabinet-neemt-meer-regie-op-de-inrichting-van-nederland>
 - Strijker, D. (2017, juni 11). Van productie naar consumptie. Opgehaald van Boerderij.nl: <https://www.boerderij.nl/Boerenleven/Artikelen/2017/6/Van-productie-naar-consumptie-141878E/>
 - VABIMPULS. (sd). VABIMPULS geeft het verleden een toekomst. Opgehaald van Brabant.nl/subsites/vabimpuls: <https://www.brabant.nl/subsites/vabimpuls>
 - Van Buuren, A., & Roovers, G. (2015). Het creëren van meerwaarde bij publieke werken. Opgehaald van Rooijlijn.nl: <http://www.rooijlijn.nl/wp-content/uploads/2016/01/van-Buuren-en-Roovers-Het-cre%C3%ABren-van-meerwaarde-bij-publieke-werken.pdf>
 - Van Buuren, M. (2017). Vormgeven aan uitnodigend bestuur, pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde. Opgehaald van <https://www.socialevraagstukken.nl/wp-content/uploads/2017-tekst-oratie-A-van-Buuren.pdf>
 - Zwanikken, T., Van Ree, P., Bakx, M., & Vuyst, S. (2010). Leren van een reconstructie; reflectie op de rol van Provinciale Staten van Noord-Brabant bij het reconstructiebeleid. Opgehaald van <http://behouddeparel.nl/?q=download/file/fid/1115>



BRABANTADVIES