

BELEIDSEVALUATIE

Kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied

14 maart 2025

RHO ADVISEURS

RHO ADVISEURS

DATUM	7 februari 2025
KENMERK	20231075_RL
PROJECT	20231075
PROJECTLEIDER	
OPDRACHTGEVER	Provincie Zeeland
PROJECTNUMMER	20231075
AUTEUR	
STATUS	Definitief



Inhoud

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4

1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling 4

1.3 Leeswijzer 5

Samenvatting 6

2. Onderzoeksmethode 10

2.1 Beleidsaspecten 10

2.2 Fasen in het onderzoek 10

2.3 Uitwerking hoofdvraag in deelvragen 10

3. Beantwoording deelvragen 13

3.1 Deelvraag 1: Werkt de logica achter het beleid? 13

3.1.3 Werkt de logica achter het beleid? 14

3.2 Deelvraag 2: Hoe wordt het beleid door de betrokken partijen ervaren? 23

3.2.1 Enquêteresultaten 23

3.2.2 Gemeentelijk beleid 24

3.3 Deelvraag 3: Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid? 25

3.4 Deelvraag 4: Hoe kunnen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid vergroot worden? 26

3.4.1 Financiële aspecten 26

3.4.2 Scenario's 28

4. Aanbevelingen 33

4.1 Inleiding 33

4.2 Aanbevelingen 34

Bijlage 1 Historische context beleidskader 71

Bijlage 2 Provinciaal beleid ruimtelijke kwaliteit landelijk gebied 73

Bijlage 3 Mogelijkheden fondsvorming 74

Bijlage 4 Kosten en opbrengsten beleidsopties kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied 78

Bijlage 5 Voorbeeld oppervlaktes landgoederen en buitenplaatsen 91

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

De provincie Zeeland heeft beleid voor kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied. Het gaat daarbij om de volgende drie regelingen:

- Rood voor rood, gericht op het bieden van hergebruiksmogelijkheden ten behoeve van de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle boerderijen (hierna RovoRo);
- Ruimte voor ruimte, gericht op de sloop van ongewenste en overtollige gebouwen (schuren, kassen en stallen; hierna RuvoRu);
- Rood voor groen, gericht op de realisatie van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen (hierna RovoGr).

In deze regelingen wordt – in afwijking van het algemene beleid dat nieuwe woningen in het landelijk gebied niet zijn toegestaan – de realisatie van extra woningen in het landelijk gebied mogelijk gemaakt. Deze woningen dienen als kostendrager voor de sloop van overtollige bebouwing, behoud en versterking van cultuurhistorische waarden en natuur- en landschapsversterking of -herstel. Het gaat dus om uitzonderingsregels die het toestaan van extra bouwmogelijkheden, het realiseren van woningen in cultuurhistorisch waardevolle panden en het ontwikkelen van landgoederen mogelijk maken in het kader van het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied. De regelingen worden beschreven in de Zeeuwse Omgevingsvisie (hierna: de Omgevingsvisie) en uitgewerkt in juridische regels in de Omgevingsverordening provincie Zeeland (hierna: de Omgevingsverordening).

In de OOmgevingsvisie worden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van de genoemde regelingen. In actie 4.2 uit deel B van de Omgevingsvisie wordt als actiepunt benoemd dat de regelingen geëvalueerd en heroverwogen worden. Samengevat worden daar de volgende kanttekeningen gemaakt over de drie regelingen:

- de effectiviteit van de regelingen in de vorm van ruimtelijke kwaliteitsverbetering staat ter discussie;
- de regeling stimuleert sloop van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing;
- de verevening staat niet altijd in verhouding met de daadwerkelijke kosten: projecten zijn onhaalbaar of te lucratief;
- de beperkte huishoudensgroei die nog mogelijk is op de woningmarkt, zou moeten worden ingezet voor de herstructureringsopgave van bestaand stedelijk gebied;
- de grote aantallen op lange termijn vrijkomende agrarische gebouwen kunnen zorgen voor verstening in het buitengebied.

Rho Adviseurs is gevraagd de huidige regelgeving ten aanzien van kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied te evalueren en aanbevelingen te doen voor verbeteringen. In de uitvraag is aangegeven dat er vraagtekens zijn bij de effectiviteit en doelmatigheid van de regelgeving. Daarbij wordt aangegeven dat de inzet van uren en daarmee samengaand de kosten aan de kant van de overheid hoog zijn en dat projecten niet altijd (in voldoende mate) een bijdrage leveren aan de beoogde provinciale doelen.

De voorliggende beleidsevaluatie is de uitwerking van de adviesvraag. Deze evaluatie brengt het huidige beleid en de beoogde beleidsdoelen in kaart en beschrijft de effectiviteit van het beleid. Daarbij worden de huidige regelingen beoordeeld en wordt geadviseerd over de mogelijkheden om de effectiviteit en de doelmatigheid van de regelingen te verbeteren. Daarbij wordt het bestaansrecht van de regelingen niet ten principale beoordeeld. Dat is in belangrijke mate een bestuurlijke vraag, die in dit onderzoek buiten beschouwing blijft.

1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling

Doel van deze evaluatie is om de effectiviteit van de drie onderhavige regelingen (rood voor rood, rood voor groen en ruimte voor ruimte) te beoordelen en aan te geven op welke wijze de effectiviteit kan worden verbeterd.
Waarbij de mogelijkheid om nieuwe woningen te realiseren een belangrijke (financiële) stimulans betekent om de gewenste doelen te bereiken.

De hoofdvraag voor deze beleidsevaluatie luidt: *Hoe kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het provinciale beleid voor kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied vergroot worden?*
Deze hoofdvraag wordt in hoofdstuk 2 uitgewerkt in een aantal deelvragen.

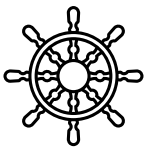
1.3 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt uiteengezet wat de onderzoeksopzet is, per hoofd- en deelvraag wordt beschreven welke onderzoek-methode wordt gebruikt om antwoord op de vraag te geven. In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de beleidstheorie en de beoogde doelen, het Rijks- provinciaal en gemeentelijk beleid komt aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een contextanalyse waarin wordt beschreven of op basis van de theorie verwacht mag worden dat de beoogde beleidsdoelen behaald worden. De beantwoording van de deelvragen vindt plaats in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 komen de conclusies en aanbevelingen aan bod. In dit laatste hoofdstuk worden concrete voorstellen voor beleidsaanpassingen gedaan.

Een beknopte samenvatting van de aanbevelingen is weergegeven op de volgende pagina.

SAMENVATTING

Hoofdlijnen aanbevelingen beleidsevaluatie kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied



STURINGSFILOSOFIE

Uitgangspunt: aansluiten bij huidige regelingen; geen compleet nieuw systeem uitwerken, in verband met de herkenbaarheid

Provincie: verantwoordelijk voor het uitwerken van het beleid, vanuit provinciaal belang **'kwaliteit landelijk gebied'**

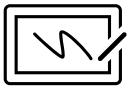
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, in lijn met de Omgevingswet

Het toekennen van bouwtitels wordt gehandhaafd als middel; fondsvorming is geen reëel alternatief voor de RuvoRu-regeling.



KWALITATIEF OF KWANTITATIEF?

Cruciaal dat regelingen meer worden gericht op het doel van **het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied** (daar zijn ook verschillende beleidssporen voor uitgewerkt en geoperationaliseerd in het kader van de Omgevingsvisie). Objectieve criteria om de toetsbaarheid te verbeteren, waar mogelijk kwantitatief (basisregeling) en aanvullende kwalitatieve criteria.



HOE?

Basisregeling op basis van kengetallen met mogelijkheid tot maatwerk

Kengetallen voor aantallen woningen, oppervlakte sloop, inhoudsmaat en oppervlakte buitenplaatsen aangevuld met toets ruimtelijke kwaliteit;

Instellen van onafhankelijke provinciale toetsingscommissie: deskundigen op gebied van landschap, cultuurhistorie, ecologie en financiën

- om de kwaliteit van ontwikkelingen te toetsen
- voor het toetsen van maatwerk in afwijking van de standaard



DOELEN, MIDDELEN, CRITERIA

Doelen: helder geformuleerde beleidsdoelstellingen (SMART), daaraan gekoppelde toetsingscriteria

Hoofddoel: versterken **ruimtelijke kwaliteit**

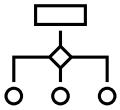
- Behoud en waar mogelijk versterking cultuurhistorische waarden
- Sanering detonerende, niet cultuurhistorisch waardevolle of karakteristieke bebouwing
- Versterking landschaps- en natuurwaarden

Middelen:

- woningbouw; geen fondsvorming
- Integrale ontwerpopgave

Criteria

- Duidelijkheid: wat kan/mag wel en wat niet
- Geen afbreuk aan bestaande landschaps- of natuur- of cultuurhistorische waarden
- Verantwoordelijkheid onderbouwing en uitwerking bij initiatiefnemer
- Inspiratie: m.b.t. inpassing in omgeving, beeldkwaliteit en het omgaan met cultuurhistorische waarden, niet alles in regels vastleggen
- Registratie en monitoring centraal door provincie
- Monitoring op aantallen, kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Periodieke evaluatie, zeker eerste periode na aanpassing beleid



IMPLEMENTATIE

- Uitkomsten evaluatie presenteren aan en bespreken met gemeenten
- Afsluiten convenant over inschakelen en werkwijze toetsingscommissie
- Uitwerken beleid met criteria voor bepalen of gebouwen cultuurhistorisch waardevol of karakteristiek zijn

Meer concreet worden in deze beleidsevaluatie de volgende aanbevelingen gegeven. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 4.

Volgnr.	Onderwerp	Aanbeveling
Algemene aanbevelingen		
1.1	Algemeen	*Gelet op het doel van de drie regelingen RovoRo, RuvoRu en RovoGr, adviseren wij om in paragraaf 3.3 van deel A van de Zeeuwse Omgevingsvisie met betrekking tot het landschap toe te voegen dat één van de provinciale beleidsambities is om de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied (met name gericht op landschap, ecologie en cultuurhistorie) te versterken*
1.2	Algemeen	*Breng de drie regelingen in de Omgevingsverordening onder de afdeling Natuur en landschap, als afzonderlijk artikel 'Versterken kwaliteit landelijk gebied' en te formuleren als ruimtelijke kwaliteitsopgave.*
1.3	Algemeen	*Handhaaf het mechanisme van de bouwtitels voor woningen als impuls om de gewenste kwaliteitsverbetering te realiseren. Fondsvorming is daarvoor geen goed alternatief.*
1.5	Algemeen	Laat de mogelijkheid om verblijfsrecretaieve landgoederen te realiseren vervallen.
1.6	Algemeen	*Neem een algemene maatwerkregeling op, waarmee in bijzondere situaties kan worden afgeweken van de algemene regeling, als daarmee een substantiële ruimtelijke kwaliteitswinst kan worden geboekt.*
1.7	Algemeen	*Gelet op de bestaande praktijk van de ruimtelijke criteria adviseren wij om in basis uit te gaan van ruimtelijke criteria voor de toepassing van de regelingen.*
1.8	Algemeen	*Stel hoge eisen aan de aspecten stedenbouw, landschap, cultuurhistorie en ecologie en werk de kwalitatieve criteria van de drie regelingen verder uit, gericht op een hoogwaardig integraal ontwerp en een hoogwaardige inbedding in de omgeving. Hanteer een hoog welstandsniveau voor bouwwerken onder de 3 regelingen.*
1.10	Algemeen	*Stel op provinciaal niveau een onafhankelijk adviesteam met externe deskundigen op twee terreinen:* • *een financieel adviesteam, dat adviseert over hoeveel bouwtitels wenselijk en noodzakelijk zijn;* • *een ruimtelijk kwaliteitsteam, dat een integrale afweging maakt met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit.*
1.11	Algemeen	*Voer een centrale registratie in van situaties waarin de drie regelingen worden toegepast, met een beschrijving van de bestaande, te realiseren en uiteindelijk gerealiseerde situatie, proces en tijdsbesteding.*
1.12	Algemeen	*Geef geen toepassing wordt gegeven als het doel al door toepassing van andere regelingen wordt behaald.*
Aanbevelingen Rood voor Rood		
2.1	RovoRo	*Advies is om de doelen van de RovoRo-regeling helder en duidelijk te omschrijven: Instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en verbetering van de woon- en ruimtelijke kwaliteit (voor de vervangende nieuwbouw).*
2.2	RovoRo	*Houd de huidige selectie van cultuurhistorisch waardevolle panden aan (bijlage VII Omgevingsverordening en gemeentelijke en rijksmonumenten), ondanks dat kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de selectie van de objecten uit bijlage VII. Aanvullend adviseren wij maatwerk mogelijk te maken voor objecten die niet zijn opgenomen in bijlage VII.*
2.4	RovoRo	*Zorg ervoor dat de reikwijdte van de regeling (de mogelijkheden die de regeling RovoRo biedt) in visie en verordening hetzelfde is.*
2.5	RovoRo	*Sta in basis één wooneenheid toe te staan in het kader van de RovoRo-regeling.*
2.6	RovoRo	*Werk duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve voorwaarden uit als kader voor toepassing van de RovoRo-regeling*
2.7	RovoRo	*Neem, voor zover sprake is van een agrarische of niet-agrarische bedrijfsfunctie en/of bestemming, als voorwaarde op dat het bedrijf wordt beëindigd, alle in onbruik geraakte en niet waardevolle bebouwing wordt gesloopt[1] en de functie in het omgevingsplan wordt aangepast naar Wonen.*

Aanbevelingen Ruimte voor Ruimte		
3.1	RuvoRu	*Omschrijf het doel van de RuvoRu-regeling helder en duidelijk: Versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied.*
3.3	RuvoRu	*Ons advies is om geen sloopbank in te stellen.*
3.4	RuvoRu	*Vergroot de oppervlakte te slopen gebouwen tot 8.500 m^2 kassen of 850 m^2 overige gebouwen.*
3.5	RuvoRu	*Leg een maximale inhoudsmaat van nieuwe woningen vast van maximaal 1.000 m^3, exclusief bijgebouwen. Als sprake is van restmeters, omdat meer gesloopt wordt dan voor het aantal bouwtitels nodig is, kan daarvoor een extra oppervlakte bijgebouwen worden toegestaan.*
3.6	RuvoRu	*Ons advies is om als voorwaarde op te nemen dat de te slopen oppervlakte schuren of glastuinbouw in beginsel op één locatie aanwezig is.*
3.7	RuvoRu	*Borg in de regeling dat de sloop van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen, ook als het gaat om gebouwen die niet genoemd zijn in bijlage VII bij de Omgevingsverordening, wordt voorkomen en niet leidt tot bouwtitels voor woningen.*
3.8	RuvoRu	*Neem de nodige planologische criteria op als voorwaarden voor toepassing van RuvoRu.*
3.9	RuvoRu	*Voor een Zeelandbrede registratie van slooplocaties, bouwtitels en bouwlocaties in.*
Aanbevelingen Rood voor Groen		
4.1	RovoGr	*Werk de doelen van de RovoGr-regeling nader uit binnen de kaders van het provinciaal beleid: het leveren van een bijdrage aan de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen met betrekking tot landschap, natuur en/of bosontwikkeling en cultuurhistorie, zoals beschreven in de Zeeuwse Omgevingsvisie en de Zeeuwse Bosvisie.*
4.2	RovoGr	*Neem expliciet als voorwaarde op dat een nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats wordt gerealiseerd op passende locaties, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande natuur- en landschapswaarden en dat het ontwerp en de inrichting qua natuur en landschap goed aansluiten bij de omgeving en daar een meerwaarde vormen*
4.3	RovoGr	*Stel duidelijke en hoge eisen aan het ontwerp en de inrichting van de nieuwe situatie.*
4.4	RovoGr	*Wij adviseren de minimale oppervlakte van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen te vergroten tot 5 ha.*
4.5	RovoGr	*Neem in de criteria op dat de openbare toegankelijkheid impliceert, dat een padennetwerk wordt gerealiseerd over het terrein, waardoor het landgoed of de buitenplaats voldoende door het publiek beleefd kan worden.*
4.6	RovoGr	*Geef expliciet aan dat van de minimale oppervlakte van 5 ha nieuw landgoed of nieuwe buitenplaats maximaal 1 ha privéruimte mag zijn en dat minimaal 4 ha uit bos of natuur moet bestaan.*
4.7	RovoGr	*Wij adviseren aan te geven welke terreintypen mogelijk zijn binnen de re realiseren oppervlakte natuur- en landschapsontwikkeling*
4.8	Rovogr	*Wij adviseren ook voor nieuwe landgoederen en buitenplaatsen een maximumaantal woningen op te nemen.*
4.9	RovoGr	*Neem de nodige planologische criteria op voor het toelaten van nieuwe landgoederen.*

[1] In beginsel kan daarbij aanvullend de RuvoRu-regeling worden toegepast.

2. ONDERZOEKSMETHODE

2.1 Beleidsaspecten

Het onderzoek en de aanbevelingen richten zich op de vier belangrijkste beleidsaspecten:
- doelen;
- middelen;
- criteria en voorwaarden;
- processen.

Deze aspecten bepalen de reikwijdte en de inhoud van het beleid: wat is mogelijk en onder welke voorwaarden?
- De doelen vormen een richtingaanwijzer voor de toepassing van het beleid. Zonder duidelijke doelen is niet duidelijk waar het beleid op is gericht en wat ermee wordt beoogd en kan niet gestuurd worden op het bereiken van de doelen.
- De middelen zijn bepalend voor hoe de doelen kunnen worden bereikt, en bepalen welke mogelijkheden er zijn voor initiatiefnemers: de ontwikkelingsruimte.
- De criteria en voorwaarden bepalen de begrenzing van de ontwikkelingsruimte en zijn belangrijk om te borgen dat de doelen ook worden bereikt.
- in de processen rondom concrete initiatieven wordt invulling gegeven aan het beleid. De resultaten worden mede bepaald door de processen van aanvraag tot besluit. Wat betreft de processen is ook de vraag of sprake is van een effectieve inzet van middelen; het gaat daarbij vooral om de inzet van menskracht en de tijdsduur van processen, in relatie tot de resultaten).

In de aanbevelingen wordt onderscheid gemaakt in deze vier aspecten of dimensies van het beleid.

2.2 Fasen in het onderzoek

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zoals die is geformuleerd in hoofdstuk 1, is het onderzoek verdeeld in drie delen:
- de definitiefase;
- de inventarisatie- en analysefase;
- de integratie- en adviesfase.

In de definitiefase is inzicht verkregen in het beleidskader en js de onderzoeksmethode in overleg met onze opdrachtgever uitgewerkt. In die fase zijn de hoofd- en deelvragen uitgewerkt, die leidend zijn geweest in de beleidsevaluatie. Vervolgens is in de inventarisatie- en analysefase het onderzoek uitgevoerd, en is alle benodigde informatie verzameld en geanalyseerd om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende methoden:
- er is een enquête uitgezet onder de Zeeuwse gemeenten;
- er zijn verdiepende gesprekken gevoerd met de provincie, de ZLTO en de door de provincie aangestelde boerderijenregisseur;
- er is een overleg geweest met de ingestelde externe klankbordgroep, waarin de Zeeuwse gemeenten, de ZLTO en de boerderijenregisseur vertegenwoordigd waren;
- uit verschillende bronnen op het internet is het beleid van de Zeeuwse gemeenten en de andere provincies geïnventariseerd.

In de integratie- en adviesfase zijn vervolgens op basis van de uitgevoerde analyse onze bevindingen en aanbevelingen geformuleerd, met als resultaat concrete voorstellen voor beleidsaanpassingen.

2.3 Uitwerking hoofdvraag in deelvragen

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is de hoofdvraag voor de beleidsevaluatie als volgt geformuleerd:

Hoe kan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het provinciaal beleid voor het stimuleren van kwaliteitsverbetering in het landelijk gebied, waarbij de woonfunctie als drager fungeert, worden vergroot?

Doeltreffendheid, of effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin de doelen door het beleid worden bereikt. Vraag is of het beleid doeltreffend of doelgericht is.
Doelmatigheid heeft betrekking op inzet van middelen, en wordt gedefinieerd als: het realiseren van bepaalde prestaties met een efficiënte inzet van middelen (arbeid, tijd, geld). De vraag is of de inzet van instrumenten doelmatig is; zijn de doelen beter met andere instrumenten of op een andere manier (ander proces, andere organisatie: vb centrale regisseur) te bereiken?

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. **Werkt de logica achter het beleid?**

Onderliggende vragen daarbij zijn. Wat is de logica achter het beleid? Oftewel, wat is het veronderstelde mechanisme waarop het beleid is gebaseerd. Wat zijn doelen van het provinciale beleid en zijn die duidelijk? Welke middelen worden ingezet en zijn die doelmatig en doeltreffend? En Welke criteria en voorwaarden worden gehanteerd en zijn die doelmatig en doeltreffend?

Met deze vragen gaan we na of het beleid logisch is opgebouwd en of de daarbij gehanteerde processen doelmatig en doeltreffend zijn. Met een logische opbouw van met elkaar samenhangende doelen, middelen en criteria/voorwaarden, is beleid veel krachtiger dan wanneer daarin sprake is van hiaten en doelen, middelen en criteria/voorwaarden niet goed op elkaar aansluiten.

Bij de vraag naar de logica achter het beleid is ook de samenhang met aanpalende beleidsvelden relevant. Het gaat daarbij om het woonbeleid en het beleid met betrekking tot landschap, cultuurhistorie en ecologie. Daarbij is de vraag of in onderlinge samenhang sprake is van consistent en samenhangend beleid.

2. **Hoe wordt het beleid door betrokken partijen ervaren en beoordeeld?**

Belangrijk voor de uitvoering van het beleid is in hoeverre daarvoor draagvlak bestaat bij de betrokken partijen. Dat zijn in dit geval met name de provincie en gemeenten. Aan de Zeeuwse gemeente is een schriftelijke enquête toegestuurd en met de provincie zijn verdiepende gesprekken gevoerd. Ook de boerderijenregisseur en de ZLTO zijn als betrokken partijen geïnterviewd.
In de enquête zijn onder andere vragen gesteld op de volgende onderwerpen:

- de duidelijkheid van het beleid;
- de huidige toepassing van het provinciale beleid;
- de ervaringen met die toepassing;
- de mate van tevredenheid met het beleid.

Tevens is aan de gemeenten gevraagd een projectenlijst samen te stellen waarin is aangegeven hoeveel aanvragen er zijn geweest en hoeveel projecten zijn uitgevoerd met Ruimte voor Ruimte, Rood voor Groen en Rood voor Rood en hoe deze projecten scoren op het gebied van omgevingskwaliteit.
De uitkomsten van de enquête en de verdiepende gesprekken zijn in de externe klankbordgroep besproken. Conclusies zijn via deze weg bij de direct betrokkenen getoetst.

3. **Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?**

Op basis van de beantwoording van deelvragen 1 en 2 kan deelvraag 3 worden beantwoord.

4. **Hoe kunnen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid vergroot worden?**

De eerdere deelvragen leveren input voor de aanbevelingen hoe de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid kunnen worden vergroot. Om tot deze aanbevelingen te komen hanteren we een aantal scenario's.

Daarnaast gaan we als onderlegger voor de aanbevelingen voor het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in op een aantal financiële aspecten van de regelingen:

- kunnen de drie regelingen worden gefinancierd door middel van fondsvorming, zodat woningbouw niet langer nodig is als stimulans?
- kan de toetsing van de regelingen worden geobjectiveerd door het hanteren van financiële kengetallen?
- Leiden de drempelwaarden uit de regelingen tot een goed ruimtelijk en financieel evenwicht wat betreft opbrengsten en kosten?

Vanuit de keuze voor één van de beschreven scenario's worden vervolgens de aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen hebben betrekking op de drie regelingen RovoRo, RuvoRu en RovoGr. Daarbij maken we onderscheid in aanbevelingen met betrekking tot de doelen, de middelen, de criteria/voorwaarden en de processen.

3. BEANTWOORDING DEELVRAGEN

3.1 Deelvraag 1: Werkt de logica achter het beleid?

3.1.1 De theorie

In deze paragraaf wordt de (veronderstelde) werking van het beleid beschreven. De vraag die daarbij hoort is *Wat is het veronderstelde mechanisme waarop ingezet om de beoogde doelen te behalend?* De beleidstheorie beschrijft het geheel van doelen, instrument en hoe het instrument een bijdrage levert aan het behalen van de doelen.

Beleidstheorie wordt gedefinieerd als '*het geheel van veronderstellingen waarop beleid berust (Hoogerwerf et al. ,2021)'.* Deze veronderstellingen kunnen drie verschillende relaties betreffen, namelijk relaties tussen: 1 doeleinden en middelen (finale relaties); 2 oorzaken en gevolgen (causale relaties); 3 beginselen of waarden en in beleid gebruikte normen (normatieve relaties). Hierna wordt beknopt beschreven op welke veronderstellingen het provinciale beleid voor kleinschalige bebouwingslocaties in het landelijk gebied (waarschijnlijk) zijn gebaseerd en van welke finale, causale en normatieve relaties dit uitgaat. De veronderstellingen zijn niet expliciet beschreven in de provinciale omgevingsverordening maar de tekst geeft wel een voorzet. Door de historische context te betrekken krijgen we een helder beeld.

- De provinciale ruimte voor ruimte regeling in het provinciale beleid is gestoeld op de veronderstelling dat het bieden van woningbouwmogelijkheden in ruil voor de sanering van bebouwing leidt tot ruimtelijke kwaliteit, de basis hiervoor is de aanname dat eigenaren van leegstaande bebouwing met deze regeling een (financiële) drijfveer hebben om overtollige/storende bebouwing te slopen.
- De rood voor rood regeling is gestoeld op de veronderstelling dat het bieden van mogelijkheden voor bewoning van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen leidt tot een financiële prikkel om behoud, restauratie en beheer en onderhoud van cultuurhistorische waarden te bewerkstelligen;
- De Rood voor groen – regeling is gebaseerd op de veronderstelling dat een particulier die op 1,5 ha een woning mag bouwen daarmee ook waardevolle natuur en landschap creëert.

3.1.2 Beleidskader en juridische regeling

Beleidsdoelstellingen

Belangrijk is eerst te bepalen wat de beleidsdoelstellingen zijn die men poogt te bereiken. Vaak wordt dit beschreven in de beleidstekst (regels) of toelichting daarop. De beleidstekst geeft in dit geval geen (volledig) uitsluitsel over de beoogde provinciale doelen.

Historische context

De huidige regelgeving is een voortvloeisel uit eerdere regelgeving. We kijken daarom voor het bepalen van de beoogde provinciale beleidsdoelstellingen ook terug naar de voorgaande regelgeving. Een analyse van de regelgeving zoals opgenomen in de provinciale verordening van 2011 (zie hoofdstuk 2 en bijlage 1) leert ons dat het toevoegen van omgevingskwaliteit eerder werd aangemerkt als hoofddoel. Beoogd werd dit te bereiken door het toestaan van gebruik en activiteiten in cultuurhistorisch waardevolle bebouwing (bijvoorbeeld ingebruikname voor wonen of zorgactiviteiten) om via die weg kosten te kunnen dragen voor behoud en herstel van waarden. Het aanleggen van een natuur en landschap bekostigen door de particuliere sector door ontwikkeling van landgoederen. En mogelijkheden bieden voor het uitbreiden en/of toevoegen van woningen in ruil voor sloop van agrarische bedrijfsbebouwing of glas met als belangrijkste voorwaarde een totaalplan dat aantoont dat de omgevingskwaliteit vooruitgaat.

Samenvattend kan op basis van de beleidstekst aangevuld met de historische context en gesprekken met provincie en gemeenten gesteld worden dat de beoogde provinciale doelen als volgt zijn

- Hoofddoel: toevoegen omgevingskwaliteit;
- Behoud en versterking cultuurhistorische waarden;
- Behoud/versterking landschapskwaliteit;
- Behoud en versterking natuurkwaliteit;

- Sanering bebouwing.

In de Omgevingsverordening Zeeland wordt de mogelijkheid geboden om kleinschalige woningbouwlocaties te realiseren in het landelijk gebied, in de volgende vormen (met daarbij aangegeven welke voorwaarden worden gehanteerd):

- een nieuwe woonfunctie in aangewezen cultuurhistorisch waardevolle boerderijen of in rijks- of gemeentelijke monumenten (RovoRo):
    - geen aanvullende voorwaarden;
- nieuwe woningen ter compensatie van de sloop van ongewenste of in onbruik geraakte bebouwing (RuvoRu):
    - voorwaarden zijn gericht op aard en omvang van de te slopen gebouwen;
- nieuwe landgoederen of buitenplaatsen (RovoGr):
    - voorwaarden zijn gericht op de omvang van het landgoed of de buitenplaats, de omvang van de bebouwing en de openbaarheid van het terrein.

Deze ontwikkelingsmogelijkheden zijn juridisch vertaald in de provinciale Omgevingsverordening

Het beleid gaat uit van de aanname dat initiatiefnemers door de sloop van overtollige gebouwen, benutting van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en het realiseren van nieuwe buitenplaatsen een bijdrage leveren aan de provinciale doelen voor landschap, cultuurhistorie en ecologie als zij in ruil daarvoor woningen kunnen realiseren in het landelijk gebied. De drie uitzonderingsregels worden in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening van de provincie gepositioneerd als mogelijkheden om – onder voorwaarden – kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied te realiseren. De drie regelingen worden beleidsmatig geplaatst onder de noemer Wonen in het landelijk gebied.
In de Omgevingsvisie worden de drie regelingen als volgt ingebed in het provinciale beleid:

> *'Leegstand heeft nadelige gevolgen voor het aanzicht en gebruik van het landelijk gebied. …. Daarnaast is het belangrijk dat het landelijk gebied op bepaalde plaatsen versterkt wordt met bos en natuur in combinatie met landschapsversterking of -herstel (bijv. vanuit de structurele aanpak stikstof). Om de kwaliteit van het landelijk gebied te behouden kan verevening worden toegepast. Dit houdt in dat sloop van bebouwing mogelijk wordt gemaakt óf dat er een nieuwe functie voor de leegstaande bebouwing wordt gevonden die kwaliteit toevoegt. Wat mogelijk is, hangt af van de bebouwing en de locatie. In een aantal gevallen is ook beperkte woningbouw toegestaan.*

In de toelichting bij de Omgevingsverordening is aangegeven dat het provinciaal belang is gelegen:

> *'in het streven naar een verbetering van de kwaliteit van het buitengebied door het saneren van bebouwing, het creëren van een (toeristisch) aantrekkelijk landschap en het verhogen van natuurwaarden, bijvoorbeeld door de aanleg van bos en beplanting. Voorts biedt de regeling kansen voor het creëren van een aantrekkelijk woonmilieu'.*

In de Zeeuwse Omgevingsvisie worden echter ook vraagtekens gezet bij de effectiviteit van deze regelingen om verrommeling van het landschap tegen te gaan, ook in relatie tot de neveneffecten op het landschap en de bestaande woningvoorraad (zie paragraaf 1.1).

3.1.3 Werkt de logica achter het beleid?

Algemeen

In de beoordeling van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt in het beleid, zoals verwoord in de Omgevingsvisie en de juridische regeling in de Omgevingsverordening. In de Omgevingsvisie wordt het beleid onderbouwd vanuit de volgende doelstellingen:

- het tegengaan van leegstaande gebouwen;
- versterken van het landelijk gebied met bos en natuur, in combinatie met landschapsversterking of -herstel;
- verevening om de kwaliteit van het landelijk gebied te behouden: sloop van gebouwen of nieuwe functie voor leegstaande bebouwing, waarbij in een aantal gevallen beperkte woningbouw wordt toegestaan.

In het beleid staan dus kwalitatieve doelen centraal, maar deze doelen worden niet duidelijk benoemd en beleidsmatig uitgewerkt en laten aan duidelijkheid het nodige te wensen over. In de Omgevingsverordening worden nauwelijks ruimtelijk-kwalitatieve doelen benoemd. Bovendien worden de regelingen in de Omgevingsverordening gepresenteerd als kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied. In het verleden was het beleid van RovoRo, RuvoRu en RovoGr veel explicieter op kwalitatieve doelen gericht. Verwezen wordt naar bijlage 1, waar het eerder geldende beleid kort is samengevat.

Aangezien de bouw van woningen in het landelijk gebied in beginsel niet is toegestaan op basis van het provinciaal beleid, mag worden verwacht dat het realiseren van nieuwe woningen in het landelijk gebied slechts onder strikte voorwaarden is toegestaan. In dat licht is de vraag in hoeverre het bieden van bouwtitels voor de drie regelingen in lijn is met het provinciale woonbeleid. Geconstateerd kan worden dat in het woonbeleid niet wordt ingegaan op de kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied en dat geen relatie wordt gelegd tussen de drie regelingen voor kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied en het provinciaal woonbeleid.

Opvallend is dat zowel in het beleid als in de juridische regelgeving geen duidelijke ruimtelijk-kwalitatieve doelen zijn bepaald en voorwaarden geformuleerd.
Geconstateerd kan worden dat een helder inhoudelijk doel bij deze kleinschalige woningbouwmogelijkheden ontbreekt. Enerzijds worden de regelingen gepositioneerd onder de noemer ‘Wonen in het landelijk gebied’, anderzijds worden wordt in de beleidsteksten impliciete oogmerken benoemd als saneren van overtollige bebouwing, versterking van het landschap met bos en natuur en nieuwe functies voor leegstaande bebouwing, die kwaliteit toevoegen.
Woningbouw als zodanig kan op basis van het provinciaal beleid niet het doel van de regelingen zijn. Woningbouw in het landelijk gebied is immers op basis van het provinciaal beleid in beginsel niet gewenst. Woningbouw is dan niet het oogmerk, maar slechts een middel om deze beoogde versterking van de omgevingskwaliteit te realiseren. In het provinciale beleid met betrekking tot woningbouw wordt niet specifiek ingegaan op de mogelijkheden om kleinschalige woningbouwlocaties te realiseren in het landelijk gebied.
Daarmee zijn de drie regelingen voor de realisatie van kleinschalige woningbouwlocaties niet goed verankerd in het provinciale beleid. Dat geldt zowel voor de relatie met het woonbeleid als voor de relatie met het beleid voor de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied, landschap, cultuurhistorie en ecologie.

Dat leidt tot de conclusie dat een heldere positionering van de regelingen ontbreekt met duidelijke doelen. Dat heeft gevolgen voor de toetsing, toepassing en effecten van de regelingen. Gelet op de positionering in het provinciaal beleid en het ontbreken van duidelijke doelen, worden de regelingen in de markt vooral gezien als opties voor woningbouw in het landelijk gebied. Als gevolg daarvan roepen de regelingen vraagtekens en discussie op, wat de provincie zelf ook constateert in de Omgevingsvisie.

Op basis van de beleidstekst, de historische context, het overige beleid en gesprekken met de provincie is onze interpretatie dat in essentie het doel van alle drie de regelingen is het toevoegen van omgevingskwaliteit, nader uit te werken in:

- Bescherming, instandhouding en versterking cultuurhistorische waarden;
- Bescherming, instandhouding en toevoeging van landschaps- en natuurwaarden (biodiversiteit);
- Sanering van overtollige/ongewenste bebouwing.

De provinciale Omgevingsvisie bevat concreet beleid met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied, landschap, cultuurhistorie en ecologie, op basis van de provinciale ambities. Dat beleid is uitgewerkt in een actieprogramma. Het beleid wordt de komende tijd verder uitgewerkt en geoperationaliseerd. Op basis van dit actuele beleid kan worden geconcludeerd dat daarmee in algemene zin een duidelijke beleidskader op het terrein van landschap, natuur en cultuurhistorie beschikbaar is, waaraan met de drie beleidsregelingen invulling gegeven kan worden. De provinciale Bosvisie geeft daarbij een heel goed samenvattend overzicht van diverse landschappelijk relevante aspecten, waarop bij de uitvoering van de beleidsregelingen kan worden aangesloten, zowel op het gebied van de beleidsmatige uitgangspunten als wat betreft de analyse van het Zeeuwse landschap. De Bosvisie biedt waardevolle aanknopingspunten voor de toepassing van de beleidsregels in concrete situaties.

In algemene zin ontbreken de volgende elementen in het beleid:

- Een heldere doelstelling, gericht op vergroting van de omgevingskwaliteit en het oplossen van ruimtelijke knelpunten;
- Een definitie van kleinschalige woningbouwlocaties; in combinatie met het ontbreken van een aantal te realiseren woningen, is niet duidelijk wat de reikwijdte van de regeling is.
- Duidelijke criteria en voorwaarden, gericht op het creëren van een meerwaarde in de ruimtelijke kwaliteit;
- Criteria om de ontwikkelingen goed in te passen in en af te stemmen op de omgeving;
- Een voorwaarde dat een al vergunde situatie (niet gerealiseerde maar wel vergunde bebouwing) niet ingezet mag worden als tegenprestatie;
- Een instrument voor evaluatie en monitoring;
- Dat ontwikkelingen de ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende agrarische bedrijven niet mogen beperken;
- Onduidelijk is wat een bouwtitel precies is en waar verkregen bouwtitels 'blijven', bijvoorbeeld als de bouw van de compensatiewoning wordt uitgesteld;
- De wijze van toetsing is niet uitgewerkt.

Medio 2024 is een wijziging van de Omgevingsverordening Zeeland gepubliceerd (Ontwerp Actualisatie 2024 van de Omgevingsverordening Zeeland), waarin een aantal aanpassingen van de regels voor de realisatie van kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied zijn opgenomen, vooruitlopend op de uitkomsten van voorliggende beleidsevaluatie. In de teksten hieronder is met de aanpassingen van de Omgevingsverordening op deze punten rekening gehouden.

3.1.4 Rood voor Rood

De zogenoemde Rood voor Rood-regeling is in de Omgevingsverordening als volgt geformuleerd:

Art. 5.8. Wonen – benutten bestaande bebouwing: rood voor rood

Een omgevingsplan kan voorzien in de realisatie van een nieuwe kleinschalige woningbouwlocatie in bestaande bebouwing *buiten bestaand stedelijk* gebied, als er sprake is van:

a. *het doen vervallen van de functie wonen van een gelijk aantal woningen in het omgevingsplan elders buiten bestaand stedelijke gebied; of;*
b. het benutten van een cultuurhistorisch waardevolle boerderij als bedoeld in bijlage VII; of
c. *het benutten van een pand dat geregistreerd staat als rijks- of gemeentelijk monument*.

Doelen

Op grond van deze regeling worden kleinschalige woningbouwlocaties mogelijk gemaakt, in cultuurhistorisch waardevolle boerderijen, rijks- en gemeentelijke monumenten. Niet gedefinieerd is wat daaronder wordt verstaan. In de Omgevingsvisie is benoemd dat het doel is de instandhouding van het cultuurhistorisch waardevol erfgoed. In de Omgevingsverordening is niet benoemd welk doel met de regeling beoogd wordt.

Naast de mogelijkheid om woningen te realiseren in cultuurhistorisch waardevolle boerderijen, rijks- en gemeentelijke monumeten, wordt ook verbetering, uitbreiding of verplaatsing van een bestaande individuele burgerwoning mogelijk gemaakt met de RovoRo-regeling. Het doel van deze regeling wordt niet benoemd. De regeling zou bedoeld kunnen zijn om flexibiliteit te bieden om de bruikbaarheid van bestaande bebouwing zoals burger- of bedrijfswoningen te verbeteren of de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te vergroten. Voorstelbaar is dat door het verplaatsen van een woning in het buitengebied de ruimtelijke kwaliteit kan worden verbeterd, evenals de woonkwaliteit. Met het verbeteren of uitbreiden van bestaande bebouwing lijkt primair het gebruiksdoel van de gebouwen te worden gediend, maar zou ook de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving kunnen worden vergroot. Op basis van de beschikbare teksten zijn de beoogde doelen voor dit onderdeel van de RovoRo-regeling niet duidelijk.

De doelgroep van cultuurhistorisch waardevolle boerderijen is op basis van een uitgebreide inventarisatie tot stand gekomen, waarbij het aantal complexen in de loop van de tijd sterk beperkt is, mede vanwege bestuurlijke redenen en omdat een aantal eigenaren te kennen gaf geen prijs te stellen op opname op de lijst met cultuurhistorisch waardevolle boerderijen. Dat betekent dat de lijst een beperkt en niet representatief overzicht biedt van de voorkomende cultuurhistorisch

waardevolle boerderijcomplexen in de provincie. Per 1 januari 2025 is de regeling ook gericht op andere cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en complexen, in de vorm van rijks- en gemeentelijke monumenten. Dat kan een bewuste keuze zijn om te voorkomen dat te veel woningen in het landelijk gebied worden gerealiseerd, maar betekent tevens dat instandhouding van veel cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en complexen door toepassing van deze beleidsoptie niet mogelijk is.

Middelen
Het middel dat wordt ingezet is het 'benutten van' een aantal specifiek aangewezen cultuurhistorisch waardevolle boerderijen en rijks- en gemeentelijke monumenten. Daarmee wordt gedoeld op het uitgeven van bouwtitels, waarmee woningen kunnen worden gerealiseerd in bestaande waardevolle gebouwen (en een kleinschalige woningbouwlocatie mogelijk wordt gemaakt).
Nieuwe woningen kunnen op twee manieren bijdragen aan de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle boerderijen, rijks- en gemeentelijke monumenten:

- de verkoop van een woning of woontitel genereert inkomsten, die kunnen worden ingezet voor de instandhouding van het boerderijcomplex;
- door de realisatie van een woning in een bestaand gebouw kan worden verwacht dat dat gebouw beter zal worden onderhouden dan wanneer dat gebouw gebruikt wordt voor agrarische of andere doelen.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar deze twee potentiële effecten. Of de opbrengst van de verkoop van een bouwtitel ook de instandhouding van het boerderijcomplex ten goede komt, is moeilijk te bepalen. De opbrengst van de bouwtitel zal in een aantal gevallen worden ingezet voor de financiering van de aankoop van het complex en de omzetting naar een woonfunctie. Het tweede mechanisme zal naar verwachting in het algemeen eveneens optreden. Wij verwachten dan ook dat het creëren van extra bouwtitels bijdraagt aan de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle complexen.

Criteria en voorwaarden
De criteria in provinciaal beleid en regeling zijn in de Omgevingsverordening niet duidelijk uitgewerkt en daarmee niet goed toetsbaar. Het ontbreekt aan kwantitatieve (aantal extra wooneenheden) en kwalitatieve criteria (beoogde meerwaarde ruimtelijk en voor de instandhouding van het cultuurhistorisch waardevolle erfgoed). Ook een voorwaarde dat moet worden aangetoond dat zonder extra woning instandhouding van de cultuurhistorische waarden niet mogelijk is, ontbreekt.

Verbetering, uitbreiding of verplaatsing van bestaande individuele burgerwoningen
Niet duidelijk is wat wordt bedoeld met het realiseren van een kleinschalige woningbouwlocatie in het landelijk gebied als sprake is van verbetering, uitbreiding of verplaatsing van een bestaande individuele burgerwoning. Op basis van deze regeling lijkt het mogelijk om nieuwe woningen te realiseren ten behoeve van de verbetering, uitbreiding of verplaatsing van een bestaande burgerwoning. Op basis van de algemene beleidsintenties met betrekking tot burgerwoningen in het landelijk gebied kan dat niet de bedoeling zijn. Tegen deze achtergrond vervalt het betreffende artikellid uit de Omgevingsverordening. Daarvoor in de plaats is een nieuw lid opgenomen, waarmee wordt geregeld dat een nieuwe kleinschalige woningbouwlocatie mogelijk is buiten bestaand stedelijk gebied als de functie wonen van een gelijk aantal woningen elders buiten bestaand stedelijk gebied vervalt. Daarmee wordt de sloop van bestaande woningen en herbouw op een andere locatie in het landelijk gebied mogelijk gemaakt, waarbij wordt verzekerd dat alleen vervangende woningbouw kan plaatsvinden en dat geen toename van het aantal woningen in het landelijk gebied kan optreden.

Conclusie
Op basis van de beleidstekst mag verwacht worden dat de regeling onvoldoende doeltreffend is in het beschermen, instandhouden en versterken van cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied. Het doel om cultuurhistorische waarden te behouden wordt mogelijk niet of niet volledig behaald vanwege de beperkte omvang van de lijst. De RovoRo-regeling bevat geen voorwaarden en criteria, deze zijn dan ook niet toetsbaar. Wel dient opgemerkt te worden dat mogelijk een informeel begrip van wat met de regeling bedoeld wordt bestaat waardoor deze in de praktijk wel functioneert.

Rood voor Rood

Zijn de doelen helder?	**Nee.**	De doelen worden niet benoemd in de Omgevingsverordening. Op basis van de noemer van de regeling lijkt realisatie van kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied het oogmerk van de regeling. Wat betreft de met de RovoRo-regeling beoogde doelen moet onderscheid worden gemaakt in: • het verbeteren en verplaatsen van bestaande bebouwing • het benutten van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen in de vorm van geselecteerde cultuurhistorisch waardevolle boerderijen, gemeentelijke en rijksmonumenten. In de provinciale beleidsstukken wordt het doel van de eerste beleidsoptie niet expliciet benoemd. Aangenomen kan worden dat het doel van de regeling is dat een woning verplaatst kan worden, ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Doel van de tweede regeling is het creëren van extra mogelijkheden voor instandhouding, beheer en onderhoud van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen. De gebruiksmogelijkheden van de regeling worden door de selectie wel beperkt; de regeling geldt niet voor alle cultuurhistorisch waardevolle gebouwen.
Zijn de middelen helder?	**Nee.**	Duidelijk is dat woningbouw als middel wordt gezien om de beoogde doelen te bereiken. Wat daarbij onder een kleinschalige woningbouwlocatie moet worden verstaan (qua aard en omvang) is echter niet duidelijk.
Dragen de middelen bij aan het behalen van de doelen?	**Nee.**	Middelen en doelen zijn niet voor het verbeteren en verplaatsen van bestaande bebouwing niet duidelijk. Daarmee is per definitie onduidelijk of middelen bijdragen aan doelen. Voor het realiseren van woningen in cultuurhistorisch waardevolle gebouwen ontbreken eveneens duidelijke voorwaarden. Als woningbouw het middel is en behoud van cultuurhistorisch waardevolle agrarische bedrijven, gemeentelijke en rijksmonumenten het doel, dan zijn heldere voorwaarden nodig om het middel te laten bijdragen aan het doel.
Zijn de voorwaarden duidelijk en doeltreffend?	**Nee.**	Er zijn geen kwantitatieve en/of kwalitatieve criteria beschreven.
Worden ongewenste neveneffecten voorkomen?	**Nee.**	Door het ontbreken van inhoudelijke voorwaarden zou de regeling kunnen leiden tot afbreuk van cultuurhistorische waarden, of van landschaps- en natuurwaarden.

3.1.5 Ruimte voor ruimte

De zogenoemde Ruimte voor Ruimte-regeling is in de Omgevingsverordening als volgt geformuleerd:

Artikel 5.9 Wonen-ruimte voor ruimte

1 Een omgevingsplan kan voorzien in de realisatie van een nieuwe kleinschalige woningbouwlocatie *buiten bestaand stedelijk* gebied, als:

a. er sprake is van ongewenste of in onbruik geraakte bebouwing;

b. alle bedrijfsbebouwing op het betrokken bouwperceel wordt gesloopt, tenzij het gaat om een cultuurhistorisch waardevolle boerderij;
c. er maximaal 3 woningen op het betrokken bouwperceel worden gerealiseerd; en
d. sloop en het voorkomen van heroprichting van de te slopen bebouwing worden gewaarborgd.

2 De realisatie van een woning wordt gecompenseerd door het slopen van een oppervlak van ten minste:
a. 500 m² schuur;
b. 0,5 ha glas; of
c. andere bebouwing van een vergelijkbare grootte.

3 Er kan beperkt worden afgeweken van de vereiste sloopoppervlakten, het aantal te bouwen woningen of van de verplichting het totaal aan bedrijfsbebouwing te slopen, als uit een financiële onderbouwing blijkt dat onvoldoende kostendragers kunnen worden gegenereerd voor de sloop van het betreffende object en dit aantoonbare meerwaarde oplevert voor het landschap.

Doel
Het doel van de RuvoRu-regeling is in de Omgevingsvisie omschreven als het tegengaan van verrommeling van het landelijk gebied door de sloop van overtollige bebouwing, . In de Omgevingsverordening lijkt het doel van RuvoRu het realiseren van kleinschalige woningbouwlocaties.

Middel
Het middel dat wordt ingezet om het doel te bewerkstelligen is een sloopregeling, te bekostigen met een bouwrecht voor een woning. Als 500 m^2 gebouwen of 5.000 m^2 kassen wordt gesloopt, mag daar één woning voor worden gerealiseerd.

Criteria
De voorwaarden zijn qua maatvoering heel duidelijk, maar niet duidelijk is of sprake is van een goed evenwicht tussen sloopvoorwaarden en bouwtitel (zijn de sloopeisen niet te hoog of juist te laag?). Daarmee wordt mogelijk geen recht gedaan aan de grote diversiteit in sloopsituaties en daarmee samenhangende inspanningen en kosten. Wel wordt de mogelijkheid geboden af te wijken van de sloopmeters indien uit een financiële onderbouwing blijkt dat onvoldoende kostendragers gegenereerd worden én dit aantoonbare meerwaarde voor het landschap oplevert.

Er worden voorwaarden gesteld ten aanzien van het voorkomen van sloop van cultuurhistorische waardevolle boerderijen en ten aanzien van de waarborging van sloop en het voorkomen van heroprichting van de te slopen bebouwing. Aanvullend worden geen voorwaarden gekoppeld aan de bouwtitels. Met het oog op de gewenste toegevoegde waarde is dat echter van groot belang. Kwalitatieve voorwaarden met betrekking tot beoogde ruimtelijke kwaliteit en impact op het landschap ontbreken.

Conclusie
Op basis van de beleidstekst mag verwacht worden dat de doelen ten aanzien van sanering van overtollige/ongewenste bebouwing behaald kunnen worden maar dat het daarnaast toevoegen van omgevingskwaliteit onvoldoende is gewaarborgd. Het voorkomen van ongewenste negatieve neveneffecten zoals bouwen om te slopen of afbreuk aan cultuurhistorische, landschappelijke of natuurwaarden zijn onvoldoende gewaarborgd waardoor een ontwikkeling in potentie ook afbreuk van ruimtelijke kwaliteit kan veroorzaken.

Ruimte voor Ruimte		
Zijn de doelen helder?	**Nee**	Sanering ongewenste en in onbruik geraakte bebouwing kan gezien worden als doel op zich. In potentie zou de regeling ingezet kunnen worden om het toevoegen van omgevingskwaliteit te bewerkstelligen middels sloop van detonerende bebouwing en daarmee samengaand het toevoegen van landschapswaarden.

		In de Omgevingsverordening is het realiseren van kleinschalige woningbouwlocaties als oogmerk van RuvoRu genoemd.
Zijn de middelen helder?	**Deels**	Het toekennen van een bouwtitel voor een woning is het middel waarmee de sloop van overtollige bebouwing wordt bereikt. Anderzijds lijkt woningbouw in de Omgevingsverordening het doel (kleinschalige woningbouwlocaties). Los daarvan is het middel in zichzelf wel duidelijk.
Dragen de middelen bij aan de doelen?	**Nee**	Het middel (toekennen van een bouwtitel) draagt in beginsel bij aan het doel van sloop van overtollige bebouwing. Als het eigenlijke doel kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied is, is de vraag in hoeverre de sloop van gebouwen daaraan bijdraagt. Mogelijk is de sloop van 500 m² schuur of 0,5 hectare glas in ruil voor een bouwtitel effectief om ruimtelijke kwaliteitswinst te behalen, het ontbreekt echter aan kwalitatieve voorwaarden waardoor de regeling mogelijk zijn doel voorbij schiet. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre sprake is van een goed ruimtelijk en financieel evenwicht tussen beloning (bouwtitel) en beoogde doel (sanering bebouwing en ruimtelijke kwaliteitswinst).
Zijn de voorwaarden duidelijk en doeltreffend?	**Deels**	De concrete voorwaarden zijn genoemd (omvang te slopen bebouwing, voorkomen sloop cultuurhistorisch waardevolle boerderijen, waarborging sloop en heroprichting) zijn helder en mogelijk doeltreffend. De voorwaarden zouden verder uitgewerkt en aangevuld moeten worden om de regeling doeltreffender te maken. Bijvoorbeeld door landschappelijke inpassing te koppelen aan ontwikkelingen, door locaties voor inzet van een bouwtitel vast te leggen of door alle cultuurhistorische waarden te beschermen.
Worden ongewenste neveneffecten voorkomen?	**Nee**	De regeling zou door het ontbreken van kwalitatieve criteria o.a. onbedoeld afbreuk kunnen doen aan cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Wat betreft de bescherming van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen is de regeling alleen gericht op het voorkomen van de sloop van cultuurhistorisch waardevolle boerderijen (waarbij overigens niet verwezen wordt naar bijlage VII bij de Omgevingsverordening. Daarnaast is in theorie oprichting van bebouwing om deze vervolgens te slopen t.b.v. een bouwtitel mogelijk. Tevens ontbreken criteria voor een goede inpassing van de nieuwe woning in de omgeving.

3.1.6 Rood voor Groen

De regeling luidt als volgt:

Artikel 5.10 Wonen-nieuwe bebouwing: rood voor groen

Een omgevingsplan kan voorzien in de realisatie van een nieuwe kleinschalige woningbouwlocatie in de vorm van een landgoed of buitenplaats, als:

a. de omvang van bebouwing maximaal 900 m3 per hectare bedraagt;

b. *de oppervlakte van een landgoed of buitenplaats minimaal 1,5 hectare bedraagt;*
c. *er meerdere gebouwen kunnen worden gerealiseerd, waarbij het bebouwingspercentage maximaal 3% van de totale oppervlakte bedraagt;*
d. *maximaal 20% van de totale oppervlakte van een landgoed of buitenplaats aan de openbaarheid wordt onttrokken; en*
e. *de te realiseren landschapswaarden planologisch worden vastgelegd.*

In aanvulling op de RovoGr-regeling is in de provinciale Omgevingsverordening in de regels voor recreatie de mogelijkheid opgenomen om nieuwe verblijfsrecreatie te realiseren in de vorm van een nieuw landgoed (art. 5.13 onder 5 en art. 5.14 onder 3), waarbij in afwijking van de regel dat nieuwe verblijfsrecreatieve terreinen alleen zijn toegestaan binnen bestaand stedelijk gebied, een nieuw verblijfsrecreatieterrein in de vorm van een nieuw landgoed of nieuwe buitenplaats als bedoeld in artikel 5.10 is toegestaan.

Doelen
Als doel wordt zowel in de Omgevingsvisie als in de Omgevingsverordening woningbouw genoemd, in combinatie met de realisatie va neen nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats. Impliciet is daarmee ook natuur- en of landschapsontwikkeling (afgeleid) doel van de regeling. Aanvullend wordt in de Omgevingsvisie ook de realisatie van bos en natuur genoemd, in combinatie met landschapsversterking of -herstel.

Middelen
Uit de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening wordt niet eenduidig duidelijk wat het doel is en wat het middel bij de RovoGr-regeling. Aangenomen wordt, dat landschaps- en natuurontwikkeling het doel is en dat woningbouw het middel is, maar de Omgevingsverordening zou ook andersom gelezen kunnen worden.

Criteria en voorwaarden
Opvallend is dat vooral kwantitatieve criteria en voorwaarden zijn opgenomen met betrekking tot de bebouwingsomvang en de oppervlakte van nieuwe buitenplaatsen, en dat kwalitatieve voorwaarden voor de beoogde ruimtelijke kwaliteit in relatie tot de omgeving volledig ontbreken. Juist voor belangrijke ruimtelijke elementen als nieuwe buitenplaatsen, die een sterke impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied zijn dergelijke voorwaarden van groot belang voor een goede afstemming op en inpassing in de omgeving en voor het bijdragen aan de provinciale beleidsdoelstellingen.

Conclusie
Het doel van regeling is natuur en landschapsontwikkeling. Op basis van de beleidstekst wordt onvoldoende duidelijk dat dit het doel is, landgoederen realiseren is geen opzichzelfstaand doel. Onduidelijk is vervolgens of middelen, criteria en voorwaarden voldoende bijdragen.

Rood voor Groen		
Zijn de doelen helder?	**Nee**	Er wordt geen doel benoemd in omgevingsverordening.
Zijn de middelen helder?	**Deels**	Het is lastig te bepalen of een middel helder is als het doel onduidelijk is. Aangenomen wordt dat het doel de realisatie van aaneengesloten landschap of natuur is. Dit wordt mogelijk met dit middel bewerkstelligd maar er zijn te veel open eindjes om te stellen dat het middel zeker bijdraagt aan dit doel.
Dragen de middelen bij aan de doelen?	**Nee**	Een concrete koppeling met landschaps- en natuurontwikkeling ontbreekt, de bouw van de woningen is het middel maar wordt niet expliciet gekoppeld aan het doel van landschaps- en natuurontwikkeling

Zijn de voorwaarden duidelijk en doeltreffend?	**Nee**	De voorwaarden zien alleen toe op oppervlaktematen landgoed en bebouwing, een koppeling met natuur of landschap ontbreekt. Er worden geen concrete of meetbare voorwaarden gesteld ten aanzien van deze thema's behalve de planologische verankering.
Worden ongewenste neveneffecten voorkomen?	**Nee**	Mogelijk worden landgoederen gerealiseerd met onvoldoende landschaps- en natuurwaarden en onvoldoende openbaarheid omdat de voorwaarden en criteria die hierop betrekking hebben onvoldoende helder zijn.

CONCLUSIE

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de vraag 'Werkt de logica achter het beleid'. Dit is gedaan aan de hand van de veronderstelde werking op basis van de beleidstekst. Uit de analyse van de beleidstekst mag geconcludeerd worden dat de causale verbanden (oorzaak-gevolg) in theorie in ieder geval voor een groot deel ontbreken. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van ervaringen van de betrokken partijen bekeken of dit in de praktijk ook het geval is.

3.2 Deelvraag 2: Hoe wordt het beleid door de betrokken partijen ervaren?

Aanvullend op de analyse zoals opgenomen in paragraaf 3.1. zijn de ervaringen van de betrokken partijen geïnventariseerd aan de hand van enquêtes en verdiepende gesprekken:

- Er is een enquête verstuurd aan de Zeeuwse gemeenten, de analyse hiervan is vervolgens besproken met de klankbordgroep.
- Daarnaast zijn verdiepende gesprekken gevoerd met verschillende partijen: de Zeeuwse boerderijenregisseur, de ZLTO, adviseurs natuur en landschap en financiën van de provincie.

Hierna volgt een beknopte samenvatting van de enquête. In de daaropvolgende subparagraaf gaan we in op het eigen gemeentelijk beleid als uitwerking van de provinciale regelingen.

3.2.1 Enquêteresultaten

Aan de enquête namen 12 gemeenten deel, we ontvingen 1 afmelding. Overigens merken we daarbij op dat de enquête plaats vond in december 2023, terwijl in januari 2024 de Omgevingsverordening provincie Zeeland in werking is getreden. Daardoor hebben de enquêteresultaten geen betrekking op de actuele provinciale regels. De ervaringen van de gemeenten zijn echter gebaseerd op de regeling zoals die vóór 1 januari 2024 gold.

Algemeen

Op basis van de enquêteresultaten kan de conclusie getrokken worden dat er een verscheidenheid aan accenten is in de interpretatie en toepassing van de regeling door de verschillende gemeenten in Zeeland. In het algemeen staan alle gemeenten open voor toepassing van de regeling. De belangrijkste redenen die daarvoor worden genoemd zijn sanering van bebouwing, tegengaan van verrommeling en kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Tien gemeenten geven aan binnen de kaders van de provincie zelf eigen beleid te hebben t.a.v. één of meerdere van de uitzonderingsregels.

De regeling wordt door een deel van de gemeenten (7) beoordeeld als duidelijk en toepasbaar maar tegelijkertijd geven andere gemeenten aan de regeling onduidelijk te vinden en vanwege die onduidelijkheid toetsing aan de provincie over te laten of geen toepassing te geven aan één of meerdere regelingen. Ook de relatief grote stedelijkheidsgraad wordt genoemd als reden om geen toepassing te geven aan de regelingen.

Bij de inventarisatie van de knelpunten werden zeer uiteenlopende aspecten genoemd, o.a.:

- intensief en moeizaam proces waarbij veel afstemming nodig is;
- risico van afbreuk van cultuurhistorische waarden;
- te veel ruimte en flexibiliteit;
- te weinig ruimte en flexibiliteit;
- starre en zoekende houding provincie.

Ten aanzien van de vraag of er behoefte is aan meer beleidsruimte kwam er geen eenduidig antwoord, enerzijds wordt hier ‘nee’ geantwoord omdat de regeling al ruim genoeg is, anderzijds is er behoefte aan ruimte voor maatwerk en meer mogelijkheden op het gebied van het behoud van cultuurhistorische waarden.

Provinciale doelen

De beoogde provinciale doelen worden in de Omgevingsvisie en omgevingsverordening niet duidelijk benoemd, daarom is in het kader van dit onderzoek geïnventariseerd of de gemeenten een duidelijk beeld hebben van de beoogde doelen en of zij deze onderschrijven. Uit de antwoorden kan de conclusie getrokken worden dat de doelen niet eenduidig en helder worden geïnterpreteerd en leiden tot verschillende accenten in de interpretatie en mogelijk ook de toepassing van de regelingen.

Op de vraag of de beoogde doelen van de regelingen worden behaald, laten de enquêteresultaten verscheidenheid en tegenstellingen zien. Volgens een aantal gemeenten leidt de landgoederenregeling bijvoorbeeld tot verstening van het buitengebied en kan de regeling in zijn algemeenheid afbreuk doen aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen omdat deze met de regeling onvoldoende beschermd zijn tegen sloop. Er wordt door sommige gemeenten ook aangegeven dat er te

weinig ruimte is voor gemeentelijke doelen en maatwerk. Het tegenovergestelde, dat de regeling voldoende mogelijkheden voor maatwerk biedt, een kwaliteitsimpuls voor het buitengebied met zich meebrengt en cultuurhistorische waarden beschermt wordt ook genoemd. Waarschijnlijk kan dit worden verklaard vanuit de verschillende interpretaties van de beoogde doelen en verschillende accenten die gemeenten leggen in de uitvoering van de regelingen.

Toekomst
Met het oog op de toekomst en de transitie van het landelijk gebied worden kansen gezien, bijvoorbeeld ten aanzien van het oplossen van de stikstofcrisis en de omschakeling naar een toekomstgerichte landbouw. Suggesties voor hoe het beleid doeltreffender en doelmatiger zou kunnen worden zien toe op het bieden van meer flexibiliteit en maatwerk, sturing op kwalitatieve doelen én monitoring en evaluatie met meetbare doelen.

Inventarisatie projecten
Het inventariseren van projecten waarbij toepassing is gegeven aan de drie regelingen was onderdeel van de enquête. Gemeenten konden hiervoor in de enquête of separaat een overzichtslijst aanleveren. In totaal leverden 11 gemeenten input. Gemeente Tholen leverde geen gegevens aan en gemeente Kapelle gaf in een eerder stadium al aan niet deel te nemen aan de enquête. Middelburg gaf aan geen gebruik te maken van de regelingen. In totaal werden door de overige 10 gemeenten 93 projecten aangeleverd. We vroegen deze gemeenten de projecten te beoordelen op basis van de ruimtelijke kwaliteit die het project had opgeleverd. Een deel van de gemeenten heeft hierin voorzien, in totaal werden 34 projecten beoordeeld. De projecten werden beoordeeld met een 5-puntenschaal: zeer goed (5) – goed (4) – gemiddeld (3) – slecht (2) – zeer slecht (1). In totaal werden 4 projecten beoordeeld als zeer goed, 20 als goed, 5 als gemiddeld en 1 als slecht. Bij een tweetal projecten is aangegeven dat het project nog in ontwikkeling is waardoor er nog geen kwaliteitsimpuls zichtbaar is. Het gewogen gemiddeld komt uit op een score van 3,9. Daarmee kan gesteld worden dat de beoordeling van de behaalde kwaliteitswinst door de gemeenten gemiddeld ‘goed’ is. Als motivering voor de kwaliteitswinst worden de toevoeging van groen, landschappelijke inpassing en architectuur genoemd. Ook de vervanging van stallen (deels met asbestdaken), kassen, of oude, detonerende bebouwing door burgerwoningen wordt op zichzelf als kwaliteitswinst beoordeeld. Aangehaald wordt ook dat een specifieke onwenselijke woonsituatie werd opgelost door beschikbaarheid van een ruimte-voor-ruimte-titel. Ten aanzien van negatieve punten wordt genoemd; verrommeling van het boerenerf door toevoeging van een extra woning en gebrek aan samenhang tussen bebouwing. Er wordt een aantal keer gemiddeld beoordeeld zonder motivering.

3.2.2 Gemeentelijk beleid
Een groot deel van de Zeeuwse gemeenten heeft in de enquête aangegeven eigen beleid te voeren ten aanzien één of meerdere van de drie uitzonderingsregelingen (onder de wro, december 2023), binnen de provinciale kaders.

De gemeenten hebben het beleid ten aanzien van de drie uitzonderingsregels met name vastgelegd in de bestemmingsplannen buitengebied, soms in Omgevingsvisies of specifieke nota’s die toezien op de regelingen. Verder willen niet alle gemeenten landgoederen faciliteren of woningbouwontwikkeling in het buitengebied via ruimte voor ruimte. Ten aanzien van landgoederen (rood voor groen) voeren slechts vijf gemeenten eigen beleid, ten aanzien van ruimte voor ruimte zijn dat er negen en ten aanzien van rood voor rood zeven.
Als specifiek gemeentelijk beleid is uitgewerkt, houdt dat in de regel in dat medewerking wordt verleend als, als extra ruimtelijk-kwalitatieve inspanningen worden gedaan. Of extra ontwikkelruimte wordt geboden bijvoorbeeld door extra grote woningen mogelijk te maken als meer sloopmeter worden ingezet. Tevens worden er door sommige gemeenten regels gesteld ten aanzien van de plaats waar een ontwikkeling kan plaatsvinden of waar nieuwe woningen kunnen landen en ten aanzien van het ‘verschuiven’ van bouwtitels. Dan wordt vastgelegd of een titel al dan niet van binnen de eigen gemeente moet komen of wordt aangegeven welke gebieden geschikt zijn voor de realisatie van nieuwe woningen of een landgoed.

Geconcludeerd kan worden dat er een verscheidenheid aan regels bestaat in de verschillende gemeenten. De ene gemeente stelt op basis van de provinciale kaders extra voorwaarden ten aanzien van woningbouwontwikkelingen in het buitengebied bijvoorbeeld ten aanzien van investering in omgevingskwaliteit of de locatie van de ontwikkeling. Andere gemeenten bieden (onder voorwaarden) extra ontwikkelingsruimte in ruil voor bijvoorbeeld investering in omgevingskwaliteit.

3.3 Deelvraag 3: Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?

Doeltreffendheid
Uit de analyse van de beleidstekst (paragraaf 3.1), de uitgevoerde enquête en de verdiepende gesprekken (paragraaf 3.2) blijkt dat de doeltreffendheid van de regelingen (in welke mate zijn de regelingen gericht op het bereiken van de gestelde doelen) onvoldoende is. De doelen zijn onvoldoende helder beschreven, het middel is niet in alle gevallen duidelijk, doel en middel lopen door elkaar en criteria en voorwaarden ontbreken vaak, zijn onvolledig of onduidelijk.
Uit de beleidsregeling komt onvoldoende naar voren wat de doelen van het provinciaal beleid zijn. Het doel van de regeling is in essentie het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied, met als subdoelen het beschermen en versterken van natuur- en landschapswaarden en cultuurhistorische waarden, sanering van overtollige/ongewenste bebouwing en het versterken van de vitaliteit van het landelijk gebied. Mede door de positionering van het beleid (onder de noemers Wonen in het landelijk gebied en kleinschalige bebouwingsconcentraties) en het ontbreken van kwalitatieve criteria en voorwaarden wordt het middel (het verkrijgen van een woningtitel) in de praktijk vaak tot doel verheven. Initiatiefnemers zien de drie beleidsregelingen als unieke kans om een woning in het landelijk gebied te creëren.
Hoewel gemeenten de reeds uitgevoerde projecten gemiddeld positief beoordelen, blijkt dat er veel onduidelijk is over de inhoud van de regelingen en levert dat ook vaak veel discussies op en hebben gemeenten de nodige wensen over aanpassing van de regelingen. Uitgaande van de door de provincie gestelde doelen (sanering van overtollige gebouwen, behoud van cultuurhistorisch waardevolle boerderijen, rijks- en gemeentelijke monumenten en het creëren van nieuwe bos en natuur) moet de conclusie zijn dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onvoldoende zijn. Gesteld kan worden dat ondanks de inhoud van de regelingen gemeenten en provincie door de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan de regelingen zo goed mogelijk resultaat proberen te bereiken. De inhoud van het beleid draagt daar maar in zeer beperkte mate aan bij.

Doelmatigheid
Uit de beschikbare informatie komt tevens naar voren dat de doelmatigheid van het beleid te wensen overlaat. Doordat de regelingen niet eenduidig, helder en duidelijk zijn, vergt de toepassing verhoudingsgewijs veel inzet van ambtelijke capaciteit, bij zowel gemeenten als provincie. De ureninvestering op projecten loopt in sommige gevallen hoog op. Dat komt omdat de afstemming met een initiatiefnemer voor gemeente en provincie relatief veel tijd kan kosten. Daarnaast komt het ook voor dat gemeenten (te) ruimhartig medewerking willen verlenen, waardoor ook tussen gemeente en provincie in een aantal gevallen discussie ontstaat. Dat wordt gevoed door de onduidelijkheid in de regelingen. Naast de algemene regeling veroorzaakt de uitzonderingsregel van de RuvoRu-regeling de nodige discussie en interpretatieruimte: *Er kan beperkt worden afgeweken van de vereiste sloopoppervlakten, het aantal te bouwen woningen of van de verplichting het totaal aan bedrijfsbebouwing te slopen, als uit een financiële onderbouwing blijkt dat onvoldoende kostendragers kunnen worden gegenereerd voor de sloop van het betreffende object en dit aantoonbare meerwaarde oplevert voor het landschap.* Deze regel levert een intensief proces op voor gemeenten en provincie waarin met initiatiefnemer onderhandeld wordt over het financiële plaatje. Daarbij speelt een rol dat geen handvatten zijn opgenomen voor de afweging in dit soort gevallen. Anderzijds is het gelet op de grote variatie in voorkomende situaties logisch dat mogelijkheden voor maatwerk worden gecreëerd.

Conclusie
Kort gezegd is het gewenst dat zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de regelingen verbeterd worden. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

3.4 Deelvraag 4: Hoe kunnen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid vergroot worden?

3.4.1 Financiële aspecten

Om te bepalen hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vergroot kunnen worden is het van belang om te onderzoeken in hoeverre financiële aspecten hierin een rol kunnen spelen. Daarbij kunnen drie aspecten worden onderscheiden:

- het bepalen van drempelwaarden danwel maximale maten voor sloop en bouw op basis van de economische waarde van bouwtitels;
- het hanteren van financiële criteria als rekentool om de toetsing van initiatieven aan de beleidsdoelen te objectiveren;
- het vervangen van het systeem van bouwtitels door een systeem van fondsvorming.

Het bepalen van drempelwaarden voor sloop in de RuvoRu-regeling

In de RuvoRu-regeling zijn drempelwaarden opgenomen voor het toekennen van een bouwtitel: er moet een minimale oppervlakte gebouwen (500 m^2) of kassen (5.000 m^2) worden gesloopt om in aanmerking te komen voor een bouwtitel. Deze oppervlakten zijn niet onderbouwd in het beleid. Ook binnen de provincie is geen informatie beschikbaar over de onderbouwing van de aangegeven maten. Wel is de oppervlakte te slopen gebouwen in het verleden verlaagd van 850 m2 naar 500 m^2, kennelijk met als doel de drempel voor toepassing van de RuvoRu-regeling te verlagen.

In het kader van de beleidsevaluatie is een relevante vraag of er een goede balans is tussen de sloop van gebouwen en de ontwikkelruimte die wordt geboden. In essentie gaat het daarbij om een goede ruimtelijke balans; doel is immers het behalen van ruimtelijke kwaliteitswinst.

De sloop van overtollige (niet cultuurhistorisch waardevolle) gebouwen wordt ruimtelijk in beginsel positief gewaardeerd. Ook het vervangend realiseren van een woning kan – mits goed ingepast in de omgeving – per saldo een positief effect hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Anderzijds wordt in het provinciaal beleid een nieuwe woning buiten het bestaande stedelijk gebied ruimtelijk/planologisch in beginsel negatief gewaardeerd. Bij uitzondering wordt een bouwtitel toegekend om de sloop van overtollige gebouwen te faciliteren.

Hoewel een afname van bebouwing in oppervlakte en/of volume in beginsel kan worden gezien als een ruimtelijke verbetering, geeft de vergelijking tussen oppervlaktes of inhoud van gebouwen (overtollige gebouwen versus nieuwe woning) in de oorspronkelijke en nieuwe situatie sec geen antwoord op de vraag of ruimtelijk-kwalitatief sprake is van een verbetering. Daar hoort een ruimtelijke-kwalitatieve beoordeling bij.

Het hanteren van financiële criteria als rekentool om de toetsing van initiatieven aan de beleidsdoelen te objectiveren

Omdat met de RuvoRu-regeling een mogelijkheid wordt geboden om – in afwijking van het algemene beleid – een woning te realiseren in het landelijk gebied, is ook relevant of sprake is van een goed financieel evenwicht tussen kosten en opbrengsten. Het gaat dan om een vergelijking tussen de kosten voor sloop van de normatieve oppervlakten overtollige gebouwen en de opbrengsten in de zin van de waarde van een bouwtitel. In dat kader hebben wij op basis van door de provincie aangeleverde kengetallen voor de waarde van bestaande gebouwen (voor verschillende categorieën gebouwen) en bouwtitels van woningen in de provincie indicatieve normatieve berekeningen uitgevoerd om na te gaan of sprake is van een redelijk evenwicht in inspanningen/kosten en opbrengsten. Aangezien nieuwe woningen in het landelijk gebied in beginsel niet gewenst zijn, is het onwenselijk dat voor relatief lage kosten een nieuwe bouwtitel kan worden verkregen.

4.2Bijlage 4 bevat een financiële analyse van kosten en opbrengsten van de RuvoRu-regeling aan de hand van een aantal normatieve berekeningen op basis van algemene kengetallen. Daarbij benadrukken we, dat deze analyse slechts indicatieve betekenis heeft, aangezien er sprake is van een grote spreiding in kosten en opbrengsten, afhankelijk van aard, ligging en bouwkundige status van te slopen gebouwen en de ligging van bouwlocaties in de provincie. De berekeningen geven echter wel een indruk van het opbrengend vermogen van ontwikkelingen in relatie tot de kosten, op basis van de door de provincie gehanteerde criteria.

Op basis van de uitgevoerde berekeningen kan worden geconcludeerd dat de sloopdrempel voor de RuvoRu-regeling, van 500 m^2 gebouwen en 5.000 m^2 kassen, relatief laag is en – in verhouding tot de potentiële opbrengsten – dat daardoor de bouw van woningen in het landelijk gebied relatief eenvoudig mogelijk wordt gemaakt.

In dat licht is ons advies om de sloopdrempel te verhogen. Het is daarbij niet mogelijk om een algemeen geldende drempelwaarde te bepalen, die in alle praktijkgevallen leidt tot een goede verhouding tussen sloopinspanning en opbrengst van de bouwtitel. Bovendien blijft het hanteren van een vaste sloopdrempel arbitrair. Gelet op de uitgevoerde berekeningen lijkt het reëel om de drempelwaarden aan te scherpen:

- de sloopdrempel te verhogen tot 850 m^2 gebouwen en 8.500 m^2 kassen;
- aanvullend maatwerk mogelijk te maken door een lagere sloopdrempel te hanteren voor zover kan worden aangetoond dat de kosten groter zijn dan de opbrengsten;
- te monitoren of met de aangegeven maten een goed evenwicht ontstaat tussen situaties die binnen de drempelwaarden kunnen worden opgelost en situaties waarin maatwerk nodig is.

We realiseren ons dat een sloopdrempel altijd arbitrair is, maar er is wel een substantieel hogere sloopverplichting dan in het huidig beleid. Met het verder ophogen van de sloopdrempel ontstaat het risico dat in relatief veel gevallen maatwerk moet worden geleverd. Wij verwachten dat met de sloopdrempel van 850 m^2 en 8.500 m^2 kassen een aanzienlijk aantal situaties binnen deze basisregel kan worden afgehandeld en zo het aandeel maatwerksituaties kan worden beperkt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar bijlage 4.

Het vervangen van het systeem van bouwtitels door een systeem van fondsvorming
Het invoeren van een sloopfonds kan een alternatief zijn voor het creëren van bouwtitels ter compensatie van de sloop van gebouwen. Dan dient vanuit heffingen voor andere ontwikkelingen een fonds gevormd te worden, van waaruit de sloop van ongewenste bebouwing kan worden betaald. Een voordeel van een dergelijk systeem is dat er geen vervangende woningen in het landelijk gebied gerealiseerd hoeven te worden, aangezien dat beleidsmatig ongewenst is. In 4.2Bijlage 34 wordt ingegaan op de financieel-economische mogelijkheden van fondsvorming als alternatief voor het systeem van de bouwtitels.
Het creëren van een fonds waaruit de sloop van gebouwen mogelijk wordt gemaakt, is in beginsel mogelijk. Dat kan op provinciaal niveau door de storting van een bijdrage in een sloopfonds als beleidsvoorwaarde op te nemen voor bepaalde ontwikkelingen, zoals woningbouw buiten bestaand stedelijk gebied, uitbreiding van verblijfsrecreatieterreinen of uitbreiding van bedrijventerreinen. Daarbij dient te worden onderbouwd dat sprake is van een ruimtelijke relatie tussen de 'betalende' en de 'ontvangende' activiteit, waarbij sprake is van profijt en toerekenbaarheid. In de situatie van de RuvoRu-regeling zit die relatie in het toevoegen van niet primair aan het landelijk gebied gebonden functies met bebouwing tegenover het slopen/verwijderen van bebouwing: een vorm van compensatie. Een dergelijke fondsbijdrage kan niet juridisch worden afgedwongen.
Op gemeentelijk niveau zou fondsvorming juridisch in het omgevingsplan kunnen worden verankerd. Dan dienen 13 gemeentelijke fondsen te worden gevormd, wat niet realistisch lijkt.

Wanneer wordt gekozen voor het systeem van de fondsvorming, dient de omvang van de stortingen te worden bepaald, gerelateerd aan de te belasten ontwikkelingen (een bedrag per woning, ha verblijfsrecreatieterrein of ha bedrijfsterrein). Bovendien dient een streefbedrag voor het fonds te worden bepaald, afgestemd op de te verwachten sloopopgave. Dat vergt nader onderzoek. Hierbij is de vraag of er bestuurlijk draagvlak is voor het eisen van fondsbijdragen. Een aandachtspunt daarbij is bijvoorbeeld dat versnelling van de woningbouwopgave nodig is en dat het realiseren van betaalbare woningen onder druk staat door de hoge bouwprijzen. Een voorwaarde van een fondsbijdrage per woning die vervolgens buiten het bestaand stedelijk gebied wordt besteed, draagt niet bij aan deze doelen. Verder betekent het verwerven van de rechten om bebouwing te slopen en vervolgens daadwerkelijk te slopen een actieve interventie en actie van provincie en gemeenten, terwijl met het systeem van de bouwtitels juist een mechanisme is gecreëerd om de gewenste kwaliteitsverbetering vanuit het particulier initiatief te faciliteren.
Het instellen van een sloopfonds vergt nader onderzoek is gebaseerd op een ander sturingsprincipe dan de RuvoRu-regeling zoals die nu geldt. Het invoeren van een dergelijk systeem vraagt om nader onderzoek en een een bestuurlijk-politieke keuze. Gelet op de complicaties daarvan gaan wij uit van het vasthouden aan het huidige systeem van het verstrekken van bouwtitels als compensatie voor sloop.

De bouwmogelijkheden in relatie tot de oppervlakte-eis voor nieuwe landgoederen en buitenplaatsen in de RovoGr-regeling

Ook voor de RovoGr-regeling is de vraag of sprake is van een goede balans tussen de geboden bouwmogelijkheden en de te realiseren oppervlakte landschap en natuur. Ook daarvoor is een indicatieve berekening uitgevoerd van de kosten voor de realisatie van 1,5 ha bos en natuur ten opzichte van de opbrengsten van een bouwtitel voor een woning (zie bijlage 4). Daarbij is een berekening uitgevoerd voor 2 scenario's: 1 woning per landgoed van 1,5 ha of 2 woningen. Binnen de bouwmogelijkheden die door de provincie worden geboden, kunnen met een landgoedoppervlakte van 1,5 ha 2 woningen worden gerealiseerd, van 675 m^3 elk. Gelet op de allure die van een landgoed of buitenplaats mag worden verwacht, is overigens de vraag of die allure met een woning van 675 m^3 wordt bereikt.
Wat betreft de verhouding tussen de oppervlakte van een nieuw landgoed/buitenplaats en het aantal woningen, blijkt uit de uitgevoerde berekeningen dat de inrichting van 1,5 ha bos en natuur een relatief beperkte investering betekent voor het verkrijgen van één of twee bouwtitels. Als een nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats met één woning wordt gerealiseerd, leidt een oppervlakte van 2,5 ha tot een beter evenwicht tussen investering en te creëren waarde. Bij twee woningen gaat het om een omvang van 3,5 ha. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar bijlage 4.

3.4.2 Scenario's

In dit hoofdstuk 6 worden onze aanbevelingen beschreven om de doelgerichtheid en doelmatigheid van het beleid te vergroten. Als eerste stap daarbij verkennen we mogelijke toetsingsprincipes, aan de hand van een aantal scenario's. Vervolgens beschrijven we ons voorkeursscenario, dit vormt de basis voor de concrete aanbevelingen.

Scenario's

Door heldere en toepasbare regels op te stellen die zowel voor initiatiefnemer als voor de beoordelaars goed te volgen zijn kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsregelingen sterk verbeterd worden. Daarvoor zullen doelen, middelen, criteria en voorwaarden concreter beschreven moeten worden en is het gewenst een helder toetsingsproces in te richten. Om richting te geven aan de aanbevelingen en die zo systematisch mogelijk te kunnen uitwerken, zijn vijf scenario's geformuleerd. Die worden hierna beschreven, waarna de scenariokeuze wordt gemotiveerd.

De volgende scenario's zijn onderscheiden:

- Basis Plus;
- Kwantitatief-ruimtelijk;
- Kwantitatief-financieel;
- Kwalitatief;
- Fondsvorming.

Voor de inkadering van de scenario's is van belang dat in ieder scenario wordt bijgedragen aan de doelen van de regelingen. Het hoofddoel daarbij is wat ons betreft het per saldo toevoegen van ruimtelijke kwaliteit aan het landelijk gebied. Het bieden van nieuwe woningbouwmogelijkheden in het landelijk gebied mag geen doel op zich zijn. Het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit kan verder worden uitgewerkt in de subdoelen instandhouding, bescherming versterking en/of toevoegen van cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden.

In het scenario Basis Plus worden de regelingen inhoudelijk niet of nauwelijks aangepast, maar worden de regels van de drie regelingen verduidelijkt, zodat doelen, middelen en voorwaarden zo duidelijk mogelijk zijn en dat de toepassing van de regeling zo eenduidig mogelijk wordt gemaakt.
Daarnaast zijn twee scenario's gericht op het kwantitatief aanscherpen van de regelingen, met als doel het zo veel mogelijk kwantitatief objectiveren van de regelingen. In het kwantitatief-ruimtelijke scenario worden de regelingen uitgewerkt door heldere en duidelijke ruimtelijke voorwaarden op te nemen. In het kwantitatief-financiële scenario wordt gekozen voor objectivering gebaseerd op een financiële normering. Daarbij worden zowel de ruimtelijke kwaliteitsversterking als de bouwtitels voor woningen financieel op basis van kengetallen vertaald en worden de investeringen en de opbrengsten vervolgens met elkaar vergeleken. Met als doel om de kwaliteitsversterking financieel te objectiveren en borgen.
Als tegenhanger van de kwantitatieve scenario's is een kwalitatief scenario uitgewerkt, dat gericht is op kwalitatief maatwerk in specifieke situaties. De regelingen zijn uiteindelijk bedoeld om de ruimtelijke kwaliteit te versterken. Dit scenario is

daar in optima forma op gericht, per individuele situatie. Daarbij worden geen kwantitatieve normen gehanteerd, maar wordt in specifieke situaties kwalitatief getoetst of sprake is van voldoende impulsen in de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied.
Het laatste scenario gaat niet uit van de woonfunctie als drager voor versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied, maar van financiering van de gewenste kwaliteitsversterking vanuit een te vormen fonds. Daardoor hoeft niet langer sprake te zijn van extra woningen in het landelijk gebied, wat in beginsel strijdig is met het provinciaal beleid.

De scenario's zijn samengevat in tabel 5.1. Daarbij zijn per scenario voor- en nadelen benoemd.

Tabel 5.1. Scenario's naar aanleiding van uitgevoerde analyse

Variant	Wat	Hoe	Voor- en nadelen
1. Basis plus	Huidige regelgeving (doelen, middelen en voorwaarden) verduidelijken, aanscherpen en uitwerken, zonder aanpassingen van het systeem	De huidige regelingen worden verduidelijkt, zonder inhoudelijke aanpassingen. Inzet is dat de regelingen duidelijk zijn wat betreft doelen, middelen en voorwaarden en daardoor eenduidig kunnen worden toegepast: • Beoogde doelen beschrijven en koppelen aan de ontwikkelingsruimte door duidelijke voorwaarden op te nemen. • Tegenprestatie helder omschrijven. • Voorwaarden bepalen en vastleggen.	+ Basis vanuit huidige beleidskader, herkenbaar voor uitvoerende partijen + Continuïteit in beleid + De duidelijkheid van de regelingen kan eenvoudig worden vergroot + Tijdsinvestering aan de voorzijde beperkt, daarna minder ruimte voor discussie dus initiatieven kunnen sneller en eenvoudiger worden getoetst + De doelmatigheid wordt vergroot - Een aantal inhoudelijke aandachtspunten wordt niet aangepakt - De doelgerichtheid wordt maar beperkt verbeterd
2. Kwantitatief-ruimtelijk	In dit scenario worden de doelen en criteria verduidelijkt en uitgewerkt met ruimtelijke parameters, met als doel de ruimtelijke effectiviteit van de regelingen (de doelgerichtheid) te vergroten.	De regelingen worden verder uitgewerkt, door de doelen, middelen en voorwaarden verder ruimtelijk te kwantificeren en uit te werken, onder andere door kwantitatieve voorwaarden op te nemen voor de toekomstige inrichting. Dat betekent dat het ambitieniveau wordt verhoogd en ruimtelijk wordt vertaald in kwantitatieve ruimtelijke normen.	+ Inzet van ruimtelijke doelen en criteria, dus direct gericht op ruimtelijke kwaliteit + Groter positief ruimtelijk en landschappelijk effect van de regelingen + Doelgerichtheid wordt vergroot + Kwantitatieve criteria maken doelmatige toetsing mogelijk - Weinig maatwerk mogelijk - Onduidelijk of ruimtelijke kwaliteit voldoende kwantificeerbaar is - Forse investering nodig in uitwerking toetsingsinstrument (uitwerken ruimtelijke voorwaarden) - Risico dat ruimtelijke kwaliteit te veel een ruilmiddel wordt
3. Kwantitatief-financieel	Kwantitatieve financiële parameters uitwerken als	Om de toetsing te objectiveren kan een financieel toetsingsinstrument worden uitgewerkt, door een rekenmodel te ontwikkelen, op basis van	+ Inzichtelijk + Onderhandelingsruimte beperkt door verregaande objectivering via financiële tool

	objectief toetsingsinstrument.	een opbrengsten- en kostenmodel, bijvoorbeeld zoals de provincie Noord-Brabant heeft gedaan. Daarbij kan een gestandaardiseerde normatieve waarde worden aangehouden voor een bouwtitel en moeten daar even hoge investeringen in ruimtelijke kwaliteit tegenover staan. Daartoe worden de verschillende tegenprestaties ook uitgedrukt in de daarmee samenhangende kosten. Doel van dit model is een objectivering van de afweging, om te bepalen of voldoende wordt geïnvesteerd in ruimtelijke kwaliteit. De kosten en baten zijn geen doel op zich, maar dienen om de ruimtelijke meerwaarde te objectiveren (dit systeem zou ook met een puntensysteem kunnen worden uitgewerkt).	+ Weinig interpretatieruimte + Gelijke behandeling voor gelijke situaties - Forse investering nodig in uitwerken toetsingsinstrument (rekenmodel en normbedragen) - Door regionale prijsverschillen kan methode in verschillende regio's en in de tijd heel anders uitpakken voor initiatiefnemers - Weinig maatwerk mogelijk
3. Kwalitatief	Kwalitatieve sturing en toetsing op basis van specifieke situatie	Optimale sturing op kwaliteit, waarbij doelen, middelen en voorwaarden kwalitatief-ruimtelijk worden uitgewerkt. Een initiatiefnemer moet vervolgens onderbouwen dat met het initiatief wordt voldaan aan de beoogde kwaliteitsversterking in de specifieke situatie. Met dit scenario wordt gestuurd op kwaliteit door middel van maatwerk, ieder projectvoorstel wordt afzonderlijk getoetst. Maatwerk wordt de norm. Om te toetsing provinciebreed te uniformeren, kan een onafhankelijke provinciale adviesteam worden ingesteld.	+ Optimaal kwaliteitsgericht, focus op kwaliteit + Volledige flexibiliteit + Sturing op kwaliteit + Maatwerk + Expert judgement betrekken - Ontbreken (rechts)zekerheid vooraf voor initiatiefnemer (haalbaarheidsfase) - Bewerkelijk proces - Ontwikkelen en instellen toetsingssysteem kost veel tijd
4. Fondsvorming	Fondsvorming ten behoeve van realiseren van ruimtelijke kwaliteit; inzetten bouwtitels zou dan kunnen vervallen	Door het instellen van een fonds kan de beoogde kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied door sloop van gebouwen worden gefinancierd. Dat betekent dat geen bouwtitels voor woningen nodig zijn om de kwaliteitsversterking te faciliteren/stimuleren. Dit scenario werkt alleen voor RuvoRu en niet voor RovoRo en RovoGr. Voor de duurzame instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen is een gebruiksfunctie nodig, dat kan niet duurzaam vanuit een fonds worden	+ Geen nieuwe woontitels in het landelijk gebied met het oog op de versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied. + Mogelijk kan vanuit het NPLG een fonds worden gevormd, dat mede kan worden gebruikt voor de sloop van gebouwen en investering in natuur en landschap - Er is substantiële vulling nodig van het fonds, om daaruit substantiële

		betaald. Nieuwe landgoederen kunnen alleen ontstaan in combinatie met een woonfunctie. Wel is het mogelijk om vanuit een fonds natuur- en landschapsontwikkeling te financieren, zonder woningbouw. In paragraaf 3.4.1. wordt specifiek ingegaan op de mogelijkheden om de sloop van gebouwen uit een fonds te betalen.	sloop van overtollige gebouwen in het landelijk gebied te kunnen financieren. - Verplichte bijdragen aan het in te stellen fonds zijn moeilijk af te dwingen, omdat sprake moet zijn van samenhang tussen de vulling van het fonds en de inzet van het fonds. - Fondsvorming vergt een actieve houding van provincie en gemeente met betrekking tot de sloop van ongewenste gebouwen, terwijl in de RuvoRu-regeling kwaliteitsverbetering vanuit de markt wordt gestimuleerd. - Fondsvorming betekent een extra belasting van ontwikkelingen die bijdragen aan de fondsvorming.

Scenariokeuze

Een belangrijke constatering in de beleidsevaluatie is dat heldere kwaliteitscriteria ontbreken, terwijl het belangrijkste onderliggende doel van de regelingen een kwalitatief doel is: het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Het opnemen van kwalitatieve criteria is in onze ogen dan ook noodzakelijk. Dat kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Daarbij is met het oog op de doelmatigheid (en te doorlopen processen) een aandachtspunt hoe de toetsing wordt geobjectiveerd.

We onderscheiden drie manieren om de regeling meer kwaliteitsgericht te maken:

- het kwalitatieve scenario;
- het scenario kwantitatief-ruimtelijk;
- het scenario kwantitatief-financieel.

In het kwalitatieve scenario worden kwalitatieve criteria gehanteerd, die per situatie worden beoordeeld. Daarbij zouden de volgende criteria kunnen worden gehanteerd: dat een ontwikkeling (bebouwing en terreininrichting) moet passen bij de kenmerken van de omgeving, dat een hoge ruimtelijke kwaliteit wordt gerealiseerd of dat per saldo sprake moet zijn van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ter plaatst. Op deze kwalitatieve wijze geformuleerd, kan toetsing eigenlijk alleen door een deskundigenoordeel plaatsvinden, waarbij een indiener van een aanvraag moet motiveren dat wordt voldaan aan de kwalitatieve criteria en de toetser dat op basis van haar/zijn ruimtelijke deskundigheid toetst of de voorgestelde kwaliteit in de specifieke situatie voldoende is.

In de twee kwantitatieve scenario's wordt de objectivering van de kwaliteitstoets met ruimtelijke of met financiële voorwaarden verzekerd. Voorbeelden van ruimtelijk-kwantitatieve criteria zijn: een minimale sloopeis voor een bouwtitel in het kader van de RuvoRu-regeling, maatvoeringseisen voor nieuwe bebouwing en bouw- en inrichtingsvoorwaarden per omgevingstype.

Een voorbeeld van een financieel-kwantitatieve regeling is de regeling zoals Noord-Brabant die toepast voor Ruimte voor Ruimte. Daarbij zijn zowel de kosten als de opbrengsten vertaald in financiële kengetallen, waarbij een initiatiefnemer moet aantonen dat de waarde van een bouwtitel met voldoende investeringen wordt gecompenseerd. Er wordt een normatieve waarde gehanteerd voor een bouwtitel (€ 125.000,-) en een initiatiefnemer moet als tegenhanger van deze waarde eenzelfde bedrag investeren in ruimtelijke kwaliteit: behoud van cultuurhistorische waarden en inrichting van het terrein. Daartoe zijn allerlei mogelijke inrichtingsmaatregelen voorzien van normkosten (bijvoorbeeld voor het aanplanten van bomen of een heg, het graven van een poel). Daarbij wordt aangenomen dat als voldoende wordt geïnvesteerd ook voldoende ruimtelijke kwaliteit wordt gerealiseerd. Belangrijk is dat de financiële vertaling een middel is om de ruimtelijke

kwaliteit te toetsen en dat geen sprake is van betaalplanologie (als een bepaald bedrag wordt betaald wordt een bouwtitel verstrekt).
Grote voordelen van het financieel-kwantitatieve scenario is dat de methode gericht is op het realiseren van voldoende ruimtelijke kwaliteit en dat de toetsing van initiatieven relatief eenvoudig wordt. Nadelen zijn echter:

- het uitwerken en implementeren van de methode veel tijd en energie kost;
- vraag is of de gehanteerde normbedragen representatief zijn;
- vraag is of met de gehanteerde normbedragen de gewenste ruimtelijke kwaliteit voldoende verzekerd wordt;
- in de tijd en in de ruimte kunnen sterke verschillen aan de orde zijn wat betreft de waarde van een bouwtitel en de verschillende inrichtingsactiviteiten.

Gelet op de nadelen en het feit dat het financieel-kwantitatieve scenario ver afstaat van het huidige Zeeuwse beleid, gaan wij ervan uit dat niet gekozen wordt voor het financieel-kwantitatieve scenario.

Bij het bepalen van een voorkeur met betrekking tot de scenario's, speelt een aantal uitgangspunten een rol:

- de bestaande regelingen vormen de basis, daar waar het niet nodig is deze aan te passen, hanteren we die als vertrekpunt
- de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regelingen moet worden verbeterd;
- daarbij is het nodig dat de regelingen meer kwaliteitsgericht worden gemaakt;
- de regelingen dienen efficiënt te kunnen worden uitgevoerd, met een acceptabel tijdsbeslag op gemeentelijk en provinciaal niveau.

Daarbij is van belang dat aan ieder scenario voor- en nadelen kleven. Kortom, een ideaal scenario dat alleen maar voordelen heeft en geen nadelen, en dat in alle situaties tot een optimale oplossing leidt, bestaat niet.
In dat licht zullen wij in onze adviezen elementen uit de verschillende scenario's hanteren. Zoals aangegeven valt het scenario Fondsvorming af. Het scenario Basis Plus vormt de basis voor ons advies, het minimale scenario. Alleen het Basis Plus-scenario, met verduidelijking van de regelingen, zodat die duidelijker worden en beter kunnen worden toegepast en getoetst, is echter wat ons betreft onvoldoende. Met het oog op de doelgerichtheid is het ook noodzakelijk dat de regelingen meer kwaliteitgericht worden gemaakt, concreter en beter toetsbaar worden. In dat licht zullen we elementen uit de scenario's kwantitatief-ruimtelijk en kwalitatief toevoegen aan het scenario Basis Plus.

4. AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de bevindingen uit de beleidsevaluatie beschreven, op basis van een analyse van de huidige regelingen in de Omgevingsverordening en de reacties daarop van de betrokken partijen (de externe klankbordgroep, de provincie, gemeenten, ZLTO en de Boerderijenregisseur). Deze bevindingen zijn vertaald in een globale scenariokeuze. De bevindingen en de scenariokeuze vormen de onderlegger voor de aanbevelingen die in dit hoofdstuk worden beschreven.

De aanbevelingen hebben betrekking op de hoofdvragen uit ons onderzoek: het verbeteren van de doelgerichtheid en de doelmatigheid van de beleidsregelingen.

- Wordt het beoogde doel bereikt (doeltreffendheid)?
  Op basis van onze inventarisatie en analyse concluderen wij dat het gewenst is de doeltreffendheid van de regelingen te vergroten . Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in de formulering van beleid en regels en de toepassingspraktijk. Beleid en regels zoals geformuleerd in Omgevingsvisie en Omgevingsverordening zijn voor verbetering vatbaar. Zowel op het niveau van doelen, middelen als criteria laten de regelingen veel aan duidelijkheid te wensen over. Mede door de fragmentarische uitwerking wordt de toepassing van de regelingen in belangrijke mate in de praktijk ingevuld door eigen interpretaties van gemeenten en provincie. Daarbij wordt zo goed mogelijk invulling gegeven aan de doelen van de regels. Dat doelen en criteria op onderdelen onvoldoende helder en duidelijk zijn komt in de uitgevoerde inventarisatie (enquête en gesprekken) nadrukkelijk naar voren. Als gevolg daarvan ontstaan regelmatig discussies tussen initiatiefnemers, gemeenten en provincie. In het algemeen is onze constatering dat het kwalitatieve ambitieniveau van de ontwikkelingen, en de gewenste impulsen in de ruimtelijke kwaliteit gemiddeld naar een hoger niveau moeten worden gebracht.
- Zijn de middelen en voorwaarden geschikt om de doelen te bereiken (doelmatigheid)?
  In het algemeen constateren wij dat de middelen die worden ingezet geschikt zijn om de beoogde doelen te behalen. Omdat heldere kaders ontbreken, is de doelmatigheid van de regelingen echter ook onvoldoende. De onduidelijkheid in de regelingen komt de doelmatigheid niet ten goede. Op onderdelen zijn de regelingen heel restrictief, terwijl op andere punten geen criteria gelden. Daardoor kan in het ontwikkelproces onduidelijkheid ontstaan, waardoor de afstemming tussen initiatiefnemer, gemeente en provincie in sommige gevallen relatief veel tijd en energie kost. Bovendien is er op onderdelen weinig of geen ruimte voor maatwerk, waarbij dat maatwerk in de praktijk op informele wijze toch ontstaat. Onze aanbeveling is om de mogelijkheden tot maatwerk duidelijk te benoemen .

4.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de aanbevelingen per onderwerp concreet uitgewerkt. Daarbij maken we onderscheid in algemene aanbevelingen en aanbevelingen per regeling (RovoRo, RuvoRu, RovoGr) en de categorieën doelen, middelen, criteria/voorwaarden en proces. Vervolgens wordt per aanbeveling het onderwerp benoemd, onze bevindingen samengevat en tot slot een concrete aanbeveling gedaan.

Karakteristieke en cultuurhistorisch waardevolle gebouwen in de provincie

De drie regelingen raken op 2 manieren aan de bescherming van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen:

- in positieve zin door de mogelijkheid om met nieuwe woningen in cultuurhistorisch waardevolle gebouwen de instandhouding daarvan te borgen;
- in risicovolle zin door de mogelijkheid van sloop van bestaande karakteristieke of cultuurhistorisch waardevolle gebouwen om een bouwtitel te verkrijgen.

Naast gebouwen met een status als gemeentelijk of rijksmonument en de te behouden cultuurhistorisch waardevolle boerderijen zoals opgenomen in bijlage VII bij de Omgevingsverordening zijn er gelukkig nog veel karakteristieke en cultuurhistorisch waardevolle gebouwen aanwezig in Zeeland. Er zijn echter in de loop van de afgelopen decennia ook heel veel karakteristieke gebouwen verdwenen. De beleidsregelingen voor de kleinschalige woningbouwmogelijkheden in het landelijk gebied bieden echter geen handvatten om cultuurhistorisch waardevolle gebouwen (anders dan de geselecteerde boerderijen en rijks- en gemeentelijke monumenten) te beschermen. In aanvulling op de aanbevelingen hierna, verdient het dan ook overweging een campagne te starten voor bewustwording van het Zeeuwse erfgoed. We zouden als Zeeuwse samenleving veel trotser moeten zijn op ons erfgoed, ook als dat niet een formeel beschermde status heeft. Met bijvoorbeeld een inspiratie-aanpak zouden eigenaren kunnen worden gestimuleerd heel zorgvuldig met ons erfgoed om te gaan; in de zin van behoud van bestaand erfgoed en karakteristieke bebouwing. Daarnaast verdient het ook bij het ontwerpen van nieuwe gebouwen meer aan te sluiten op de regionale bouwkundige karakteristieken. Deze benadering sluit goed aan op de acties uit de Zeeuwse Omgevingsvisie.

Volgnr.	Onderwerp	Aspect	Onderwerp	Bevinding	Aanbeveling
ALGEMEEN					
1.1	***Algemeen***	***Doelen***	***Ambitie regelingen*** In deel A van de Omgevingsvisie zijn de ambities voor het provinciaal ruimtelijk beleid verwoord. Het versterken van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het landelijk gebied (landschap, cultuurhistorie, ecologie) is daar niet benoemd als ambitie.	Deel A van de Omgevingsvisie bevat onder andere de Zeeuwse ambities (hoofdstukken 2 tot en met 5. In hoofdstuk 6 worden de instrumenten benoemd die worden ingezet om deze ambities te realiseren. Hoewel in beginsel geen onderdeel van de adviesvraag, is de vraag of de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het Zeeuwse landschap niet expliciet benoemd moet	*Gelet op het doel van de drie regelingen RovoRo, RuvoRu en RovoGr, adviseren wij om in paragraaf 3.3 van deel A van de Zeeuwse Omgevingsvisie met betrekking tot het landschap toe te voegen dat één van de provinciale beleidsambities is om de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied (met name gericht op landschap, ecologie en cultuurhistorie) te versterken, mede*

				worden als provinciale beleidsambitie. Nu wordt in paragraaf 3.3. gesproken over beschermen en beleefbaar maken en dat ontwikkelingen landschap en erfgoed benutten als inspiratiebron en bijdragen aan versterking daarvan.	*als kapstok voor ander beleid, waaronder de drie regelingen. Als die aanvulling wordt opgenomen, dient daarbij ook te worden aangegeven hoe die ambitie wordt nagestreefd, inhoudelijk en qua inzet van middelen en instrumenten. De Omgevingsvisie bevat daartoe al een aantal acties.*
1.2	***Algemeen***	***Doelen***	***Noemer regeling*** In de provinciale Omgevingsverordening zijn de regelingen RovoRo, RuvoRu gericht op het realiseren van kleinschalige woningbouwlocaties (artikelen 5.8, 5.9 en 5.10). Daarmee wordt gesuggereerd dat het doel van de regeling is het creëren van woningbouwmogelijkheden in het landelijk gebied. Dat is echter niet het doel van de regelingen.	Het doel van de regelingen is niet het creëren van kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied. Het bieden van bouwtitels is vanuit het provinciaal beleid bezien in basis niet gewenst. Doel van de regelingen is – in afwijking van het beleid om geen nieuwe woningen in het landelijk gebied toe te staan – het versterken van de kwaliteit van het landelijk gebied. Het bieden van bouwtitels is slechts een middel om dat doel te bereiken, omdat er weinig andere mogelijkheden zijn dat effect langs andere weg te bereiken.	*Gelet op de doelen van de regelingen, zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie, is ons advies de drie regelingen in de Omgevingsverordening onder te brengen onder de afdeling Natuur en landschap, als afzonderlijk artikel 'Versterken kwaliteit landelijk gebied' en te formuleren als ruimtelijke kwaliteitsopgave.*
1.3	***Algemeen***	***Middelen***	***Bouwtitels versus fondsvorming*** In het provinciaal beleid is gekozen voor het hanteren van bouwtitels als stimulans om te komen tot de gewenste kwaliteitsimpulsen in het buitengebied te komen. Als woningbouw in het landelijk gebied principieel als ongewenst wordt gezien, zou er beleidsmatig voor gekozen kunnen worden de kwaliteitsverbetering te bekostigen vanuit een te vormen fonds. Die optie geldt voor RuvoRu en RovoRo. Voor RovoGr is woningbouw inherent	In beginsel zouden de kosten voor de sloop van gebouwen bekostigd kunnen worden uit een te vormen fonds. Uit dat fonds zou dan een vergoeding kunnen worden betaald voor de sloopkosten en de economische waarde van de te slopen gebouwen. In de Omgevingswet zijn mogelijkheden voor fondsvorming uitgebreid ten opzichte van de Wro. In de wet worden drie vormen van fondsvorming mogelijk gemaakt (zie ter toelichting bijlage 5):	*In het licht van het voorgaande is ons advies:* • *om niet uit te gaan van fondsvorming als basis voor het bekostigen van versterking van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het landelijk gebied;* • *om het mechanisme van de bouwtitels voor woningen te handhaven als impuls om de gewenste kwaliteitsverbetering te realiseren.*

			aan de ontwikkeling; het wonen (of eventueel een andere passende functies zoals zorg of kantoor) is voor een nieuw landgoed of buitenplaats de drijvende of trekkende functie. Zonder deze functie is sprake van natuur- en landschapsontwikkeling, maar niet van een nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats.	• vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling; • afdwingbare financiële bijdrage gebiedsontwikkeling; • een compensatiefonds. De grondslag voor een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling kan worden gecreëerd in een Omgevingsvisie of een programma. Belangrijk uitgangspunt is dat er een verband is tussen de betalende activiteit en de gebiedsontwikkeling. Als een initiatiefnemer de betreffende bijdrage niet wil leveren, kan dat geen grond zijn om geen medewerking te verlenen aan de ontwikkeling. De ontwikkelingen waarvoor een afdwingbare financiële bijdrage gebiedsontwikkeling wordt gevraagd, dienen te worden aangewezen in het omgevingsplan. Ook hier dient er een financiële samenhang te zijn tussen de activiteit en de ontwikkeling. Belangrijke vraag is welke activiteiten kunnen bijdragen aan de fondsvorming. Het dient daarbij te gaan om activiteiten die substantiële opbrengsten genereren en daaruit kunnen bijdragen aan de fondsvorming. Gedacht kan worden aan woningbouw of recreatieve ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied. Daarbij is de samenhang tussen de betreffende activiteiten en de gewenste sloop van gebouwen elders echter niet sterk aanwezig. Dat laat onverlet dat een	

				beleidsvoorwaarde zou kunnen worden opgenomen dat extra bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied via een storting in een sloopfonds moet worden gecompenseerd door sloop elders. Daarbij spelen de volgende aspecten ook een rol: • Belangrijk is dat er bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is voor het invoeren van een fonds, waarbij vanuit bepaalde ontwikkelingen een bijdrage in het kwaliteitsfonds moet worden gestort. Vraag is of dat draagvlak er is. • De primaire voorwaarde bij ruimtelijke ontwikkelingen is dat de ontwikkeling goed wordt afgestemd op de kwaliteiten van de omgeving. Dat is bijvoorbeeld voor recreatieve ontwikkelingen uitgewerkt in het kader van de Kustvisie, die is vertaald in de Omgevingsverordening. Dat vertaalt zich ook in extra kosten die moeten worden gemaakt, om een ontwikkeling met een relatief lage dichtheid in te passen in het landschap ter plaatse. Het aanvullend eisen van een financiële bijdrage aan de kwaliteit van het landelijk gebied is dan een vorm van dubbele heffing. Wat betreft woningbouw is een belangrijke maatschappelijke opgave om de streefaantallen woningen de komende tijd te realiseren	

				(versnellingsopgave). Het is daarbij een grote opgave om te komen tot betaalbare woningen. Het toepassen van een verplichte bijdrage met het oog op de kwaliteit van het landelijk gebied betekent een extra druk op de financiële haalbaarheid van betaalbare woningen. • Voor woningbouw is het realiseren van een gewenst programma van betaalbare woningen voor de relevante doelgroepen buitengewoon lastig, vanwege de grond- en bouwprijzen. Het is niet gewenst die druk verder te vergroten door aanvullende fondsvorming. • Om een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de versterking van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van het landelijk gebied, is een substantieel bedrag nodig in het fonds. • Daar komt bij dat voor Rovro met financiering van de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen nog geen passend vervolggebruik beschikbaar is en geen structurele invulling wordt gegeven aan behoud en versterking van de kwaliteit van het erfgoed. Dat betekent dat na verloop van een aantal jaren opnieuw een financiële impuls nodig is. Juist een passende vervolgfunctie draagt bij aan	

				structureel onderhoud en behoud van het cultureel erfgoed.	
1.4	***Algemeen***	***Middelen***	***Relatie met provinciaal woonbeleid*** Het bieden van woningbouwtitels is een middel om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van het landelijk gebied een impuls te geven. Vraag is of dat vanuit het woonbeleid gewenst is.	Het primaat voor het woonbeleid in de provincie ligt bij het realiseren van voldoende aantallen nieuwe woningen voor de verschillende doelgroepen. Belangrijke accenten daarin zijn betaalbaarheid, versnelling van de bouwstroom, de realisatie van voldoende starters- en seniorenwoningen en de woonzorgopgave. Het bieden van bouwtitels in het landelijk gebied in ruil voor het versterken van de kwaliteit van het landelijk gebied, kan niet substantieel invulling geven aan deze specifieke opgaven op het vlak van het wonen. Vanuit het woonbeleid heeft het bieden van bouwtitels in het kader van de versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied nauwelijks toegevoegde waarde. De aantallen zijn relatief klein en deze bouwtitels worden vooral ingevuld met vrijstaande woningen op ruime percelen. In de bestaande en in ontwikkeling zijnde woningbouwplannen is voldoende capaciteit beschikbaar voor de bouw van dergelijke woningen. Ook in dat opzicht heeft het creëren van bouwtitels in het landelijk gebied geen toegevoegde waarde voor het woonbeleid. Verder verdient vanuit de energie- en klimaatopgave en vanuit de effecten op het landelijk gebied en de landbouw en met het oog op bundeling woningbouw in of grenzend aan het stedelijk gebied ook	*Hoewel vanuit het woonbeleid het bieden van bouwtitels in het landelijk gebied in beginsel ongewenst is en nauwelijks meerwaarde heeft, adviseren wij het mechanisme van het bieden van beperkte aantallen bouwtitels als stimulans voor versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied te handhaven, aangezien er weinig andere stimulansen beschikbaar zijn om de gewenste versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied te realiseren.* *Daarbij is ons advies – zoals hiervóór onder 1.2 gemotiveerd – wel om de drie regelingen niet te positioneren als onderdeel van het woonbeleid, gericht op het creëren van kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied, maar om de regelingen onder te brengen onder de noemer Natuur en landschap met als doel versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied.*

				beleidsmatig de voorkeur. Ondanks deze kanttekeningen wordt met de bouwtitels in het kader van de drie regelingen wel een extra woonkwaliteit toegevoegd, namelijk het wonen op bijzondere locaties in het landelijk gebied. Om daadwerkelijk te komen tot sloop van in onbruik geraakte en ongewenste gebouwen, instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en het creëren van nieuwe landschappen met buitenplaatsen en landgoederen, zijn er naast het bieden van bouwtitels echter weinig of geen bruikbare stimulansen mogelijk.	
1.5	***Algemeen***	***Gebruik***	***Toelaatbare gebruiksfuncties*** De drie regelingen bieden ruimte om – in combinatie met instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen, de sloop van overtollige gebouwen of de aanleg van bos of natuur in afwijking van het algemene beleid woningen in het landelijk gebied te realiseren. In aanvulling daarop maakt biedt de Omgevingsverordening Zeeland (art. 5.13 sub 5 en 5.14 sub 3) zowel binnen als buiten de kustzone de mogelijkheid om landgoederen met een verblijfsrecreatieve functie te realiseren.	De RovoGr-regeling biedt alleen ruimte voor woningbouw als functionele invulling van nieuwe landgoederen of buitenplaatsen. Daarnaast bieden de genoemde artikelen de ruimte om verblijfsrecreatieve landgoederen te realiseren. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in het type accommodatie: kampeerplekken, recreatiewoningen, appartementen of hotel. Gelet op het restrictieve beleid met betrekking tot nieuwe verblijfsrecreatie in de provincie, lijkt het in het algemeen ongewenst om op die manier nieuwe verblijfsrecreatieve ontwikkelingen mogelijk te maken. Anderzijds kunnen wij ons voorstellen dat bij wijze van uitzondering andere functies dan wonen in cultuurhistorisch waardevolle gebouwen (met name bij grote	*Hoewel geen onderdeel van de adviesvraag adviseren wij om de regeling uit de artikelen 5.13 sub 5 en 5.14 sub 3 van de Omgevingsverordening Zeeland, waarmee verblijfsrecreatieve landgoederen mogelijk worden gemaakt te laten vervallen.* *Aanvullend zien wij beleidsmatig ruimte om in specifieke gevallen andere functies dan wonen toe te staan in cultuurhistorisch waardevolle gebouwen of nieuwe landgoederen of buitenplaatsen. Wij adviseren om daar met maatwerk ruimte voor te bieden.*

				bouwvolumes) of op nieuwe buitenplaatsen of landgoederen juist een passende invulling kunnen geven. Daarbij denken we aan zorginitiatieven of maatschappelijke functies.	
1.6	***Algemeen***	***Middelen***	De drie huidige regelingen voor kleinschalige bebouwingslocaties in het landelijk gebied bieden in beperkte mate ruimte voor maatwerk.	Het is dringend gewenst de drie regelingen voor kleine bebouwingsconcentraties in het landelijk gebied aan te scherpen en te voorzien van heldere en duidelijke criteria. Er zullen echter altijd situaties bestaan, die niet passen binnen de regels, maar waarbij wel sprake is van een substantiële potentiële meerwaarde in de geest van de regelingen. Als meer en scherpere criteria worden opgenomen, wordt de kans reëel dat in meer gevallen een initiatief niet past binnen de regels.	*Wij adviseren om een algemene maatwerkregeling op te nemen, waarmee in bijzondere situaties kan worden afgeweken van de algemene regeling, als daarmee een substantiële ruimtelijke kwaliteitswinst kan worden geboekt. In dergelijke situaties is een goede onderbouwing nodig waarom – ondanks dat niet aan de criteria wordt voldaan – toepassing van één van de regelingen toch gewenst is. Daarbij is advisering door de adviesteam gewenst.*
1.7	***Algemeen***	***Criteria/ voorwaarden***	***Objectivering criteria met financiële toets*** Uit de inventarisatie bij gemeenten blijkt dat de toepassing van het provinciale beleid voor de regelingen de nodige vragen kan oproepen. Verdere objectivering van de regelingen is dan ook nodig. Nu worden daarvoor ruimtelijke criteria gebruikt. Vraag is of het hanteren van een financiële toets niet zuiverder is om te bepalen of sprake is van een goed evenwicht tussen enerzijds de inspanning gericht op de versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied en anderzijds de stimulans om te komen tot die versterking, zijnde een bouwtitel. In het huidige beleidskader wordt voor de RuvoRu-regeling de mogelijkheid geboden om af te wijken van	Door het provinciaal beleid voor de drie regelingen uit te werken en aan te scherpen, kan het beleid worden geobjectiveerd en zal de toepassing ervan minder vragen oproepen. Dat laat echter onverlet dat – om recht te doen aan specifieke situaties – individueel maatwerk wenselijk kan zijn. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om grote sloopopgaven, waarbij veel meer kosten moeten worden gemaakt, waarvoor de standaardregeling tekort schiet. Regelingen als RovoRo, RuvoRu en RovoGr kunnen alleen werken in de praktijk als het voor een initiatiefnemer een meerwaarde heeft om daaraan mee te werken. Het moet voor initiatiefnemers voldoende	*Gelet op de bestaande praktijk van de ruimtelijke criteria adviseren wij om in basis uit te gaan van ruimtelijke criteria voor de toepassing van de regelingen. Daarbij verdient het wel aanbeveling om de drempelwaarden voor met name de RuvoRu-regeling kritisch te bezien (zie aanbeveling 3.3). Aanvullend adviseren wij om voor alle drie regelingen specifiek maatwerk mogelijk te maken, op basis van een financiële onderbouwing.* *Voor de RovoRo-regeling adviseren wij ook een financiële toets toe te passen (zie aanbeveling 2.5) als meer wooneenheden nodig zijn.* *Voor de uitwerking van de*

			de standaardregeling op basis van een financiële onderbouwing. Voor de andere regelingen geldt die mogelijkheid niet.	aantrekkelijk zijn om de regeling toe te passen, anders wordt daaraan niet deelgenomen en treedt de gewenste versterking van de ruimtelijke kwaliteit niet op. Met het slopen van bebouwing, het restaureren van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en het realiseren van een nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats zijn aanzienlijke kosten gemoeid. Het bieden van een bouwtitel is in basis bedoeld om die kosten te dekken. Zo bezien is het noodzakelijk dat een goed evenwicht wordt gecreëerd tussen investeringen en opbrengsten. Anderzijds dient te worden voorkomen dat te eenvoudig bouwtitels worden verstrekt, waardoor het aantal woningen in het landelijk gebied te groot is, in relatie tot de versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Het is beleidsmatig gewenst dat er een goed evenwicht bestaat tussen enerzijds de gewenste versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied en anderzijds de extra ontwikkelmogelijkheden die een initiatiefnemer krijgt. Voor de initiatiefnemer is met name de vraag in hoeverre de kosten voor de versterking van de ruimtelijke kwaliteit kunnen worden terugverdiend. Nu worden ruimtelijke criteria gehanteerd (voor een bouwtitel dient een minimale oppervlakte gebouwen te worden gesloopt of een	*financiële toets verwijzen we naar aanbeveling 1.11, toetsingscie.*

				bepaalde oppervlakte natuur en landschap te worden gerealiseerd). Als middel om de ruimtelijke meerwaarde in de fysieke leefomgeving te objectiveren en toetsen zou een financiële toets gehanteerd kunnen worden. Een financiële toets is bij uitstek geschikt om de meerwaarde objectief te toetsen, op basis van kosten en opbrengsten. Dat geldt voor alle drie de regelingen. De provincie Noord-Brabant hanteert deze methode. Daarbij wordt voor een bouwtitel een genormeerde standaardwaarde gehanteerd (€ 125.000,-), waartegenover een zelfde bedrag moet worden geïnvesteerd in de versterking van de kwaliteit van de leefomgeving. Daarbij worden sloopkosten, de economische waarde van gebouwen en investeringen in de inrichting van de omgeving of de kwaliteit van cultuurhistorische waarden meegeteld. Door de provincie Zeeland is in het kader van de onderhavige beleidsevaluatie een analyse uitgevoerd van de financiële aspecten van de RuvoRu-regeling. Uit de informatie van de provincie vloeit voort dat het uitgaan van standaard ruimtelijke criteria per locatie in de provincie en in de tijd grote verschillen kan geven wat betreft de verhouding tussen kosten en opbrengsten, door onder andere grote lokale verschillen in grondprijzen, waarde van bouwkavels en in	

				de tijd variërende bouwkosten. Ook het werken met vaste normbedragen en financiële criteria voor de hele provincie hoeft echter voor specifieke situaties ook niet tot de juiste conclusies te leiden. Deze bezwaren kunnen worden ondervangen door een specifieke projecttoets uit te voeren, op basis van een kosten- en investeringsbegroting, op grond waarvan voor het specifieke geval een specifieke afweging wordt gemaakt van de vraag of kosten en opbrengsten en daarmee ruimtelijke maatregelen en bouwtitels goed in evenwicht zijn. Een dergelijke benadering biedt de beste waarborgen voor een uniforme en objectieve toets, mits duidelijke spelregels en criteria worden gehanteerd. Een specifieke financiele toets per project is echter ook bewerkelijk. Bovendien is zo'n toets indirect; doel is het sorteren van een ruimtelijk effect. Overigens is een financiële toets voor de RovoRo-regeling de enige bruikbare manier om te bepalen of sprake is van voldoende inspanningen om een bouwtitel te rechtvaardigen.	
1.8	***Algemeen***	***Criteria/ voorwaarden***	***Ruimtelijke en beeldkwaliteit*** In de drie regelingen zijn slechts in zeer beperkte mate kwalitatieve criteria en voorwaarden opgenomen. Dat is opvallend, gelet op het doel van de regelingen en het in beginsel zeer strikte beleid van de provincie met betrekking tot woningbouw in het landelijk gebied.	Het ontbreken van kwalitatieve criteria betekent dat daaraan op gemeentelijk niveau invulling wordt gegeven in het kader van projecten. Aangezien de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied een provinciaal belang onder de Omgevingswet is, verdient het aanbeveling	*Aangezien sprake is van een regeling waarbij, in afwijking van het algemene verbod op de bouw van nieuwe woningen in het landelijk gebied toch bouwtitels worden gecreëerd om de ruimtelijke kwaliteit te versterken, adviseren wij om hoge eisen te stellen aan de*

				daar op provinciaal belang invulling aan te geven, met name wat betreft de aspecten ruimtelijke kwaliteit, landschap, natuur en cultuurhistorie. Wat betreft het onderwerp beeldkwaliteit ligt de verantwoordelijkheid primair bij de gemeenten. Bovendien zijn er in de provincie – mogelijk mede door het ontbreken van kwalitatieve criteria – aanzienlijke verschillen in ruimtelijke en beeldkwaliteit (architectuur, landschappelijke inpassing, inrichting van het terrein). Dat er verschillen zijn in ruimtelijke kwaliteit tussen verschillende initiatieven, locaties en gemeenten is niet bezwaarlijk. Dat zou echter niet moeten ontstaan door het ontbreken van kwaliteitscriteria op provinciaal niveau.	*aspecten stedenbouw, landschap (situering, inpassing in de omgeving en erfinrichting), cultuurhistorie (waarborgen dat geen cultuurhistorische waarden worden vernietigd) en ecologie (waarborgen dat de ecologische kwaliteit en biodiversiteit een impuls krijgt). Op deze punten dienen de drie regelingen voldoende handvatten/waarborgen te bieden, verder ondersteund door het provinciaal beleid op deze beleidsterreinen.* *Wij adviseren de kwalitatieve criteria van de drie regelingen verder uit te werken en aan te scherpen, gericht op een hoogwaardig integraal ontwerp en een hoogwaardige inbedding in de omgeving. De beoogde versterking van de ruimtelijke kwaliteit is een integrale ontwerpopgave, waarbij de sloop van gebouwen, de cultuurhistorische waarde van gebouwen, het stedenbouwkundig concept, het ontwerp van de nieuwe woning(en) (in relatie met een eventueel al aanwezige woning en cultuurhistorisch waardevolle gebouwen), een goede landschappelijke inpassing èn de inrichting van het erf in onderlinge samenhang en afgestemd op de kwaliteiten van de omgeving leiden tot een integraal hoogwaardig ontwerp.* *In algemene zin verdient het aanbeveling om voor bouwwerken onder de drie regelingen een hoog*

					welstandsniveau te hanteren. Kaderstelling op dat punt is aan de gemeenten.
1.9	***Algemeen***	***Proces***	***Sturingsfilosofie*** In het huidige beleid en de daarbij behorende regels is sprake van centraal beleid en centrale regeling op provinciaal niveau, waarbij de gemeente het beleid toepast en uitvoert.	De kwaliteit van het landelijk gebied is een provinciaal belang. In dat licht is het logisch dat op provinciaal niveau centraal beleid en regelgeving worden uitgewerkt. Binnen dat kader is de gemeente het bevoegd gezag om ontwikkelingen te toetsen. Binnen de kaders van het provinciaal beleid staat het gemeenten vrij om eigen aanvullend beleid te voeren.	*Wij adviseren om de huidige sturingsfilosofie en taakverdeling te handhaven.*
1.10	***Algemeen***	***Proces***	***Instellen adviesteam*** De huidige regelingen worden toegepast door gemeenten. Bij onduidelijkheid of discussie wordt afgestemd met de provincie.	Zoals aangegeven in aanbeveling 1.6, adviseren wij om voor de drie regelingen individueel maatwerk mogelijk te maken, zodat ook bij situaties die standaard niet passen in de criteria, medewerking verleend kan worden, als dat past in de beleidsdoelen en voldoende meerwaarde oplevert in termen van versterking van de ruimtelijke kwaliteit.	*Om provinciebreed maatwerk te kunnen leveren en gemeenten te ondersteunen in de toetsing, adviseren wij om op provinciaal niveau een onafhankelijk adviesteam met externe deskundigen in te stellen op twee terreinen:* • *een financieel adviesteam, dat voor RovoRo en situaties waarin wordt afgeweken van de algemene basisregeling adviseert over hoeveel bouwtitels wenselijk en noodzakelijk zijn;* • *een ruimtelijk kwaliteitsteam, dat een integrale afweging maakt met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit op basis van de beleidsdoelen, waarbij wordt getoetst of ook voor de aspecten landschap, ecologie, cultuurhistorie en architectuur voldoende meerwaarde wordt gerealiseerd.*

					Op beide terreinen kunnen gemeenten de adviesteam vragen advies uit te brengen. In het geval van een financiële adviesvraag is een goede financiële onderbouwing van een kosten- en investeringsbegroting van de initiatiefnemer nodig, in het geval van adviesvraag ruimtelijke kwaliteit dient een initiatiefnemer een integraal plan voor de beoogde ontwikkeling aan te leveren.
1.11	***Algemeen***	***Proces***	**Monitoring** In de huidige regelingen is niet voorzien in monitoring en evaluatie.	Er is geen systeem van monitoring en evaluatie van de regelingen voor kleinschalige woningbouwlocaties. Mede daardoor is er geen actueel beeld van initiatieven, resultaten, procesverloop en tijdsbesteding. Om in het verlengde van deze beleidsevaluatie vinger aan de pols te kunnen bijhouden en waar nodig te kunnen bijsturen, verdient het aanbeveling om – in elk geval voor de komende jaren – een systeem van monitoring en evaluatie in te stellen.	*In het verlengde van de voorliggende beleidsevaluatie adviseren wij om in een centrale registratie in te voeren, van situaties waarin de drie regelingen worden toegepast, met een beschrijving van de bestaande, te realiseren en uiteindelijk gerealiseerde situatie. Ook procesverloop en tijdsbesteding zijn interessante parameters om te registreren, als onderdeel van een monitoringsproces.* *Op provinciaal niveau kan dan, gezamenlijk met de gemeenten als uitvoerende partijen, periodiek de doelgerichtheid en de doelmatigheid van de regelingen worden geevalueerd, en kunnen eventueel aanpassingen in beleid en regelingen worden verwerkt.*
1.12	***Algemeen***	***Toepassing regeling***	**Relatie met andere regelingen** In de Zeeuwse Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening wordt geen relatie gelegd met andere subsidie- of compensatieregelingen.	Er zijn verschillende andere regelingen die gericht zijn op dezelfde doelen als de drie provinciale regelingen voor instandhouding van cultuurhistorisch erfgoed, de sloop van gebouwen en bos- en	*Ons advies is om In de regelingen op te nemen dat daaraan geen toepassing wordt gegeven als het doel al door toepassing van andere regelingen wordt behaald. Toetsing*

				natuurontwikkeling. Een voorbeeld is de landelijke Beëindigingsregeling Veehouderij. Als in het kader van die regeling gebouwen worden gesloopt, is het ongewenst om aanvullend in het kader van de RuvoRu-regeling een bouwtitel te verstrekken. Daar waar dergelijke regelingen worden toegepast, kan het toekennen van een bouwtitel voor een woning onnodig en een dubbbele beloning zijn. In die situaties lijkt het aanvullend toekennen van een bouwtitel voor een woning ongewenst. Daarbij moet wel worden onderkend dat er ook complementaire regelingen en aanvullende subsidies zijn, die in combinatie met de drie regelingen kunnen worden toegepast.	*daarvan kan plaatsvinden door het in te stellen adviesteam.*
ROOD-VOOR-ROOD-REGELING					
2.1	***RovoRo***	***Doelen***	***Duidelijker doelen formuleren*** Het doel van RovoRo is benoemd in de Zeeuwse Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening, in de zin dat wordt beschreven dat de regeling betrekking heeft op het verbeteren, uitbreiden, of verplaatsen van bestaande bebouwing.	Hier mist een duidelijk doel, het 'wat' wordt benoemd, niet het 'waarom'; De genoemde mogelijkheden zijn meer middelen dan doelen. Niet duidelijk is wat met deze ontwikkelruimte wordt beoogd en waarom deze opties worden geboden.	*Advies is om de doelen van de RovoRo-regeling helder en duidelijk te omschrijven: Instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en verbetering van de woon- en ruimtelijke kwaliteit (voor de vervangende nieuwbouw). Wat betreft de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen wordt verwezen naar onze aanbeveling hierna bij de criteria van de RovoRo-regeling.*
2.2	***RovoRo***	***Doelen***	***Cultuurhistorisch waardevolle objecten*** De RovoRo-regeling is gericht op cultuurhistorisch waardevolle boerderijen. Er zijn drie categorieën	In het huidige beleid bestaat de mogelijkheid van het realiseren van wooneenheden in de cultuurhistorisch waardevolle boerderijen uit bijlage VII van de	*Ons advies is om de huidige selectie van cultuurhistorisch waardevolle panden aan te houden (bijlage VII Omgevingsverordening en gemeentelijke en rijksmonumenten),*

			geïnventariseerd (A, B en C), waarbij uiteindelijk een selectie uit categorie A is aangemerkt als te beschermen op provinciaal niveau. Het gaat daarbij om de categorie A+. Op de selectie van de boerderijen door de provincie is in het verleden veel kritiek gegeven. De regeling wordt daarmee – voor zover het niet gaat om rijks- en gemeentelijke monumenten – beperkt tot een relatief beperkte groep boerderijen, die bovendien mede bepaald is door de toestemming van de eigenaar voor plaatsing op de lijst. Daarmee komen andere categorieën cultuurhistorisch waardevolle gebouwen in het landelijk gebied niet voor toepassing van de RovoRo-regeling in aanmerking. Daarbij wordt in de Omgevingsverordening gesproken over cultuurhistorisch waardevolle voormalige agrarische boerderijen en in de Omgevingsvisie niet.	Omgevingsverordening, en gemeentelijke en rijksmonumenten. In de provincie komen in het landelijk gebied veel meer cultuurhistorisch waardevolle gebouwen voor dan de geselecteerde cultuurhistorisch waardevolle boerderijen. Als waardevolle boerderijen in aanmerking komen voor de realisatie van woningen ten behoeve van de instandhouding van de cultuurhistorische waarden, is de vraag waarom dat niet voor andere cultuurhistorisch waardevolle gebouwen zou gelden. Daarmee geeft de inventarisatie en selectie van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen waarvoor de RovoRo-regeling van toepassing bij de toepassing van de regeling regelmatig discussie en is de selectie inhoudelijk/cultuurhistorisch niet representatief. Voor toepassing van de RovoRo-regeling is overigens een zekere selectiviteit gewenst, om te voorkomen dat in ieder cultuurhistorisch interessant of karakteristiek gebouw een woning gevestigd kan worden. Om de RovoRo-regeling scherper te kunnen toepassen voor situaties waarin nieuwe woningen ook daadwerkelijk belangrijk zijn voor de instandhouding van de cultuurhistorische waarde van het object, zijn verschillende opties denkbaar: 1. ondanks de kanttekeningen bij de objecten opgenomen in bijlage VII bij de	*ondanks dat kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de selectie van de objecten uit bijlage VII. Aanvullend adviseren wij maatwerk mogelijk te maken voor objecten die niet zijn opgenomen in bijlage VII en geen monumentenstatus hebben, maar wel cultuurhistorische waarde hebben en waarbij de realisatie van een woning een noodzakelijke waarborg biedt voor instandhouding van het gebouw. Een nieuwe inventarisatie van cultuurhistorisch waardevolle objecten in het landelijk gebied biedt waarschijnlijk een betere basis voor toepassing van de RovoRo-regeling. Een nieuwe inventarisatie is echter ook erg arbeidsintensief is levert en mogelijk opnieuw veel discussie op. Een maatwerkregeling biedt veel afwegingsruimte bij de toepassing op het niveau van individuele aanvragen en doet in die zin optimaal recht aan het de vraag of de cultuurhistorische waarde van een object één of meer bouwtitels voor woningen rechtvaardigt. Maar een maatwerkregeling is ook bewerkelijk en vraagt om een zo objectief mogelijke toetsing, waarbij het wat ons betreft voor de hand ligt dat het in te stellen kwaliteitsteam daarin een adviserende rol vervult. Door de huidige selectie van objecten als basis te beschouwen, waarmee voor een groot deel van de gevallen kan worden voorzien in toepassing voor de regeling, resteert*

				Omgevingsverordening vasthouden aan de huidige selectie van objecten (bijlage VII en rijks- en gemeentelijke monumenten), maar met de mogelijkheid om daar op basis van een goede motivering van af te wijken voor andere cultuurhistorisch waardevolle objecten; 2. het aanpassen van de inventarisatie van bijlage VII op basis van een aanvullende inventarisatie; 3. het loslaten van de genoemde categorieën en het beoordelen van de cultuurhistorische waarde van objecten en de toepasbaarheid van de Rovor-regeling in het kader van individuele aanvragen op basis van een cultuurhistorische waardebepaling. De laatste optie biedt optimaal ruimte tot maatwerk, waarbij in individuele gevallen getoetst kan worden of de cultuurhistorische waarde van gebouwen zodanig is dat het toestaan van één of meerdere woningen gewenst is en of een woonfunctie nodig is voor de instandhouding van het object. Dat vraagt om een stevige onderbouwing door de aanvrager en een zorgvuldige toets aan gemeentezijde. Daar zou een in te stellen adviesteam een adviserende rol in kunnen vervullen. De tweede optie vraagt om een heldere inventarisatiemethode, op basis van zo duidelijk mogelijke objectieve criteria om de	*mogelijk een klein aantal gevallen waar maatwerk aan de orde is. Wij stellen voor deze insteek te kiezen, waarbij het ook wenselijk is om de toetsing van aanvragen in maatwerksituaties te standaardiseren met objectieve criteria en voor advies voor te leggen aan het adviesteam.* *Aanvullend kan overwogen worden om de regeling ook open te stellen voor gebouwen die zelf geen hoge cultuurhistorische waarde hebben, maar onderdeel uitmaken van een ensemble met hoge cultuurhistorische waarde.*

				cultuurhistorische waarde van gebouwen vast te stellen. De uitkomsten zullen naar alle waarschijnlijkheid echter discussie blijven geven, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het lijkt voor de RovoRo-regeling niet zinvol om de mening van de eigenaar te laten meewegen in de inventarisatie; de RovoRo-regeling biedt een extra mogelijkheid en geen beperking van de gebruiksmogelijkheden. De eerste optie (uitgaan van de huidige regeling, met een maatwerkregeling) heeft als voordeel dat er geen nieuwe discussies hoeven te worden gevoerd over de geïnventariseerde objecten. Daarbij nemen we aan dat de inventarisatie op basis van objectieve criteria is uitgevoerd en er met name discussie is over het aantal objecten en of de mening van de eigenaar een rol moet spelen in het al dan niet opnemen van een object op de lijst. Voor een aanvullende maatwerkregeling is het gewenst een duidelijk toetsingskader te formuleren. We gaan ervan uit dat zo'n toetsingskader doelmatig kan worden opgesteld op basis van de uitgevoerde inventarisaties. Voor toetsing van de maatwerksituaties dient een eigenaar te onderbouwen waarom het betreffende object op basis van de cultuurhistorische waarde in aanmerking zou moeten komen voor de Rovor-regeling. Het verdient aanbeveling om een in te stellen adviesteam	

				advies te vragen over de toepassing van de RovoRo-regeling.	
2.3	***RovoRo***	***Middelen***	**Verbetering, uitbreiding of verplaatsing van een woning** In de Omgevingsverordening is aangegeven dat een bouwtitel beschikbaar kan worden gesteld in bestaande bebouwing als sprake is van verbetering, uitbreiding of verplaatsing van een bestaande individuele burgerwoning.	Niet duidelijk is waarom een nieuwe bouwtitel voor een woning wordt afgegeven als tegemoetkoming voor verbetering, uitbreiding of verplaatsing van een bestaande individuele burgerwoning. Deze regeling (art. 5.8 onder a) Omgevingsverordening is met de Actualisatie 2024 Omgevingsverordening Zeeland vervallen en vervangen door de voorwaarde dat een gelijk aantal woningen in het omgevingsplan elders buiten bestaand stedelijk gebied vervalt. Daarmee wordt vervangende nieuwbouw van bestaande woningen in het landelijk gebied mogelijk gemaakt..	*Het advies om de regeling op dit punt nader toe te lichten of aan te passen kan met de aanpassing van deze bepaling in de Actualisatie 2024 van de Omgevingsverordening Zeeland vervallen*.
2.4	***RovoRo***	***Middelen***	***Landgoederen en buitenplaatsen*** In de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening wordt de realisatie van kleinschalige woningbouwlocaties in bestaande bebouwing mogelijk gemaakt voor cultuurhistorisch waardevolle boerderijen. In de verordening is daaraan toegevoegd dat het gaat om cultuurhistorisch waardevolle 'voormalige' agrarische boerderijen als bedoeld in bijlage VII bij de Omgevingsverordening. Verder wordt het benutten van buitenplaatsen en landgoederen in de Omgevingsverordening wel en in de Omgevingsvisie niet genoemd.	Voor een heldere en eenduidige regeling verdient het aanbeveling om de teksten van Omgevingsvisie en Omgevingsverordening goed op elkaar af te stemmen.	*Wij adviseren ervoor te zorgen dat de reikwijdte van de regeling (de mogelijkheden die de regeling RovoRo biedt) in visie en verordening hetzelfde is. Als de beschrijving van de reikwijdte niet gelijk is, dan leidt dat tot onduidelijkheid in de interpretatie en toepassing van de regels.* *Inmiddels wordt gedeeltelijk aan dit punt tegemoet gekomen door middel van de Actualisatie 2024 van de Omgevingsverordening. 'Buitenplaatsen' en 'landgoederen' als locaties voor toepassing van de RovoRo-regeling is vervallen en vervangen door rijks- en gemeentelijke monumenten.*

2.5	***RovoRo***	***Criteria/voorwaarden***	***Aantal wooneenheden*** In de RovoRo-regeling is geen voorwaarde opgenomen over het aantal te realiseren woningen.	Nieuwe woningen worden mogelijk gemaakt ten behoeve van de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en complexen/ensembles. In beginsel betekent de aanwezigheid van een woning in een cultuurhistorisch waardevol gebouw dat de eigenaar vanwege de woonkwaliteit ook de cultuurhistorische kwaliteit van het gebouw in stand houdt.	*Wij adviseren in basis één wooneenheid toe te staan in het kader van de RovoRo-regeling. Daarmee krijgt een gebouw/complex een woonfunctie. Vanuit het woongenot dat de eigenaar in het algemeen nastreeft, zullen ook de cultuurhistorische waarden in beginsel in stand worden gehouden. In bijzondere situaties, waar het onderhoud en beheer van het gebouw/ensemble niet financieel een te grote opgave is voor één woonfunctie, adviseren we om meer wooneenheden mogelijk te maken op basis van een financiële toets, waarbij de eigenaar/initiatiefnemer met een financiële onderbouwing moet onderbouwen hoe veel wooneenheden nodig zijn voor instandhouding van de betreffende cultuurhistorische waarden. Desgewenst kan de financiële adviesteam adviseren bij de toetsing.*
2.6	***RovoRo***	***Criteria/voorwaarden***	***Voorwaarden RovoRo*** Er worden geen (kwalitatieve of kwantitatieve) voorwaarden benoemd voor toepassing van de RovoRo-regeling.	Het bereiken van de doelen van de regeling (de instandhouding van cultuurhistorische waarden) is niet mogelijk zonder daarop afgestemde criteria.	*Advies: werk duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve voorwaarden uit als kader voor toepassing van de RovoRo-regeling, zoals:* • *Door de nieuwe functie wordt instandhouding van de cultuurhistorische waarden duurzaam verzekerd;* • *De cultuurhistorische waarden van de gebouwen en het complex worden gerespecteerd;* • *Als het gaat om wonen als functie: ga uit van 1 woontitel per gebouw/situatie, eventueel te verhogen als de omvang van*

					het gebouw of complex daar aanleiding toe geven. Toets de noodzaak van meer woningen op basis van een goede financiele en cultuurhistorische onderbouwing en laat het financiële adviesteam daarover adviseren. • *Sta ook andere passende functies toe op basis van een goede financiële en cultuurhistorische onderbouwing (gelet op het terughoudende beleid van provincie en gemeenten geen verblijfsrecreatie en geen kantoren), en laat het adviesteam ruimtelijke kwaliteit daarover advies uitbrengen.* • *De cultuurhistorische waarde van de terreininrichting wordt verbeterd, zodanig dat de cultuurhistorische waarde van het ensemble wordt verbeterd.* • *Parkeren vindt plaats op het perceel, zodanig dat geen afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarden.* • *Er is sprake van een goede kwaliteit van de leefomgeving; de omgevingsaspecten ter plekke zijn geschikt voor gebruik van de gebouwen als woning: bodemkwaliteit, ontsluiting, ecologische waarden, etc.* *Vestiging van een nieuwe functie mag de agrarische bedrijfsvoering in de omgeving niet onevenredig belemmeren.*

2.7	***RovoRo***	***Criteria/voorwaarden***	***Gebruik gebouwen*** De RovoRo-regeling bevat geen voorwaarden over gebruik en functie in het omgevingsplan van de gebouwen.	Als sprake is van een (niet-)agrarische bedrijfsfunctie en -bestemming zal het vestigen van een woonfunctie in veel gevallen milieutechnisch niet passen. In dat licht gaan wij ervan uit dat een (niet-)agrarische bedrijfsfunctie wordt beëindigd en de functie van het object/complex wordt gewijzigd naar Wonen.	*Voor zover sprake is van een agrarische of niet-agrarische bedrijfsfunctie en/of bestemming, is ons advies om als voorwaarde op te nemen dat het bedrijf wordt beëindigd, alle in onbruik geraakte en niet waardevolle bebouwing wordt gesloopt[2] en de functie in het omgevingsplan wordt aangepast naar Wonen.*
RUUIMTE-VOOR-RUIMTE-REGELING					
3.1	***RuvoRu***	***Doelen***	***Formuleren duidelijke doelen*** In de RuvoRu-regeling wordt het doel niet benoemd.	Op basis van de tekst van de Omgevingsverordening is niet duidelijk wat met deze regeling wordt beoogd en waarom de in de regeling genoemde opties worden geboden.	*Advies is om het doel van de RuvoRu-regeling helder en duidelijk te omschrijven: Versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied.*
3.2	***RuvoRu***	***Criteria***	***Herbouwlocatie*** De huidige regeling laat in het midden of de bouw ten behoeve van een nieuwe functie op de locatie van de sloop plaatsvindt of elders.	In de RuvoRu-regeling is niet bepaald op welke locatie vervangende bouwtitels mogen worden gebouwd. In de praktijk worden de vervangende woningen in de regel gerealiseerd op de locatie waar bebouwing wordt gesloopt, veelal een (voormalig) agrarisch bouwvlak. Dat betekent wel dat provinciebreed potentieel een groot aantal woningen in het landelijk gebied gebouwd kan worden. Die woningbouw vindt dan bovendien plaats op willekeurige locaties, afhankelijk van waar gebouwen worden gesloopt. Zeker in situaties waar nog geen woning aanwezig is, kan het bij sloop van gebouwen gewenst zijn om de bouwtitel voor een nieuwe functie elders te effectueren.	*Ons advies is om beide mogelijkheden (bouw van een woning op de slooplocatie en aan de rand van kernen, in bebouwingslinten of grenzend aan bebouwingsconcentraties) open te houden. Wij adviseren om op slooplocaties waar nog geen (bedrijfs-)woning aanwezig is een uitzondering te maken en in beginsel geen bouwtitel voor een nieuwe woning toe te kennen (tenzij op een locatie in of grenzend aan een bebouwingsconcentratie of kern). Om de impact op de omgeving te beperken, adviseren we om vast te houden aan het maximum van drie bouwtitels op het agrarisch bouwvlak waar de bebouwing is gesloopt. Eventuele extra bouwtitels zouden primair uitsluitend*

[2] In beginsel kan daarbij aanvullend de RuvoRu-regeling worden toegepast.

				Een alternatief zou kunnen zijn dat de nieuwe woningen niet op de (voormalige) agrarische erven worden gebouwd, maar op locaties aan dorpsranden of in buurtschappen of bebouwingslinten. Mits dat op (landschappelijk en stedenbouwkundig) passende locaties gebeurt, bestaat daartegen in het algemeen geen bezwaar. Sterker, deze insteek leidt tot minder verspreide bebouwing in het landelijk gebied en verdient daarom aanbeveling. De oppervlakte verspreide bebouwing in het landelijk gebied neemt daardoor af en de concentratie van bebouwing neemt toe. De eigenaar van die gronden moeten dan echter wel grond willen inzetten voor woningbouw. Dat betekent dat de aanbieder van grond en de aanbieder van bouwtitels tot gezamenlijke afspraken moeten komen. Dat maakt het ontwikkelmodel wat ingewikkelder voor initiatiefnemers dan wanneer herbouw op de locatie van de te slopen gebouwen plaatsvindt, maar kan wel voordelen hebben ten opzichte van meer verspreide en meer willekeurige situering op verspreide agrarische erven. Anderzijds is echter al bebouwing aanwezig op een slooplocatie, neemt de omvang van die bebouwing af en verbetert als het goed is de ruimtelijke uitstraling. Verder zal in het algemeen het aantal verkeersbewegingen naar de betreffende locatie afnemen. Bovendien	*aansluitend op kernen, bebouwingslinten of buurtschappen kunnen worden toegestaan. Gemeenten kunnen bepalen waar bebouwingslinten of buurtschappen aanwezig zijn.* *Aanvullend adviseren we om in alle gevallen een goede kwaliteitstoets te doen van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de bouw van woningen op de betreffende locatie (op landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische en stedenbouwkundige gronden, maar ook bijvoorbeeld wat betreft de ontsluiting).*

				is het bouwen van een woning op de slooplocatie qua grondeigendom in het algemeen veel eenvoudiger dan de realisatie van een vervangende woning elders, grenzend aan bestaande bebouwingsconcentraties. In alle gevallen is een kritische toets gewenst van de ruimtelijke toelaatbaarheid op de betreffende locaties. Overigens is in beide situaties een goede afstemming op de omgeving en de locatie en een goede inpassing van belang.	
3.3	***Ruvoru***	***Criteria***	***Sloopbank*** Op dit moment bestaat nog geen sloopbank in Zeeland: een centrale registratie van te slopen panden, waarvoor een bouwtitel verworven kan worden.	Het systeem van een sloopbank gaat ervan uit dat verschillende sloopinitiatieven gecombineerd kunnen worden tot gecombineerde bouwtitels/bouwinitiatieven. In het voorgaande hebben we geadviseerd om als voorwaarde te stellen dat te slopen gebouwen op één locatie staan. Het ligt dan niet voor de hand om een sloopbank in te richten. Door een sloopbank ontstaat ook een systeem van slooprechten, die gekocht moeten worden. Het direct koppelen van de sloop en de inzet van een bouwtitel door in beginsel één opdrachtgever is een veel eenvoudiger systeem.	*Ons advies is om geen sloopbank in te stellen.*
3.4	***RuvoRu***	***Criteria***	***Verhouding sloop - bouwtitel*** Binnen de RuvoRu-regeling worden bouwtitels verstrekt in ruil voor de sloop van een vaste oppervlakte gebouwen (500 m^2 schuren of 5.000 m^2 glastuinbouw). Vraag hoe deze	Op basis van door de provincie aangeleverde kengetallen is voor de RuvoRu-regeling voor een aantal hypothetische sloopsituaties (voor verschillende typen gebouwen) modelmatig getoetst of sprake is van een positief saldo van kosten en	*Advies: zoals beschreven in paragraaf 3.4.1 adviseren we de oppervlakte te slopen gebouwen te vergroten tot 8.500 m^2 kassen of 850 m^2 overige gebouwen.*

			standaardsloopmaten zich verhouden tot het verkrijgen van een bouwtitel.	opbrengsten. Uit deze verkennende berekeningen blijkt dat de potentiele opbrengsten verhoudingsgewijs veel groter zijn dan de kosten. Geconcludeerd kan worden dat de te leveren slooprestatie relatief laag is in vergelijking tot de waarde van een bouwtitel. De regeling is ook voor panden met hogere vastgoedwaardes in zwakkere woningmarktregio's ruim toereikend. De te leveren sloopinspanning is relatief laag. Dat betekent dat op basis van de huidige regeling meer bouwtitels worden verstrekt dan nodig is. En dat terwijl het gaat om de vestiging van functies die in beginsel niet in het landelijk gebied gevestigd kunnen worden. De scheve verhouding lijkt ook te worden geïllustreerd door de sloopmaten die in andere provincies worden gehanteerd in ruil voor de bouwtitel van één woning (Noord-Brabant 1.000 m2, Zuid-Holland 1.000 m2, Overijssel 850 m2, Drenthe 750 m2, Limburg 1.000 m2). Overigens was in Zeeland oorspronkelijk ook sprake van een grotere sloopopgave: 850 m2 schuur voor een bouwtitel voor één woning. Het hanteren van een grotere sloopoppervlakte per bouwtitel, heeft in beginsel een dempend effect op initiatieven. Eventueel kan in specifieke gevallen maatwerk worden geleverd.	
3.5	***RuvoRu***	***Criteria***	**Maten te realiseren bebouwing**	In het provinciaal beleid is geen maximale maat voor woningen in het buitengebied opgenomen.	*Gelet op een uniforme aanpak in de provincie en om het onderscheid met landgoederen te benadrukken,*

			In de regeling is geen maximummaat opgenomen voor nieuwe woningen of bijgebouwen.		*adviseren wij een maximale inhoudsmaat van nieuwe woningen vast te leggen van maximaal 1.000 m^3, exclusief bijgebouwen. Als sprake is van restmeters, omdat meer gesloopt wordt dan voor het aantal bouwtitels nodig is, kan daarvoor een extra oppervlakte bijgebouwen worden toegestaan.*
3.6	***RuvoRu***	***Criteria***	***Locatie sloop*** In de RuvoRu-regeling wordt in het midden gelaten of de te slopen gebouwen op één locatie staan. In de praktijk komt het voor dat de te slopen oppervlakte van 500 m^2 op meerdere locaties is gesitueerd.	Al eerder is geconstateerd dat de oppervlakte van 500 m^2 te slopen gebouwen relatief klein is in relatie tot de opbrengst van één bouwtitel. Uitgangspunt is bovendien terughoudendheid met het creëren van mogelijkheden voor nieuwe woningen in het landelijk gebied. En het is gewenst dat met de RuvoRu-regeling een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse van de saneringslocatie.	*Ons advies is om als voorwaarde op te nemen dat de te slopen oppervlakte schuren of glastuinbouw in beginsel op één locatie aanwezig is. Als sprake is van 'restmeters', kan een ruimere bijgebouwenregeling worden gehanteerd. Voor uitzonderingsgevallen kan een maatwerkregeling worden opgenomen.*
3.7	***RuvoRu***	***Criteria***	***Voorkomen sloop cultuurhistorisch waardevolle gebouwen*** In de RuvoRu-regeling is bepaald dat alle bedrijfsbebouwing op de slooplocatie wordt gesloopt, met uitzondering van cultuurhistorisch waardevolle voormalige agrarische boerderijen. Daarmee lijkt te worden verwezen naar bijlage VII bij de Omgevingsverordening	Opvallend is dat in de RuvRu-regeling – anders dan in de RovoRo-regeling – niet wordt verwezen naar bijlage VII bij de omgevingsverordening als het gaat om cultuurhistorisch waardevolle boerderijen. Fundamenteler is de vraag wat deze formulering betekent voor de bestaande cultuurhistorische waarden op slooplocaties. Met de opgenomen regeling wordt alleen voorkomen dat de op bijlage VII opgenomen boerderijen worden gesloopt. Dat laat onverlet dat ook heel veel andere boerderijen en andere	*Wij adviseren om in de regeling te borgen dat de sloop van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen, ook als het gaat om gebouwen die niet genoemd zijn in bijlage VII bij de Omgevingsverordening, wordt voorkomen en niet leidt tot bouwtitels voor woningen. De in bijlage VII opgenomen cultuurhistorisch waardevolle panden zijn een selectie die is opgenomen met als oogmerk om in algemene zin te bepalen in welke situaties een nieuwe woning mogelijk is om het voortbestaan van cultuurhistorisch*

				gebouwen cultuurhistorisch waardevol of karakteristiek kunnen zijn. Deze regeling maakt het mogelijk dat bijvoorbeeld traditionele, karakteristieke Zeeuwse boerenschuren worden gesloopt en vervangen door woningen. Dat lijkt volstrekt ongewenst. Dat leidt tot de aanbeveling dat ook de sloop van andere karakteristieke en cultuurhistorisch waardevolle gebouwen niet beloond zou moeten worden met een bouwtitel van een woning. Dat roept echter het dilemma op hoe dat te borgen. Of gebouwen cultuurhistorisch waardevol zijn is afhankelijk van verschillende aspecten.	*waardevolle gebouwen te verzekeren. Dat laat onverlet dat er daarbuiten heel veel karakteristieke cultuurhistorisch waardevolle panden bestaan, waarvan instandhouding gewenst is. Hoewel er voor deze categorie niet in alle gevallen mogelijkheden zijn om sloop te voorkomen, dient wel te worden voorkomen dat dergelijke gebouwen worden gesloopt om een bouwtitel te verwerven. Dat betekent dat geen bouwtitels zouden moeten worden versterkt voor karakteristieke en te behouden gebouwen.* *Daartoe dient nader onderzoek en begripsbepaling plaats te vinden van wat onder cultuurhistorisch waardevol en karakteristiek wordt verstaan. Toetsing kan op gemeentelijk niveau plaatsvinden, waarbij bij twijfel het provinciale kwaliteitsteam kan worden ingeschakeld.*
3.8	***RuvoRu***	***Criteria***	***Toets aan omgevingsaspecten*** De RuvoRu-regeling bevat geen criteria met betrekking de inpasbaarheid van de functie in de omgeving.	*Zonder toetsingsaspecten in relatie tot de omgeving is er geen borging dat ontwikkelingen passen in de omgeving en worden afgestemd op de kenmerken van die omgeving. Dat kan worden overgelaten aan gemeenten, maar in onze ogen verdient het aanbeveling daarvoor centrale criteria op te nemen.*	*Ons advies is om de nodige planologische criteria op te nemen:* • *Er is sprake van een goede kwaliteit van de leefomgeving; de omgevingsaspecten ter plekke zijn geschikt voor gebruik van de gebouwen als woning: bodemkwaliteit, ontsluiting, ecologische waarden, etc.* • *Vestiging van een nieuwe functie mag de agrarische bedrijfsvoering in de omgeving niet onevenredig belemmeren.*

					• *De ontwikkeling dient ruimtelijk te passen in de omgeving en goed landschappelijk te worden ingepast.* • *Beplanting is in hoofdzaak gebiedseigen.* • *Er mag geen afbreuk worden gedaan aan het karakter van de omgeving.* • *Sloop en bouw van een woning dient aantoonbaar een meerwaarde te hebben voor de omgeving in ruimtelijk, landschappelijk en ecologisch opzicht.* • *Parkeren vindt plaats op eigen perceel.* • *Ontsluiting kan goed en verkeersveilig plaatsvinden.* • *Sloop van karakteristieke en cultuurhistorisch waardevolle gebouwen dient te worden uitgesloten.* *Een en ander wordt beoordeeld op basis van een integraal totaalontwerp van de betreffende locatie, van bebouwing, terreininrichting en beplanting.*
3.9	***RuvoRu***	***Criteria***	***Voorkomen dat voor RuvoRu gebouwd wordt*** Binnen de RuvoRu-regeling gelden geen voorwaarden aan de soort bebouwing of de leeftijd daarvan. In theorie zou binnen een agrarisch bouwvlak eenvoudige gebouwen met een oppervlakte van 500 m^2 kunnen worden gebouwd, met als doel een bouwtitel te creëren voor een nieuwe woning.	Met het oog op voorkómen van oneigenlijk gebruik van de RuvoRu-regeling zou een peildatum voor de leeftijd van gebouwen kunnen worden aangehouden, in de zin dat gebouwen die na bijvoorbeeld 2000 zijn gerealiseerd, niet in aanmerking komen voor toepassing van de RuvoRu-regeling. Ons is echter niet bekend dat op deze wijze misbruik wordt gemaakt van de RuvoRu-	*Wij adviseren de regeling op dit punt niet aan te passen. Indien uit de voorgestelde monitoring blijkt, dat misbruik wordt gemaakt van de regeling, kan de regeling op dat punt alsnog worden aangescherpt.*

				regeling. Bovendien wordt als het goed is bij de bouwvergunningverlening getoetst of het nodig is een gebouw op te richten voor de agrarische bedrijfsvoering. Verder dient – om een bouwtitel te verwerven – er daadwerkelijk gesloopt te worden. Dat betekent dat vergunde, maar nog niet gerealiseerde gebouwen of al gesloopte gebouwen niet gebruikt kunnen worden om een bouwtitel te verwerven.	
3.10	***RuvoRu***	***Proces***	**Registratie bouwtitels en bouwlocaties** In de huidige praktijk van RuvoRu wordt geen centrale registratiesysteem bijgehouden van bouwtitels en bouwlocaties.	Toepassing van de RuvoRu-regeling vindt in de regel op individueel niveau plaats: iemand wil gebouwen slopen en daarvoor in de plaats een nieuwe woning realiseren. Vaak gebeurt dat op locatie, soms kan iemand een bouwtitel verwerven en wordt medewerking verzocht om elders een woning te bouwen. Meestal dus op individuele basis en in de meeste gevallen binnen één gemeente. Op regionaal of provinciaal niveau vindt geen centrale registratie plaats. Met een centrale registratie zou de realisatie van bouwtitels op andere dan de slooplocaties soepeler kunnen verlopen. Bovendien zou daarbij het gemeentegrensoverschrijdend benutten van bouwtitels vergemakkelijkt kunnen worden. Door een centrale registratie kunnen sloopsituaties en bouwtitels ook worden geregistreerd. Ervan uitgaande dat gemeenten bevoegd gezag blijven, zouden	*Ons advies is om een Zeelandbrede registratie van slooplocaties, bouwtitels en bouwlocaties in te voeren. Het ligt voor de hand deze registratie onder te brengen bij de provincie met een meldplicht voor gemeenten. Deze gegevens vormen waardevolle informatie voor periodieke monitoring.*

				geïnteresseerden zich met sloop- en/of bouwinitiatieven kunnen melden bij de gemeente. In een dergelijk systeem kunnen eigenaren van te slopen gebouwen de voorgenomen sloop melden en zo een bouwtitel veilig stellen. Omgekeerd kunnen grondeigenaren geschikte locaties voor realisatie van bouwtitels aanmelden. Daardoor kunnen vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd en kunnen initiatieven aan de voorkant worden getoetst, waardoor de verdere afhandeling sneller en soepeler kan verlopen en er minder onduidelijkheid kan ontstaan. Een dergelijke registratie vergt echter wel een projectorganisatie. Als een adviesteam wordt ingesteld, zou deze taak bij het secretariaat van de adviesteam kunnen worden ondergebracht. Dat secretariaat zou vanuit de provincie of vanuit de gemeenten kunnen worden bemenst.	
ROOD-VOOR-GROEN-REGELING					
4.1	***RovoGr***	***Doelen***	***Concretisering doelen*** In de Omgevingsvisie is aangegeven dat een landgoed wordt aangelegd met bepaalde landschapswaarden, dat voor een groot deel openbaar toegankelijk is. In de Omgevingsverordening wordt geen ambitie benoemd met betrekking tot de te realiseren doelen.	Nieuwe landgoederen en buitenplaatsen zijn bijzondere elementen in het landschap, die als het goed is een toegevoegde waarde hebben voor natuur en landschap. Het is gewenst dat op doelenniveau de ambitie van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen wordt benoemd.	*Ons advies is om de doelen van de RovoGr-regeling nader uit te werken binnen de kaders van het provinciaal beleid: het leveren van een bijdrage aan de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen met betrekking tot landschap, natuur en/of bosontwikkeling en cultuurhistorie, zoals beschreven in de Zeeuwse Omgevingsvisie en de Zeeuwse Bosvisie. Belangrijk is dat de nieuwe landgoederen en buitenplaatsen bijdragen aan de*

					versterking van het landschap in de provincie.
4.2	***RovoGr***	***Criteria***	***Inpassing landgoed of buitenplaats in de omgeving*** De RovoGr-regeling bevat geen criteria waarmee een goede inpassing van het nieuwe landgoed of de buitenplaats in de omgeving wordt geborgd.	Behalve de doelstelling dat nieuwe buitenplaatsen en landgoederen een bijdrage dienen te leveren aan de provinciale beleidsdoelstellingen op het gebied van natuur en landschap, is ook belangrijk dat een nieuwe ontwikkeling goed past in het omliggende landschap. Enerzijds kan met nieuwe landgoederen en buitenplaatsen een nieuw landschap worden gecreëerd, zoals dat ook in de 18e eeuw op grote schaal is gebeurd, anderzijds is de vraag of ieder landschap en iedere locatie zich daarvoor lenen. In grootschalige open gebieden lijkt de realisatie van een nieuwe buitenplaats of nieuw landgoed in beginsel niet gewenst.	*Ons advies is om als voorwaarde op te nemen dat een nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats wordt gerealiseerd op passende locaties, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande natuur- en landschapswaarden en dat het ontwerp en de inrichting qua natuur en landschap goed aansluiten bij de omgeving en daar een meerwaarde vormen. Bestaande ecologisch waardevolle en karakteristieke landschappen bieden in beginsel geen ruimte voor nieuwe landgoederen, tenzij de bestaande kwaliteiten worden gerespecteerd en versterkt. De provinciale Bosvisie biedt goede aanknopingspunten voor nieuwe landgoederen. Die meerwaarde kan aanvullend ook gelegen zijn in het creëren van een uitloopgebied voor bewoners van een aangrenzende kern.*
4.3	***RovoGr***	***Criteria***	***Kwalitatieve eisen inrichting*** De RovoGr-regeling stelt geen kwalitatieve eisen aan de inrichting van het nieuwe landgoed of de nieuwe buitenplaats.	Nieuwe landgoederen en buitenplaatsen hebben ruimtelijk een belangrijke betekenis in de kwaliteit van het landelijk gebied. Het zijn qua oppervlakte en uitstraling belangrijke elementen in het landschap.	*Ons advies is om duidelijke en hoge eisen te stellen aan het ontwerp en de inrichting van de nieuwe situatie. Het ontwerp van een nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats is een integrale ontwerpopgave, waarbij de ligging van de ontwikkeling, de inbedding in het landschap, de ecologische kwaliteiten, het landschapsarchitectonische en stedenbouwkundig concept, het ontwerp van de nieuwe bebouwing, in onderlinge samenhang leiden tot*

					een integraal hoogwaardig ontwerp. Wij adviseren om het kwaliteitsteam daarbij om advies te vragen. *Overwogen kan worden het beheer van nieuwe landgoederen onder te brengen bij Het Zeeuws Landschap.*
4.4	***RovoGr***	***Criteria***	**Oppervlakte- en inhoudseisen** In de Omgevingsverordening is de volgende maatvoering opgenomen: • Totale oppervlakte landgoed/buitenplaats: minimaal 1,5 ha • Oppervlakte niet-openbaar (privéruimte: maximaal 0,3 ha bij een totale oppervlakte van 1,5 ha (20%) • Oppervlakte bebouwing: maximaal 450 m^2 (3%, bij een totale oppervlakte van 1,5)	De minimale oppervlaktemaat voor een nieuw landgoed of een nieuwe buitenplaats is relatief klein. In het verleden (2011) hanteerde de provincie een minimale oppervlakte van 5 ha voor een nieuw landgoed. Waarschijnlijk is deze oppervlakte verkleind om niet een te hoge drempel op te werpen voor de realisatie van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen. In bijlage 4 wordt inzicht gegeven in de oppervlakteverdeling aan de hand van twee schematische weergaves en twee praktijkvoorbeelden, met één woning per landgoed van 1,5 ha en één met een twee woningen per landgoed van 1,5 ha. Uit de uitgevoerde indicatieve berekeningen blijkt dat financieel zowel voor één als voor twee woningen op een landgoed van 1,5 ha gemiddeld gezien sprake is van een financieel aanvaardbare situatie. Aanvullend is echter de vraag in hoeverre ruimtelijk gezien op een oppervlakte van 1,5 ha sprake is van een landgoed of buitenplaats. Bovendien is de vraag of qua ruimtelijke verhoudingen meerdere woningen op een landgoed van 1.5 ha moeten worden toegelaten. In onze	*Een minimale oppervlakte van 5 ha per landgoed betekent een substantiëler impuls in natuur en landschap en betekent een betere verhouding rood/groen dan bij een landgoed van 1,5 ha. Wij adviseren de minimale oppervlakte van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen te vergroten tot 5 ha.*

				ogen is een landgoed van 1,5 ha erg klein, om de sfeer van een landgoed of buitenplaats te creëren. Dat wordt ook geïllustreerd door de voorbeelden uit bijlage 5. Als ook in de toekomst zou worden uitgegaan van een minimale oppervlakte van 1,5 ha, is het niet gewenst daarop meer dan één woning toe te staan, om onevenredige verstening te voorkomen. Daar komt bij dat voor een landgoed of buitenplaats woongebouwen met een zekere allure wenselijk zijn. Als binnen de maximale bebouwingsmaten twee of meer woningen gerealiseerd worden, is daarvan geen sprake.	
4.5	***RovoGr***	***Criteria***	***Openbare toegankelijkheid*** Een groot deel van het landgoed (80%) moet openbaar toegankelijk zijn. Daarbij is geen voorwaarde opgenomen over de wijze van ontsluiting.	In de praktijk kan met een minimum aan padlengte worden voldaan aan de eis van openbare toegankelijkheid. 80% openbare toegankelijkheid zou moeten betekenen dat het landgoed of de buitenplaats van een padennetwerk is voorzien, dat aantrekkelijke wandelmogelijkheden biedt.	*Wij adviseren in de criteria op te nemen, dat de openbare toegankelijkheid impliceert, dat een padennetwerk wordt gerealiseerd over het terrein, waardoor het landgoed of de buitenplaats voldoende door het publiek beleefd kan worden. Voorkomen dient te worden dat alleen een minimale padlengte langs de rand van het terrein wordt gerealiseerd. Overwogen kan worden een minimale padlengte per ha op te nemen. Daarbij dient een goed evenwicht te worden gevonden tussen realisatie van gewenste natuurwaarden en openbare toegankelijkheid. Een optie is om het beheer van het Wandelnetwerk onder te brengen bij Wandelnetwerk Zeeland.*

4.6	***RovoGr***	***Criteria***	***Privéruimte binnen totale oppervlakte*** In de RovoGr-regeling is een minimale oppervlakte van 1,5 ha opgenomen voor een nieuw landgoed of nieuwe buitenplaats. Daarbij is niet aangegeven of deze oppervlakte volledig met natuur of bos moet worden ingericht, of dat ook het erf en de privéruimte onderdeel uitmaken van deze oppervlakte.	Aangezien maximaal 20% van de oppervlakte aan de openbaarheid mag worden onttrokken, kan worden geconcludeerd dat het erf 20% van de minimale oppervlakte mag beslaan. Voor een landgoed van 5 ha is dat een ha. Dat betekent dat de oppervlakte bos en natuur minimaal 4 ha bedraagt.	*Wij adviseren om expliciet aan te geven dat van de minimale oppervlakte van 5 ha nieuw landgoed of nieuwe buitenplaats maximaal 1 ha privéruimte mag zijn en dat minimaal 4 ha uit bos of natuur moet bestaan.*
4.7	***RovoGr***	***Criteria***	***Terreintypen*** Uitgangspunt is dat een aaneengesloten natuur- en landschapsontwikkeling wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld door de realisatie van bos.	De regeling maakt niet duidelijk welke terreintypen onderdeel kunnen zijn van de minimale oppervlakte van 4 ha natuur- en landschapsontwikkeling.	*Wij adviseren aan te geven welke terreintypen mogelijk zijn binnen de re realiseren oppervlakte natuur- en landschapsontwikkeling: in ieder geval bos, natuurgebied (ook open natuur en natuurlijk grasland), natuurlijke waterpartijen. Wij gaan ervan uit dat dierenweides geen onderdeel uitmaken van de natuur- en landschapsontwikkeling.*
4.8	***RovoGr***	***Criteria***	***Aantal woningen*** Opvallend is dat het aantal wooneenheden niet is vastgelegd.	*Met het oog op het begrenzen van de ruimtelijke effecten en het accent op de meerwaarde voor natuur en landschap van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen, is het gewenst dat een maximum wordt gesteld aan het aantal woningen.*	*Wij adviseren ook voor nieuwe landgoederen en buitenplaatsen een maximumaantal woningen op te nemen. Gelet op de gewenste allure en het voorkomen van versnipperde bebouwing, adviseren wij per 5 ha uit te gaan van maximaal drie woningen. Voor de toelaatbare bebouwingsmaten kan de maatvoering uit het geldende beleid kunnen worden aangehouden (900 m3 per ha).*
4.9	***RovoGr***	***Criteria***	***Relatie met de omgeving*** De RovoGr-regeling bevat geen criteria met betrekking de inpasbaarheid van de functie in de omgeving.	Nieuwe landgoederen en buitenplaatsen hebben in het algemeen een aanzienlijke impact op de fysieke leefomgeving. In dat licht is het in onze ogen noodzakelijk een	*Ons advies is om de nodige planologische criteria op te nemen:* • *Onderbouwing dat het nieuwe landgoed of de nieuwe*

				aantal voorwaarden te stellen aan de realisatie van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen wat betreft de inpassing in de omgeving.	*buitenplaats op een passende locatie wordt gerealiseerd.* • *Onderbouwing dat sprake is van een goed woon- en leefklimaat.* • *Onderbouwing dat de agrarische bedrijfsvoering in de omgeving niet onevenredig wordt geschaad door de bouwtitel.* • *Onderbouwing dat omgevingsfactoren geen belemmering zijn voor de beoogde functie.* • *Onderbouwing dat de ontwikkeling ruimtelijk past in de omgeving en goed wordt ingepast.* • *Parkeren vindt plaats op eigen terrein.* • *Ontsluiting kan goed en verkeersveilig plaatsvinden.*

Bijlage 1 Historische context beleidskader

Inleiding

Het beleid voor de drie regelingen voor kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied is in de loop van de tijd een aantal keren aangepast. In deze bijlage wordt kort ingegaan op het voorheen geldende beleidskader.

Historische context

Historische context

De huidige regelgeving in de provinciale omgevingsverordening vloeit voort uit het streekplan van 1997 en de provinciale ruimtelijke verordening van 2011. In de provinciale verordening van 2011 (ingetrokken per 14-11-2012) is een uitgebreide beschrijving van de regelingen opgenomen. De regeling zoals opgenomen in 2011 biedt inzicht in de onderliggende provinciale doelstellingen. Het realiseren van nieuwe bebouwing wordt daar expliciet gekoppeld aan de voorwaarde dat er gelijktijdig een investering in omgevingskwaliteit moet plaatsvinden. Als algemene voorwaarden voor woonfuncties in het buitengebied wordt gesteld: het opstellen van een beeldkwaliteitsplan conform denkstappen beeldkwaliteit uit het omgevingsplan, een afweging omgevingskwaliteiten en eisen aan de woning op het gebied van o.a. energiezuinigheid. Dit geeft weer dat beeldkwaliteit, omgevingskwaliteit en duurzaamheid onderliggende doelen zijn.

Rood voor rood

Cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en buitenplaatsen kwamen via deze regeling in aanmerking voor herbouw, uitbreiding, splitsing in meerdere wooneenheden en benutting voor wonen, zorgen en verpleging. Dit om cultuurhistorische waardevolle gebouwen en buitenplaatsen te beschermen en behouden. Een boerderijeninventarisatie is hieraan voorafgegaan op basis waarvan de bebouwing is opgedeeld in categorieën, een deel daarvan kwam in aanmerking. In de verordening wordt een verwijzing gemaakt naar een regeling uit het streekplan van 1997 waar deze mogelijkheid ook al werd geboden.

Voor bebouwing die niet cultuurhistorisch waardevol is maar ook niet detonerend werd ook de mogelijkheid geboden om de voormalige bedrijfswoning te verbinden met voormalige bedrijfsgebouwen om zo voldoende volume te genereren voor duurzame bewoning. Daarbij werd aanvullend de mogelijkheid geboden om dit grotere volume in te zetten voor splitsing in twee burgerwoningen. Bij detonerende bebouwing werd dit niet wenselijk geacht en wordt verwezen naar de Ruimte voor Ruimte regeling.

Nieuwe bebouwing is enkel toegestaan samengaand met een investering in omgevingskwaliteit, op een landgoed en in een landelijke bebouwingsconcentratie mits het landschappelijke en stedenbouwkundige meerwaarde oplevert. De bijbehorende historische regelingen worden hierna beschreven.

Ruimte voor Ruimte

Als eerste voorwaarde wordt wederom ruimtelijke kwaliteitswinst genoemd: '*Als er in termen van ruimtelijke kwaliteit, waaronder wordt verstaand gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, in een totaalaanpak op projectniveau winst wordt geboekt dan wil de provincie het principe van ruimte voor ruimte bevorderen*'. Het principe van verevening wordt toegepast, tevens wordt aangegeven dat in veel gevallen maatwerk nodig is bij grootschalige projecten. Er worden verschillende onderdelen die onder de noemer Ruimte voor Ruimte vallen uitgewerkt: 'woonparken', 'sloop van niet cultuurhistorisch waardevolle vrijkomende bebouwing', 'het realiseren van nieuwe bebouwing', 'nieuwe landgoederen' en 'landelijke bebouwingconcentraties'.

Uit de voorwaarden voor RvR bij sloop van niet cultuurhistorisch waardevolle bebouwingsconcentraties wordt als voorwaarde ruimtelijke kwaliteitswinst genoemd, dat moet worden aangetoond in de ruimtelijke onderbouwing. Tevens moet worden aangetoond dat CHW-bebouwing niet verloren mag gaan en worden eisen gesteld aan het voorkomen van heroprichting en het niet opnieuw uitvoeren van agrarische activiteiten, afname bouwvolume op locatie en afname van het totale bouwvolume. Voor de realisatie van een woning of bouwkavel werd een tegenprestatie met een oppervlakte van 850 m² of 0,5 hectare glas (of andere vergelijkbare bedrijfsbebouwing) gevraagd. Er worden maximaal 3 compensatiewoningen toegestaan, tenzij kan worden aangetoond dat e.e.a. financieel niet haalbaar is. Ook wordt gesteld dat compensatie in

principe op de locatie zelf moet plaatsvinden, als dat vanwege landschappelijke, natuurlijke of cultuurhistorische waarden niet mogelijk is wordt in overleg een passende vervangende locatie gezocht.

Landgoederen

De ‘landgoederenregeling’, ook wel ‘rood voor groen’ heeft tot doel om te komen tot, door de particuliere sector, betaalde natuur- en landschapsontwikkeling. De openbare toegankelijkheid en groene inrichting zijn inzet van de verevening. Waarbij de volgende eisen worden gesteld:

- Per regio beschreven omgevingskwaliteiten en strategieën zijn richtinggevend voor bepalen van geschikte locaties;
- Openbare toegankelijkheid van het landgoed, max. 1 hectare mag aan de openbaarheid worden onttrokken;
- Eén woongebouw van allure met een hoge architectonische kwaliteit en maximale omvang van 4500 m³ (meerdere woningen toegestaan in gebouw om kosten te kunnen dragen);
- Indien de 4500 m³ wordt verdeeld over meerdere losstaande woningen dan moet voor iedere extra losstaande woning één hectare extra groen worden gerealiseerd.

De ‘historische regeling’ is uitgebreider dan de huidige regeling en biedt goed inzicht in de beoogde provinciale doelen. Namelijk het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit (landschap en natuur) en behoud van (cultuurhistorisch) waardevolle panden. Deze interpretatie van de provinciale doelen zal, bij gebrek aan een eenduidige beschrijving van de huidige doelen, in de evaluatie en de aanbevelingen worden meegenomen. Door soepel om te gaan met het verbinden van voormalige bedrijfswoningen met voormalige bedrijfsgebouwen werd tevens mogelijk gemaakt dat men in niet detonerende (maar ook niet cultuurhistorische waardevolle) duurzaam kon blijven wonen. Dit is met de huidige regelgeving komen te vervallen. Deze historische analyse vormt belangrijke input voor de analyse van de huidige regelgeving.

Bijlage 2 Provinciaal beleid ruimtelijke kwaliteit landelijk gebied

In deze bijlage wordt het provinciaal beleid op basis van de Omgevingsvisie beschreven met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Daarbij wordt ingegaan op de onderwerpen erfgoed, landschap en natuur.

Erfgoed
Met betrekking tot het erfgoed worden als doelen gesteld:
- behoud en ontwikkeling van erfgoed wordt behouden en ontwikkeld en dat het bereikbaar en toegankelijk is;
- erfgoed is uitgangspunt bij ruimtelijke ontwikkelingen;
- erfgoed wordt optimaal benut voor economische en sociale activiteiten.

Daarbij worden de volgende acties benoemd:
- duurzaam (her)gebruik en instandhouding/restauratie van erfgoed, zoals monumentale en cultuurhistorisch waardevolle gebouwen, elementen en structuren;
- behoud van cultuurhistorisch waardevolle boerderijen;
- erfgoed benutten bij ruimtelijke ontwikkelingen;
- toeristische bedrijven en organisaties benutten economische ontwikkelingsmogelijkheden van erfgoed als toeristisch product.

Landschap
Met betrekking tot het landschap worden in de Zeeuwse Omgevingsvisie onder andere als doelen benoemd:
- behoud en beleefbaarheid van landschappelijke, cultuurhistorische en aardkundige kern-kwaliteiten;
- sturing op gewenste ontwikkelingen in het Zeeuwse landschap;
- de harde scheiding tussen donkergroene functies en rode functies vervagen, en biodiversiteit en behoud van landschappelijke en cultuurhistorische waarden als autonome opgave worden meegenomen in ontwikkelingen.

Belangrijk instrument voor de ontwikkeling van bos en natuur is de Zeeuwse Bosvisie, met zoekgebieden en uitsluitingsgebieden. De zoekgebieden worden nog uitgewerkt in stimuleringsgebieden. Aanvullend worden de volgende relevante acties voor het landschapsspoor benoemd:
- beschermen van bestaande landschappelijke, cultuurhistorische en aardkundige kernkwaliteiten;
- opstellen van een maatwerkaanpak voor vrijkomend agrarisch vastgoed;
- opzetten van een monitoringssysteem voor het volgen van de kernkwaliteiten van het Zeeuwse landschap;
- communiceren en informeren over het landschap en het uitvoeren van onderhoud aan het landschap;
- borgen van landschappelijke inpassing;
- opstellen van een nieuwe nota grondbeleid;
- opstellen landschapsvisie met ontwikkelingskader;
- aanwijzen stimuleringsgebieden voor landschapsontwikkeling.

Natuur
Wat betreft het onderwerp natuur zijn de volgende doelen relevant voor de beleidsregelingen:
- herstel biodiversiteit, onder andere op particuliere terreinen in de vorm van natuurterreintjes, inrichting van voormalige boerenerven, etc.;
- natuurverbreding: versterken relatie tussen natuur en economie.

Daarbij zijn onder andere de volgende acties geformuleerd:
- opstellen routekaart biodiversiteit;
- uitvoering Natuurvisie en nota Natuurbeleving.

Bijlage 3 Mogelijkheden fondsvorming

In het kader van de beleidsevaluatie van het beleid voor de mogelijke realisatie van kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied is onderzocht in hoeverre fondsvorming kan worden ingezet in de plaats van het benutten van bouwtitels om te komen tot versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied. Deze optie zou voor de Ruvoru-optie kunnen worden toegepast. Voor Rovoro en Rovogr is de woningbouw inherent verbonden met de beleidsoptie. Instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen of de realisatie van nieuwe landgoederen uit een fonds, zonder de realisatie van woningen, is niet reëel.
In deze bijlage wordt onderzocht in hoeverre fondsvorming zou kunnen dienen ter financiering van de sloop van overtollige bebouwing, zonder bouwtitels voor woningen uit te geven, binnen de kaders van de Omgevingswet.
Op grond van de Omgevingswet bestaan twee grondslagen voor het verhalen van financiële bijdragen in het kader van fondsvorming, namelijk de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling (13.22 Ow) en de financiële bijdrage kwaliteitsverbetering (13.13 Ow). Daarnaast kunnen ook financiële bijdragen worden verhaald op basis van het compensatiebeginsel. Hierna worden deze drie sporen separaat toegelicht.

1. Financiële bijdrage gebiedsontwikkeling

Algemeen

De financiële bijdrage gebiedsontwikkeling betreft “een financiële bijdrage aan kosten van ontwikkelingen die niet onder kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied”. Bij in een algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten (artikel 8.20 Omgevingsbesluit) kan zo’n financiële bijdrage gebiedsontwikkeling worden gevraagd. De bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten omvatten de kostenverhaalplichtige activiteiten (zie Bijlage 1), maar ook andere activiteiten, zoals de opwekking van duurzame energie (zie Bijlage 2).

De ontvangen bijdragen mogen worden besteed aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van woon- en werkgebieden en de aanleg van andere belangrijke maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie, sport, waterberging, infrastructuur, etc.

De grondslag voor de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling ligt in een Omgevingsvisie of een programma. Belangrijk uitgangspunt is dat er een verband is tussen de betalende activiteit en de gebiedsontwikkeling. De Omgevingsvisie of het programma moet daarom:

- het gebied omschrijven of aangeven dat ontwikkeld wordt;
- het verband aangeven tussen de activiteit en de ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen;
- ingaan op de financiering van de ontwikkeling;
- een indicatie geven van de gewenste bijdrage;
- ingaan op de planning en realisatie van de ontwikkeling.

Door middel van een overeenkomst (privaatrechtelijk spoor) kan de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling bij een wijziging van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit voor een aangewezen activiteit worden overeengekomen.

Toepassing

De provincie kan financiële bijdragen voor gebiedsontwikkeling verhalen wanneer hiervoor een grondslag wordt gecreëerd in de Omgevingsvisie of een programma. Het is van belang dat er sprake is van een functionele samenhang tussen de betalende activiteit en de ontvangende activiteit. Een betalende activiteit kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van woningen, bedrijven of recreatieterreinen zijn. Een ontvangende activiteit kan een bestedingsdoel zijn ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (zoals sloop van overtollige bebouwing). Omdat sprake dient te zijn van een functionele samenhang tussen de betalende activiteit en de ontvangende activiteit, is de toepassing van de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling op provinciaal niveau lastig. Wanneer wordt gekozen om voor bepaalde kostenverhaalplichtige activiteit in de provincie een bijdrage te verhalen en deze bijdrage op een willekeurige plek (in het buitengebied) van de provincie te besteden, is de relatie

tussen de betalende activiteit en de ontvangende activiteit niet heel sterk. Zo valt bijvoorbeeld lastig te onderbouwen waarom een woningbouwontwikkeling in Zeeuws-Vlaanderen bij dient te dragen aan sloop van overtollige bebouwing in Schouwen-Duiveland. Wat de relatie tussen de betalende en ontvangende activiteit wat sterker zou kunnen maken, is wanneer de bestedingsdoelen worden gekoppeld aan een centraal provinciaal doel, zoals het Natuurnetwerk Zeeland[3]. Daarmee kan echter geen wezenlijke bijdrage worden geleverd aan de sloop van overtollige gebouwen in het gehele landelijk gebied.
Anderzijds kan op beleidsniveau wel worden gemotiveerd dat voor het realiseren van niet primair aan het buitengebied gebonden functies en gebouwen in het landelijk gebied worden gerealiseerd die een inbreuk maken op de ruimtelijke kwaliteit. Als daarvoor (net als eerder met de vereveningsbijdragen) een bijdrage wordt gevraagd, die elders in het landelijk gebied wordt ingezet om de ruimtelijke kwaliteit te versterken, is dat beleidsmatig zeker verdedigbaar.

Tegen deze achtergrond kan de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling in beginsel als vervanging dienen van het toekennen van bouwtitels voor woningen in het landelijk gebied als stimulans om overtollige gebouwen te slopen, als beleidsmatig de relatie tussen de bijdrage en de besteding goed wordt veranderd.

2. Financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

Algemeen

De financiële bijdrage kwaliteitsverbetering is een nieuw instrument onder de Omgevingswet. Op basis van dit instrument kan bij kostenverhaalplichtige activiteiten (en dus niet de andere activiteiten uit artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit), aanvullend op het regulier kostenverhaal, een extra financiële bijdrage worden gevraagd voor categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hiervoor geldt een aantal voorwaarden.

Ten eerste geldt dat de categorieën ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage wordt gevraagd in het omgevingsplan aangewezen dienen te worden. Voorwaarde hierbij is dat de categorieën ontwikkelingen overeenkomen met de categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zoals genoemd in het Omgevingsbesluit artikel 8.21 (zie ook Bijlage 3). Een voorbeeld hiervan is: "*de wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing en het herstellen of aanvullen van landschappelijke elementen*" (artikel 8.21, lid 1, onder a). Met dit bestedingsdoel zou een sloopopgave in het buitengebied kunnen worden ge(co)financierd.

Ten tweede geldt dat in het omgevingsplan per kostenverhaalplichtige activiteit bepaald dient te zijn welke bijdrage voor welke categorie wordt geheven. Hierbij geldt de voorwaarde dat sprake dient te zijn van een functionele samenhang tussen de activiteit en de ontwikkeling. Bij functionele samenhang kan in ieder geval geen sprake zijn van toerekenbaarheid. Indien wel sprake is van toerekenbaarheid, is de regeling van kostenverhaal (bovenwijkse voorzieningen) namelijk van toepassing. Op grond van de wet geldt dat de bekostiging van de ontwikkeling niet anderszins verzekerd mag zijn (bijvoorbeeld via kostenverhaal, subsidies of heffingen). Ook wanneer slechts een deel van de kosten van de ontwikkeling anderszins verzekerd is, kan voor het resterende deel geen financiële bijdrage gevraagd worden.

Toepassing

De financiële bijdrage kwaliteitsverbetering wordt vastgelegd in het omgevingsplan. Dit maakt dit instrument op voorhand niet geschikt voor toepassing door de provincie, maar zou op gemeentelijk niveau mogelijk wel kunnen worden toegepast. Daarbij moet echter – nog meer dan bij de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling – sprake zijn van een functionele relatie tussen 'betalende activiteit' en bestedingsdoel.

3. Het compensatiebeginsel

Algemeen

[3] https://www.zeeland.nl/natuur-en-landschap/natuurnetwerk-zeeland

Naast de eerdergenoemde mogelijkheden voor fondsvorming, kan ook het compensatiebeginsel relevant zijn. Het compensatiebeginsel houdt samengevat het volgende in:

- Vanuit vastgesteld beleid moet een initiatief voldoen aan bepaalde voorwaarden;
- De basis is dat met het te realiseren bouwplan invulling wordt gegeven aan de invulling/uitvoering van de gestelde voorwaarde(n);
- Op het moment dat de initiatiefnemer aantoonbaar niet kan voldoen aan één of meerdere voorwaarde(n) kan hij/zij verplicht worden een bijdrage te doen aan een fonds, dat zich richt op hetzelfde domein als waarvoor de voorwaarde van toepassing is.

Een voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld de verplichting om per woning bijvoorbeeld één parkeerplaats te realiseren. Op het moment dat er aantoonbaar fysiek geen ruimte is om parkeerplaatsen te realiseren in de gebiedsontwikkeling kan deze initiatiefnemer verplicht worden een financiële bijdrage te doen aan een parkeerfonds. Hetzelfde geldt voor een waterbergingseis, de groene inpassing van bebouwing in het buitengebied of het voldoen aan een eis ten aanzien van de beleidsmatig voorgeschreven woningbouwprogrammering (sociale huur).

Toepassing

Op grond van het compensatiebeginsel kunnen financiële bijdragen worden verhaald. De basis hiervoor ligt in vastgesteld beleid, eventueel in combinatie met borging in de omgevingsverordening. Zo kunnen in een beleidsstuk (visie, programma) doelen voor de versterking van het buitengebied worden geformuleerd. Wanneer sprake is van een ontwikkeling waarmee afbreuk aan die doelen wordt gedaan, kan ter compensatie een financiële bijdrage worden gevraagd. Deze regeling kan tevens in de omgevingsverordening worden vastgelegd.

Net als bij de vrijwillige financiële bijdrage geldt dat een relatie tussen de betalende activiteit en het bestedingsdoel dient te bestaan. De betaling dient immers ter compensatie van de gevolgen van de ontwikkeling. Ook voor een compensatiefonds valt daarom lastig te motiveren dat wanneer een ontwikkeling afbreuk doet aan landschappelijke waarden in het buitengebied in Zeeuws-Vlaanderen dit gecompenseerd kan worden met een investering in het landschap (zoals sloop van overtollige bebouwing) in Schouwen-Duivenland. Ook hier is het sterker als de compensatie-eis gekoppeld zou worden aan het instandhouden en versterken van het Natuurnetwerk Zeeland (een dergelijke systematiek past de provincie Limburg ook toe, zie ook ‘Voorbeelden – Natuurcompensatie provincie Limburg). Van het Natuurnetwerk zou immers gemotiveerd kunnen worden dat het om een robuust netwerk gaat. Wanneer afbreuk wordt gedaan op één locatie in het netwerk, wordt de sterkte van het netwerk als geheel verminderd. In het Natuurnetwerk Zeeland kan echter geen substantiële bijdrage worden geleverd aan de sloop van overtollige gebouwen. Net als de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling zou het compensatiebeginsel in beginsel toegepast kunnen worden, als beleidsmatig goed onderbouwd wordt dat de aantasting van de ruimtelijke kwaliteit of het karakter van het landelijk gebied aan de ene kant wordt gecompenseerd met de sloop van gebouwen aan de andere kant.

Conclusie

Voor de provincie is het in beginsel mogelijk om via twee sporen financiële bijdragen te verhalen: via de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling of via het compensatiebeginsel. Het verhalen van financiële bijdragen kwaliteitsverbetering is voor de provincie niet mogelijk, omdat de grondslag hiervan in het omgevingsplan ligt. Op gemeentelijk niveau is dit wel mogelijk.

Voor de toepassing van de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling en het compensatiebeginsel zijn verschillen in toepassing te benoemen. Zo bestaat er een verschil in de grondslag voor fondsvorming. De grondslag voor de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling ligt in de Omgevingsvisie of een programma. De grondslag voor de compensatieplicht kan ook in een ander beleidsdocument liggen en eventueel geborgd worden in de omgevingsverordening. Daarnaast is sprake van een verschil in activiteiten waarvoor een financiële bijdrage kan worden verhaald. Financiële bijdrage gebiedsontwikkeling kan bij iedere kostenverhaalplichtige activiteit (en activiteiten waarvoor bijdragen kunnen worden gevraagd[4]) worden overeengekomen. Een compensatieplicht geldt enkel bij ontwikkelingen die niet aan vastgesteld beleid voldoen. De mogelijkheid

[4] Artikel 8.20 Omgevingsbesluit

om met het compensatiebeginsel financiële bijdragen op te halen is daarmee beperkter ten opzichte van de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling.

In alle drie de gevallen is de kans van slagen van het fonds afhankelijk van de vraag of de directe samenhang tussen een te betalen bijdrage en het bestedingsdoel – het slopen van gebouwen – kan worden onderbouwd. Het aantonen van een relatie tussen een betalende activiteit en ontvangende activiteit is, op provinciaal, maar ook op gemeentelijk niveau lastig, vanwege het schaalniveau en vanwege de functionele relatie.

Gelet op de noodzaak van het aantonen van de samenhang tussen een betalende activiteit en een ontvangende activiteit, geldt dat toepassing op provinciaal niveau van zowel de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling als de financiële bijdrage op basis van het compensatiebeginsel niet voor de hand ligt om de sloop van overtollige bebouwing in het buitengebied te (co)financieren.

Bijlage 4 Kosten en opbrengsten beleidsopties kleinschalige woningbouwlocaties in het landelijk gebied

De verschillende regelingen voor het verkrijgen van bouwtitels in het buitengebied verlangen een investering (voor de sloop van gebouwen, behoud van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en natuur- en landschapsinrichting) van een initiatiefnemer. Het is onduidelijk of de gevraagde inspanningen in balans zijn met het profijt, namelijk het verkrijgen van de bouwtitel. In deze notitie wordt op basis van enkele rekenvoorbeelden inzicht gegeven in de te verlangen tegenprestatie voor de ruimte-voor-ruimte-regeling en de rood-voor-groen-regeling en hoe deze tegenprestatie zich verhoudt met de waarde van de bouwtitel die hiertegenover staat. Daarmee kan worden beoordeeld of de tegenprestatie en de bouwtitel met elkaar in evenwicht zijn.

Bij de berekeningen die in deze bijlage worden uitgevoerd moeten wel enkele kanttekeningen worden gemaakt. Aan de uitgevoerde berekeningen mag geen absolute waarde worden toegekend. Het gaat om indicatieve berekeningen op basis van algemene kengetallen, die bijvoorbeeld geen rekening houden met de ligging, bouwkundige kwaliteit en onderhoudstoestand van gebouwen. Bovendien kunnen de gehanteerde kengetallen in de tijd fluctueren. Het gaat derhalve nadrukkelijk om globale en indicatieve modelberekeningen, waaraan geen absolute betekenis kan worden toegekend.

RUIMTE VOOR RUIMTE-REGELING

De ruimte voor ruimte-regeling gaat uit van de sloop van 500 m² schuur of de sloop van 0,5 hectare glas in ruil voor een bouwtitel voor één woning. Het is onduidelijk of deze te slopen oppervlaktes als tegenprestatie in verhouding staan met de opbrengsten uit de realisatie van (een) compensatiewoning(en). Hierbij is relevant dat de financiële prikkel voldoende is om eigenaren te verleiden oude opstallen te slopen, maar anderzijds is van belang dat de – in beginsel ongewenste – bouw van een woning in het buitengebied niet te eenvoudig mogelijk wordt gemaakt.

De provincie Zeeland heeft indicatieve normbedragen aangereikt als basis voor een financiële toetsing van de met het provinciaal beleid geboden mogelijkheden. Het gaat hierbij om bandbreedtes van vastgoedwaardes, sloopkosten per type agrarische opstal en de waarde van bouwrijpe woonkavels. Deze normbedragen zijn in deze notitie gebruikt om de op dit moment te verlangen inspanning te toetsen aan de waarde die een bouwtitel oplevert. Met name voor de waarde van de het agrarische vastgoed (afhankelijk van het bouwjaar) en de waarde van bouwrijpe bouwkavels (afhankelijk van de ligging binnen de provincie) zijn de bandbreedtes groot. Om een indicatie te krijgen van de financiële haalbaarheid van de gevraagde inspanning (het slopen van agrarisch vastgoed) en de verhouding tussen opbrengsten en kosten, zijn globale berekeningen gemaakt van de totale opbrengsten en kosten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende berekeningen:

- Variant 1: Lage vastgoedwaarde (ondergrens bandbreedte) – gemiddelde opbrengsten (50% bandbreedte)
- Variant 2: Hoge vastgoedwaarde (bovengrens bandbreedte) – Lage opbrengsten (0% bandbreedte)
- Variant 3: Gemiddelde vastgoedwaarde (gemiddelde bandbreedte) - gemiddelde opbrengsten (50% bandbreedte)
- Variant 4: lage vastgoedwaarde (ondergrens bandbreedte) – hoge opbrengsten (100% bandbreedte)
- Variant 5: Hoge vastgoedwaarde (bovengrens bandbreedte) – gemiddelde opbrengsten (50% bandbreedte).

Deze varianten geven een goed beeld van de verschillende mogelijke scenario's die zich in de praktijk voor kunnen doen. Vanzelfsprekend is de variant met de hoge vastgoedwaarde en lage opbrengsten (variant 2) de variant met het slechtste financiële resultaat. Deze variant is het moeilijkst financieel sluitend te maken. Voor de variant met de lage vastgoedwaarde en de hoge opbrengsten (variant 4) is de opbrengstpotentie het grootst. Door de ruime bandbreedtes kan er sprake zijn van grote financiële verschillen tussen de diverse varianten. Dat zal ook in de praktijk zo zijn. Uiteraard zijn er ook andere varianten mogelijk, maar de resultaten van andere varianten zullen zich binnen de bandbreedtes van deze vijf varianten bevinden. Naar verwachting zullen in de praktijk de meeste gevallen vergelijkbaar zijn met de varianten met gemiddelde opbrengsten en minder vaak de extremen betreffen. Hierbij moet vermeld worden dat de onderstaande

berekeningen slechts indicatieve berekeningen betreffen die bedoeld zijn om de relatie tussen kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken.

Een variant kan als financieel haalbaar gezien worden indien de ontwikkelmarge minstens 10% bedraagt. Dit percentage kan gezien worden als dekking voor het risico en algemene kosten voor een initiatiefnemer. Indien de ontwikkelmarge in alle varianten de 10% overstijgt, kan gesteld worden dat de tegenprestatie (de omvang van het te slopen agrarische vastgoed) te laag is. Op locaties binnen de provincie waar de woningmarkt het minst sterk is, en de opbrengsten lager liggen, zal het lastig zijn om de te verwachten tegenprestatie te kunnen behalen. Voor deze locaties (passend bij variant 2) is maatwerk een meer voor de hand liggende optie. Idealiter zouden de overige vier varianten financieel haalbaar moeten zijn.

ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

Voor de vastgoedwaardes en sloopkosten wordt uitgegaan van de onderstaande bandbreedtes per type bebouwing. Deze normbedragen zijn door de provincie Zeeland aangeleverd. De geel gearceerde bedragen betreffen schattingen aangezien hiervoor door de provincie geen normbedragen zijn aangeleverd.

Kosten	Vastgoedwaarde		Sloopkosten[5]	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Kassen	€ 20,- per m²	€ 25,- per m²	€ 5,- per m²	€ 5,- per m²
Traditionele kleine schuur	€ 80,- per m²	€ 140,- per m²	€ 25,- per m²	€ 45,- per m²
Varkensstal	€ 80,- per m²	€ 140,- per m²	€ 40,- per m²	€ 55,- per m²
Mestkelder	€ 80,- per m²	€ 140,- per m²	€ 65,- per m²	€ 80,- per m²
Ligboxenstal	€ 80,- per m²	€ 140,- per m²	€ 25,- per m²	€ 45,- per m²
Stalen loods	€ 150,- per m²	€ 250,- per m²	€ 25,- per m²	€ 45,- per m²

De waarde van bouwrijpe woonkavels wordt door de provincie geschat op € 250,- tot € 500,- per m² vrij op naam (exclusief BTW). De daadwerkelijke waarde is afhankelijk van de ligging van de kavels in de provincie. Uitgaande van woonkavels met een oppervlakte van 1.000m² bedraagt de waarde van een bouwrijpe woonkavel € 250.000,- tot € 500.000,- exclusief BTW. Naar verwachting zullen de waardes van bouwrijpe woonkavels zich met name rondom het midden van de bandbreedte bevinden.

Kassen

Voor kassen dient op basis van de Ruvoru-regeling 0,5 ha aan glasopstanden te worden gesloopt om in aanmerking te komen voor de bouwtitel van één compensatiewoning. De berekening per variant is weergegeven in onderstaande tabel. Op basis van de toegelichte vijf varianten kan geconcludeerd worden dat de tegenprestatie van 0,5 ha aan te slopen glasopstanden in alle varianten eenvoudig te behalen is. Dit zou betekenen dat de tegenprestatie van 0,5 ha aan te slopen glasopstanden vanuit financieel oogpunt als te laag kan worden gezien.

Glasopstanden 0,5 ha	Variant 1:	Variant 2:	Variant 3:	Variant 4:	Variant 5:
Vastgoedwaarde (0,5 ha)	€ 100.000,-	€ 125.000,-	€ 112.500,-	€ 100.000,-	€ 125.000,-
Sloopkosten (0,5 ha)	€ 25.000,-	€ 25.000,-	€ 25.000,-	€ 25.000,-	€ 25.000,-
Inbrengwaarde grond (1.000 m²)	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-
Bouwrijp maken (1.000 m²)	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-
Onderzoekskosten	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-
Totale kosten	**€ 190.000,-**	**€ 215.000,-**	**€ 202.500,-**	**€ 190.000,-**	**€ 215.000,-**
Waarde bouwrijpe kavel (1.000 m²)	€ 375.000,-	€ 250.000,-	€ 375.000,-	€ 500.000,-	€ 375.000,-

[5] Exclusief saneren van asbest

Totale opbrengsten	**€ 375.000,-**	**€ 250.000,-**	**€ 375.000,-**	**€ 500.000,-**	**€ 375.000,-**
Saldo	**€ 185.000,-**	**€ 35.000,-**	**€ 172.500,-**	**€ 310.000,-**	**€ 160.000,-**
Ratio Saldo/opbrengsten	**49%**	**14%**	**46 %**	**62 %**	**43 %**

Indien de omvang van het te slopen vastgoed verhoogd wordt van 0,5 ha naar 0,85 ha of 1 ha, resulteert dat in de onderstaande berekeningen. Bij het verhogen van het te slopen vastgoed naar 0,85 ha kan gesteld worden dat de casus voor 4 van de 5 varianten als financieel haalbaar gezien kan worden. Voor variant twee dient uitgegaan te worden van maatwerk. Bij het verhogen van het te slopen vastgoed naar 1ha kan gesteld worden dat de casus voor 3 van de 5 varianten als financieel haalbaar gezien kan worden (uitgaande van een gewenst rendement van 10%). Voor variant twee en vijf dient uitgegaan te worden van maatwerk.

Glasopstanden 0,85 ha	**Variant 1:**	**Variant 2:**	**Variant 3:**	**Variant 4:**	**Variant 5:**
Vastgoedwaarde (0,85 **ha**)	€ 170.000	€ 212.500	€ 191.250	€ 170.000	€ 212.500
Sloopkosten (**0,85** ha)	€ 42.500	€ 42.500	€ 42.500	€ 42.500	€ 42.500
Inbrengwaarde grond (1.000 m²)	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000
Bouwrijp maken (1.000 m²)	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Onderzoekskosten	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000
Totale kosten	**€ 277.500**	**€ 320.000**	**€ 298.750**	**€ 277.500**	**€ 320.000**
Waarde bouwrijpe kavel (1.000 m²)	€ 375.000	€ 250.000	€ 375.000	€ 500.000	€ 375.000
Totale opbrengsten	**€ 375.000**	**€ 250.000**	**€ 375.000**	**€ 500.000**	**€ 375.000**
Saldo	**€ 97.500**	**€ -70.000**	**€ 76.250**	**€ 222.500**	**€ 55.000**
Ratio Saldo/opbrengsten	**26%**	**-28%**	**20%**	**45%**	**15%**

Glasopstanden 1 ha	**Variant 1:**	**Variant 2:**	**Variant 3:**	**Variant 4:**	**Variant 5:**
Vastgoedwaarde (**1 ha**)	€ 200.000	€ 250.000	€ 225.000	€ 200.000	€ 250.000
Sloopkosten (**1** ha)	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Inbrengwaarde grond (1.000 m²)	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000
Bouwrijp maken (1.000 m²)	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Onderzoekskosten	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000
Totale kosten	**€ 315.000**	**€ 365.000**	**€ 340.000**	**€ 315.000**	**€ 365.000**
Waarde bouwrijpe kavel (1.000 m²)	€ 375.000	€ 250.000	€ 375.000	€ 500.000	€ 375.000
Totale opbrengsten	**€ 375.000**	**€ 250.000**	**€ 375.000**	**€ 500.000**	**€ 375.000**
Saldo	**€ 60.000**	**€ -115.000**	**€ 35.000**	**€ 185.000**	**€ 10.000**
Ratio Saldo/opbrengsten	**16%**	**-46%**	**9%**	**37%**	**3%**

Schuren en stallen

Voor schuren en stallen geldt als voorwaarde in de Ruvoru-regeling de sloop van 500 m² om in aanmerking te komen voor een bouwtitel van één woning. Voor wat betreft de kosten kan hierbij onderscheid gemaakt worden tussen:

- Traditionele kleine schuur en ligboxenstal
- Varkensstal en mestkelder

- Stalen loods

In algemene zin geldt dat de vastgoedwaarde en sloopkosten van de traditionele schuur en ligboxenstal het laagste ligt. Voor een stalen loods liggen de waarde en kosten in algemene zin het hoogste.
Voor de kosten van de door te rekenen vijf varianten wordt het volgende aangehouden:

- Ondergrens bandbreedte kosten: De minimale kosten voor de inbreng en sloop van een traditionele kleine schuur en ligboxenstal;
- Gemiddelde bandbreedte kosten: De maximale kosten voor de inbreng en sloop van een traditionele kleine schuur en ligboxenstal;
- Bovengrens bandbreedte kosten: De maximale kosten voor de inbreng en sloop van een stalen loods;

Op basis hiervan wordt een zo goed als mogelijke invulling gegeven aan de verschillende variabelen en bandbreedtes voor te slopen schuren en stallen.

De berekening per variant is weergegeven in onderstaande tabel. Op basis van de toegelichte vijf varianten kan geconcludeerd worden dat de tegenprestatie van 500 m² aan te slopen schuren/stallen in alle varianten eenvoudig te behalen is. Dit zou betekenen dat de tegenprestatie van 500 m² aan te slopen schuren/stallen als te laag kan worden gezien.

500 m² schuren/stallen	**Variant 1:**	**Variant 2:**	**Variant 3:**	**Variant 4:**	**Variant 5:**
Vastgoedwaarde (500 m²)	€ 40.000,-	€ 125.000,-	€ 70.000,-	€ 40.000,-	€ 125.000,-
Sloopkosten (500 m²)	€ 12.500,-	€ 22.500,-	€ 22.500,-	€ 12.500,-	€ 22.500,-
Inbrengwaarde grond (1.000 m²)	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-
Bouwrijp maken (1.000 m²)	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-
Onderzoekskosten	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-
Totale kosten	**€ 117.500,-**	**€ 212.500,-**	**€ 157.500,-**	**€ 117.500,-**	**€ 212.500,-**
Waarde bouwrijpe kavel (1.000 m²)	€ 375.000,-	€ 250.000,-	€ 375.000,-	€ 500.000,-	€ 375.000,-
Totale opbrengsten	**€ 375.000,-**	**€ 250.000,-**	**€ 375.000,-**	**€ 500.000,-**	**€ 375.000,-**
Saldo	**€ 275.500,-**	**€ 37.500,-**	**€ 217.500,-**	**€ 382.000,-**	**€ 162.500,-**
Ratio Saldo/opbrengsten	**69 %**	**15 %**	**58 %**	**77 %**	**43 %**

Indien de omvang van de te slopen vastgoed verhoogd wordt 500 m² naar 850 m² of 1.000 m², resulteert dat in de onderstaande berekeningen. Bij het verhogen van het te slopen vastgoed naar 850 m² kan gesteld worden dat de casus voor 4 van de 5 varianten als financieel haalbaar gezien kan worden. Voor variant twee dient uitgegaan te worden van maatwerk. Door de grote verschillen in vastgoedwaarde ontstaan er grote verschillen tussen de relatie tussen kosten en opbrengsten. Een tegenprestatie van 850 m² sloop zal in een aantal gevallen relatief profijtelijk zijn; een hogere oppervlakte sloop zal de haalbaarheid van situaties met hogere (vastgoed)waardes bemoeilijken. Zo worden bij het verhogen van het te slopen vastgoed naar 1.000 m² nog drie van de vijf varianten als financieel haalbaar gezien.

850m² schuren/stallen	**Variant 1:**	**Variant 2:**	**Variant 3:**	**Variant 4:**	**Variant 5:**
Vastgoedwaarde (850 m²)	€ 68.000,-	€ 212.500,-	€ 119.000,-	€ 68.000,-	€ 212.500,-
Sloopkosten (850 m²)	€ 21.250,-	€ 38.250,-	€ 38.250,-	€ 21.250,-	€ 38.250,-
Inbrengwaarde grond (1.000 m²)	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-	€ 10.000,-
Bouwrijp maken (1.000 m²)	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-	€ 20.000,-
Onderzoekskosten	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-	€ 35.000,-
Totale kosten	**€ 154.250,-**	**€ 315.750,-**	**€ 222.250,-**	**€ 154.250,-**	**€ 315.750,-**

Waarde bouwrijpe kavel (1.000 m²)	€ 375.000,-	€ 250.000,-	€ 375.000,-	€ 500.000,-	€ 375.000,-
Totale opbrengsten	**€ 375.000,-**	**€ 250.000,-**	**€ 375.000,-**	**€ 500.000,-**	**€ 375.000,-**
Saldo	**€ 220.750,-**	**-€ 65.750,-**	**€ 152.750,-**	**€ 345.750,-**	**€ 59.250,-**
Ratio Saldo/opbrengsten	**59 %**	**-26 %**	**41 %**	**69 %**	**16 %**

1.000m² schuren/stallen	**Variant 1:**	**Variant 2:**	**Variant 3:**	**Variant 4:**	**Variant 5:**
Vastgoedwaarde (1.000m²)	€ 80.000	€ 250.000	€ 140.000	€ 80.000	€ 250.000
Sloopkosten (1.000m²)	€ 25.000	€ 45.000	€ 45.000	€ 25.000	€ 45.000
Inbrengwaarde grond (1.000m²)	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000
Bouwrijp maken (1.000m²)	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Onderzoekskosten	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000
Totale kosten	**€ 170.000**	**€ 360.000**	**€ 250.000**	**€ 170.000**	**€ 360.000**
Waarde bouwrijpe kavel (1.000m²)	€ 375.000	€ 250.000	€ 375.000	€ 500.000	€ 375.000
Totale opbrengsten	**€ 375.000**	**€ 250.000**	**€ 375.000**	**€ 500.000**	**€ 375.000**
Saldo	**€ 205.000**	**€ -110.000**	**€ 125.000**	**€ 330.000**	**€ 15.000**
Ratio Saldo/opbrengsten	**55%**	**-44%**	**33%**	**66%**	**4%**

Conclusie

Op basis van de uitgevoerde indicatieve berekeningen kan de te leveren sloopinspanning uit het geldende provinciale beleid als laag beoordeeld worden in relatie tot de waarde van een bouwtitel in het landelijk gebied; de kosten zijn relatief laag in vergelijking met de financiële prikkel die ontvangen wordt.
Op basis van de indicatieve berekeningen in deze notitie zorgt het verhogen van de tegenprestatie in het algemeen tot een beter financieel evenwicht. Voorgesteld wordt om de tegenprestatie voor de sloop van gebouwen te verhogen van 0,5 ha naar 0,85 ha en voor de sloop van kassen tot 8.500 m2. Daarmee is sprake van een substantiële extra sloopinspanning en voor de meeste varianten van een reële businesscase. Verder verhogen van de sloopoppervlakte betekent naar verwachting dat het slopen van gebouwen en kassen in het kader van de RuvoRu-regeling in veel gevallen niet meer interessant is, waardoor het positieve effect van de regeling onder druk komt te staan.

Uit de verschillende berekeningen blijkt dat er grote bandbreedtes in kosten en opbrengsten bestaan. Het is dan ook niet mogelijk om hard te onderbouwen welke tegenprestatie het meest passend is. Hierbij geldt dat, afhankelijk van het doel, een hogere of lagere tegenprestatie passend kan zijn. Hoe hoger de tegenprestatie is, hoe minder aantrekkelijk de RuvoRu-regeling wordt en hoe meer maatwerk benodigd is. Bij een lagere grens geldt dat er minder maatwerk benodigd is, maar kan relatief eenvoudig een bouwtitel worden verworven. Bij de aangegeven maten is sprake van een substantiële verhoging in sloopdrempel ten opzichte van de huidige situatie, maar is er nog steeds voldoende financiële ruimte (sloopimpuls).

ROOD VOOR GROEN

De regeling Rood voor Groen is bedoeld voor door de particuliere sector betaalde aaneengesloten natuur- en of landschapsontwikkeling in de vorm van nieuwe landgoederen of buitenplaatsen. Om de aanleg, het onderhoud en het beheer te kunnen financieren, mag woonbebouwing worden gerealiseerd. Hiervoor gelden op dit moment de volgende uitgangspunten:

- Per hectare landgoed mag 900 m³ aan bebouwing worden gerealiseerd. De minimale omvang van een landgoed bedraagt 1,5 ha;
- Er kunnen meerdere gebouwen gerealiseerd worden;

- Het maximale bebouwingspercentage bedraagt 3%.

Op eenzelfde wijze als voor de ruimte-voor-ruimteregeling kan getoetst worden of de prestatie van de aanleg en het beheer van het landgoed in verhouding is met de prikkel veroorzaakt door de mogelijkheid om één of meerdere gebouwen te realiseren. Hierbij bestaan de kosten ten minste uit:

- Aankoop/inbreng grond;
- Bouwrijp maken;
- Aanleg landgoed (inrichting bos en natuur, park, waterpartijen en padenstructuur);
- Onderhoud landgoed;
- Plankosten.

De opbrengsten bestaan uit de verkoop van bouwrijpe grond ten behoeve van woningbouw; het gaat hierbij om een bouwvolume van hoogstens 1.350 m^3 bij 1,5 ha landgoed. Dit komt overeen met:

- 1 grotere woning van ca. 1.350 m^3 per 1,5 ha landgoed, of
- 2 kleinere woningen van ca. 675 m^3 per 1,5 ha landgoed.

De kosten voor de realisatie van het landgoed en het onderhoud ervan zullen ongeacht de ligging binnen de provincie niet op wezenlijk ander niveau liggen. De waarde van de bouwtitel is daarentegen sterk afhankelijk van de ligging binnen de provincie. Deze waarde ligt tussen de € 350.000 en de € 600.000 per bouwtitel voor een woning van ca. 1.350 m^3 en tussen de € 250.000,- en € 500.000,- per bouwtitel voor een woning van ca. 675 m^3. Middels verschillende varianten wordt de financiële haalbaarheid van deze regeling inzichtelijk gemaakt. Voor de berekening van de varianten wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de volgende woningwaardes:

	Waarde van een bouwtitel voor een grotere woning (ca. 1.350 m^3)	Waarde van een bouwtitel voor een kleinere woning (ca. 675 m^3)
Variant 1	€ 350.000,-	€ 250.000,-
Variant 2	€ 400.000,-	€ 300.000,-
Variant 3	€ 450.000,-	€ 350.000,-
Variant 4	€ 500.000,-	€ 400.000,-
Variant 5	€ 550.000,-	€ 450.000,-
Variant 6	€ 600.000,-	€ 500.000,-

In praktijk kunnen de oppervlaktes van de kavels hoger of lager liggen dan 1.000 m^2. Ook bij hogere of lagere kaveloppervlaktes worden deze waardes als aannemelijk geacht. Naar verhouding zal de waarde van een kleinere kavel per vierkante meter hoger liggen en de waarde van grotere kavels.

Een variant kan als financieel haalbaar gezien worden indien ontwikkelmarge minstens 10% bedraagt. Dit percentage kan gezien worden als dekking voor het risico en algemene kosten voor een initiatiefnemer. Indien de ontwikkelmarge in alle varianten de 10% overstijgt, kan gesteld worden dat de tegenprestatie (de omvang van het te realiseren landgoed) te laag is. Op locaties binnen de provincie waar de woningmarkt het minst sterk is, en de opbrengsten lager liggen, zal het lastig zijn om de te verwachten tegenprestatie te kunnen behalen. Indien vijf of meer varianten als financieel haalbaar aangemerkt worden, kan gesteld worden dat de omvang van het te realiseren bouwvolume te groot is.

In onderstaande tabel zijn de ontwikkelmarges voor één grotere woning (ca. 1.350 m^3) en de realisatie van 1,5 tot 5 ha landgoed per variant weergegeven. In Bijlage 4a zijn de berekeningen van kosten en opbrengsten voor de verschillende varianten en oppervlaktes te realiseren landgoed opgenomen.

Overzicht ontwikkelmarge één grotere woning (ca. 1.350 m3) per 1,5 tot 5 ha landgoed

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
1,5 ha	35%	43%	49%	55%	59%	62%
2 ha	13%	24%	33%	39%	45%	49%
2,5 ha	-8%	5%	16%	24%	31%	37%
3 ha	-30%	-14%	-1%	9%	17%	24%
5 ha	-117%	-90%	-69%	-52%	-38%	-26%

Op basis van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de realisatie van ca. 2,5 ha landgoed gemiddeld kan worden aangemerkt als een goed evenwicht tussen financiële inspanningen en de waarde van de bouwtitel. De realisatie van 1,5 of 2 ha landgoed kan op basis van bovenstaande berekeningen financieel als een te minimale tegenprestatie worden gezien (de ontwikkelmarge voor alle varianten bedraagt immers meer dan 10%). Bij de realisatie van 3 ha landgoed is gemiddeld financieel sprake van een relatief grote investering ten opzichte van de waarde van de bouwtitel (deze tegenprestatie is financieel haalbaar voor 2 tot 3 van de 6 varianten). Een bouwtitel tussen de € 400.000,- en € 450.000,- per woning van 1.350 m^3 staat het meest in verhouding staat met de kosten van de aanleg van 2,5 ha landgoed.

Ook zijn de ontwikkelmarges voor de realisatie van twee kleinere woningen (ieder ca. 675 m3) en de realisatie van 1,5 tot 5 ha landgoed per variant berekend. Onderstaande tabel geeft de ontwikkelmarges weer. In Bijlage 4b zijn de berekeningen van kosten en opbrengsten voor de verschillende varianten en oppervlaktes te realiseren landgoed opgenomen.

Overzicht ontwikkelmarges twee kleinere woningen (ieder ca. 675 m3) per X ha landgoed						
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
1,5 ha	55%	62%	68%	72%	75%	77%
3 ha	9%	24%	35%	43%	49%	54%
3,5 ha	-6%	12%	24%	34%	41%	47%
4 ha	-21%	-1%	13%	24%	33%	39%
5 ha	-52%	-26%	-8%	5%	16%	24%

Op basis van de uitgevoerde berekeningen kan geconcludeerd worden dat de realisatie van ca. 3,5 tot 4 ha landgoed kan worden aangemerkt als een verantwoorde tegenprestatie voor de ontwikkeling van twee kleinere woningen. De realisatie van kleinere oppervlakten landgoed kan als een te beperkte tegenprestatie worden gezien (de ontwikkelmarge voor vijf van de zes varianten bedraagt immers (ruim) meer dan 10%. Als 4 ha landgoed moet worden ingericht is de investering verhoudingsgewijs groot ten opzichte van de waarde van de bouwtitels (deze tegenprestatie is financieel haalbaar voor 4 van de 6 varianten). Een bouwtitel tussen de € 250.000,- en € 300.000,- per woning van 675 m^3 staat het meest in verhouding met de kosten van de aanleg van 3,5 ha landgoed.

Conclusie

Financieel gezien kan de huidige RovoGr-regeling als evenwichtig worden beschouwd, als één landgoedwoning wordt gerealiseerd waarbij als tegenprestatie geldt dat ca. 2,5 ha landgoed wordt ontwikkeld. Een bouwtitel tussen de € 400.000,- en € 450.000,- per woning van 1.350 m^3 staat in dit geval het meest in verhouding met de kosten van de aanleg van het landgoed. Als twee woningen worden gerealiseerd, dan neemt het verdienvermogen flink toe. In dat licht is denkbaar dat als voorwaarde wordt gesteld dat de tegenprestatie minimaal de ontwikkeling van 3,5 ha landgoed bedraagt. Een bouwtitel tussen de € 250.000,- en € 300.000,- per woning van 675 m^3 staat in dit geval het meest in verhouding met de kosten.

Bijlage 4a Berekening van kosten en opbrengsten voor <u>één grotere woning (ca. 1.350 m³)</u> en de realisatie van 1,5 tot 5 ha landgoed per variant weergegeven

Eén grotere woning (ca. 1.350 m3) per 1,5 ha landgoed						
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
Inbreng grond	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000
Sloop/opruimen	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750
Aanleg bos	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813
Onderhoud (10jr)	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650
Plankosten	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130
Totaal	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**
Woonkavel (1st)	€ 350.000	€ 400.000	€ 450.000	€ 500.000	€ 550.000	€ 600.000
Totale opbrengsten	**€ 350.000**	**€ 400.000**	**€ 450.000**	**€ 500.000**	**€ 550.000**	**€ 600.000**
Saldo	**€ 122.657**	**€ 172.657**	**€ 222.657**	**€ 272.657**	**€ 322.657**	**€ 372.657**
Ratio Saldo/opbrengsten	**35%**	**43%**	**49%**	**55%**	**59%**	**62%**

Eén grotere woning (ca. 1.350 m3) per 2 ha landgoed						
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
Inbreng grond	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000
Sloop/opruimen	€ 65.000	€ 65.000	€ 65.000	€ 65.000	€ 65.000	€ 65.000
Aanleg bos	€ 57.084	€ 57.084	€ 57.084	€ 57.084	€ 57.084	€ 57.084
Onderhoud (10jr)	€ 58.200	€ 58.200	€ 58.200	€ 58.200	€ 58.200	€ 58.200
Plankosten	€ 83.080	€ 83.080	€ 83.080	€ 83.080	€ 83.080	€ 83.080
Totaal	**€ 303.364**	**€ 303.364**	**€ 303.364**	**€ 303.364**	**€ 303.364**	**€ 303.364**
Woonkavel (1st)	€ 350.000	€ 400.000	€ 450.000	€ 500.000	€ 550.000	€ 600.000
Totale opbrengsten	**€ 350.000**	**€ 400.000**	**€ 450.000**	**€ 500.000**	**€ 550.000**	**€ 600.000**
Saldo	**€ 46.636**	**€ 96.636**	**€ 146.636**	**€ 196.636**	**€ 246.636**	**€ 296.636**
Ratio Saldo/opbrengsten	**13%**	**24%**	**33%**	**39%**	**45%**	**49%**

Eén grotere woning (ca. 1.350 m3) per 2,5 ha landgoed						
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
Inbreng grond	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Sloop/opruimen	€ 81.250	€ 81.250	€ 81.250	€ 81.250	€ 81.250	€ 81.250

Aanleg bos	€ 71.354	€ 71.354	€ 71.354	€ 71.354	€ 71.354	€ 71.354
Onderhoud (10jr)	€ 72.750	€ 72.750	€ 72.750	€ 72.750	€ 72.750	€ 72.750
Plankosten	€ 103.850	€ 103.850	€ 103.850	€ 103.850	€ 103.850	€ 103.850
Totaal	**€ 379.204**	**€ 379.204**	**€ 379.204**	**€ 379.204**	**€ 379.204**	**€ 379.204**
Woonkavel (1st)	€ 350.000	€ 400.000	€ 450.000	€ 500.000	€ 550.000	€ 600.000
Totale opbrengsten	**€ 350.000**	**€ 400.000**	**€ 450.000**	**€ 500.000**	**€ 550.000**	**€ 600.000**
Saldo	**-€ 29.204**	**€ 20.796**	**€ 70.796**	**€ 120.796**	**€ 170.796**	**€ 220.796**
Ratio Saldo/op-brengsten	**-8%**	**5%**	**16%**	**24%**	**31%**	**37%**

Eén grotere woning (ca. 1.350 m3) per 3 ha landgoed						
	Variant 1	**Variant 2**	**Variant 3**	**Variant 4**	**Variant 5**	**Variant 6**
Inbreng grond	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000
Sloop/opruimen	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500
Aanleg bos	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625
Onderhoud (10jr)	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300
Plankosten	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620
Totaal	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**
Woonkavel (1st)	€ 350.000	€ 400.000	€ 450.000	€ 500.000	€ 550.000	€ 600.000
Totale opbrengsten	**€ 350.000**	**€ 400.000**	**€ 450.000**	**€ 500.000**	**€ 550.000**	**€ 600.000**
Saldo	**-€ 105.045**	**-€ 55.045**	**-€ 5.045**	**€ 44.955**	**€ 94.955**	**€ 144.955**
Ratio Saldo/op-brengsten	**-30%**	**-14%**	**-1%**	**9%**	**17%**	**24%**

Eén grotere woning (ca. 1.350 m3) per 5 ha landgoed						
	Variant 1	**Variant 2**	**Variant 3**	**Variant 4**	**Variant 5**	**Variant 6**
Inbreng grond	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Sloop/opruimen	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500
Aanleg bos	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709
Onderhoud (10jr)	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500
Plankosten	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700
Totaal	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**

Woonkavel (1st)	€ 350.000	€ 400.000	€ 450.000	€ 500.000	€ 550.000	€ 600.000
Totale opbrengsten	**€ 350.000**	**€ 400.000**	**€ 450.000**	**€ 500.000**	**€ 550.000**	**€ 600.000**
Saldo	**-€ 408.409**	**-€ 358.409**	**-€ 308.409**	**-€ 258.409**	**-€ 208.409**	**-€ 158.409**
Ratio Saldo/op-brengsten	**-117%**	**-90%**	**-69%**	**-52%**	**-38%**	**-26%**

Overzicht ontwikkelmarges één grotere woning (ca. 1.350 m3) per 1,5 tot 5 ha landgoed						
	Variant 1	**Variant 2**	**Variant 3**	**Variant 4**	**Variant 5**	**Variant 6**
1,5 ha	35%	43%	49%	55%	59%	62%
2 ha	13%	24%	33%	39%	45%	49%
2,5 ha	-8%	5%	16%	24%	31%	37%
3 ha	-30%	-14%	-1%	9%	17%	24%
5 ha	-117%	-90%	-69%	-52%	-38%	-26%

Bijlage 4b Berekening van kosten en opbrengsten voor twee grotere woningen (ca. 675 m³) en de realisatie van 1,5 tot 5 ha landgoed per variant weergegeven

Twee kleinere woningen (ieder ca. 675 m3) per 1,5 ha landgoed						
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
Inbreng grond	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000
Sloop/opruimen	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750	€ 48.750
Aanleg bos	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813	€ 42.813
Onderhoud (10jr)	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650	€ 43.650
Plankosten	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130	€ 62.130
Totaal	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**	**€ 227.343**
Woonkavel (1st)	€ 500.000	€ 600.000	€ 700.000	€ 800.000	€ 900.000	€ 1.000.000
Totale opbrengsten	**€ 500.000**	**€ 600.000**	**€ 700.000**	**€ 800.000**	**€ 900.000**	**€ 1.000.000**
Saldo	**€ 272.657**	**€ 372.657**	**€ 472.657**	**€ 572.657**	**€ 672.657**	**€ 772.657**
Ratio Saldo/op-brengsten	**55%**	**62%**	**68%**	**72%**	**75%**	**77%**

Twee kleinere woningen (ieder ca. 675 m3) per 3 ha landgoed						
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
Inbreng grond	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000
Sloop/opruimen	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500	€ 97.500
Aanleg bos	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625	€ 85.625
Onderhoud (10jr)	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300	€ 87.300
Plankosten	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620	€ 124.620
Totaal	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**	**€ 455.045**
Woonkavel (1st)	€ 500.000	€ 600.000	€ 700.000	€ 800.000	€ 900.000	€ 1.000.000
Totale opbrengsten	**€ 500.000**	**€ 600.000**	**€ 700.000**	**€ 800.000**	**€ 900.000**	**€ 1.000.000**
Saldo	**€ 44.955**	**€ 144.955**	**€ 244.955**	**€ 344.955**	**€ 444.955**	**€ 544.955**
Ratio Saldo/op-brengsten	**9%**	**24%**	**35%**	**43%**	**49%**	**54%**

Twee kleinere woningen (ieder ca. 675 m3) per 3,5 ha landgoed						
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
Inbreng grond	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000
Sloop/opruimen	€ 113.750	€ 113.750	€ 113.750	€ 113.750	€ 113.750	€ 113.750

Aanleg bos	€ 99.896	€ 99.896	€ 99.896	€ 99.896	€ 99.896	€ 99.896
Onderhoud (10jr)	€ 101.850	€ 101.850	€ 101.850	€ 101.850	€ 101.850	€ 101.850
Plankosten	€ 145.390	€ 145.390	€ 145.390	€ 145.390	€ 145.390	€ 145.390
Totaal	**€ 530.886**	**€ 530.886**	**€ 530.886**	**€ 530.886**	**€ 530.886**	**€ 530.886**
Woonkavel (1st)	€ 500.000	€ 600.000	€ 700.000	€ 800.000	€ 900.000	€ 1.000.000
Totale opbrengsten	**€ 500.000**	**€ 600.000**	**€ 700.000**	**€ 800.000**	**€ 900.000**	**€ 1.000.000**
Saldo	**-€ 30.886**	**€ 69.114**	**€ 169.114**	**€ 269.114**	**€ 369.114**	**€ 469.114**
Ratio Saldo/op-brengsten	**-6%**	**12%**	**24%**	**34%**	**41%**	**47%**

Twee kleniere woningen (ieder ca. 675 m3) per 4 ha landgoed						
	Variant 1	**Variant 2**	**Variant 3**	**Variant 4**	**Variant 5**	**Variant 6**
Inbreng grond	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000
Sloop/opruimen	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000
Aanleg bos	€ 114.167	€ 114.167	€ 114.167	€ 114.167	€ 114.167	€ 114.167
Onderhoud (10jr)	€ 116.400	€ 116.400	€ 116.400	€ 116.400	€ 116.400	€ 116.400
Plankosten	€ 166.160	€ 166.160	€ 166.160	€ 166.160	€ 166.160	€ 166.160
Totaal	**€ 606.727**	**€ 606.727**	**€ 606.727**	**€ 606.727**	**€ 606.727**	**€ 606.727**
Woonkavel (1st)	€ 500.000	€ 600.000	€ 700.000	€ 800.000	€ 900.000	€ 1.000.000
Totale opbrengsten	**€ 500.000**	**€ 600.000**	**€ 700.000**	**€ 800.000**	**€ 900.000**	**€ 1.000.000**
Saldo	**-€ 106.727**	**-€ 6.727**	**€ 93.273**	**€ 193.273**	**€ 293.273**	**€ 393.273**
Ratio Saldo/op-brengsten	**-21%**	**-1%**	**13%**	**24%**	**33%**	**39%**

Twee kleinere woningen (ieder ca. 675 m3) per 5 ha landgoed						
	Variant 1	**Variant 2**	**Variant 3**	**Variant 4**	**Variant 5**	**Variant 6**
Inbreng grond	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Sloop/opruimen	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500	€ 162.500
Aanleg bos	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709	€ 142.709
Onderhoud (10jr)	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500	€ 145.500
Plankosten	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700	€ 207.700
Totaal	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**	**€ 758.409**

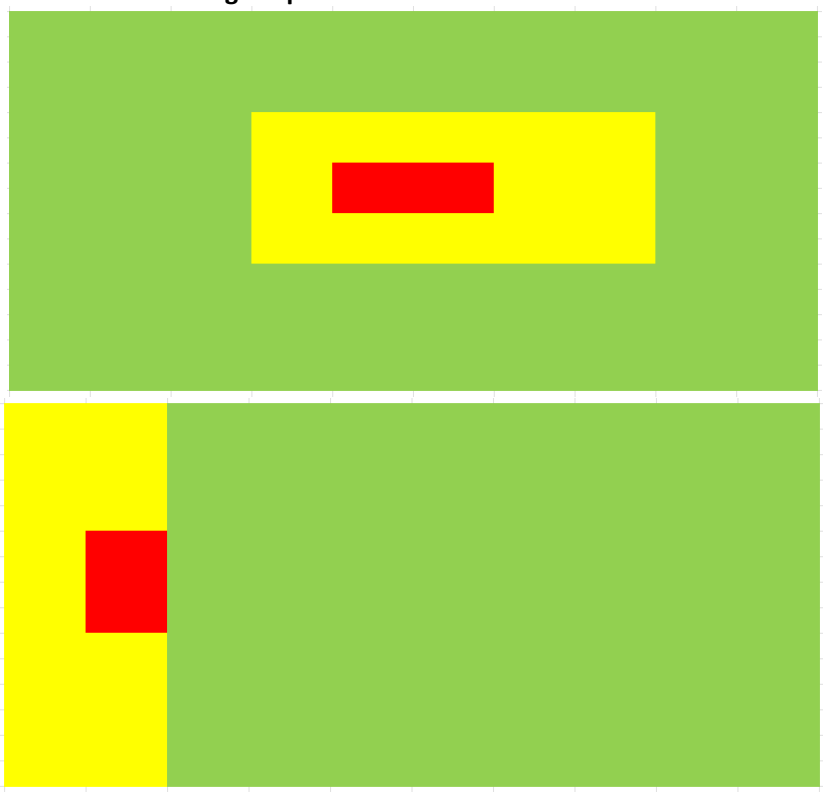
Woonkavel (1st)	€ 500.000	€ 600.000	€ 700.000	€ 800.000	€ 900.000	€ 1.000.000
Totale opbrengsten	**€ 500.000**	**€ 600.000**	**€ 700.000**	**€ 800.000**	**€ 900.000**	**€ 1.000.000**
Saldo	**-€ 258.409**	**-€ 158.409**	**-€ 58.409**	**€ 41.591**	**€ 141.591**	**€ 241.591**
Ratio Saldo/op-brengsten	**-52%**	**-26%**	**-8%**	**5%**	**16%**	**24%**

Overzicht ontwikkelmarges twee kleinere woningen (ieder ca. 675 m3) per 1,5 tot 5 ha landgoed						
	Variant 1	**Variant 2**	**Variant 3**	**Variant 4**	**Variant 5**	**Variant 6**
1,5ha	55%	62%	68%	72%	75%	77%
3ha	9%	24%	35%	43%	49%	54%
3,5ha	-6%	12%	24%	34%	41%	47%
4ha	-21%	-1%	13%	24%	33%	39%
5ha	-52%	-26%	-8%	5%	16%	24%

Bijlage 5 Voorbeeld oppervlaktes landgoederen en buitenplaatsen

In deze bijlage wordt een aantal voorbeelden gegeven van landgoederen in de provincie, om een indruk te krijgen van de oppervlakte bebouwing in relatie tot de oppervlakte van de buitenplaats. Daaraan voorafgaand wordt een schematische weergave gegeven van de oppervlakteverdeling op basis van de RovoGr-regeling van de provincie.

Schematische weergave provinciaal beleid



Figuur 1. Modelmatige vlakverdeling nieuw landgoed of nieuwe buitenplaats (groen: natuur en bos, geel: erf/privéruimte, rood: bebouwing)

Bovenstaande figuren geven een indruk van de oppervlakteverhouding tussen openbaar toegankelijk bos en natuurgebied (groen; minimaal 1,2 ha), niet openbare privéruimte (geel; maximaal 0,3 ha) en bebouwing (maximaal 3%: 450 m^2 bij een oppervlakte van 1,5 ha). De totale oppervlakte van de nieuwe buitenplaats of het nieuwe landgoed bedraagt minimaal 1,5 ha.

Voorbeeld Welgelegen Serooskerke

Buitenplaats Welgelegen is een buitenplaats uit de 19e eeuw in Serooskerke. Zie de figuur 2.



Figuur 2. Buitenplaats Welgelegen, Serooskerke

De oppervlakte van deze buitenplaats bedraagt ongeveer 4,8 ha. Dat betekent dat op basis van de provinciale voorwaarden op een dergelijke oppervlakte 3 nieuwe buitenplaatsen gerealiseerd kunnen worden. In de huidige situatie is sprake van één buitenhuis/villa, een koetshuis en een gewone woning. De bebouwingsdichtheid op een nieuw landgoed zou derhalve vergelijkbaar kunnen zijn.

Landgoed De Pekelinge Oostkapelle

Een voorbeeld van een relatief recent gerealiseerd complex buitenplaatsen is De Pekelinge aan de Aagtekerkseweg in Oostkapelle. De totale oppervlakte van dit gebied (zie figuur 3) bedraagt ruim 20 ha. Op dat terrein zijn 4 landhuizen toegestaan.



Figuur 3. Buitenplaatsen De Pekelinge Oostkapelle.

Landgoed De Pluimpot, Sint-Maartensdijk

De Pluimpot is een complex buitenplaatsen ten zuiden van Sint-Maartensdijk, gerealiseerd begin 21e eeuw.



Figuur 4. Landgoederen De Pluimpot, Sint-Maartensdijk

De totale oppervlakte van het complex bedraagt 40 ha. Daarbinnen zijn vier bouwvlakken aangegeven, waarbinnen 5 hoofdgebouwen met in totaal 25 wooneenheden zijn toegestaan.

Nieuw Kogelhof in Kamperland

Buitenplaats Nieuw Kogelhof in Kamperland is een recente buitenplaats, die rond 2010 is gerealiseerd. De buitenplaats heeft een oppervlakte van 25 ha en is zowel qua landschap als bebouwing zeer strak en modern ingericht. Op de buitenplaats zijn 6 woningen toegestaan; er is maar één villa gerealiseerd.



Figuur 5. Nieuw Kogelhof Kamperland

Camperveer in Kamperland

Domein het Camperveer is een recente buitenplaats met een verblijfsrecreatieve functie.



Figuur 6. Domein Het Camperveer, Kamperland

De oppervlakte van het domein bedraagt ruim 8 ha. Het terrein is bestemd voor verblijfsrecreatieve doeleinden en woondoeleinden. Het aantal eenheden bedraagt maximaal 25, waarvan maximaal 10 gestapeld en 15 grondgebonden. Één appartement wordt permanent bewoond, de overige eenheden worden recreatief gebruikt.

Landgoed Nooren Cadzand-Bad

De oppervlakte van het landgoed bedraagt 14,3 ha. Op het landgoed zijn 6 landhuizen toegestaan (zie figuur …)



Figuur 7. Landgoed Nooren, Cadzand-Bad



Figuur 8. Bouwvlakken landgoed Nooren

In de volgende tabel is voor de verschillende landgoederen en buitenplaatsen uit deze bijlage de bestemmingsregeling samengevat.

	Nooren Cadzand-Bad	**Welgelegen Seroos-kerke**	**De Pekelinge Oostka-pelle**	**De Pluimpot Sint-Maartensdijk**	**Nieuw Kogelhof Kamperland**	**Camperveer Kamperland**
Aantal woningen/ recreatie-woningen	Max. 6 hoofdgebouwen. Max. 1 hoofdgebouw per bouwvlak. Max. 1 woning per bouwvlak. Max. 3 kamers t.b.v. logies met ontbijt per bestemmingsvlak .	Max. 1 woning per bouwperceel. Recreatief nachtverblijf niet toegestaan.	Max. 3 hoofdgebouwen. Max. 1 hoofdgebouw per bouwvlak en per landgoed. Binnen hoofdgebouw max. 3 wooneenheden.	2 Hoofdgebouwen bij functie-aanduiding wonen met “specifieke bouwaanduiding 2” en 1 hoofdgebouw bij functie-aanduiding wonen. 5 Woningen per hoofdgebouw, dus in totaal 15 woningen mogelijk.	Max. 6 woningen.	Max. 25 woningen waarvan max. 10 gestapeld en max. 15 grondgebonden. Aantal permanente woningen is max. 1. Voor de rest recreatiewoningen en recreatieappartementen.
Aantal bijgebouwen	Max. 6 bijgebouwen. Max. 1 bijgebouw per bouwvlak.	Geen maximum.	Per hoofdgebouw max. 3. Per woning max. 2.	3 Bijgebouwen per hoofdgebouw.	Bijgebouwen niet specifiek benoemd.	Bijgebouwen niet specifiek benoemd.
Maatvoering woningen	Max. goothoogte hoofdgebouw 6m en max. bouwhoogte hoofdgebouw 12m. Min. inhoud hoofdgebouw 1.500m3, incl. aan- en uitbouwen per hoofdgebouw 3.300m3 en van alle samen 12.600m3. Max. breedte hoofdgebouw 30m.	Max. goothoogte 6, 8 en 9 m. Bouwhoogte max. 5m boven goothoogte. Bebouwingspercentage van 100% van het bouwvlak.	Inhoud hoofdgebouw min. 1.500m3 en max. 4.500m3. Breedte voorgevel min. 20m, goot- en bouwhoogte voorgevel min. 6m.	Hoofdgebouw: max. goothoogte 9m, max. bouwhoogte 13m. Inhoud per hoofdgebouw max. 4.500m3. Woningen: min. 750m3 per woning.	Max. goothoogte 8m en max. bouwhoogte 12m. Inhoud gebouwen max. 4.500m3 per 5 ha.	Max. goothoogte 8m en de max. bouwhoogte 12m. Inhoud gebouwen max. 4.500m3 per 5 ha.
Maatvoering bijgebouwen	Max. goothoogte 4m, max. bouwhoogte 8m en max. hoogte overkappingen 6m. Max. oppervlak bijgebouw en overkappingen 200m^2.	Max. goothoogte 3.30m en max. bouwhoogte 7m. Gronden met aanduiding “erf” max. 50% bebouwd met een max. van	Max. 150m^2. Goot- en bouwhoogte max. 3,30m respectievelijk 7m.	Goothoogte max. 4m, bouwhoogte max. 8m, oppervlakte per hoofdgebouw max. 200m^2	Bijgebouwen niet specifiek benoemd.	Bijgebouwen niet specifiek benoemd.

		60m^2 per bouwperceel.				
Oppervlakte landgoed	14,3 ha	4,8 ha	20 ha	40 ha	25 ha	8 ha
Voorwaarden toegankelijkheid	Openbaar toegankelijk.	Evenementen toegestaan onder voorwaarden 'Nota Evenementenbeleid 2016'.	Bos- en natuurgebied openbaar toegankelijk. Min. 250m aan openbare doorgaande paden.	Het onevenredig beperken van de openbare toegankelijkheid van de gronden is niet toegestaan.	80% van het landgoed dient openbaar toegankelijk te zijn.	80% van het landgoed dient openbaar toegankelijk te zijn.
Voorwaarden inrichting natuur en landschap kwantitatief	Geen voorwaarden	Geen voorwaarden	Aaneengesloten bos en natuurterrein incl. paden is min. 5 ha. Min. 2,5 ha bos.	Geen voorwaarden	Geen voorwaarden	Aanleg overeenkomstig het definitieve inrichtings- en beplantingsplan.
Voorwaarden inrichting natuur en landschap kwalitatief	Behoud, herstel en ontwikkeling van natuur. Beplanting wordt duurzaam onderhouden en in stand gelaten.	Geen voorwaarden	Bos bestaat hoofdzakelijk uit streekeigen soorten. Landgoederen mogen niet worden doorsneden door openbare wegen. Afstand tussen landgoederen onderling bedraagt min. 250m.	Geen voorwaarden	Geen voorwaarden	Aanleg overeenkomstig het definitieve inrichtings- en beplantingsplan. Natuur-, water- en groenelementen duurzaam in stand houden.