

Buiten Bouwen

VR0M-raad advies 040

- 27 mei 2004 –

Opmerking.

De noten in de tekst verwijzen naar een zeer omvangrijke appendix (400mb) in de vorm van een cd-rom. Hierop staat een uitputtende verzameling verslagen en achtergronddocumenten, alsmede een digitale versie van het advies. Bij de gedrukte versie van het advies is deze cd-rom bijgevoegd.

Vensterkaftversie

(Voorwoord)

Sinds kort is bouwen in het buitengebied weer onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Moeten de mogelijkheden worden verruimd zoals het kabinet in de Nota Ruimte voorstelt, of juist niet? En zo ja, onder welke voorwaarden?

Hierover gaat het advies *Buiten Bouwen* van de VROM-raad. Ter voorbereiding ging de Raad zelf naar buiten voor een reeks werkbezoeken en bijeenkomsten in het land. De bevindingen van deze tournee hebben in belangrijke mate het advies gevoed.

Het advies bestaat uit drie delen. Na een inleiding op het thema (blz. 2) doet de Raad verslag van zijn tournee (blz. 5), gevolgd door het eigenlijke advies aan de minister van VROM en de Tweede Kamer (blz. 9).

Daarnaast bevat het advies een zeer omvangrijke appendix in de vorm van een cd-rom. Hierop vindt u een uitputtende verzameling verslagen en achtergronddocumenten, alsmede een digitale versie van het advies. De noten in de tekst verwijzen naar deze appendix.

Inleiding: VROM-raad on tour

Bouwen in het buitengebied was lange tijd een beleidstaboe: het gebeurde wel maar er werd niet over gepraat. Sinds kort is het maatschappelijk debat heropend¹, mede door de stellingname van het kabinet in de Nota Ruimte². Helaas blijft de discussie dikwijls steken in digitale termen, alsof men slechts categorisch voor of tegen kan zijn. Dat is te simpel, vindt de VROM-raad. Het onderwerp verdient een genuanceerde benadering.

De Raad is daarom voor zijn advies *Buiten Bouwen* op zoek gegaan naar de nuance van de praktijk. De Raad heeft zich laten adviseren door regionale opinieleiders, plannenmakers en andere deskundigen. Dat gebeurde tijdens werkbezoeken³ gevolgd door intensieve en sfeervolle bijeenkomsten in vijf regio's⁴. De oogst van deze tournee is rijk, niet alleen voor de Raad zelf maar dankzij ruime persaandacht ook voor een breder publiek⁵.

In dit beknopte advies doet de VROM-raad verslag van de tournee en adviseert hij de minister van VROM en de Tweede Kamer hoe om te gaan met buiten bouwen. Bij het advies behoort een appendix in de vorm van een cd-rom, met een zeer uitgebreide verzameling verslagen en achtergronddocumenten ter onderbouwing en illustratie van het advies.

Historische breuken

In de geschiedenis van het buiten bouwen zit een opmerkelijke breuk in de jaren twintig en dertig van de 20ste eeuw. Bezorgdheid over ongecontroleerde verstedelijking en het verkavelen van landgoederen leidde toen tot de Wet op de lintbebouwing⁶ en de Natuurschoonwet⁷. Sindsdien is het contrast tussen 'rood' en 'groen' – stad en land, dorp en buitengebied – een vast thema geweest in de ruimtelijke ordening. De motieven wisselden, zoals het vrijwaren van de rurale cultuur van stedelijke invloed, het stedelijk concentreren van bouwinvesteringen, het veiligstellen van de agrarische productieruimte, en het behoud van landschapsschoon⁸.

De restricties op buiten bouwen ontstonden destijds op goede gronden, maar ook voor goede gronden komt een tijd van heroverweging. In de afgelopen vijftien jaar zijn verkenningen uitgevoerd naar de mogelijkheden van landschappelijk bouwen in relatie tot ruimtelijke kwaliteit. De *Visie Stadslandschappen* en het perspectief 'Palet' van *Nederland 2030* zijn hiervan voorbeelden⁹. Verwant hieraan zijn studies naar suburbanisering, particulier opdrachtgeverschap en het 'wilde wonen'¹⁰. Zij zijn actueel nu het kabinet overweegt de mogelijkheden voor buiten bouwen te verruimen.

Bij deze heroverweging is het zinvol kennis te nemen van historische referenties. Vóór 1920 was het verspreid of landschappelijk bouwen eeuwenlang gebruikelijk¹¹. De vorm en mate varieerde en ook het resultaat liep uiteen, van de gewraakte lintbebouwing tot aan de historische buitens en landgoederen die wij nu waarden als geslaagde toevoegingen aan het landschap¹². Het is goed te beseffen dat ook collectieve regels voor ruimtelijke kwaliteit een lange geschiedenis hebben. Zo legden de initiatiefnemers tot de landgoederen van 's-Graveland in de 17de eeuw hun gezamenlijke kwaliteitsambities en investeringen vast in een notariële akte, de 'Cavel-Conditiën'.¹³

Het beste uit het verleden prikkelt de fantasie: zou zo'n kwaliteit ook nu mogelijk zijn?

Aanleidingen voor buiten bouwen

De hernieuwde aandacht voor buiten bouwen heeft meerdere aanleidingen.

Zo is er het argument van de woningmarkt: er is een vraag naar landelijk wonen en die kan niet worden genegeerd. Maar in de discussie heerst vaak verwarring over de aard en de urgentie van de vraag (gaat het om een feitelijk tekort, een manifeste vraag, een latente vraag; is het een koop-, huur- of bouwvraag), en over wát precies wordt gevraagd (wonen in het buitengebied, of in een dorp, of groen wonen in een stadswijk met 'dorpse' trekken). Hierdoor circuleren uiteenlopende cijfers over de behoefte aan 'landelijk wonen'. Dit noopt tot terughoudendheid bij het hanteren van kwantitatieve argumenten op landelijk niveau. De Raad heeft de gegevens nader geanalyseerd¹⁴. Hij concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat de tekorten aan landelijke woonmilieus hoger zijn dan bij stedelijke woonmilieus het geval is. Er is daarnaast een latente vraag naar landelijk wonen, zoals er ook een latente vraag naar stedelijke woonmilieus bestaat¹⁵. Voorts komt de vraag voor een groot deel uit landelijke woonmilieus zelf en uit de eigen regio. Een nauwkeurige analyse van de vraag past dan ook op het regionale niveau.

Woningbouw wordt ook gezien als mogelijke economische drager in het landelijk gebied, volgens de formule dat drie woningen één structurele arbeidsplaats opleveren¹⁶. Het voorzieningenniveau van kleine kernen staat onder druk¹⁷. De betekenis van de landbouw neemt af; iedere dag stoppen elf boeren en agrarische gebouwen komen leeg te staan¹⁸. Er is behoefte aan een aantrekkelijk en toegankelijk landelijk gebied¹⁹, terwijl de landbouw daarvan niet langer de vanzelfsprekende, enige beheerder is. Vandaar de vraag of het wonen kan bijdragen aan een nieuwe economische en sociale structuur voor het landelijk gebied. Het buiten bouwen raakt hier aan enkele andere reeds verschenen of te verschijnen adviezen van de VROM-raad over platteland, landbouw en ontwikkelingsplanologie²⁰.

Tenslotte is er aandacht voor het buiten bouwen omwille van de kwaliteit van landschap en architectuur. Aan die kwaliteit is veel te verbeteren, zo wordt onder meer vanuit cultuurhistorische hoek betoogd²¹.

De vraag

Buiten bouwen staat niet op zichzelf. Ruimtelijke ordening is altijd een zaak van het afwegen van wensen en belangen. Hoe kan de behoefte aan buiten wonen worden afgewogen tegen de behoefte aan een hoogwaardig, aantrekkelijk en toegankelijk landelijk gebied? Is het mogelijk om de wensen van bewoners en bezoekers te combineren? Met andere woorden: Kan buiten bouwen bijdragen aan de kwaliteit van het landelijk gebied? Dat is de centrale vraag voor het advies *Buiten Bouwen*.

Verslag: Stemmen uit de regio

Inleiding: de roodgroene draad

Halverwege de derde regiobijeenkomst klonk de vraag die het onderwerp van *Buiten Bouwen* bondig herformuleerde: “Willen we een ‘rood’ of een ‘groen’ probleem oplossen?”²²

Met andere woorden: als we overwegen om meer ruimte te bieden aan het buiten bouwen, doen we dat om te voorzien in een behoefte op de woningmarkt, of doen we het om het landschap te verbeteren nu dat minder dan voorheen wordt gevormd door de landbouw of grote groene projecten zoals de EHS?

Het gemakkelijke antwoord luidt dat het om beide gaat. De opgaven overlappen elkaar en de oplossingen kunnen worden gecombineerd. Door in een woningbehoefte te voorzien, kan meteen het landelijk gebied worden verrijkt. Rechtstreeks door mooie, kwalitatief goede bebouwing op de juiste plaats, of indirect door een financiële verevening waarbij het voorrecht van buiten wonen wordt betaald met een bijdrage aan landschap of natuur.

Maar dat roept de vraag op wat de *primaire* invalshoek is. Begint de opgave aan de rode of de groene kant? Dat maakt veel uit: voor de analyse, de aanpak, de strategie, het ruimtelijk ontwerp en de tijdsdimensie, voor de rolverdeling en de machtsverhoudingen, en voor de voor-wat-hoort-wat-constructies van de verevening.

En dan volgt de vraag welke combinaties gewenst zijn, en waarom, waar, op welk schaalniveau, hoe, en door wie. En de vraag welke van de twee voorrang heeft, mochten ze dreigen te botsen.

De tournee van de VROM-raad langs Wetsens²³, Neeltje Jans²⁴, Eefde²⁵, Vught²⁶ en Bodegraven²⁷ duurde vijf maal vijf uur, met 27 inleidingen en tientallen discussiebijdragen waarin een bonte verscheidenheid aan onderwerpen werd aangesneden, met een grote regionale en thematische variëteit.

Dit verslag kan hiervan uiteraard slechts een impressie bieden. Met als leidraad die ene vraag, die in feite al besloten ligt in de titel *Buiten Bouwen*. Ligt het accent op buiten of bouwen?

Regionale vraag

In de vooraannamen van de VROM-raad lag de nadruk op de ‘rode’ opgave. Ook de gekozen metaforen – nieuwe dorpen, nieuwe landgoederen, nieuwe implantaten – spraken rode taal.

In de loop van de bijeenkomstenreeks bleek dat de behoefte aan buiten wonen wel bestaat, maar anders is samengesteld en minder acuut is dan was aangenomen. Het beeld van grote zwermen (rand)stedelingen die liefst vandaag nog over geheel Nederland verspreid buiten willen wonen, hield geen stand.

De markt bleek vooral regionaal te zijn. Bijvoorbeeld in Noord-Brabant, waar 80% van de zogeheten *Ruimte voor Ruimte*-kavels²⁸ terechtkomt bij bewoners van de regio²⁹. In Fryslân is er in het zuidwesten wel vestiging van westerlingen die het nog filevrije deel van de A6 benutten, maar van de randstedelijke invloed druppelt vooralsnog weinig door naar het noorden, hoeveel moeite sommige gemeenten ook doen om nieuwkomers aan te trekken.

Ook de woonvraag die het Groene Hart vanuit de Randstad voelt, heeft regionale trekken. Bovendien kan hier een tegengestelde behoefte worden vermoed. Immers, zo werd opgemerkt, als 30% groen wil wonen, dan wil 70% dat niet, en een deel daarvan woont wellicht in de stad juist om het platteland te sparen³⁰. In Zeeland is wel een bovenregionale

vraag merkbaar, naast de behoefte van de provincie en de toeristische sector om het achterland als “streekeigen landschap” te koesteren en te vermarkten³¹.

De markt voor buiten bouwen kwam uitgebreid aan bod in Huis de Voorst te Eefde, waar marktanalisten en makelaars de kansen wogen van de absolute top van het buiten bouwen, de nieuwe landgoederen³². Zij vormen een exclusieve, maar daardoor ook markante en tot de verbeelding sprekende vorm van buiten bouwen.

De animo bleek vooralsnog gering. En dat niet alleen om de ideologische reden die in Eefde in de zaal klonk: “Dit soort landgoederen is ontstaan in een feodale sociale situatie die niet meer bestaat en ook niet meer wenselijk is.”

Zo bleek dat in Overijssel jaarlijks nog geen tien woningen van meer dan 600.000 euro worden verkocht. De ‘supertop’, met woningen boven vier miljoen euro die enigszins in de buurt zouden kunnen komen van het 17de-eeuwse referentiebeeld, is vrijwel non-existent³³. Als er al vragers zijn, openbaren ze zich niet en wachten ze discreet op een kans.

Bovendien: “Geld wil sturen.” Wie veel geld heeft, wil zelf bepalen waar en wat en hoe hij wil bouwen, zonder afhankelijk te zijn van een ambtelijk aangewezen locatie en dito voorschriften tot en met de architectenkeuze.

Ook in het Groene Hart bleek de belangstelling voor dure vormen van buiten wonen beperkt. Er is veel vraag naar woningen tot zes ton, maar bijna geen vraag in de categorie boven zeven ton waarin ook de mooie historische panden vallen. Een nieuw landgoed heeft in deze markt weinig te zoeken: er mogen maximaal drie wooneenheden staan en het kost dan ongeveer 1,9 miljoen, oftewel ruim zes euroton per eenheid. “Dat is teveel voor erfdelers. Er zijn voldoende vrijstaande historische boerderijen als alternatief op de markt.”³⁴

Volgens een rekenvoorbeeld zou zo'n landgoed in het Groene Hart wél kunnen slagen met tien wooneenheden van het “prima prijsniveau” net onder 300.000 euro. Ook in het oosten en in Zeeland werd geopperd de eisen voor een nieuw landgoed te versoepelen, al is het de vraag of het dan nog een landgoed kan heten.

Provincies en gemeenten hebben er te lichtvaardig over gedacht, zo luidde de conclusie in Eefde. Er is nauwelijks markt voor spectaculaire landgoederen. Een trek van welgestelde westerlingen naar het oosten is niet aan de orde, ook niet in het middensegment.

Terwijl de koopvraag gering is, is er wél een krachtige bouwvraag, vooral van mensen die als bewoner en grondeigenaar al een binding hebben met het gebied³⁵. Tot deze groep behoren onder meer agrariërs die op eigen erf willen rentenieren³⁶. Dankzij het grondbezit kunnen zij vrij gemakkelijk een beroep doen op regelingen als Ruimte voor Ruimte en de Natuurschoonwet, al kan het veel moeite moeite om plannen ook gerealiseerd te krijgen³⁷. Daarnaast is er een aanzienlijke lokale of regionale woningvraag, bijvoorbeeld naar goedkope starterswoningen.

De vraag is dus regionaler gebonden en ze lijkt ook minder klemmend dan verwacht. Dat is interessant, want het biedt kansen voor geduldige, kleinschalige strategieën voor de lange termijn in plaats van een haastige inhaalslag. Het kan ook lastig zijn, want als de schaarste meevalt, kan ze ook minder dwingend worden benut als sleutel tot vereveningsconstructies.

Hoe buiten te bouwen

Terwijl de ‘rode’ opgave aldus werd gerelativeerd, kwamen de meest spraakmakende ideeën en plannen juist uit de ‘groene’ hoek. De show werd gestolen door landschapsplannen die waren gebaseerd op een nauwgezette analyse van het bestaande landschap en die woningbouw gebruikten als een van de ingrediënten.

Bijvoorbeeld het plan van Van Paridon voor een deel van Twente³⁸. Nu al wordt hier de helft van de boerderijen door burgers bewoond, en dat kan oplopen tot 85% in 2030. Het ontwerp combineert oude en nieuwe bebouwing op de kenmerkende ‘knooperven’ met aanleg en

onderhoud van paden en beplanting. Het padennetwerk kan ook de drager zijn van nieuwe economische activiteiten, bijvoorbeeld in de zorg of de toeristisch-recreatieve sfeer.

Ook Strootman wijst op basis van een landschapsanalyse plaatsen aan waar goed (en goed Brabants, en dus verspreid) kan worden gebouwd³⁹. Het ontwerp was aanvankelijk door de inspectie van VROM afgewezen omdat het niet voldoet aan de eis van bouwen aan bestaande kernen. Inmiddels wordt het opnieuw in overweging genomen, dankzij de VROM-raad-avond in Vught.

Godefroy pleitte voor het opnieuw leren van het landschappelijke of dorpse bouwen, en onderstreepte dit met plannen voor de Vecht en het noorden van Noord-Holland⁴⁰. Een kleinschalige werkwijze met eenvoudige spelregels, uitgaande van 1% groei per jaar voor een lange periode, is volgens hem voldoende om grootschalige nieuwbouw zoals in de Bloemendalerpolder overbodig te maken.

Enigszins vergelijkbaar is de “bouwdoos voor landelijk wonen” die Bhalotra ontwierp voor Hoogeveen⁴¹. Opvallend aan al deze ontwerpen is dat trefzekere voorstellen op lokaal niveau hun onderbouwing vinden in een gedegen landschapsanalyse op regionale schaal.

In deze reeks past ook de dringende oproep om in Fryslân géén nieuwe dorpen te bouwen. Het idee van nieuwe dorpen is de laatste jaren populair als mogelijke oplossing voor het eindeloos aanbreien en ‘witte schimmel’ aan historische dorpen. Maar in Wetsens werd de keerzijde benadrukt.

De provincie heeft al 400 dorpen, waaronder 220 “lytskes” ofwel buurtschappen met minder dan 500 inwoners die ternauwernood overleven⁴². Nieuwe bewoners van buitenaf zijn van harte welkom vanwege de verwachte werkgelegenheidseffecten. Maar, zo werd betoogd, nieuwbouw moet in de bestaande kernen terecht komen en niet in het buitengebied of in een volledig nieuw dorp.

“In een gemeente met 29 dorpen die allemaal hun problemen hebben, is het stichten van een dertigste dorp niet de oplossing.”⁴³ Een nieuw dorp zou parasiteren op de bestaande kernen, en in een economisch fragiele regio is dat niet verstandig. “Als je maar weinig impulsen hebt, moet je er niet ook nog eens mee morsen.”⁴⁴

Vandaar het pleidooi om bestaande dorpen te versterken, door binnen het dorp zorgvuldig te ‘mazen’ (een mooi synoniem voor ‘inbreiden’) ⁴⁵ of door nieuwbouw op te spannen tussen bestaande ‘buurdorpen’ zoals Van der Laan liet zien⁴⁶. Hier past dus de volgorde van de Vierde Nota: eerst mazen, pas daarna zo nodig naar buiten⁴⁷.

Gezien het karakter van de lytskes is ook dit dorpsbouwen vaak een landschappelijke opgave. Het door de VROM-raad bezochte Wetsens is er een voorbeeld van. Het terpdorp met zijn ringvormige structuur is nu “een karkas zonder vlees”, waaraan aardig wat meer woningen kunnen worden gehecht dan het handjevol dat er nu staat⁴⁸.

Voor wat hoort wat

Een van de veronderstellingen van de VROM-raad was dat de rode en de groene opgave door middel van een (financiële) verevening aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Als er veel vraag is naar buiten wonen en weinig aanbod, dan kan de overheid buiten bouwen met mate toestaan en er een tegenprestatie voor verlangen.

Voor de aard en omvang van de tegenprestatie zijn allerlei varianten denkbaar. Verevenen betekent dat de meerwaarde van een woning in het buitengebied wordt afgeroomd om voor een publiek doel te worden gebruikt⁴⁹.

Maar de vraag bleek minder acuut dan verondersteld. Ook is verevening juridisch en bestuurlijk gezien vaak bijzonder kwetsbaar. Het zoeken is naar solide vereveningsvormen die niet helemaal zijn opgehangen aan een verondersteld maar onzeker schaarstevoordeel.

Ook werd gewaarschuwd dat het surplus maar één keer kan worden uitgeven. Bijvoorbeeld voor verbetering van landschap, natuur en de toegankelijkheid van het landelijk gebied, in de directe omgeving of verderop. Maar dan kan het niet óók aan andere zaken worden besteed, zoals sociale woningbouw, agrarische sanering of het onderhoud van wegen of riolering.

Het is zelfs de vraag of afromen ten gunste van het landschap kan samengaan met hoge kwaliteitseisen voor de woningarchitectuur en het omringende erf. Kan verevening op kleine én grote schaal tegelijk, dichtbij huis én verderop in het landelijk gebied?

Godefroy wilde de koppeling tussen rood en groen dicht bij huis leggen, het liefst in natura, afgedwongen door strenge spelregels en kwaliteitseisen voor locatie, ontwerp en inrichting. Met bijvoorbeeld aan de Vecht een verplichte “groene voet”. Er wordt niet afgeroomd, want: “De slagroom hoort op de taart.” De nieuwe landgoederen en de plannen van Strootman en Van Paridon laten, via ingenieuze constructies, de nieuwe bewoners wel meebetalen of beheren aan het buitengebied, maar ook dat gebeurt op lokale schaal.

Aan het andere eind van het spectrum staan de regionale vereveningsfondsen op de schaal van het Groene Hart of de gehele Deltametropool⁵⁰, en de Brabantse *Ruimte voor Ruimte*-praktijk met verevening op provinciale schaal. Op tussenliggende schaalniveaus bevinden zich de plannen en de vereveningsconstructies voor de Venen⁵¹ en Barneveld⁵².

Welke vorm het meest geschikt is, bleef een open vraag. Het antwoord hangt samen met de keuze tussen een primair stedelijke en een primair landschappelijke benadering van het buiten bouwen, en met regionale omstandigheden.

De discussie over de architectonische kwaliteit van afzonderlijke gebouwen cirkelde rond vertrouwde thema's als beeldkwaliteit, welstand en 'streekeigen' architectuur. In de termen van Vitruvius: er werd vooral over de uiterlijke verschijningsvorm, *venustas*, gesproken en minder over *utilitas* en *firmitas*, oftewel over functionele kwaliteit en duurzaamheid⁵³.

Interessanter was het zoeken naar kwaliteitsborgen op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld in robuuste, duurzame en misschien wel *architectuurproof* landschapsplannen. De gebruikswaarde of *utilitas* van het landschap wordt verhoogd door betere toegankelijkheid; de toekomstwaarde of *firmitas* komt tot uitdrukking in de landschappelijke strategieën met een gestaag tempo en een verre tijdschhorizon.

Slot: het denken bevrijd

In Vught droomde een stedenbouwkundige ervan een nieuw dorp te stichten “als monument voor de millenniumomslag in het landelijk gebied”⁵⁴. Bij navraag bleek de droom vooral bedoeld als “een metafoor om het denken over de bebouwingsstructuur wat vrijer te maken”.

Dat is ook de functie geweest van andere grote metaforen, zoals de nieuwe landgoederen en ook de nieuwe implantaten van de VROM-raad. Zij hielpen het denken te bevrijden. Maar de vijf regiobijeenkomsten hebben duidelijk gemaakt dat het ook nogal grove en generieke metaforen waren, die voor uitwerking in de praktijk niet te letterlijk moeten worden genomen.

De oogst van de tournee is een verfijning en een verbreding van het denken en van de verbeelding. Generieke concepten van buitenaf maakten plaats voor regiospecifieke en aanstekelijke werkwijzen van onderop. Volgens de regels van de subsidiariteit⁵⁵ kan het buiten bouwen⁵⁶ nu veel preciezer op het juiste schaalniveau worden benaderd, in de bestuurlijke aanpak, het ontwerp, de eigendomverhoudingen en de vereveningswijze.

Advies: Vrijheid en kwaliteit

Inleiding: naar een nieuw evenwicht

De VROM-raad is in beginsel niet tegen buiten, verspreid of landschappelijk bouwen. Er is eeuwenlang 'buiten' gebouwd, en dit heeft het karakter van onze landschappen mede gevormd. Dat kan ook nu weer, zij het onder voorwaarden.

Het planologische ideaal van het lege buitengebied is een relatief nieuw verschijnsel, verklaarbaar vanuit de angst voor onbeheerste verspreide verstedelijking. Deze angst was er niet voor niets. Het restrictieve beleid was bedoeld om zorgvuldig met het landelijk gebied om te gaan. Het bleef echter erg aan de veilige kant, en het kon daardoor geen goede begeleiding bieden aan het buiten bouwen dat feitelijk plaatsvond.

De Raad juicht het toe dat het taboe is verdwenen, en adviseert te zoeken naar een nieuw evenwicht tussen vrijheid en zorgvuldigheid: grotere vrijheid voor burgers om buiten te wonen, grotere zorgvuldigheid in de omgang met het landschap. Voorkomen moet worden dat, onder het mom van buiten bouwen, de landschappelijke kwaliteiten worden vernietigd die nu juist de aantrekkingskracht van het buitengebied vormen.

Voor dit evenwicht, waarbij aan de vraag naar buiten wonen wordt voldaan en tevens landschappelijke waarden worden behouden en versterkt, is een genuanceerde benadering vereist.

Regionale verscheidenheid

De regiobijeenkomsten brachten om te beginnen een grote verscheidenheid binnen Nederland aan het licht. Een verscheidenheid aan landschappen die, als er wordt gebouwd, elk een eigen aanpak en occupatiestrategie vragen. En ook grote verschillen in de behoefte aan buiten bouwen, in de opvattingen erover, in motieven om het te omarmen of af te wijzen, en in de perceptie van kansen en problemen.

Op voorhand concludeert de Raad dan ook dat een generiek landelijk beleid onmogelijk en ongewenst is. Het zwaartepunt van het beleid moet bij de provincies liggen. Vooral zij moeten hun stempel op het beleid kunnen drukken.

Bij het buiten bouwen zijn uiteenlopende wensen van burgers en van lagere en hogere overheden in het geding. Deze wensen zijn in de ruimtelijke ordening zekerheidshalve altijd uit elkaar gehouden. Nu is de vraag of ze kunnen worden gecombineerd, en zo ja, onder welke voorwaarden.

In dit advies komen deze wensen aan de orde: de wens om landelijk te wonen, de wens om te bouwen als economische en sociale impuls, de wens om met het buiten bouwen groene investeringen te betalen, en de wens om met bewoning kwaliteit toe te voegen aan het landschap, ook rekening houdend met veler wens om voorzichtig te zijn met het buitengebied; bouwen is niet overal gewenst. De Raad schetst een werkwijze waarbij de provincie recht doet aan deze verscheidenheid van wensen.

Vraagonzekerheid

Tijdens de regiobijeenkomsten gaven woningmarktdeskundigen inzicht in de vraag naar buiten wonen. Er is zeker vraag, maar deze is niet overweldigend groot of dringend. Ze verschilt bovendien per regio, kwantitatief en kwalitatief.

Er is een tekort aan betaalbare woningen voor bewoners van de regio zelf (Overijssel, Brabant) of aan duurdere woningen voor stedelingen van buiten (Zeeland, zuiden van

Friesland). Er is een vraag naar goedkopere woningen (starters, ouderen) maar ook naar middeldure woningen (tot zes ton). Hors-concours is de vraag naar landgoederen in het meest exclusieve segment uiteraard klein.

De vraag loopt dus uiteen. De nadere analyse van de vraag hoort volgens de Raad thuis op het regionale schaalniveau, terwijl de gepaste invalshoek voor het rijksbeleid niet kwantitatief maar kwalitatief behoort te zijn.

De Raad meent dat de honorering van individuele woonwensen in het buitengebied moet samengaan met het behoud van collectieve waarden als rust, ruimte en een aantrekkelijk landschap. Daarom stelt de Raad voor om parallel aan de regionale vraaganalyse altijd ook een regionale (landschaps)analyse uit te voeren die de te beschermen collectieve waarden in beeld brengt. Daarover straks meer.

Het aanbod aan nieuwe woonvormen en nieuwe combinaties is bijna overal nog gering. Toch bestaan er volgens de Raad ruimschoots mogelijkheden voor experimenteren. Rijk en provincie moeten daarbij steun bieden.

Economische en sociale impulsen

Buiten bouwen kan een economische of sociale impuls bieden. Bijvoorbeeld in regio's met een stagnerende economische ontwikkeling of bevolkingsomvang, of een ingrijpende transformatie van de landbouw. De bouwfase levert een tijdelijk profijt, van de gerealiseerde woning en haar bewoners gaat een blijvende economische impuls uit. In gebieden die lange tijd slechts vertrekoverschotten kenden, is nieuwvestiging van buiten ook een sociale impuls.

De Raad adviseert provincies om dergelijke impulsen weloverwogen te benutten, zonder hun keerzijden uit het oog te verliezen. Twee kanttekeningen zijn hierbij op hun plaats.

Een gunstige impuls op één plaats kan ten koste gaan van de ontwikkelingen elders. Bouwen in het buitengebied kan het draagvlak van de bestaande kernen in de regio ondermijnen. Provincies moeten vooral attent zijn op de uitwaaiering uit de middelgrote en kleine steden. In regio's met een lage programmatische druk (zoals Friesland) ligt het voor de hand de bouwvraag primair te benutten voor het 'mazen' van bestaande kernen.

Daarnaast vraagt de verhouding tussen rurale autochtonen en nieuwelingen aandacht. Nieuwkomers koesteren soms een wensbeeld van een sociaal rijk dorpsleven dat niet altijd overeen komt met de lokale werkelijkheid of met de eigen gehaaste levensstijl. Het echte landleven blijkt niet voor iedereen weggelegd, en het aanvankelijke enthousiasme kan verkeren in wederzijdse teleurstelling.

Voor- en nadelen zijn waar te nemen in Zeeland. Het bouwen voor recreanten en gepensioneerden betekende een belangrijke economische impuls: één op de acht arbeidsplaatsen is gerelateerd aan de recreatiesector. Maar het leidde ook tot sociale en ruimtelijke verschillen tussen autochtonen (in steden en dorpen) en nieuwkomers (in de recreatiedorpen). De opgave bestaat eruit deze verschillen te verkleinen.

Middelen voor een landschappelijke impuls

De Raad constateert dat er vraag is naar aantrekkelijk en toegankelijk landelijk gebied, maar ook dat de budgetten voor groene projecten zeer beperkt zijn. Buiten bouwen zou wel eens voor een periode van jaren de laatste investeringsimpuls in het landschap kunnen zijn.

De Raad acht het daarom noodzakelijk dat buiten bouwen een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Een dergelijke *geoormerkte verevening* acht de Raad zelfs voorwaardelijk voor het verruimen van de mogelijkheden tot buiten bouwen.

Met buiten bouwen kunnen investeringen in landschappelijke kwaliteit worden betaald. Dit gaat niet samen met het onbelemmerd toestaan van bouwactiviteiten. Immers, financiële

verevening, oftewel het afkomen van waardeestijging bij bestemmingsverandering, is alleen mogelijk op basis van schaarste. Een voorbeeld is de Brabantse *Ruimte voor Ruimte*-regeling (met als landschappelijke bonus het grootschalig opruimen van verspreide stallen), die niet kan functioneren zonder schaarste aan bouwkavels.

Het afkomen kent echter grenzen. De lasten drukken uiteindelijk op de te realiseren woning en de prijselasticiteit is niet onbeperkt. Als er voor lage inkomensgroepen wordt gebouwd, zullen de vereveningsmogelijkheden ten gunste van het landschap geringer zijn.

Kwaliteit toevoegen

Het landelijk gebied is aantrekkelijk om in te wonen, en het moet ook als erin gewoond wordt aantrekkelijk blijven. De Raad vindt het daarom noodzakelijk dat buiten bouwen zodanig plaatsvindt, dat landschappelijke kwaliteiten niet worden opgesoupeerd maar duurzaam worden behouden en versterkt.

Financiële verevening is dan ook geen vrijbrief om vormgevingskwaliteit te veronachtzamen. Er zijn ook altijd inspanningen voor landschappelijke en architectonische kwaliteit ter plaatse noodzakelijk. Voor opdrachtgevers en ontwerpers ligt hier een uitdaging: hoe kunnen wij kwaliteiten toevoegen die evenaren wat vorige generaties hebben gepresteerd?

Vooraf op het landschappelijke schaalniveau kan kwaliteit worden gewaarborgd. De Raad adviseert de provincies om landschapsplannen te maken als raamwerk voor buiten bouwen. Met daarin garanties voor de gebruikswaarde van het landschap (zoals een grotere openbare toegankelijkheid door middel van een padennetwerk), de toekomstwaarde (met een zeer verre tijdshorizon), en de belevingswaarde.

Binnen dit raamwerk kan vrijmoedig van mening worden verschild over architectonische kwaliteit, zoals ook tijdens de regiobijeenkomsten gebeurde. Voor de een moeten gebouw, landschap en regio een ensemble vormen, de ander wil af van het welstandstoezicht, een derde hamert op streekeigen architectuur, een vierde wijst op de talloze niet-streekeigen toevoegingen, zoals het gotische terpkerkje in Wetsens en het Frans classicistische buiten te Eefde waar de VROM-raad bijeenkwam. Dit boeiende, eeuwigdurende debat over kwaliteit en stijl moet gevoerd blijven worden, en past vooral op het regionale schaalniveau.

Overigens meent de Raad dat het verdwijnen van het taboe op buiten bouwen meteen al twee gunstige gevolgen heeft voor de kwaliteitsdiscussie. Bestuurders kunnen voortaan een langetermijnvisie ontwikkelen; er komt een einde aan het tijdperk van besmukte ad hoc-beslissingen over afzonderlijke bouwaanvragen, die uiteindelijk tot verrommeling leiden.

Daarnaast wordt het voor ontwerpers interessanter om zich met het buiten bouwen te engageren. Tot dusver negeerden zij deze markt, zodat er vooral retro-architectuur en cataloguswoningen van middelmatige kwaliteit werden gebouwd die het laagwaardige beeld van buiten bouwen telkens weer bevestigden. Deze spiraal kan nu worden doorbroken.

Ruimte bieden, kwaliteit organiseren

Meer ruimte bieden en sturen op kwaliteit: dat is de kern van het advies van de Raad. Dit is bepaald geen *laissez-faire* beleid. Het is evenmin nieuw, zoals het voorbeeld van de 17de-eeuwse 'Cavel-Conditiën' laat zien. De VROM-raad adviseert om ook nu een dergelijk elegant evenwicht tussen restricties en vrijheid na te streven.

De Raad meent dat de formule 'nee tenzij' dit evenwicht het best samenvat. In 'tenzij' schuilt de ruimte om buiten te bouwen, onder duidelijk gearticuleerde voorwaarden die per gebied kunnen verschillen. Intussen biedt het 'nee' waarborgen tegen onbelemmerde grootschalige suburbanisatie. Voor sommige goed omschreven gebieden kan een ongeclausuleerd 'neen!'-regime op zijn plaats zijn.

Kwaliteit is niet op te leggen, maar een proces kan zodanig worden georganiseerd dat de condities voor het ontstaan van kwaliteit optimaal zijn. Daartoe behoort ruimte voor het debat, niet alleen over de kwaliteit van bouwplannen (in de welstandscommissie) maar ook van (landschaps)structuurvisies en andere planfiguren volgens de WRO. Als forum voor debat zijn regionale architectuurplatforms een optie.

Ook moet de overheid planningsprocessen zo organiseren dat er concurrentie en keuzemogelijkheden bestaan. De praktijk van nu wijst uit dat het voor een individu een lastige en langdurige opgave is om iets nieuws te ontwikkelen. De overheid die recht wil doen aan de wensen van individuen, zal daarom actief moeten faciliteren.

Centrale rol provincies

De Raad ziet, zoals gezegd, in de verdere beleidsontwikkeling een centrale rol weggelegd voor de provincies. De provincie is het subsidiair juiste bestuursniveau, als regisseur op regionale schaal en als spil in het natuur- en landschapsbeleid en de landinrichting. Haar relatieve onafhankelijkheid van bouwplannen garandeert de noodzakelijke distantie bij het beoordelen van initiatieven van onderop. De provincie moet gemeenten en (andere) initiatiefnemers duidelijke kaders bieden.

De provincie moet voldoende beleidsruimte hebben om naar eigen inzicht planstrategieën, vereveningstypen, het schaalniveau van de verevening (van een groene voet in een project tot de provincie als geheel), en restrictieve regels te kiezen. Zij moet de vrijheid hebben om een op de specifieke omstandigheden toegesneden mix samen te stellen.

Provincies en gemeenten kunnen baat hebben bij het oprichten van doelorganisaties en fondsen. Deze versterken de regierol van de overheid en ondersteunen de uitvoering van regionaal grondbeleid. Het rijk dient hiertoe de juridische basis te scheppen.

De Raad adviseert de provincies regionale behoefteonderzoeken te doen, met daarbij aandacht voor de mogelijke instroom naar de regio. Parallel hieraan adviseert de Raad het uitvoeren van landschapsanalyses.

Het provinciebestuur kan zich op basis hiervan uitspreken over de gewenste bouwvormen, zoals het 'mazen' in bestaande dorpen en stadjes, semi-rurale woonmilieus, landelijk wonen *in senso strictu*, en hergebruik van leegkomende agrarische gebouwen.

De mengverhouding tussen deze categorieën zal in de provinciale afweging worden bepaald door overwegingen als gevreesde leegloop, de belasting van lokale infrastructuur, de visie op (ouderen)zorg bij gespreide zorgvraag en dergelijke.

Twee strategieën

De nadere uitwerking van het provinciale beleid voor buiten bouwen hangt, zo meent de Raad, vooral af van de omvang van de vraag. Daarom geeft de Raad hierbij twee strategieën in overweging.

In de **eerste strategie**, voor lagedrukgebieden, wil de provincie vooral de inventiviteit prikkelen van initiatiefnemers zoals gemeenten, particulieren en projectontwikkelaars.

Binnen het provinciale buitengebied worden die delen uitgezonderd waar buiten bouwen volstrekt ongewenst is. In de aanwijzing van deze 'neen!'-gebieden zal ook de stem van het Rijk te horen zijn. Het gaat om bijvoorbeeld natuurgebieden, EHS, Werelderfgoed, veiligheidszones en reserveringsgebieden voor water.

In de rest van het provinciale landelijke territorium houdt het beginsel 'nee-tenzij' in dat ieder goed plan, met daarin naast een mooi bouwinitiatief ook investeringen in de omgeving, in behandeling kan worden genomen. De initiatieven kunnen in omvang sterk uiteenlopen (van particulier opdrachtgeverschap op een individuele kavel tot aan bijvoorbeeld het

Wieringerrandmeer als één samenhangend initiatief) en dus moet er van klein tot groot kunnen worden beoordeeld. Ook de vereveningswijze moet schaalflexibel zijn. Voor kleine lokale aanvragen kan, bijvoorbeeld per bouwkaavel, een bedrag worden geheven voor een provinciaal groenfonds.

Deze strategie vereist een heldere, hanteerbare toetsing: wat is kwaliteit en wanneer is het genoeg? Hier loert het gevaar van uitdijende normenstelsels, doelstellingenbomen en multi-criteria-analyses, kortom van een technocratisch moeras. De Raad meent dat een eenvoudig stelsel van minimumvereisten kan volstaan, in combinatie met een disciplinair gemengd samengestelde en regelmatig ververste adviescommissie, met vertegenwoordigers uit (historische) geografie, ecologie, economie en (landschaps)architectuur. Deze beproefde intercollegiale toetsingswijze mondt uit in een advies aan de politiek die leidend blijft.

De **tweede strategie** geldt voor gebieden met een duidelijk merkbaar en goed omschreven programma, en een vraag die naar verwachting gedurig zal blijven bestaan. Hier biedt planvorming het samenbindende vermogen voor een kwaliteitsbenadering.

De provincie begrenst regio's waarvoor zij een (landschaps)structuurvisie (LSV) zal opstellen conform de nieuwe WRO. In de LSV worden, analoog aan de vorige strategie, de 'neen!'-gebieden uitgezonderd. De provincie identificeert daarnaast de noodzakelijke groene investeringen en werkt kansrijke occupatiestrategieën uit op basis van een analyse van de werkzame processen in het landschap. Tenslotte wijst zij logische plaatsen voor nieuwvestiging in het landschap aan.

Landschapsbouwkundige maatregelen kunnen een decor bieden voor toekomstige bouwlocaties. Soms is een landschappelijk (en architectuur-*proof*) casco mogelijk dat voldoende solide kwaliteitsgaranties biedt om daarbinnen verregaande ontwerp vrijheid te laten bestaan.

Door deze componenten in een landschapsplan te verbinden, worden ook de schaal en de mogelijkheden voor verevening duidelijk, evenals de nog vereiste restrictieve regels. Zo'n plan kan, mits robuust opgezet, een zich door de tijd ontwikkelende bouwopgave verantwoord sturen. Het LSV kan tevens worden vertaald c.q. geabstraheerd naar het Provinciale Ontwikkelingsplan (POP) als het provinciale kader voor integratie van ruimtelijk- en milieubeleid.

Geen makkelijke variant

De nieuwe generatie buiten bouwen kan, aldus de Raad, een betekenisvolle bijdrage leveren aan het landschap. Maar het is niet gewenst om ongeclausuleerd de poorten open te zetten voor bebouwing van het buitengebied. Buiten bouwen behoort het landschap te verrijken, niet op te souperen. Daarom adviseert de Raad een 'nee tenzij'-regime met garanties voor kwaliteit en met een vorm van geormerkte verevening.

De reguleringsmaatregelen gericht op kwaliteit zorgen er tevens voor dat buiten bouwen niet de 'makkelijke' variant voor de bouwopgave wordt. Buiten bouwen moet ongeveer even complex zijn als het 'mazen' in dorpen, stadjes en steden, zodat investeerders de belangrijke transformatieopgaven aldaar niet massaal en gemakzuchtig de rug zullen toekeren.

Het is aan de provincies en de gemeenten om ook dit laatste subtiele evenwicht in trefzeker beleid te vertalen.