

Functieverandering op zijn plaats?

Een analyse van functieverandering in de Achterhoek

Afstudeerscriptie

Hogeschool Van Hall Larenstein
Opleiding Bos en Natuurbeheer
Afstudeerrichting Vastgoed en Grondtransacties

Opdrachtgever:
Rentmeesterskantoor Korevaar
Dhr. M.L.W. van Bebber

Docentbegeleider:
Mevr. B.G.M. Rosier

Studenten:
Reynier Hoekstra
Heleen Lenderink

Plaats / datum:
Velp, juni 2010

SAMENVATTING

Naar aanleiding van signalen uit de praktijk, is de vraag gesteld of het functieveranderingbeleid in de Achterhoek voldoet aan de verwachtingen van de overheden en initiatiefnemers.

Functieverandering is een instrument om de landschappelijke kwaliteit te verbeteren door vrijkomende agrarische bebouwing te verwijderen uit het landelijk gebied. In ruil hiervoor wordt aan initiatiefnemers de mogelijkheid geboden om gebouwen te hergebruiken als woning en/of nieuwe wooneenheden te realiseren. De randvoorwaarden zijn vastgelegd in de nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies', die is opgesteld door de regio Achterhoek, in opdracht van zeven gemeenten. De belangrijkste regel in deze nota is de eis dat de bebouwing met minimaal 50% gereduceerd moet worden.

De Achterhoekse gemeenten hebben zelf aanvullend beleid ontwikkeld met ondermeer het daadwerkelijk te slopen aantal m² oppervlak. Bovendien worden aanvullende eisen ten aanzien van landschappelijke inpassing gesteld. De sloop en landschappelijke inpassing worden ook wel verevening genoemd. Per gemeente verschilt de toepassing hiervan.

Initiatiefnemers, veelal agrariërs, moeten dan ook met meer zaken rekening dan alleen met de realisatie van de wooneenheden; zoals het herstel van het historische erf en natuur- en landschapsaspecten. Ook is het in een aantal gemeenten mogelijk om, bij het niet behalen van de minimumeisen, te compenseren

met bijvoorbeeld het realiseren van nieuwe natuur. Het is echter moeilijk om voor ieder project dezelfde randvoorwaarden op te stellen, omdat iedere locatie zijn specifieke eigenschappen heeft. Hierdoor wordt veel maatwerk toegepast.

Als het plan voldoet aan het gemeentelijke kader, dan wordt de procedure gestart om de functie van het betreffende perceel aan te passen van agrarisch naar wonen. Onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kan dit op drie manieren, namelijk door middel van een wijzigingsbesluit, het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan of door het nemen van een projectbesluit. Indien de procedure is gestart voor 1 juli 2008, valt het initiatief onder de oude Wet op de ruimtelijke ordening en wordt er veelal gebruik gemaakt van een artikel 19 procedure.

Uit de praktijk blijkt dat het beleid door overheden en initiatiefnemers als positief wordt ervaren. Wel blijken initiatiefnemers vaak, bij aanvang van een project, verkeerde verwachtingen te hebben. Het is dan ook aan te bevelen om doelen goed in beeld te hebben, met bijbehorend financieel plan. Advies van een deskundige wordt als positief ervaren.

Voor gemeenten verloopt het beleid succesvol. Voor de toekomst is het aan te bevelen dat gemeenten de doelen van het beleid goed voor ogen houden en het maatwerk met meer objectief te bepalen waarborgen gaan omkleden.



VOORWOORD

Voor u ligt onze afstudeerscriptie '*Functieverandering op zijn plaats?*', welke wij hebben geschreven als laatste onderdeel van de opleiding Bos en Natuurbeheer, met als afstudeerrichting Vastgoed en Grondtransacties. Wij hebben met veel plezier aan deze opdracht gewerkt en hopen een informatief en bruikbaar resultaat te hebben bereikt.

Voor het onderzoek hebben wij veel informatie van gemeenten, initiatiefnemers en andere partijen nodig gehad en gekregen. Onze dank gaat dan ook uit naar eenieder die bereid was ons te ontvangen en van informatie te voorzien.

Een speciaal woord van dank hebben wij voor dhr. Van Bebber van Rentmeesterskantoor Korevaar en mevr. Rosier van Hogeschool Van Hall Larenstein, voor de nuttige en prettige begeleiding die wij hebben mogen ontvangen.

We wensen u veel plezier met het lezen!

Reynier Hoekstra en Heleen Lenderink

Velp, juni 2010



VERKLARENDE WOORDENLIJST

Alle woorden hieronder zijn toegelicht in de vorm waarop ze van toepassing zijn in deze scriptie.

Functieverandering

Het wijzigen van de bestemming in het bestemmingsplan. In deze scriptie: het wijzigen van een agrarische bestemming in een woonbestemming.

Hergebruik

Het verbouwen van opstallen tot woning of splitsing van de bedrijfswoning in twee woningen.

Karakteristieke bebouwing

Bebouwing met kenmerkende eigenschappen voor de omgeving.

Landbouwontwikkelingsgebied (LOG)

In het kader van de reconstructiewet aangewezen gebieden voor ontwikkeling van landbouw. Functieverandering mag de agrarische ontwikkeling niet belemmeren.

Landschappelijke inpassing

Het duurzaam inpassen van het functieveranderingproject in de omgeving.

Monumenten

Gemeentelijke- en rijksmonumenten.

Publieke functies

Functies bij functieveranderingprojecten die van belang zijn voor een groter publiek, bijvoorbeeld kwaliteitsverbetering van het erf of het aanleggen van recreatieve routes.

'Rood voor Rood'-regeling

Voorloper van de huidige functieveranderingregeling, gestart door het Rijk in 2000 en reeds beëindigd in de provincie Gelderland.

Ruimtelijke kwaliteit

De kwaliteit van het landelijk gebied, gebaseerd op de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Verevening

In principe de sloop van overtollige bedrijfbebouwing, maar in de praktijk ook vaak aanvullende eisen zoals landschappelijke inpassing.

Vrijgekomen of vrijkomende agrarische bebouwing (VAB)

Door het staken van de agrarische bedrijfsvoering vrijgekomen gebouwen.



INHOUD

SAMENVATTING.....	3	4. INTERPRETATIE OVERHEID.....	25
VOORWOORD	5	4.1 Gemeentelijke invulling	25
VERKLARENDE WOORDENLIJST	7	4.2 Een aantal aspecten uitgelicht	27
INHOUD	9	4.3 Deelconclusies	30
1. INLEIDING.....	11	5. INTERPRETATIE PRIVATE SECTOR	31
1.1 Aanleiding	11	5.1 Beweegredenen van initiatiefnemers.....	31
1.2 Onderzoeksvraag	11	5.2 Een aantal projecten uitgelicht	31
1.3 Kader	12	5.3 Ervaringen met functieveranderingprojecten	33
1.4 Methode.....	12	5.4 Deelconclusies	35
1.5 Doelgroep	13	6. PRAKTIJK	37
1.6 Leeswijzer	13	6.1 Verwachtingen	37
2. ACHTERGROND.....	15	6.2 Samenwerking partijen	38
2.1 Het begrip functieverandering.....	15	6.3 Toekomst.....	38
2.2 Geschiedenis	15	6.4 Deelconclusies	39
2.3 Huidige praktijk	16	7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....	41
2.4 Deelconclusies	17	7.1 Conclusie	41
3. WETTEN EN REGELS	19	7.2 Aanbevelingen.....	41
3.1 Juridische procedures.....	19	BRONVERMELDING	43
3.2 Verevening	22	BIJLAGE 1: KRANTENARTIKELN GELDERLANDER.....	45
3.3 Deelconclusies	23		



1. INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de volgende onderwerpen behandeld: de aanleiding van het afstudeeronderzoek, de onderzoeksvragen, het kader waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd, de methode die daarbij is gebruikt, de beoogde doelgroep en de opbouw van de scriptie middels een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Dhr. Van Bebber, rentmeester bij Rentmeesterskantoor Korevaar, heeft geregeld te maken met functieverandering. Vanuit de praktijk krijgt hij signalen dat functieverandering, en de daaraan gekoppelde verevening, niet altijd even goed wordt ontvangen door initiatiefnemers. Zo speelt er onder meer de vraag of een gemeente bij de functieverandering van een gebouw van agrarisch naar woonbestemming, aanvullende eisen mag stellen om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren. Dit was de aanleiding voor een afstudeeronderzoek over functieverandering, het beleid en de ervaringen ermee.

1.2 Onderzoeksvraag

Gevraagd is om een analyse van het functieveranderingbeleid in de Achterhoek te maken, waarbij tevens dient te worden nagegaan of het voldoet aan de verwachtingen van overheden en

initiatiefnemers. Daarnaast is de vraag gesteld om na te gaan of de uitvoering van het beleid juridisch correct is.

De opdracht is vertaald in de volgende hoofdvraag:

Voldoet het functieveranderingbeleid in de Achterhoek aan de verwachtingen van de overheden en initiatiefnemers?

Deze hoofdvraag vormt de kern van het onderzoek, en is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- Wat is functieverandering en hoe werkt dit principe? (2)
- Welke ontwikkelingen zijn er geweest in het landelijk gebied en hoe is functieverandering ontstaan? (2)
- Wat is de juridische basis voor functieverandering? (3)
- Is er sprake van verevening en zo ja, is hiervoor een juridische basis? (3)
- Hoe is het functieveranderingbeleid ingevuld in de Achterhoek? (4)
- Welke publieke belangen worden gediend met functieverandering? (4)
- Mits er een juridische basis is voor verevening, hoe wordt deze ingevuld in het beleid? (4)
- Wat zijn de private belangen bij functieverandering? (5)
- Is een initiatiefnemer bereid te investeren in landschappelijke kwaliteit? (5)
- Welke verwachtingen hebben of kunnen de partijen ontleen aan het beleid? (6)
- Hoe verlopen functieveranderingprocessen in de praktijk? (6)

Op deze vragen zal, in het achter de betreffende vraag tussen haakjes genoemde hoofdstuk, antwoord worden gegeven.

1.3 Kader

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van een afstudeeropdracht voor de opleiding Bos en Natuurbeheer, met afstudeerrichting Vastgoed en Grondtransacties aan Hogeschool Van Hall Larenstein.

Het onderzoeksgebied is de regio Achterhoek. De volgende zeven gemeenten zijn in regionaal verband bij het onderzoek betrokken: Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost-Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk. Op deze gemeenten is de regionale beleidsnota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies' van toepassing.¹

Functieverandering bestaat in vele vormen. In dit onderzoek wordt echter alleen ingegaan op functieverandering van een agrarische bestemming naar een woonbestemming.

¹ Nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies' opgesteld door de Achterhoekse gemeenten en de Regio Achterhoek, 19 mei 2006

1.4 Methode

Literatuurstudie

Om zicht te krijgen op het functieveranderingbeleid en de achtergrond daarvan is middels een literatuurstudie onderzoek gedaan. Dit geldt ook voor de juridische analyse. Van de gemeenten zijn diverse beleidsstukken geïnterviewd en bestemmingsplannen verzameld.

Interviews

Van alle zeven gemeenten is minstens één medewerker geïnterviewd die belast is met de uitvoering van functieverandering. Daarnaast zijn er ook medewerkers van de provincie Gelderland geïnterviewd. Deze interviews geven inzicht in de belangen en ervaringen van de overheden met functieverandering. Om een beeld te krijgen van de private sector zijn er initiatiefnemers en andere partijen geïnterviewd. De drie geïnterviewde initiatiefnemers hebben zeer uiteenlopende ervaringen met functieverandering. De andere partijen zijn Eelerwoude, LTO Noord/GIBO Advies, het Gelders Genootschap en Alfa accountants. Deze partijen zijn gekozen omdat het externe adviseurs zijn die vaak zonder individuele belangen een objectief beeld kunnen schetsen over hun ervaringen, en die van initiatiefnemers, met het beleid.

Dossieranalyse

Om de doorlopen procedures en ervaringen met functieverandering inzichtelijk te krijgen, zijn er binnen alle gemeenten diverse functieveranderingdossiers geanalyseerd. Per gemeente zijn er drie ruimtelijke onderbouwingen van bestemmingsplanwijzigingen bestudeerd.

1.5 Doelgroep

Deze scriptie is geschreven in opdracht van Rentmeesterskantoor Korevaar. Omdat het onderzoek zich richt op de regio Achterhoek, is het vooral interessant voor de betreffende gemeenten in deze regio. Daarnaast kan het interessant zijn voor potentiële deelnemers aan de functieveranderingregeling of als voorbeeld voor andere regio's.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een algemene beschrijving gegeven van functieverandering zoals het in deze scriptie bedoeld wordt. Ook wordt kort ingegaan op het ontstaan van functieverandering en de huidige gang van zaken. Hoofdstuk 3 handelt over de juridische basis voor functieverandering, en de te doorlopen procedures bij een project. Hierbij wordt ook ingegaan op het begrip verevening. Hoe de juridische mogelijkheden door de overheden zijn verwerkt in beleidsstukken, inclusief de onderlinge verschillen, is terug te vinden in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 geeft de ervaringen van de private sector, dus de initiatiefnemers en hun adviseurs, uit de praktijk weer. Hoofdstuk 4 en 5 worden gecombineerd in hoofdstuk 6, waarin antwoord wordt gegeven op de vraag welke verwachtingen initiatiefnemers en overheden hebben. In hoofdstuk 7 wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag uit paragraaf 1.2, en worden aanbevelingen gedaan voor de toekomst. Aanvullende en/of beschouwende informatie is door de scriptie heen in diverse kaders weergegeven.



2. ACHTERGROND

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van functieverandering verduidelijkt. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op het begrip functieverandering. Hoe functieverandering is ontstaan, wordt verduidelijkt in de tweede paragraaf. De huidige toepassing van functieverandering in de praktijk wordt in paragraaf 2.3 uitgelegd.

In deze paragrafen wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen: *‘Wat is functieverandering en hoe werkt dit principe?’* en *‘Welke ontwikkelingen zijn er geweest in het landelijk gebied en hoe is functieverandering ontstaan?’*

2.1 Het begrip functieverandering

Wat is functieverandering nu eigenlijk? In de nota “Functies zoeken plaatsen zoeken functies”, wordt functieverandering omschreven als: *‘vormen van hergebruik die een bestemmingswijziging nodig maken’*.

De wijziging die hier bedoeld wordt, is het wijzigen van een agrarische bestemming naar die van wonen in het bestemmingsplan. Door de sloop van de overvloedige opstallen wordt de initiatiefnemer de mogelijkheid geboden wooneenheden in bestaande karakteristieke bebouwing of nieuwe bebouwing te realiseren.

2.2 Geschiedenis

Functieverandering is een begrip dat breed uitgelegd kan worden en al lang bestaat. Functieverandering van een agrarische bestemming naar een woonbestemming is ontstaan in 2000. In feite omvat functieverandering slechts een bestemmingsplanwijziging, maar om overheidsdoelen te kunnen bereiken is er aanvullend beleid geschreven. De directe aanleiding voor het aanvullende beleid zijn de vele ontwikkelingen die in verschillende sectoren in het buitengebied hebben plaatsgevonden. Momenteel hebben relatief veel, voornamelijk agrarische gebouwen hun functie verloren of gaan die verliezen. Er zijn verschillende aanleidingen voor het starten van een functieveranderingproject. Reden voor het staken van het agrarisch gebruik kan bijvoorbeeld het gebrek aan bedrijfsopvolging, of staking in verband met schaalvergroting zijn.

Het Rijk is in 2000 gestart met de ‘Ruimte voor Ruimte’-regeling op basis van het pact van Brakkestein. De ‘Ruimte voor Ruimte’-regeling had als doel om, in het kader van de reconstructiewet, in reconstructiegebieden een zo groot mogelijke oppervlakte aan overbodige bedrijfsgebouwen te slopen. Ter compensatie daarvoor mocht(en) een (aantal) extra woning(en) gebouwd worden. De eisen hiervoor waren vastgelegd door de provincie.²

De ‘Ruimte voor Ruimte’-regeling in de provincie Gelderland is reeds beëindigd. Na afloop bleek er behoefte te zijn aan een

² LEI, *Perspectief ‘Ruimte voor Ruimte’-regeling*, juni 2004, Den Haag: LEI

effectief instrument om zoveel mogelijk overtollige bebouwing uit het landelijk gebied te verwijderen. De provincie wilde met een nieuwe regeling haar provinciale doelen bereiken, namelijk het vergroten van de leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied.

In de Nota Ruimte (vastgesteld in 2006) is de visie van het kabinet op het landelijk gebied opgenomen. Er is een verruiming van de mogelijkheid tot nieuwbouw in het landelijk gebied gegeven, met als doel de vitaliteit van het landelijk gebied te vergroten. Deze ruimte voor ontwikkeling is gegeven onder het motto '*decentraal wat kan, centraal wat moet*'. De verantwoordelijkheden voor het instrument functieverandering liggen dan ook bij de provincies, wat tevens betekent dat functieverandering per provincie anders kan worden ingevuld.³

In het Streekplan 2005 van de provincie Gelderland, is gemeenten de mogelijkheid geboden om functieverandering toe te staan. Door de Achterhoekse gemeenten is deze mogelijkheid uitgewerkt in de regionale nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies', (hierna: de nota 'FPF'). Deze nota is door de provincie in januari 2007 geaccordeerd. Regionale functieveranderingprojecten moeten vanaf dat moment voldoen aan de eisen uit de nota 'FPF'.

De doelen die de regio Achterhoek in haar nota stelt zijn als volgt:
"- Behouden van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied en waar mogelijk die kwaliteiten verder ontwikkelen. Dit betekent dat vooral rust, ruimte en groen behouden en versterkt moeten worden.
- Impulsen geven aan nieuwe economische activiteiten, aan de

³ VROM, Nota Ruimte, 2006 (!)

agrarische sector, de natuur, de recreatie en de woonfunctie van het landelijk gebied.

*- Bijdragen aan doelstellingen vanuit het Reconstructieplan Achterhoek en Liemers door met toepassing van maatwerk uitplaatsing van intensieve veehouderijen uit de extensiveringgebieden te stimuleren."*⁴

De nota biedt vier scenario's voor het realiseren van nieuwe woningen in het buitengebied, namelijk:

1. Boerderijsplitsing: een splitsing van de woning waarbij een extra woning ontstaat met een oppervlakte die niet groter is dan 350 m².
2. Hergebruik van bestaande gebouwen
3. Hergebruik van bestaande gebouwen in combinatie met sloop en nieuwbouw.
4. Volledige sloop van alle gebouwen (exclusief de bestaande (bedrijfs)woning) en nieuwbouw.

Aan de hand van deze doelen en scenario's kunnen de deelnemende Achterhoekse gemeenten het beleid sturen.

2.3 Huidige praktijk

Wat houdt de nota 'FPF' nu werkelijk in? Het biedt personen die in het bezit zijn van vrijkomende of vrijgekomen agrarische bebouwing (VAB) de mogelijkheid om gebruik te maken van deze regeling, waarbij de initiatiefnemer door de mogelijkheid tot de bouw van wooneenheden in feite beloond wordt voor het slopen

⁴ Regio Achterhoek, *Functies zoeken Plaatsen zoeken Functies*, 2006

van de overvloedige agrarische bebouwing. De gemeenten kunnen hierbij eisen stellen aan de vormgeving van het project, om hun eigen en provinciale doelen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit te bereiken.

De provincie Gelderland vindt dat functieverandering moet bijdragen aan de provinciale doelen. Om deze doelen te bereiken, spreken de provincie en de regio over verevening. Verevening is in principe de sloop van de opstallen waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten kunnen ter realisatie van hun eigen doelen aanvullende eisen stellen. De basis voor deze aanvullende eisen is reeds in de nota 'FPF' gegeven. Een voorbeeld van een aanvullende eis is het inpassen van het plan in het landschap.

Bij functieverandering naar wonen kunnen de aanwezige gebouwen op een perceel worden hergebruikt, door hierin één of meerdere wooneenheden te realiseren. De eenheden komen zoveel mogelijk in één gebouw. De provincie gaat hierbij uit van een reductie van minimaal 50% van de bebouwing per bestemmingswijziging. Wanneer hergebruik van gebouwen niet mogelijk is, kan na sloop van alle bedrijfsgebouwen ook vervangende nieuwbouw plaatsvinden.⁵ Komt men echter niet aan dit percentage dan mag hiervan in sommige gemeenten worden afgeweken, als het verschil door een andere kwaliteitsbijdrage wordt gecompenseerd.

⁵ Provincie Gelderland, *Streekplan*, 2005

2.4 Deelconclusies

Wat is functieverandering en hoe werkt dit principe?

Functieverandering is het wijzigen van de agrarische bestemming in een woonbestemming in het bestemmingsplan. Dit is in de regio Achterhoek mogelijk door de nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies'. Deze nota biedt de mogelijkheid om in ruil voor de sloop van de agrarische bedrijfsgebouwen één of meerdere wooneenheden te realiseren.

Welke ontwikkelingen zijn er geweest in het landelijk gebied en hoe is functieverandering ontstaan?

Er zijn veel ontwikkelingen geweest in het landelijk gebied. Relatief veel agrarische bedrijven kunnen bijvoorbeeld de schaalvergroting in de landbouw niet aan en staken daarom de agrarische bedrijfsvoering. De provincie Gelderland heeft de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling reeds beëindigd. Om de provinciale doelen te bereiken en vrijgekomen agrarische bebouwing te verwijderen is er een alternatief voor deze regeling gezocht. Hierop is functieverandering in zijn huidige vorm opgenomen in het Streekplan 2005, wat de regio Achterhoek vervolgens heeft uitgewerkt in de nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies'.



3. WETTEN EN REGELS

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische basis voor functieverandering zoals bedoeld in de nota 'FPF'. Er wordt antwoord gegeven op de deelvragen *'Wat is de juridische basis voor functieverandering?'* en *'Is er sprake van verevening en zo ja, is hiervoor een juridische basis?'*

Om een functieverandering van agrarisch naar wonen mogelijk te maken, zullen de plannen moeten voldoen aan het bestemmingsplan. De gemeente is op grond van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) verplicht om voor haar gehele grondgebied een bestemmingsplan te hebben vastgesteld. Bij functieveranderingprojecten is er sprake van een agrarische bestemming, die voor de gewenste woonfunctie moet worden omgezet in de bestemming 'wonen'. Dit kan middels de volgende scenario's:

Scenario 1: wijzigingsbesluit

Het vigerende bestemmingsplan voorziet reeds in de mogelijkheid functieverandering toe te passen. Een wijzigingsbesluit geeft de mogelijkheid het vigerende bestemmingsplan, voor het perceel waar de functieverandering wordt toegepast, te wijzigen. Dit staat bepaald in artikel 3.6 Wro.

Scenario 2: bestemmingsplanwijziging

Het vigerende bestemmingsplan voorziet niet in de gewenste bestemming, waardoor er een nieuw bestemmingsplan vastgesteld

zal moeten worden. Dit zal dan gaan volgens de procedure van artikel 3.8 Wro.

Scenario 3: projectbesluit

Net als bij scenario twee is de gewenste woonbestemming in strijd met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan zal niet worden gewijzigd voor het functieveranderingverzoek, maar er wordt vooruitlopend op het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan een vrijstelling verleend. Deze mogelijkheid heet een projectbesluit, zoals is uitgewerkt in afdeling 3.3 van de Wro.

3.1 Juridische procedures

Scenario 1: wijzigingsbesluit

Zoals eerder in dit rapport is besproken, kunnen gemeenten hun eigen beleid op de nota 'FPF' uitwerken. Dit beleid is vastgesteld en biedt de handvatten ter uitvoering van het functieveranderingbeleid. Indien een bestemmingsplan is vastgesteld na invoering van het beleid, kunnen de beleidsregels zijn verwerkt in het bestemmingsplan. Dit houdt in dat de randvoorwaarden voor een functieveranderingproject te vinden zijn in het bestemmingsplan en hierdoor de mogelijkheid bestaat om een woonfunctie te creëren. De bestaande agrarische bestemming zal dan alleen nog moeten worden gewijzigd in een woonbestemming. Deze mogelijkheid is geboden in artikel 3.6 Wro. Een initiatiefnemer zal bij het college van burgemeester en wethouders het verzoek moeten indienen de

bestemming te wijzigen. Hiervoor dient het plan goed onderbouwd te zijn. Voordat de wijziging kan worden goedgekeurd, zal het ontwerpplan zes weken ter inzage worden gelegd. In deze termijn kunnen belanghebbenden hun zienswijze kenbaar maken. Dit wordt ook wel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure genoemd (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Na deze termijn dient het college van burgemeester en wethouders, binnen acht weken, een besluit te nemen over de planwijziging. Na een positief besluit treedt de bestemmingsplanwijziging in werking na bekendmaking hiervan. De maximale duur van dit traject, na de terinzagelegging, beslaat veertien weken⁶.

Scenario 2: bestemmingsplanwijziging

De Wet ruimtelijke ordening biedt in artikel 3.9 de mogelijkheid aan initiatiefnemers om een functieveranderingverzoek bij de gemeente in te dienen om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Hiermee kan de initiatiefnemer zorgen dat zijn functieveranderingplan voldoet aan het vast te stellen bestemmingsplan. De gemeente zal binnen acht weken moeten beslissen of zij hier medewerking aan zal verlenen. Indien de gemeente een positieve beslissing neemt, zal de procedure voor de wijziging worden gestart.

Voorafgaand aan de procedure kan er een inspraakperiode plaatsvinden. In deze periode kunnen overige partijen wensen omtrent het te ontwerpen bestemmingsplan kenbaar maken. Hier kan dan rekening mee worden gehouden in het ontwerpplan. Op basis van artikel 150 Gemeentewet heeft de gemeente een

⁶ Van Zundert (red.), *Wegwijzer Wro*, derde druk, Kluwer, Alphen a/d Rijn: 2009, blz. 29.

inspraakverordening vastgesteld. Na deze eventuele inspraakperiode, welke niet verplicht is, zal het ontwerpplan ter inzage worden gelegd. Tijdens de periode dat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage ligt, kunnen belanghebbenden hun zienswijze kenbaar maken. Ook hier is sprake van een uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De maximale termijn waarna het bestemmingsplan in werking treedt is 26 weken, mits er geen zienswijzen zijn van Gedeputeerde Staten of de VROM-inspectie⁷.

Scenario 3: projectbesluit

Een andere mogelijkheid die de Wro aan initiatiefnemers en gemeenten biedt om de bestemming van een perceel te wijzigen, is het zogenaamde projectbesluit. Dit is geformuleerd in afdeling 3.3 van de Wro. Het komt erop neer dat dit een besluit is die vrijstelling verleent aan een gewenste bestemming, die eigenlijk in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. Met een projectbesluit wordt in feite dit bestemmingsplan buiten toepassing gelaten. Een vereiste is echter wel dat er uitzicht moet zijn op actualisatie van het bestemmingsplan. Het functieveranderingbeleid zal dus moeten worden verwerkt in een toekomstig bestemmingsplan, dat maximaal vier jaar na het besluit moet zijn vastgesteld. Voor een projectbesluit wordt wederom de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd.

De procedure is grotendeels hetzelfde als bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan en ook hier dient er een ruimtelijke onderbouwing te zijn van het plan. Een mogelijk voordeel is het feit

⁷ Van Zundert (red.), *Wegwijzer Wro*, derde druk, Kluwer, Alphen a/d Rijn: 2009, blz. 43.

dat de leges die de initiatiefnemer dient te voldoen aan de gemeente, pas betaald hoeven te worden na vaststelling van het uiteindelijke bestemmingsplan.

Verschillen tussen de procedures

Om de verschillen tussen de procedures weer te geven, zal er voornamelijk in worden gegaan op de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan en het projectbesluit. Scenario één wordt verder buiten beschouwing gelaten, omdat hierbij het bestemmingsplan reeds voorziet in functieverandering.

Een belangrijk verschil tussen het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan en een projectbesluit, is het feit dat een projectbesluit vooruitloopt op een actualisatie van het vigerende bestemmingsplan. Door de zorgvuldige voorbereiding van het projectbesluit, zal er bij het vaststellen van het bestemmingsplan geen mogelijkheid bestaan zienswijzen in te dienen op het deel van het bestemmingsplan dat zijn grondslag vindt in een eerder genomen projectbesluit. Dit is een voordeel voor de initiatiefnemer, omdat dit hem zekerheid biedt dat het plan wordt opgenomen in het uiteindelijke bestemmingsplan.

De bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit ligt bij de gemeenteraad, maar kan door deze raad worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Dit is veelal van toepassing bij kleinere projecten, zoals functieverandering van agrarisch naar wonen. Als dit het geval is, kan er een tijdswinst ontstaan ten opzichte van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan.

Ten slotte is er een klein financieel voordeel aan een projectbesluit. De leges die moeten worden betaald, door de initiatiefnemer aan de gemeente, worden opgeschort totdat het bestemmingsplan is vastgesteld. Indien de gemeente deze niet binnen zes maanden na vaststelling van het bestemmingsplan vordert, dan hoeven deze leges niet meer voldaan te worden. Deze maatregel wordt als stok achter de deur gezien om te zorgen dat gemeenten daadwerkelijk ook binnen de maximale termijn van vier jaar een bestemmingsplan vaststellen.

Initiatiefnemer

De snelste procedure is de wijziging van de bestemming in een bestemmingsplan die reeds voorziet in de mogelijkheid voor functieverandering van agrarisch naar wonen. De verwachting is dat deze mogelijkheid, op termijn, in de meeste bestemmingsplannen buitengebied zal worden opgenomen in de Achterhoek.

Indien deze mogelijkheid er niet is, kan de initiatiefnemer verzoeken om het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan of samen met de gemeente kiezen om voor een projectbesluit te gaan. Beide bieden dezelfde waarborgen, omdat het projectbesluit uiteindelijk in het bestemmingsplan zal worden opgenomen. Afhankelijk van geplande actualisatie van bestemmingsplannen, zal veelal worden gekozen voor scenario twee of drie.

Oude Wet op de ruimtelijke ordening

De Wro waar tot dusver op in is gegaan, is de 'nieuwe' Wro die in werking is getreden op 1 juli 2008. Hiervoor was de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) in werking. Er zijn nog enkele initiatieven die onder deze wet worden behandeld. Het gaat dan

veelal om de artikel 19 procedure, die vrijstelling voor de gewenste bestemming verleent. Dit kan door een zware procedure (lid 1) of een lichte procedure (lid 2). De algemene vrijstellingsprocedure van lid 3 zal buiten beschouwing blijven, omdat deze niet wordt toegepast voor functieverandering in de zin van dit rapport. Bij een zware vrijstellingsprocedure dient er een goede ruimtelijke onderbouwing te zijn waaruit blijkt dat de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling overeenkomt met de gewenste bestemming. Ook voor een lichte procedure is een goede ruimtelijke onderbouwing vereist, maar hier gaat het om minder ingrijpende ingrepen in het landschap. Het verschil is dat het bij lid 2 alleen om, door Gedeputeerde Staten, gecategoriseerde gevallen mag gaan.

Aanvragen die bij de gemeente zijn ingediend voor 1 juli 2008 worden onder de oude WRO in behandeling genomen.

3.2 Verevening

Overeenkomst

Om de doelen die bij het functieveranderingbeleid horen te bereiken, worden afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen. Deze worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. In Nederland kan men in beginsel alles overeenkomen in een contract. Het lijkt dan ook erg makkelijk om 'even' een contract op te stellen met afspraken over de uitvoering van een plan in het kader van een functieveranderingproject. Er zijn echter een aantal randvoorwaarden waar rekening mee dient te worden gehouden.

Zo zijn er de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb), die waarborgen bieden dat de overheid op de juiste wijze handelt.

Tevens mogen de zaken die worden afgesproken in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer geen publieke regelingen doorkruisen. Dit houdt in dat wanneer de gemeente een doel ook kan bereiken door het toepassen van een publiekrechtelijke regeling, zij dit ook moet doen. De reden hiervan is het feit dat de rechtsbescherming voor de burger dan beter is geregeld en de overheid geen constructies kan maken die voor haar gunstiger zijn. Deze leer wordt de doorkruisingsleer genoemd en is door de Hoge Raad geformuleerd in het arrest *Windmill*⁸.

Rechtsgeldigheid

Het is gemeenten dus toegestaan om zaken middels de privaatrechtelijke weg te regelen. Het vaststellen van de te slopen oppervlakte, de landschappelijke inpassing en de afspraken over te realiseren wooneenheden mogen dan ook contractueel worden vastgelegd.

In de praktijk wordt ook wel gesproken van zogenaamde 'vereveningsovereenkomsten'. Verevening is in principe de sloop van de bebouwing, maar in de praktijk ook vaak aanvullende eisen zoals landschappelijke inpassing. Het is dan ook verstandig van de overheid om deze afspraken vast te leggen, zodat de initiatiefnemer de afspraken niet op zijn beloop laat. Een vereveningsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin afspraken over de uit te voeren verevening zijn vastgelegd.

Als stok achter de deur worden in dergelijke overeenkomsten boetebedingen opgenomen. Uit de analyse van deze overeenkomsten is gebleken dat de op te leggen boetes

⁸ HR 26 januari 1990, AB 1990, 408, *Windmill*.

uiteenlopen van € 50.000,- voor het nalaten van herstel of aanleggen van landschapselementen, tot € 150.000,- wanneer de initiatiefnemer niet voorziet in de overeengekomen soort wooneenheden. Denk hierbij aan de soort woningen voor starters of juist seniorenwoningen.

Grondexploitatie

Eén van de doelen van de nieuwe Wro is het kosten neutraal houden, voor de gemeente, van de uitvoering van ruimtelijke plannen. Wat merkt een initiatiefnemer hier nu van? In de praktijk maar heel weinig. Allereerst moet er worden nagegaan of het initiatief valt onder de nieuwe Wro. Is dit niet het geval dan zullen er middels een privaatrechtelijke overeenkomst afspraken worden gemaakt over de uitvoering van het project.

Valt het initiatief wel onder de Wro dan zal er een anterieure overeenkomst worden vastgesteld. Een anterieure overeenkomst wordt voorafgaand aan een project gesloten tussen initiatiefnemer en gemeente. Hierin worden afspraken gemaakt over de uitvoering van het project. Deze overeenkomst wordt ook opgesteld naar privaatrecht, maar er wordt voor de term 'anterieur' gekozen omdat dit beter aansluit bij de terminologie van de Wro.

In beginsel is de gemeente verplicht om voor ieder bouwplan een exploitatieplan vast te stellen, tenzij de gemeente het verhaal van kosten anderszins heeft verzekerd, zoals bepaald in artikel 6.12 Wro. Voor relatief kleine projecten als functieverandering stellen gemeenten daarom geen exploitatieplan op.

Met een anterieure overeenkomst wordt het kostenverhaal geregeld. Maar om het verhalen van welke kosten gaat het dan? Dit zijn

bijvoorbeeld de kosten van gemeentelijke medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het toetsen en uitgeven van de vereiste vergunningen, die deels worden doorberekend in leges. Tevens speelt planschade een belangrijke rol in de Wro. In de overeenkomst kan dan ook worden vastgelegd dat alle planschade, die ontstaat door het initiatief, zal worden verhaald op de initiatiefnemer en niet op de gemeente.

3.3 Deelconclusies

Wat is de juridische basis voor functieverandering?

Als het functieveranderingbeleid is vastgelegd in het vigerende bestemmingsplan, dan volstaat een wijzigingsbesluit voor functieverandering. Is dit echter niet het geval, dan zal moeten worden gekeken welke regels op het initiatief van toepassing zijn. Is de procedure voor 1 juli 2008 in gang gezet, dan zal een artikel 19 procedure uit de WRO van toepassing zijn. Als het initiatief dateert van na deze datum, dan kan er door middel van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan of door een projectbesluit toestemming voor het project gegeven worden.

Is er sprake van verevening en zo ja, is hiervoor een juridische basis?

Er is sprake van verevening, en de basis daarvoor is te vinden in de overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer. Verschillen tussen een vereveningsovereenkomst en een anterieure overeenkomst zijn er niet. Het zijn beide overeenkomsten die zijn opgesteld naar het privaatrecht en dienen dezelfde doelen, namelijk het verzekeren van het gewenste eindresultaat van het project en eventueel het zekerstellen van planschade.



4. INTERPRETATIE OVERHEID

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen: *'Hoe is het functieveranderingbeleid ingevuld in de Achterhoek?', 'Welke publieke belangen worden gediend met functieverandering?' en 'Mits er een juridische basis is voor verevening, hoe wordt deze ingevuld in het beleid?'*

4.1 Gemeentelijke invulling

Gemeenten kunnen aanvullend op de nota 'FPF' eigen beleidsstukken schrijven. Naast het vastgestelde beleid wordt tevens, aan de hand van interviews, inzichtelijk gemaakt hoe de gemeenten hun eigen beleid toepassen. In tabel 1 op de volgende pagina is te zien welke beleidskaders worden toegepast.

Aanvullend beleid gemeenten

Dat alle gemeenten meedoen aan de nota 'FPF' geeft de indruk dat het beleid in de gemeenten gelijk zou zijn. Dit is echter niet het geval, gemeenten hebben immers beleidsvrijheid. Dit beleid mag niet in strijd zijn met de door de provincie geaccordeerde nota 'FPF', maar mag wel aanvullende strengere eisen stellen. Zoals zichtbaar in tabel 1 hebben vrijwel alle gemeenten aanvullend beleid opgesteld. De nota 'FPF' stelt naast de eis van minimaal 50% reductie van bebouwing geen eisen aan sloop en bouwoppervlakten, waardoor de gemeenten ruimte hebben om het eigen beleid aan te scherpen.

Kadernota Achterhoekse Erven Veranderen

Naast de nota 'FPF' is er in opdracht van de regio Achterhoek ook de kadernota 'Achterhoekse erven veranderen' door het Gelders Genootschap geschreven. De aanleiding hiervoor waren de ervaringen van de verschillende gemeenten de afgelopen jaren met functieverandering. Uit deze ervaringen bleek een behoefte aan een nota waarin uitgangspunten zijn vastgesteld. Deze nota is opgesteld met het doel bij veranderende erven de ruimtelijke kwaliteitswinst daadwerkelijk plaats te laten vinden.⁹ De nota dient als inspiratiebron voor gemeenten en initiatieven, tenzij het door de betreffende gemeente is vastgesteld als beleid. Zie voor de status per gemeente tabel 1.

Het Gelders Genootschap

Van oorsprong is het Gelders Genootschap een stichting die door gemeenten is opgericht om zorg te dragen voor de welstandsverplichtingen. In 2008 heeft het genootschap haar diensten uitgebreid met de ervenconsulent. Deze consulent heeft als taak om gemeenten te adviseren over, onder andere, functieveranderingprojecten. Het is voor gemeenten niet verplicht de ervenconsulent in te schakelen. Het is wisselend welke gemeenten er gebruik van maken. Enerzijds wordt het als zeer waardevol gezien om in een vroeg stadium overleggen te hebben, om op een later tijdstip discussie over beeldkwaliteit te voorkomen. Anderzijds zijn sommige gemeenten soms bang voor te veel sturing

⁹ Gelders Genootschap, *kadernota Achterhoekse erven veranderen*, mei 2008

vooraf door het Gelders Genootschap. Er zijn ook gemeenten die het genootschap niet inschakelen omdat ze zelf de kennis en vaardigheden in huis hebben om de landschappelijke inpassing te waarborgen.

Geen functieverandering

Opmerkelijk in tabel 1 is de gemeente Aalten. Het is de enige gemeente waar functiewijziging niet (meer) mogelijk is. In beginsel was dit wel mogelijk, maar door het grote succes van de regeling is deze gestaakt. Het aantal van zestig woningen uit de woningbouwplanning is reeds bereikt. Vanaf 15 april 2010 worden er geen nieuwe initiatieven meer in behandeling genomen. Wel worden de lopende procedures afgerond. De reden voor de stopzetting is dat de gemeente veel meer verzoeken binnenkrijgt dan ze had gepland. In de zomer van 2010 zal de gemeente haar beleid evalueren, waarna er wordt besloten wel of niet verder te gaan met functieverandering.¹⁰

Tabel 1: beleidskaders gemeenten

Gemeente	Functiewijziging mogelijk	Regionale nota geacordeerd	Kadernota geacordeerd	Kadernota als inspiratiebron	Functiev. in bestemmingsplan	aanvullend gemeentelijk beleid	zo ja: genaamd	Ervenconsulent ingeschakeld
Aalten	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Beleid "Rood voor Rood"	Complexe casus
Berkelland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ruimtelijke visie Buitengebied	Ja
Bronckhorst	Ja	Ja	Ja	Ja	Ged.	Nee	raadsbesluit	Nee
Doetinchem	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Hergebruik VAB [...]	Complexe casus
Oost-Gelre	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Aanvulling beleid functiev.	Complexe casus
Oude IJsselstreek	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Aanvullende criteria VAB	Ja
Winterswijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja*	Ja	FzPzF in Winterswijk	Ja

* dit bestemmingsplan ligt ter inzage

¹⁰ Gemeente Aalten, *Collegevoorstel Stopzetting van de zogenoemde Rood voor Rood regeling*, 15 april 2010

4.2 Een aantal aspecten uitgelicht

Vormgeving lokaal beleid

Het gevolg van de mogelijkheid tot het opstellen van aanvullend beleid door de gemeenten is dat de eisen alsnog vaak veel van elkaar verschillen. Aan de hand van de tabel 2 (zie volgende pagina) zullen de categorieën eisen worden besproken die het lokale beleid inzichtelijk maken. Zoals is te zien dient in elke gemeente de reductie van de bebouwing minimaal 50% te zijn en zullen daarbij alle opstallen worden gesloopt, met uitzondering van de bestaande woning en karakteristieke of monumentale gebouwen. Deze eisen zijn conform de nota 'FPF'.

Hergebruik en nieuwbouw

Bij het realiseren van wooneenheden wordt al snel gedacht aan de bouw van nieuwe woningen. De gemeenten geven echter de voorkeur aan hergebruik van bestaande bebouwing. Daarbij geldt dat monumentale opstallen niet onder het te slopen oppervlak vallen en dus moeten worden hergebruikt. Berkelland wijkt het meest af van de regionale standaard. Er dient 300 m² te worden gesloopt om hergebruik toe te staan, in tegenstelling tot 500 m² in de meeste gemeenten. Dit is te verklaren door de vele kleinschalige bedrijven die er binnen deze gemeente zijn. Opmerkelijk is het beleid van Winterswijk. Hier wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen de eisen voor hergebruik of nieuwbouw, omdat de eerste optie in een plan altijd uit moet gaan van hergebruik. Is dit niet mogelijk, dan komt nieuwbouw pas in aanmerking.

Te slopen oppervlak

Het sloopoppervlak dat wordt gevraagd voor een nieuw te bouwen woning varieert van minimaal 400 m² in de gemeente Doetinchem tot minimaal 1000 m² in de gemeente Bronckhorst. Initiatiefnemers van functieveranderingprojecten dienen deze sloop zelf voor hun rekening te nemen. Als beloning voor deze inspanning maakt het beleid het mogelijk om nieuwe wooneenheden te realiseren. Het minimum oppervlak dat gesloopt moet worden voor nieuwbouw wisselt sterk tussen gemeenten.

De voornaamste reden om deze regels vast te stellen, komt voort uit de specifieke doelen die de gemeente wil bereiken. De meeste gemeenten willen dat projecten worden ingepast in het landelijk gebied. De gemeente heeft een duidelijk beeld hoe het buitengebied eruit moet komen te zien en daar passen weinig nieuwe woningen in.

Maximum aantal wooneenheden

Ook bij het aantal te bouwen woningen en aantal wooneenheden zijn er verschillen tussen de gemeenten. Zo mogen er in Aalten en Doetinchem in totaal maximaal vier eenheden worden gerealiseerd, terwijl in vele andere gemeenten het maximum ligt op twee eenheden.

Tabel 2: eisen per gemeente

Gemeente	Reductie bebouwing minimaal (%) Alles behalve woning + karakteristiek moet gesloopt		HERGEBRUIK:				NIEUWBOUW:					BIJGEBOUW		VEREVENING		OVERIGE	
			Sloop minimaal (m2)	Max. aantal woningen (excl. bedrijfswoning)	Max. aantal eenheden (excl. bedrijfswoning)	Max. inhoud per eenheid (m3)*	Sloop min. (m2) voor 1e woning	Sloop min. (m2) voor 2e woning e.v.	Max. aantal woningen (excl. bedrijfswoning)	Max. aantal eenheden (excl. bedrijfswoning)	Max. inhoud per eenheid (m3)	Max. oppervlak (m2) bij hergebruik	Max. oppervlak (m2) bij nieuwe eenheid	Sloop voldoende	Aanvullende maatregelen	Maatwerk mogelijk	Andere locatie nieuwbouw mogelijk
Aalten	50	Ja	500	2	4	600	500	750	1	4	600	75	75	Nee	Ja	Ja	Nee
Berkelland	50	Ja	300	2	2	750	1000*	1000*	2	2	750	150	200	Ja	Soms	Moeilijk	Maatwerk
Bronckhorst	50	Ja	500	2	3	750	1000	n.v.t.	1	2	750	100	100	Nee	Ja	Ja	Maatwerk
Doetinchem	50	Ja	400	2	4	*n.v.t.	400	400	2	4	*n.v.t.	100	100	Nee	Ja	Ja	Ja
Oost-Gelre	50	Ja	500	1	2	750	750	1000	2	2	750	70	70	Nee	Ja	Ja	Maatwerk
Oude IJsselstreek	50	Ja	500	2	4	750	750	1000	3	3	750	150	150	Nee	Ja	Ja	Maatwerk
Winterswijk	50	Ja	500	2	3	750	500	500	2	3	750	100	100	Nee	Ja	Ja	Maatwerk

Berkelland *1000: Als de 1000m2 niet gehaald kan worden en 750m2 wel dan mag er 250 m2 gecompenseerd worden met groen

Doetinchem *n.v.t.: De te slopen oppervlakte (m2) kan verruild worden tegen bouwinhoud (m3)

*:bij veel gemeenten kan bij hergebruik middels maatwerk worden afgeweken van de maximale inhoudsmaat van een woning

Opmerkelijk in tabel 2 is dat Aalten tot dusver, in vergelijking met andere gemeenten, tegenover een relatief laag sloopoppervlak een relatief hoge beloning geeft. De gemeente heeft het beleid momenteel stopgezet vanwege het grote succes, en wil het gaan evalueren. Een ander opvallende gemeente is Bronckhorst, die slechts één woning toestaat met daarin maximaal twee wooneenheden. Echter, dit past wel in het beleid van de gemeente ter versterking van het landelijk gebied.

Bijgebouwen

Over het algemeen zijn de eisen voor bijgebouwen ongeveer gelijk. Een duidelijk verschil is Berkelland, die met 200 m² een relatief groot oppervlak aan bijgebouwen toestaat. De reden hiervoor is dat agrariërs die gestopt zijn vaak nog, weliswaar hobbymatig, willen blijven boeren. Door middel van deze regel wordt hieraan tegemoet gekomen.

Verevening

Aangaande het versterken van de landschappelijke kwaliteit worden aanvullende eisen gesteld naast de sloop van de opstallen. In alle gemeenten, op Berkelland na, worden aanvullende eisen gesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het plaatsen van karakteristieke beplanting op het erf. Naast de sloop van opstallen wordt ook deze landschappelijke inpassing geschaard onder het begrip verevening.

Maatwerk

Eén van de begrippen die gedurende het onderzoek vele malen terugkwam was 'maatwerk'. Voor gemeenten is dit een mogelijkheid om alsnog hun beleidsdoelen te kunnen verwezenlijken bij initiatieven die niet voldoen aan de

randvoorwaarden van het beleid. Zo wordt er in verschillende gemeenten de mogelijkheid geboden om middels het realiseren van nieuwe natuur een eventueel tekort aan te slopen oppervlak te compenseren.

Tijdens de interviews met gemeentelijke medewerkers werd duidelijk dat, voor een goede inpassing en realisatie van de initiatieven, maatwerk nodig is. Bij vrijkomende agrarische bebouwing is iedere situatie weer anders en stelt het landschap andere eisen.

KADER: VEREVENING MIDDELS EEN REKENMODEL

In de regio Achterhoek zit veel verschil tussen de gemeenten in hoe zij omgaan met bijdragen aan landschappelijke kwaliteit bij functieveranderingprojecten.

De provincie Overijssel maakt bij functieverandering gebruik van een rekenmodel om de bijdrage aan de landschappelijke kwaliteit te berekenen. Adviesbureau Eelerwoude heeft recentelijk in opdracht van de gemeente Voorst in Gelderland ook een dergelijk rekenmodel ontwikkeld.

Het voordeel van dit model is dat er, volgens Eelerwoude, ongeacht hoe groot het functieveranderingproject is, altijd een evenredige bijdrage aan landschappelijke kwaliteit wordt gerekend.

Kort samengevat werkt het als volgt:

De basis voor het rekenmodel is de waardestijging van de grond voor de initiatiefnemer. De diverse kostenposten van het functieveranderingproject worden bij elkaar opgeteld en afgetrokken van de waardestijging. De waardestijging die overblijft wordt in twee groepen verdeeld. 75% van de waardestijging is voor de initiatiefnemer. De overige 25% moet worden geïnvesteerd in verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Dit gebeurt in eerste instantie op eigen erf en omgeving, maar als dat niet haalbaar blijkt, wordt het geld in een gemeentelijk landschapsfonds gestort.

In de Achterhoek zijn enkele gemeenten geïnteresseerd in een dergelijke rekenmethode, voornamelijk om ongelijkheid tussen initiatieven tegen te gaan. Het is echter de vraag of deze rekenmethode ook juridisch af te dwingen is. Er is contractsvrijheid om een financiële bijdrage overeen te komen ten behoeve van de landschappelijke kwaliteit, maar geen wettelijke grondslag voor een dergelijk model. Voor de gemeente is er, indien zij een bijdrage wenst voor voorzieningen, de mogelijkheid om baatbelasting te heffen, zoals bepaald in artikel 222 Gemeentewet. Dit is een zeer complexe en strikte procedure.

Het is echter de vraag welk doel dit model daadwerkelijk dient. Het primaire doel, de versterking van de landschappelijke kwaliteit of een aanvullend doel ter bevordering van eerlijkheid?

4.3 Deelconclusies

Hoe is het functieveranderingbeleid ingevuld in de Achterhoek?

Het beleid is op hoofdlijnen regionaal ingevuld. De gemeenten hebben naar aanleiding van hun eigen wensen en specifieke situatie binnen hun gemeentegrenzen, aanvullende eisen gesteld.

Welke publieke belangen worden gediend met functieverandering?

De publieke belangen die worden gediend bestaan voornamelijk uit de versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied. Om dit te bereiken wordt de initiatiefnemer in ruil voor de sloop van bedrijfsgebouwen de mogelijkheid geboden om wooneenheden te realiseren, wat motiveert tot deelname aan functieverandering.

Mits er een juridische basis is voor verevening, hoe wordt deze ingevuld in het beleid?

De juridische basis voor verevening bestaat, zoals blijkt uit hoofdstuk drie. In principe is de sloop van agrarische bebouwing verevening, maar in de praktijk vallen ook aanvullende eisen zoals landschappelijke inpassing hieronder. Verevening valt grotendeels onder het kopje maatwerk. Ieder project is verschillend, waardoor de versterking van de landschappelijke kwaliteit per project divers ingevuld kan worden. Aan de hand van de vastgestelde beleidsdoelen inzake de inrichting van het buitengebied, vindt er per project een specifieke invulling plaats.

5. INTERPRETATIE PRIVATE SECTOR

Bij functieveranderingprojecten spelen twee partijen een rol, de overheden en de initiatiefnemers. De overheden zijn reeds behandeld in het voorgaande hoofdstuk, vandaar dat in dit hoofdstuk de kant van de private sector uitgelicht wordt. Hierbij wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

‘Wat zijn de private belangen bij functieverandering?’ en ‘Is een initiatiefnemer bereid te investeren in landschappelijke kwaliteit?’

5.1 Beweegredenen van initiatiefnemers

De voornaamste reden voor het starten van een functieveranderingproject is het beëindigen van het agrarisch bedrijf. Uit het interview met dhr. Kondring van LTO Noord / GIBO Advies blijkt dat de meeste aanvragen komen vanuit de varkenshouderij. De invoering van nieuwe milieuwetgeving brengt verplichtingen met zich mee waaraan alle varkens- en pluimveehouders moeten voldoen. Banken willen niet altijd financieren, met als gevolg dat de agrariërs niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen en noodgedwongen moeten stoppen met de agrarische bedrijfsvoering.

Bij beëindiging van een agrarisch bedrijf is financiële noodzaak een belangrijke reden voor deelname aan functieverandering. De verwachting bestaat dat deze regeling met de bouw, en eventuele latere verkoop van woningen, geld opbrengt. Volgens LTO zien

initiatiefnemers functieverandering soms als een mogelijkheid om de jaren tot hun pensioen zeker te stellen, omdat het agrarisch bedrijf, indien het beëindigd wordt, dit niet meer kan waarborgen.

Er is ook een groep (agrarische) initiatiefnemers die aan functieverandering deelneemt uit andere beweegredenen dan financiële noodzaak. Vaak worden er dan wooneenheden gerealiseerd ten behoeve van familieleden die dan ook in het buitengebied kunnen gaan wonen. Het laten verpauperen van de bebouwing en het erf is iets wat initiatiefnemers vaak willen voorkomen. Tot een andere categorie behoren de initiatiefnemers die zelf geen vrijgekomen agrarische bebouwing hebben, maar deze opkopen om vervolgens als particulier deel te nemen aan de regeling.

5.2 Een aantal projecten uitgelicht

Om inzicht te krijgen in functieveranderingprojecten zijn er per gemeente gemiddeld drie projecten bestudeerd. Gegevens ten aanzien van sloop, nieuwe woonmogelijkheden, motivatie en landschappelijke inpassing zijn op de volgende pagina in tabel 3 inzichtelijk gemaakt. Daarnaast is de informatie uit de interviews met initiatiefnemers en andere partijen verwerkt.

Tabel 3: dossieranalyse

Gemeente	NR	Dossier	Voormalige agrarische functie	Te slopen oppervlak (m2)	Sloop op hetzelfde perceel?	Aantal nieuwe eenheden	- In hergebruik	- In nieuwbouw	Nieuwbouw eenheden in aant. woningen	Boerderijsplitsing	Motivatie/aanleiding	Landschappelijke inpassing naast sloop?	zo ja; welke vorm (en)	Aantal inritten
Aalten	1	Groot Deunkweg 16, Aalten	Veehouderij	1290	Ja	2	0	2	2	0	Bedrijfsbeëindiging	Ja	erf	1
	2	Honkerbosweg 2, De Heurne	Glastuinbouw	6400	Ja	4	0	4	2	0	Sloop opstallen	Ja	Natuuraanplant om erf	1
	3	Romienendiek 7, Aalten	Veehouderij	1175	Ja	2	0	2	1	0	Sloop opstallen	Ja	erf	2
Berkelland	1	Hagdijk 4, Noordijk	Varkens	2562	Ja	2	0	2	2	0	Bedrijfsbeëindiging	Nee	n.v.t.	-
	2	Diepenheimseweg 49, Neede	Varkens	2490	Ja	2	0	2	2	0	Bedrijfsbeëindiging	Ja	Natuur / begroeing 2 ha	2
	3	Rutgersweg 6, Neede	Melkvee	1344	Nee	1	0	1	1	0	Sloop VAB	-	-	1
Bronckhorst	1	Loakendiek 7, Veldhoek	Gemengd	2232	Ja	3	0	2	1	1	Bedrijfsbeëindiging	Ja	Erf	1
	2	Schuttestraat 32/34, Vorden	Gemengd	800	Ja	2	0	1	1	1	Bedrijfsbeëindiging	Ja	lands kwaliteit	1
	3	Banninkstraat 40, Hengelo	Gemengd	700	Ja	1	0	0	0	1	Bedrijfsbeëindiging	Ja	lands. Inpassing	1
Doetinchem	1	Turfweg 36, IJzervoorde	n.v.t.	743	Nee	1	0	1	1	0	RvR, nieuwe woning	-	-	1
	2	Doesburgseweg , Wehl	Varkens	?	Nee	2	0	2	2	0	Sloop opstallen	Ja	Erf	1
	3	Doetinchemseweg 21, Wehl	Varkens	1316	Ja	1	0	1	1	0	Sloop opstallen	Ja	Erf	1
Oost-Gelre	1	Schoppenweg 9, Zieuwent	Varkens	795	Ja	2	0	1	1	1	Bedrijfsbeëindiging	Ja	Lands. Inpassing erf	1
	2	Boersweg 8, Zieuwent	Varkens	2189	Ja	2	0	2	2	0	Bedrijfsbeëindiging	Ja	Boerenerf	1
	3	Wilgendijk 10, Zieuwent	Akkerbouw	1364	Ja	2	0	2	1	0	Bedrijfsbeëindiging	Ja	Natuurlijk erf	2
Oude IJsselstreek	1	Aaltenseweg 86, Varsseveld	Pluimvee	1000	Ja	1	0	1	1	0	Sloop opstallen	Ja	Erf, natuurplan	1
	2	Kersendijk 2, Westendorp	Varkens	750	Ja	1	0	1	1	0	Bedrijfsbeëindiging	Ja	Erf	1
	3	Dinxperloseweg 61, Silvolde	Varkens	1400	Ja	2	1	1	1	0	Bedrijfsbeëindiging	Ja	Erf	1
Winterswijk	1	Kottenseweg 114, Winterswijk	Varkens	615	Ja	1	0	1	1	0	Sloop opstallen	Ja	Erf	1
	2	Grevinkweg 1, Meddo	Veehouderij	681	Ja	2	0	2	1	0	Sloop opstallen	Ja	erf, natuurplan	1
	3	Meenkmlenweg 27, Winterswijk	Onbekend	n.v.t.	n.v.t.	1	1	0	0	0	Renoveren	Ja	Erf opknappen, natuurplan	1

De beleidsmogelijkheid van de gemeente Doetinchem om sloopoppervlaktes bij elkaar te 'sprokkelen' is uniek in de Achterhoek. Hierbij kunnen de te slopen opstallen op verschillende percelen bij elkaar worden opgeteld, om aan het vereiste sloopoppervlakte te komen. Door deze mogelijkheid wordt het tevens voor niet agrarische initiatiefnemers eenvoudiger om aan de functieveranderingregeling deel te nemen.

Van de mogelijkheid tot hergebruik van woningen en opstallen wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt, zoals blijkt uit tabel 3. Vrijwel alle eenheden worden gerealiseerd in nieuwbouw. De beleidseis om in eerste instantie hergebruik toe te passen wordt kennelijk niet altijd strikt toegepast. In bijna alle projecten wordt er meer gedaan aan de verbetering van de landschappelijke kwaliteit dan alleen sloop. In de meeste gevallen wordt het erf hier ook op ingericht, en daarnaast voeren enkele initiatiefnemers ook nog grotere, 'verplichte', groenplannen uit, door bijvoorbeeld bos of poelen aan te leggen.

5.3 Ervaringen met functieveranderingprojecten

Verwachtingen bij de start van het initiatief

Wanneer er gestart wordt met een functieveranderingproject verwachten initiatiefnemers vaak dat dit financieel zeer interessant is. Ook wordt vaak gedacht dat gemeenten soepeler zijn in het goedkeuren van de vormgeving van het plan dan in de praktijk vaak het geval blijkt te zijn.

Stappen in het proces

De fase voor de daadwerkelijke bestemmingswijziging procedure is veruit de langste. Dit is de zogenaamde voorbereidingsfase. Allereerst moet de initiatiefnemer een voorstel ter goedkeuring aan de gemeente presenteren. Dit plan dient onderbouwd te zijn met verschillende verplichte onderzoeken. Aan de hand hiervan kan de gemeente besluiten haar goedkeuring te verlenen. Gemiddeld kost deze fase 1,5 tot 2 jaar.

Het plan

De gemeenten geven in de beleving van initiatiefnemers weinig handvatten voor de vormgeving van het plan. Ze worden vrijgelaten in het schrijven, maar bij het indienen van het functieveranderingplan hebben de gemeenten vaak duidelijke meningen over de vormgeving. Hierdoor kan een plan onverwachts worden afgekeurd.

Het wordt door initiatiefnemers als bevorderlijk ervaren om in een vroeg stadium met verschillende disciplines om tafel te gaan zitten. De kadernota 'Achterhoekse erven veranderen' biedt vaak aanknopingspunten. Wanneer er wordt uitgegaan van de historie van het erf, dan blijkt dit veelal een goede invalshoek. Ook terugkoppelen met de ervenconsulent van het Gelders Genootschap kan een bijdrage leveren, omdat veel gemeenten hier advies aan vragen. Door verbeeldingen en 'plaatjes' te gebruiken is het soms makkelijker om wensen inzichtelijk te maken en af te stemmen met de gemeente.

De bestemmingswijziging procedure

Uit de praktijk blijkt dat er vrijwel geen bezwaren of zienswijzen worden ingediend bij functieveranderingprojecten. Het wordt als

zeer bevorderlijk ervaren om in een vroeg stadium de burens in te lichten over de plannen en open kaart te spelen. Dit voorkomt misverstanden op een later moment. Ook dient rekening te worden gehouden met de agrariërs in de omgeving, opdat zij geen hinder ondervinden van de functieverandering bij hun agrarische bedrijfsvoering.

Woning

Vanuit gemeenten is er de wens om bij functieverandering zoveel mogelijk wooneenheden door hergebruik van bestaande opstallen te realiseren. In de praktijk blijkt dat dit door initiatiefnemers vrijwel niet wordt aangevraagd. Hergebruik kost vaak vele malen meer en is moeilijker te realiseren. Vaak zijn de panden ook niet geschikt. Nieuwbouw is makkelijker naar de eigen wensen te vormen en financieel aantrekkelijker

Financieel

Wat door initiatiefnemers vaak wordt onderschat is de financiële kant van functieverandering. Naast de kosten van het advies, de sloop, het bouwrijp maken van de grond en de landschappelijke inpassing zijn er vele andere kosten. Een aanvraag voor bestemmingswijziging bij een gemeente brengt bijvoorbeeld ook kosten met zich mee, zoals leges en de verplichte onderzoeken die plaats moeten vinden als onderbouwing van het plan. Als er uit één van de onderzoeken negatieve resultaten komen, dan moet er vaak aanvullend onderzoek plaatsvinden met financiële consequenties. Deze zijn echter wel cruciaal voor de doorgang van het project.

Wanneer het plan eenmaal doorgang kan vinden houdt de initiatiefnemer vaak geen rekening met fiscale aspecten. De wijziging van een agrarische bestemming in wonen, leidt tot een

hogere waarde, waarover belasting betaald moet worden. Dit wordt ook wel bestemmingswijzigingswinst genoemd.

Als het traject goed wordt ingestoken en doorlopen kan de initiatiefnemer er, volgens LTO Noord / GIBO advies, gemiddeld €100.000,- aan overhouden. Dit bedrag komt tot stand met als uitgangspunt de waardevermindering van de woningbouwkavel, waar de wooneenheid of -eenheden op worden gerealiseerd.

Verevening

Voor de verbetering van de landschappelijke kwaliteit worden vaak naast sloop ook aanvullende eisen gesteld, zoals erfinrichting en natuurplannen. Een initiatiefnemer weet dit alvorens hij begint aan een project. Wanneer er niet voldaan kan worden aan de sloopeis, dan wordt er door sommige gemeenten de mogelijkheid gegeven toch doorgang te krijgen voor het project, mits er aanvullend geïnvesteerd wordt in landschappelijke kwaliteit.

Uit de praktijk blijkt dat initiatieven vaak verschillend worden behandeld bij kwaliteitsverbetering. Omdat projecten verschillen in locatie en daarmee omgevingsfactoren, en persoonlijke zienswijzen over de uitvoering, is er sprake van maatwerk. Om deze reden is het moeilijk om een objectieve vergelijking te maken tussen verschillende initiatieven.

Initiatiefnemers hebben vaak binding met de grond en gebouwen waar ze het project uitvoeren. Investerings in kwaliteit van het erf en de gebouwen worden veelal uit eigen beweging al uitgevoerd.

5.4 Deelconclusies

Wat zijn de private belangen bij functieverandering?

Er zijn drie voornaamste private belangen bij functieverandering, namelijk: de financiële noodzaak voor sommige initiatiefnemers, kwaliteitsverbetering van het erf en omgeving, en de mogelijkheid tot woningbouw voor eigen gebruik, voor familieleden of voor derden.

Is een initiatiefnemer bereid te investeren in landschappelijke kwaliteit?

Sloop is een vorm van landschappelijke kwaliteitsverbetering die vrijwel altijd wordt toegepast. De inrichting van het erf wordt door de initiatiefnemer vaak uit eigen beweging al toegepast. Initiatiefnemers blijken bereid te zijn om te investeren in landschappelijke kwaliteit, voornamelijk omdat het een voorwaarde is om functieverandering uit te mogen voeren.



6. PRAKTIJK

Komen het beleid en de verwachtingen met elkaar overeen? In dit hoofdstuk worden hoofdstuk 4 en 5 met elkaar gecombineerd en wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

'Welke verwachtingen hebben of kunnen de partijen ontleenen aan het beleid?' en 'Hoe verlopen functieveranderingprocessen in de praktijk?'

6.1 Verwachtingen

Overheden

Bij functieverandering is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit het primaire doel van de overheden. Ze verwachten met deze regeling een mogelijkheid te bieden om de 'verpaupering' van het buitengebied tegen te gaan. Uit het streekplan, de nota 'FPF' en gemeentelijke notities blijkt dat overheden zwaar insteken op verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, en van initiatiefnemers vragen dat ze hun projecten landschappelijk inpassen. De overheden verwachten van initiatiefnemers dat ze een oplossing zoeken voor hun vrijgekomen agrarische bebouwing, en daar deze regeling voor aangrijpen. De particuliere belangen spelen daarbij geen rol.

Initiatiefnemers

Functieveranderingprojecten hebben vaak voor de initiatiefnemer een financieel belang. Hierdoor ontstaat soms frictie met het primaire doel van de overheden, de ruimtelijke winst. De initiatiefnemer verwacht veelal dat functieverandering financieel zeer gunstig uit kan vallen, maar dat valt in de praktijk vaak tegen. Vaak hebben ze de start van een project een te positief beeld van functieverandering, voornamelijk op fiscaal en financieel vlak. Ook het tijdsbeslag wordt vaak verkeerd ingeschat. De te doorlopen procedures kosten veel tijd. Twee jaar is geen ongebruikelijke termijn voor dergelijke projecten.

Verschillen in verwachtingen

Functieverandering is een goed instrument omdat het initiatiefnemers een mogelijkheid biedt om vrijgekomen agrarische bebouwing nuttig te hergebruiken en anders te slopen. De uitwerking van de regeling valt vaak tegen. Dit komt door de strenge eisen die worden gesteld door de gemeente aan de vormgeving, het tijdsbeslag van een project en de financiële gevolgen voor de initiatiefnemer.

6.2 Samenwerking partijen

Huidige gang van zaken

Op dit moment zit er ten aanzien van de aanpak van functieveranderingprocessen veel verschil tussen gemeenten. De ene gemeente steekt erg in op investeren in de landschappelijke kwaliteit door aanvullende eisen te stellen naast sloop, terwijl de ander dit niet doet. Dit zorgt voor onbegrip bij initiatiefnemers, die zich afvragen waarom ontwikkelingen in de ene gemeente wel mogelijk zijn, en in de aangrenzende gemeente juist niet.

Ook zijn er verschillen in het proces. Sommige gemeenten stellen één contactpersoon aan voor de initiatiefnemer, bij andere gemeenten moet de initiatiefnemer zelf de diverse disciplines binnen de gemeente apart benaderen. Bij landschappelijke kwaliteitsverbetering speelt het Gelders Genootschap vaak een rol. Alleen de gemeente Bronckhorst stelt zelf de kennis in huis te hebben en maakt daarom geen gebruik van de ervenconsulent.

6.3 Toekomst

De verwachting is dat de komende jaren nog veel agrariërs zullen stoppen. Dit zorgt voor veel vrijkomende bebouwing in het buitengebied. LTO Noord heeft in de Achterhoek meerdere lezingen over functieverandering gehouden en daar kwamen veel geïnteresseerden op af. De verwachting is dat er genoeg animo blijft voor functieverandering.

Vanuit de provincie worden er echter zorgen geuit voor de toekomst van deze regeling. Uit diverse studies¹¹ (zie bijlage 1) blijkt dat de bevolking in de Achterhoek in 2040 met 15.000 inwoners, zo'n vijf procent, zal zijn teruggelopen. De provincie en diverse gemeenten staan daarom huiverig tegenover het succes van de functieveranderingregeling. Deze heeft als gevolg dat er steeds meer woningen in het buitengebied komen, waarbij de vrees bestaat dat deze niet goed te verkopen zijn. Daarnaast hebben gemeenten ook eigen bouwplannen in hun kernen, en vrezen ze dat deze minder goed zullen verkopen als gevolg van het grotere woningaanbod. Vanuit initiatiefnemers en derden wordt hierop verbaasd gereageerd, omdat woningen in het buitengebied een andere doelgroep zouden hebben dan in de kernen.

De gemeente Aalten is van plan deze zomer het beleid te evalueren, en de verwachting is dat er nog meer gemeenten zullen volgen. Indien het beleid wordt stopgezet, komt er geen verdere kwaliteitsverbetering in het landelijk gebied.

¹¹ Regio Achterhoek et al, *Krimpen biedt kansen*, Doetinchem, april 2008

KADER: ALTERNATIEF VOOR VERWIJDEREN VAB

De gemeente Berkelland heeft samen met de provincie een ILG contract afgesloten, waarmee een alternatief voor het verwijderen van overtollige bebouwing wordt geboden.

Wanneer een agrariër wil stoppen, en zijn opstallen wil slopen maar geen functieverandering wil toepassen is het mogelijk de sloop grotendeels te laten subsidiëren. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- Tot 500 m² versterking wordt gesloopt, waarbij 75% van de sloopkosten (max. €25,-/m²) worden vergoed
- Voor iedere m² die gesloopt wordt moet er 5m² natuur terug in de plaats komen. Ook hierbij wordt 75% van de aanplant en grondwerkkosten vergoed.

Het doel van deze regeling is landschapsontsierende stallen te verwijderen. De gemeente heeft tot dusver positieve ervaringen en de regeling werkt goed. Met deze regeling wordt net als bij functieverandering verpaupering van het buitengebied tegengegaan, maar worden er geen woningen tegenover gezet. De gemeente moet alle uitgaven verantwoorden aan de provincie. Het contract loopt tot 2012, maar hierbij geldt wel het op=op principe. Wanneer het budget dat de gemeente heeft gekregen op is vervalt de regeling.

6.4 Deelconclusies

Welke verwachtingen hebben of kunnen de partijen ontlelen aan het beleid?

Gemeenten vullen functieverandering dusdanig in dat er voornamelijk wordt ingestoken op verbetering van de kwaliteit van het buitengebied. Initiatiefnemers zien functieverandering vaak als een financieel aantrekkelijke regeling.

Hoe verlopen functieveranderingprocessen in de praktijk?

Tot op heden is functieverandering een goed lopend instrument. In alle gemeenten wordt er enthousiast gebruik van gemaakt. In de gemeente Aalten is het zelfs zo'n groot succes dat ze de regeling in afwachting van een evaluatie tot nader order heeft stopgezet. De verwachtingen van initiatiefnemers komen bij aanvang van een project niet altijd overeen met die van de gemeenten, maar dat wordt meestal snel duidelijk. In een vroeg stadium worden daarom de 'niet-serieuze' initiatieven eruit gefilterd. Er is genoeg animo voor de regeling en de verwachting is dat deze animo er blijft. Of de provincie en gemeenten hiermee doorgaan is echter een andere vraag.



7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In hoofdstuk 1 zijn de onderzoeksvragen geformuleerd. De deelvragen zijn reeds chronologisch beantwoord in de voorgaande hoofdstukken. Deze deelvragen vormen de basis voor het antwoord op de hoofdvraag van het afstudeeronderzoek, welke in paragraaf 7.1 wordt gegeven. In paragraaf 7.2 worden aanbevelingen gedaan voor de toekomst van functieverandering in de Achterhoek.

7.1 Conclusie

Voldoet het functieveranderingbeleid in de Achterhoek aan de verwachtingen van de overheden en initiatiefnemers?

Functieverandering voldoet aan zowel de beleidsmatige verwachtingen van de overheden als aan de verwachtingen van de particuliere initiatiefnemers.

Wel kan worden geconstateerd dat:

- Gemeentelijke verwachtingen door de gemeente zelf zijn vastgelegd in het beleid, waarmee verbetering van de ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd kan worden.
- In plaats van ruimtelijke kwaliteit wordt in sommige gemeenten de woningbouwdoelstelling het leidende belang bij de voortzetting van functieverandering.

- Het beleid voldoet aan de verwachtingen van initiatiefnemers, maar het proces om dit uit te voeren valt vaak tegen. Financiële aspecten, de duur van het project en de vormgeving zijn vaak tegenvallende factoren.
- Er veel verschil zit in de uitwerking van de nota 'FPF' in het functieveranderingbeleid tussen de gemeenten. Dit kan zorgen voor verkeerde verwachtingen bij initiatiefnemers.

7.2 Aanbevelingen

Ondanks dat geconcludeerd is dat het beleid op zich als positief wordt ervaren door de betrokken partijen, kan het proces worden verbeterd. Voor het zo gunstig mogelijk doorlopen van een functieveranderingstraject zijn er een aantal eigenschappen die een initiatiefnemer kunnen helpen. Zo is het van belang dat de hij ondernemend is en goed weet wat hij wilt. De 'ideale' initiatiefnemer is doortastend. Bij functieverandering moet er eerst geïnvesteerd worden, en kan pas in een later stadium de investering terugverdiend worden. Het is aan te bevelen veel mensen bij het project te betrekken, van uitlopende disciplines. Met specialisten kunnen alle voor- en nadelen goed worden doorgesproken. Een goede onderbouwing is de basis, daar valt of staat het project mee.

Zoals in Aalten is gebleken, dreigt het beleid door het eigen succes te worden ingehaald. Als blijkt dat na de eerste periode van het beleid de gemeentelijke doelen zijn behaald, vragen gemeenten zich af of het verstandig is om dit door te zetten. Gemeenten kunnen zich deze vraag stellen door hun eigen beleid te evalueren en specifiek te kijken naar hun woningvoorraad in het buitengebied en de kernen. Om de verstening in het buitengebied te minimaliseren, zouden gemeenten kunnen overwegen om de bouw van nieuwe woningen in of nabij kernen toe te staan. Dit is alleen financieel aantrekkelijk als de initiatiefnemer daar al gronden in bezit heeft, omdat aankoop veel extra kosten met zich meebrengt.

Het verwijderen van de vrijkomende agrarische bebouwing in ruil voor het realiseren van nieuwe wooneenheden is vanuit de gemeenten gezien zeer succesvol. De bouw van woningen hoeft echter niet altijd een passende beloning te zijn. Gemeenten zouden stoppende agrariërs ook andere handreikingen kunnen geven, bijvoorbeeld een sloopsubsidie zoals in de gemeente Berkelland. Hierbij gaat het om gemeenschapsgelden, dus vraagt het een politieke keuze.

Een andere mogelijke oplossing om functieverandering voor stoppende agrariërs aantrekkelijk te maken is het verruimen van de fiscale voordelen. Dit kan niet worden besloten op lokaal en regionaal niveau, maar zal moeten worden vormgegeven op nationaal niveau.

Als er echter wordt besloten het huidige beleid voort te zetten, dienen gemeenten zich bewust te zijn van de mate waarin zij maatwerk toepassen. Ieder initiatief is uniek en het beleid voorziet niet in alle mogelijke uitzonderingen. Voor meer begrip van

initiatiefnemers tijdens het planproces, is het aan te bevelen voor de gemeenten om het 'maatwerk' met duidelijkere, meer objectief te bepalen waarborgen te omkleden. Door dit bij aanvang van het proces duidelijk te hebben, zijn de wensen voor de landschappelijke inpassing bij functieverandering helder. Hierdoor zijn de wederzijdse verwachtingen meteen duidelijk en leidt dit tot een efficiëntere procedure.

Tevens zullen gemeenten ervoor moeten waken dat zij de primaire doelen van het beleid niet uit het oog verliezen. Versterking van de landschappelijke kwaliteit is het doel van het functieveranderingbeleid en dit doel mag niet door andere belangen, zoals bijvoorbeeld woningaantallen, worden beperkt.

BRONVERMELDING

Bots en Bunschoten (red.), *'Staats- en bestuursrecht jurisprudentie 1849-2007'*, derde herziene editie, Ars Aequi Libri, Nijmegen: 2007.

De Groot, J.F., Crince le Roy, R.R., Hoekstra, J. en Oost, T.I., *Parlementaire geschiedenis Grondexploitatiewet*, 2008.

Gelders Genootschap, *Kadernota Achterhoekse Erven Veranderen*, mei 2008.

Gemeente Aalten, *Collegevoorstel Stopzetting van de zogenoemde Rood voor Rood regeling*, 15 april 2010.

Gemeente Aalten, *Beleid Rood voor Rood*, 2010.

Gemeente Berkelland, *Ruimtelijke visie buitengebied*, 2007.

Gemeente Berkelland, *Uitgangspuntennotie Bestemmingsplan Buitengebied*, 2009.

Gemeente Doetinchem, *Beleidskader Hergebruik Vrijgekomen Agrarische Bedrijfsbebouwing*, 2007.

Gemeente Doetinchem, *Folder Hergebruik van bebouwing buitengebied Doetinchem*, 2009.

Gemeente Oost-Gelre, *Aanvulling beleid functieverandering in het buitengebied Oost-Gelre*, 2009.

Gemeente Winterswijk, *Functies zoeken plaatsen zoeken functies in Winterswijk*, 2008.

Konijnenbelt, W., en Van Male, R.M., *'Hoofdstukken van bestuursrecht'*, veertiende herziene druk, Elsevier Juridisch, Den Haag: 2008.

Privaatrechtelijke overeenkomsten Bronckhorst, Oost-Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk.

Provincie Gelderland, *Streekplan*, 2005.

Regio Achterhoek, *Functies zoeken plaatsen zoeken functies*, 2006.

Regio Achterhoek, *Folder: Bouwen in het buitengebied*, 2008.

Tunnissen, M.J., en Van Zundert, C., *'Het bestemmingsplan, een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijk ordening.'*, dertiende druk, Kluwer, Alphen a/d Rijn: 2008.

Van der Schoot, T.H.H.A., *'Nieuwe Wro: bedoeling en bevoegdheden'*, eerste druk, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam: 2008.

Van Zundert, C. (red.), *'Wegwijzer Wro'*, derde druk, Kluwer, Alphen a/d Rijn: 2009.

Internet

De onderstaande websites zijn gedurende het onderzoek bezocht in de maanden maart, april en mei 2010.

www.aalten.nl
www.gemeenteberkelland.nl
www.bronckhorst.nl
www.doetinchem.nl
www.gelderland.nl
www.geldersgenootschap.nl
www.oostgelre.nl
www.oude-ijsselstreek.nl
www.planprocessen.nl
www.streekhuus.nl
www.winterswijk.nl

Interviews

DATUM	LOCATIE	INSTANTIE	PERSOON
9 april 2010	Hengelo gld.	Gemeente Bronckhorst	Dhr. Jolink
9 april 2010	Arnhem	Provincie Gelderland	Mevr. Meijer
12 april 2010	Lichtenvoorde	Gemeente Oost-Gelre	Dhr. Rondeel
14 april 2010	Gendringen	Gemeente Oude IJsselstreek	Dhr. Ten Brinke
16 april 2010	Aalten	Gemeente Aalten	Mevr. Luimes
19 april 2010	Arnhem	Gelders Genootschap	Mevr. Sanders
23 april 2010	Veldhoek	Initiatiefnemer	Dhr. en mevr. Visschers
23 april 2010	Zelhem	Alfa Accountants en Adviseur	Dhr. Knoef
23 april 2010	Zelhem	Provincie Gelderland	Dhr. Van Zandbrink
26 april 2010	Goor	Eelerwoude	Dhr. Nijmeier
26 april 2010	Borculo	Gemeente Berkelland	Mevr. Mellink
27 april 2010	Winterswijk	Gemeente Winterswijk	Dhr. Vedder en dhr. Oortman
28 april 2010	Doetinchem	LTO Noord GIBO Advies	Dhr. Kondring
17 mei 2010	Doetinchem	Gemeente Doetinchem	Mevr. Wentink en dhr. Olthof
17 mei 2010	Kilder	Initiatiefnemer	Dhr. Ordeman
17 mei 2010	Aalten	Initiatiefnemer	Dhr. Houwers

BIJLAGE 1: KRANTENARTIKELN GELDERLANDER

Achterhoek bouwt veel te veel woningen

dinsdag 02 februari 2010 | 22:29 | Laatst bijgewerkt op: donderdag 04 februari 2010 | 15:44

AALTEN - De Achterhoekse gemeenten hebben plannen klaarliggen voor totaal 14.000 nieuwe woningen, terwijl er maar 4000 nodig zijn.

Ze rekenen zich rijk met de grondopbrengst, maar houden geen rekening met terugloop van inwonertal en inklappende woningmarkt. Gevolg van dit komend overschot is dat bestaande woningen steeds minder waard worden. Gemeenten moeten fors terug met hun bouw. Dat maakte Sjors de Vries namens de provincie Gelderland gisteravond bekend op het debat over bevolkingskrimp in de Achterhoek in De Pol in Aalten. Volgens De Vries komt er snel een nieuwe provinciale verdeelsleutel voor woningbouw.

'Achterhoek laat zich krimp aanpraten'

zaterdag 01 mei 2010 | 11:33 | Laatst bijgewerkt op: zaterdag 01 mei 2010 | 11:37

GENDRINGEN - De Achterhoek laat zich de krimp aanpraten door de politici in Den Haag.

Dat is de overtuiging van John Haverdil, wethouder ruimtelijke ordening in de gemeente Oude IJsselstreek.

"Als je alle voorzieningen in de randstad bouwt, gaan de mensen daar vanzelf wonen", zegt Haverdil. "Waarom is er bijvoorbeeld nog geen dubbel spoor tussen Arnhem en Winterswijk? Dat zou de bereikbaarheid van de Achterhoek al een stuk beter maken en daardoor zou de regio aantrekkelijker worden om in te wonen. We laten ons de krimp aanpraten door politici in Den Haag. Dat hoeft niet. Het wordt tijd dat we een eigen Achterhoekse visie neerleggen van de acht gemeenten samen."

Volgens cijfers van het Centraal Plan Bureau heeft de Achterhoek in 2040 15.000 inwoners minder dan nu (ruim 300.000). Dit heeft tot gevolg dat het aantal geplande te bouwen woningen van 14.000 terug moet naar 5.900.