

# **Wonen in het landelijk gebied**

advies over de Ontwerp Nota Wonen

**Publicatie RLG 00/5**

## De Raad voor het Landelijk Gebied

De Raad voor het Landelijk Gebied is per 1 januari 1997 ingesteld bij wet, als één van de brede adviesraden van het nieuwe adviesstelsel.

De adviestaak van de raad luidt:

*"de regering en de beide kamers der Staten Generaal te adviseren over strategische beleidsvraagstukken ten aanzien van de functies landbouw, natuur, bos en landschap, openlucht recreatie en visserij van het landelijk gebied, alsmede strategische vraagstukken die verband houden mét dan wel van invloed zijn óp die functies, al dan niet in onderlinge samenhang".*

Met het oog op deze adviestaak vat de raad het begrip landelijk gebied ruim op. Zijn advisering richt zich daarom ook op natuur, recreatie en met landbouw samenhangende bedrijvigheid in en om stedelijke gebieden. In zijn adviezen wil de raad de mens - als vormgever, beheerder, gebruiker en bezoeker van het landelijk gebied - een belangrijke plaats geven.

De Raad voor het Landelijk Gebied werd op 28 januari 1997 door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de heer J.J. van Aartsen geïnstalleerd.

De raad heeft momenteel de volgende samenstelling:

- prof. H.J.L. Vonhoff (voorzitter)
- prof.dr. Th.A.M. Beckers
- mw. drs. H.L. Blok
- mw. dr. H.M. de Boois
- prof.dr. G.J. Borger
- mw. mr. F.G. van Diepen-Oost
- ir. J.T.G.M. Koolen
- B.J. Krouwel
- mw. mr. H.C. ter Kuile-van der Hoeven
- mw. G.W. van Montfrans-Hartman
- P. Nijhoff
- prof.dr. J.D. van der Ploeg
- mw. mr. W.M.C. de Vrey-Vringer
- prof.dr. W.J. Wolff

Secretaris van de raad is drs. T. Klumpers.

Het adres van raad en secretariaat is:

Stationsplein 14

3818 LE AMERSFOORT

telefoon 033 461 99 48

telefax 033 461 53 10

E-mail: raad.landelijk.gebied@rlg.agro.nl

<http://www.rlg.nl>

# **Wonen in het landelijk gebied**

advies over de Ontwerp Nota Wonen

**september 2000**



## **voorwoord**

Het reageren op nota's is voor de Raad voor het Landelijk Gebied geen regel maar uitzondering. Ingesteld als strategisch adviescollege, lopen de adviezen doorgaans vooruit op het te formuleren beleid. Maar als het een belangrijk thema betreft en als het bovendien wordt gevraagd, adviseert de raad incidenteel ook over beleid in voorbereiding.

Het voorliggend advies over de Ontwerp Nota Wonen is zo'n advies over beleid in voorbereiding. De raad beschouwt de Ontwerp Nota Wonen als een belangrijke nota, ook voor de langere termijn. Bovendien is het onderwerp - wonen in dorpen en het buitengebied - één van de thema's in zijn recente advies 'Het belang van samenhang', een thema waarvan de raad zelf al constateerde dat het om nadere uitwerking vraagt. Een advies over de Ontwerp Nota Wonen biedt daartoe een goede mogelijkheid.

De raad is daarom graag ingegaan op het verzoek van staatssecretaris Remkes van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om te adviseren over (1) het omgaan met de behoefte aan landelijk wonen en (2) de culturele identiteit van dorpen. Met het oog op de eigen 'agenda' van de raad behandelt hij in dit advies ook enkele ongevraagde aspecten van het wonen in relatie tot het landelijk gebied, zoals ruimtelijke implicaties en de doorwerking in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de problematiek van recreatieverblijven en tweede woningen.



## inhoudsopgave

	<i>hoofdpunten</i>	9
1	<i>inleiding</i>	11
2	<i>wonen in het landelijk gebied</i>	13
3	<i>overwegingen bij de Ontwerp Nota Wonen</i>	15
	3.1 het sociale dilemma bij wonen in het landelijk gebied	
	3.2 sturende factoren en mechanismen	
	3.3 nationaal beleid en maatregelen	
	3.4 de regio en de uitvoering	
	3.5 recreatieverblijven en tweede woningen	
4	<i>aanbevelingen</i>	31
	4.1 algemene aanbevelingen inzake wonen in het landelijk gebied	
	4.2 'behoefte aan landelijk wonen'	
	4.3 'culturele identiteit van dorpen'	

## bijlagen

1	<i>adviesaanvraag</i>	37
2	<i>samenstelling van de werkgroep en geraadpleegde personen en instanties</i>	39
3	<i>de Ontwerp Nota Wonen: Mensen, wensen, wonen</i>	41
4	<i>geraadpleegde bronnen en literatuur</i>	45





## hoofdpunten

- **kwaliteit uitgangspunt bij de afweging**

Wonen in dorpen en buitengebied biedt kansen voor ontwikkeling maar kan de kwaliteit van de leefomgeving plaatselijk ook bedreigen. Individuele woonwensen en de collectieve belangen kunnen botsen. Daarom zijn minimale 'groene contouren', gebieden waarbinnen in geen geval gebouwd mag worden, essentieel voor nationale kwaliteiten. Daarbuiten kan het bouwen van woningen meer lokaal worden benaderd, overigens net als andere ontwikkelingen. Uitgangspunt daarbij is dan dat bebouwing is toegestaan, mits dat de kwaliteit van het landschap versterkt.

- **landelijk wonen vooral rond steden de ruimte geven**

De beleidsstrategie om de vraag naar ruime en groene woonmilieus in de eerste plaats in en aan de steden op te vangen, is juist. Dit vereist dan wel dat daar moet worden voorzien in een concurrerend aanbod van ruime en groene woonmilieus en dat moet worden geaccepteerd dat plaatselijk meer geld en/of ruimte benodigd is dan aanvankelijk is voorzien. Gezien de praktijk van de voortgang van de woningbouw in relatie tot de Vinex-taakstelling is het zaak voorzichtig te zijn met het bieden van meer ruimte voor bouwen in het landelijk gebied, juist om de vraag ook inderdaad primair in en aan de steden op te vangen.

- **de leefbaarheid bewaken**

De veranderende aard van de werkgelegenheid, de mobiliteit, de vestiging van nieuwe groepen bewoners of weekend-bewoners en het veranderende voorzieningenpatroon zijn ontwikkelingen met grote sociale gevolgen voor kleine kernen en het buitengebied. De leefbaarheid moet daarom - in elk geval voor specifieke groepen - een punt van aandacht zijn. De bereikbaarheid en beschikbaarheid van voorzieningen (zorg, onderwijs, veiligheid) die de grenzen van kleine kernen en gemeenten overschrijden, moet een verantwoordelijkheid voor de provincies zijn. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) moet daarbij ook voor het landelijk gebied optimaal worden benut. Provincies moeten gemeenten op de mogelijkheden wijzen.

- **de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven regelen**

Aan permanente bewoning van recreatieverblijven - vaak gesitueerd op recreatieterreinen - kunnen ruimtelijke, sociale, recreatieve en/of veiligheidsproblemen zijn verbonden. Gemeenten moeten erop worden aangesproken én ertoe in staat worden gesteld (instrumentarium) deze problematiek snel en helder te regelen, en wel op basis van de specifieke situatie ter plaatse:

1. staan de recreatieverblijven ruimtelijk gezien op een verkeerde plaats, ook voor recreatie, dan moet naar sanering gestreefd worden;
2. staan ze op een verantwoorde plek, dan moet permanente bewoning niet worden toegestaan, ténzij daartegen uit sociaal, recreatief en veiligheids oogpunt geen bezwaren zijn;
3. is permanente bewoning uit sociaal, recreatief en veiligheids oogpunt géén bezwaar, dan moet dit worden toegestaan en - onder meer - in het bestemmingsplan worden geregeld.

Voor nieuwe zogenoemde 'tweede' woningen adviseert de raad het onderscheid met eerste woningen te laten vallen en alle woningen qua wet- en regelgeving te beoordelen alsof het 'eerste' woningen waren: ze moeten passen in het ruimtelijke beleid, opgenomen zijn in het woningcontingent van de gemeente en voldoen aan de eisen van Woningwet en Bouwbesluit.

- **oppassen voor 'springplankmechanismen'**

Bepaalde ontwikkelingen kunnen een onbedoelde 'springplank' vormen voor latere bebouwing. Zo kunnen kassen, intensieve veehouderij, ontsluiting, infrastructuur, omzetting van recreatieverblijven in (tweede) woningen en andere 'sluipende' ontwikkelingen onbedoeld - bijvoorbeeld door een drempelverlagende werking - leiden tot woningbouw en volledige functieverandering van gebieden. Die veranderingen zijn vrijwel altijd onomkeerbaar. Daarom moeten deze mechanismen tijdig worden onderkend, teneinde onbedoelde ontwikkelingen te voorkómen.



# 1 inleiding

## **adviesaanvraag**

Na een vooraankondiging in maart zond staatssecretaris Remkes van VROM de Raad voor het Landelijk Gebied op 6 juni 2000 een adviesaanvraag over het kabinetsstandpunt 'Mensen, wensen, wonen' van de Ontwerp Nota Wonen (zie bijlage 1). De raad wordt daarin gevraagd om met name in te gaan op (1) de behoefte aan landelijk wonen en (2) op de culturele identiteit van dorpen en zijn advies voor eind september uit te brengen.

De raad meent dat de Nota Wonen een goede mogelijkheid biedt om het wonen uit te werken als bouwsteen voor de komende Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Mede tegen die achtergrond heeft de raad graag gehoor gegeven aan dit verzoek van de staatssecretaris

## **aandacht voor wonen in het landelijk gebied**

Het wonen in dorpen en in het buitengebied komt in de Ontwerp Nota Wonen expliciet aan de orde en maakt zo voor het eerst integraal deel uit van het volkshuisvestings- en wonenbeleid. In de Startnota ruimtelijke ordening 1999 domineerde nog de aandacht voor de compacte stad en beheerste corridorontwikkeling. Het landelijk wonen - een belangrijke ontwikkelingskans, maar plaatselijk ook een bedreiging voor het landelijk gebied - werd er nog niet verder uitgewerkt. Voorspellen waar ontwikkelingen in het landelijk gebied precies toe zullen leiden, is volgens de raad ondoenlijk. De Ontwerp Nota Wonen is daarom terecht geen blauwdruk, maar legt accent op proces en regie. Daarbij moeten dan echter wel kwaliteitscriteria worden ingevoerd

## **verscheidenheid en identiteit als basis**

Het landelijk gebied is - onder meer - een aantrekkelijke woonomgeving: door zijn aard, verscheidenheid en identiteit, gevormd door de functies die het vroeger heeft vervuld en de functies die het nu nog vervult. De raad heeft dit beschreven in zijn advies 'Made in Holland'. Daarin wordt vastgesteld dat er sprake is van *functionele verweving en morfologisch contrast* tussen stad en landelijk gebied. Het morfologische contrast tussen stad en land vormt volgens de raad een belangrijke ruimtelijke kwaliteit op nationale schaal. Dit waardevolle contrast ontstond en werd in stand gehouden door functionele verschillen tussen stad en land en door natuurlijke barrières en beperkingen. Deze spelen nu echter steeds minder een rol.

Stad en land bestonden en functioneerden nooit lós van elkaar. Maar door ontkoppeling van wonen en werken, de mobiliteitstoename in het algemeen, de globalisering van de voedselproductie en andere voorzieningen, het brengen van groen in de stad en het wonen buiten de stad, is nu veel sterker sprake van een functionele verweving van stad en land. Barrières en beperkingen in verband met de natuurlijke gesteldheid zijn door technische ontwikkelingen steeds minder beperkend. Daardoor zijn de verschillen tussen stad en land en de verscheidenheid binnen het landelijk gebied nu steeds minder het automatische gevolg van functionele en natuurlijke verschillen. Nu moeten verscheidenheid, overgangen en contrasten daarom expliciet morfologisch worden gedefinieerd en vastgelegd om behouden te blijven of te worden gerealiseerd. Waar de functionele verweving het sterkst is - in de overgangen tussen stad en land, dus op het regionale niveau - is deze werkwijze vanzelfsprekend het meest nodig.

De woonconsument tracht voortdurend het beleidsmatig gedachte en gewenste contrast tussen stad en land te doorbreken. Feitelijk wordt daarmee zichtbaar dat de stad zich ontwikkelt als een urbaan netwerk. Dit vraagt op verschillende schaalniveaus om een expliciete benadering. Volgens de raad biedt landelijk wonen plaatselijk - maar niet overal - belangrijke ontwikkelingskansen, maar dan wél met goede planologische sturing en borging door rijk en provincie.

## **invalshoek van de raad: 'geleid door kwaliteit'**

Stad en land vullen elkaar aan in behoeften, waarden en mogelijkheden. Daarom moet er wisselwerking zijn, waarbij een balans gevonden moet worden tussen de gezamenlijke wensen aangaande collectieve waarden en individuele wensen rond wonen, werken en mobiliteit.

In het landelijk gebied zijn collectieve, sociaal-culturele en economische waarden te onderscheiden. Deze waarden zijn álle van belang en hangen samen, maar de collectieve vormen de basis. Het geheel van collectieve waarden - 'het landschap' - moet daarom uitgangspunt en ordenend principe zijn voor de ontwikkeling, in die zin dat *alle economische (en overige) activiteiten in beginsel zijn toegestaan, mits ze de kwaliteit van het landschap versterken*. Dát is de keuze: in de ruimtelijke ordening het landschap als richtinggevende basis nemen voor ontwikkeling van economische en andere activiteiten.

Daartoe is het belangrijk te kiezen voor de rol die het landelijk gebied dient te spelen ten opzichte van de steden. Die rol is per regio verschillend en vraagt om maatwerk binnen duidelijke randvoorwaarden op nationaal niveau - bijvoorbeeld 'groene contouren' - en op regionaal en lokaal niveau vrijheid voor uitwerking in een geïntegreerde kwaliteitsbenadering. Deze benadering heeft de raad beschreven in zijn recente advies 'Het belang van samenhang' (RLG, 2000). Ook de vraag 'wonen in het landelijk gebied, en zo ja, waar en hoe?' moet worden benaderd vanuit de functies en waarden van het landelijk gebied.

#### **wonen en ruimtelijke ordening**

Wonen en ruimtelijke ordening hebben - zowel volgens de Ontwerp Nota Wonen als volgens de raad - een belangrijke relatie. In de Nota wordt dan ook op verschillende plaatsen verwezen naar de nog te verschijnen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, bijvoorbeeld voor wat betreft de afweging en inpassing van de ruimtebehoefte voor wonen, voor de zogenoemde 'ruimte voor ruimte-regeling', voor de herijkte uitvoeringsafspraken van de Vinex en de Vinac, en voor de vraag of en in hoeverre een deel van het recreatief woningbezit voor permanente bewoning kan worden vrijgegeven. De raad onderschrijft het belang van vastlegging van de ruimtelijke aspecten van de Nota Wonen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

In dit advies staat een aantal aanbevelingen die (ook) voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en/of het nieuwe Structuurschema Groene Ruimte relevant zijn. De raad heeft hierbij echter geen rigide onderscheid willen maken tussen aanbevelingen voor de Nota Wonen en voor de Vijfde Nota en het Structuurschema. Hij vertrouwt erop dat deze, voor zover ze daarvoor relevant zijn, ook worden betrokken bij het opstellen van deze nota's.

#### **werkwijze en opbouw van het advies**

Dit advies werd voorbereid door een werkgroep van de raad onder leiding van mw. mr. F.G. van Diepen-Oost (zie bijlage 2). Via tussenrapportages en het uiteindelijk vaststellen van het advies was de gehele raad actief bij de voorbereiding betrokken. Er is overleg gevoerd met onder meer deskundigen van de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen LVKK en van de Vereniging van Woningcorporaties Aedes en met vertegenwoordigers van de ministeries van VROM en LNV.

Na de inleiding (1) volgt bij wijze van kader eerst een algemene visie van de raad op wonen in het landelijk gebied (2). Dan volgen de overwegingen en conclusies van de raad aangaande de Ontwerp Nota Wonen (3). Tot slot volgen de aanbevelingen: algemene en in het licht van de concrete adviesvragen (4). Terwille van de zelfstandige leesbaarheid van dit advies is in de bijlagen een schets opgenomen van de inhoud van de Ontwerp Nota Wonen (zie bijlage 3).

#### **het gebruik van de term 'landelijk gebied'**

De raad gebruikt de term '*landelijk gebied*' voor het geheel van kleine kernen én hun omgeving, ook in dit advies. De Ontwerp Nota Wonen lijkt deze term echter alleen voor de open ruimte rond de kleine kernen te gebruiken. Dat gebied - dus waar hooguit enige verspreide bebouwing voorkomt - zal de raad in dit advies met de term '*buitengebied*' aanduiden.

## 2 wonen in het landelijk gebied

*De betekenis van wonen is aan verandering onderhevig. Wonen is meer dan huisvesting geworden, het staat voor 'leven'. Dit stelt meer eisen aan de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving. De kwaliteit van de leefomgeving - van het publieke domein, van veiligheid en zorg, maar ook van natuur en recreatiemogelijkheden - wordt een steeds belangrijker vestigingsfactor. Velen willen wonen in kleine kernen en in het buitengebied. Echter, de aantrekkelijkheid van deze vaak ook nog met de geschiedenis en ondergrond verbonden woonomgeving wordt door woningbouw ook bedreigd. Er is spanning tussen de groeiende individuele keuzevrijheid en de collectieve waarden, hetgeen vraagt om sturend optreden door de overheid. De publieke voorzieningen - die in het landelijk gebied vaak een groot (steeds groter) gebied moeten bestrijken - zijn en blijven daarbij een belangrijk aandachtspunt.*

### **de trek naar buiten**

De trek naar buiten houdt aan: naar bestaande kleine kernen, afgelegen boerderijen, stadsrandgebieden en suburbane zones en wijken rondom de steden. Er komen andere bewoners met een andere leefstijl. Nieuwe bewoners met hun eigen vormen van wonen en doen, mengen zich met de 'oorspronkelijke' die blijven. Bij hen treedt ook een verandering van de leefstijl in. Ook het aanbod en gebruik van voorzieningen zal - mede daardoor - veranderen. Nieuwe woonvormen in het landelijk gebied kunnen een positief effect hebben maar ook de kwaliteit, openheid en toegankelijkheid in gevaar brengen. De ontwikkelingen leiden tot ingrijpende veranderingen: in het leefpatroon, de inrichting en de sociale verhoudingen. Dit speelt zich af in een omgeving die óók drager is van natuur- en cultuurhistorische waarden, recreatie- en uitloopruijme is van grote groepen anderen, water bergt en een keur aan nog ongebruikte potenties in zich heeft, kortom: *een ruimte waarin niet zonder meer alles kan.*

### **wonen in kleine kernen**

Het aantal min of meer complete, op zichzelf staande *kleine kernen* in het landelijk gebied, dat wil zeggen kernen die qua voorzieningen en economische activiteiten in zekere mate compleet zijn, is geleidelijk afgenomen en zal nog verder teruglopen. Deze ontwikkeling moet gezien worden als een aspect van de schaalvergroting die zich op elk terrein voordoet. In die zin is het geen op zichzelf staande verandering. Het hoeft ook niet als een algemeen probleem te worden benaderd. Een belangrijk deel van de bewoners veroorzaakt deze ontwikkeling feitelijk zelf met hun koop- en activiteitenpatroon. Dat groeit immers mee met de algemene schaalvergroting en mobiliteitsgroei. Er ontstaat een nieuw patroon van voorzieningen en het gebruik daarvan en daaromheen moet zich een nieuw evenwicht instellen. Er zijn echter twee aandachtspunten:

- bepaalde groepen kunnen zich moeilijker op het veranderende patroon instellen, bijvoorbeeld doordat zij beperkt mobiel zijn (ouderen, jongeren, stille armoede). Dat vraagt om een doelgroepenbeleid. In plaats van het voorzieningenpatroon kunstmatig op peil te houden - hoewel incidenteel niet uitgesloten - kan ook het mobiliteitsprobleem van deze groepen worden opgelost of kunnen voorzieningen mobiel dan wel op afstand toegankelijk gemaakt worden.
- gemeenten lijken er automatisch vanuit te gaan dat het bouwen in en bij kleine kernen altijd het antwoord zou zijn op de geconstateerde problemen. Dat is echter niet altijd en overal het geval en bovendien is die gedachte een bedreiging voor de kwaliteit en verscheidenheid van het landelijk gebied. Juist door die verscheidenheid zijn er geen generieke antwoorden en zal bouwen soms mogelijk en ook nuttig zijn, terwijl dat in andere situaties juist niet zo is.

Een bijzondere situatie doet zich voor waar de bestaande bebouwing in kleine kernen voor een deel bewoond gaat worden door mensen afkomstig van elders of weekendbewoners. In combinatie met de tegelijk optredende achteruitgang van het (plaatselijke) voorzieningen-niveau kan dat deze gemeenschappen voor een probleem stellen. Dat hoeft echter geen reden te zijn om de voorzieningen op een kunstmatige wijze van overheidswege in stand te houden of om instroombeperkingen op te leggen. Wel is sprake van een opgave om nieuwe vormen van gemeenschapszin te ontwikkelen en om te leren omgaan met de veranderde situatie, een opgave die zich in de geschiedenis meer dan eens heeft voorgedaan.

### **wonen in het buitengebied**

Even onvermijdelijk als een verdere achteruitgang van het aantal complete kleine kernen lijkt ook de opdringende suburbanisatie te zijn: *de geleidelijke verstedelijking van het platteland, zich uitend in een voortgaande uitbreiding van niet alleen dorpen, maar ook de bouw van nieuwe, vaak luxueuze en verspreid liggende wooneenheden en de omzetting van agrarische gebouwen in woonhuizen, alsook bebouwing langs doorgaande wegen.* Een belangrijk verschil met de ontwikkeling rond kleine kernen is dat de verspreide bebouwing - als men dat écht zou willen - van overheidswege in beginsel is te sturen in plaats en omvang, door middel van de ruimtelijke ordening. Die wil lijkt echter beperkt en gemeenten hebben - anders dan rijk en provincies - vaak ook een (eigen)belang bij uitbreiding van de bebouwing in het buitengebied.

De basis voor wonen in het buitengebied is niet langer waar men werkt en wat voor werk men doet, maar dat het een aantrekkelijke woonomgeving wordt gevonden. Die waarde wordt dan geconsumeerd in de vorm van suburbanisatie die al dan niet 'ijl' wordt genoemd. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat ondanks de 'landelijke' hekken, hagen en andere voorzieningen nog iets te zien blijft van datgene wat de drijfveer was tot deze bewoningsvorm. Er zijn echter grenzen aan de suburbanisatie, uiteindelijk ook natuurlijke. In een ver doorgevoerde vorm is het niet alleen kwalitatief maar ook logistiek een onverstandige gedachte, of in elk geval een doodlopende weg. Als het gehele landelijk gebied zou worden verkaveld, zou er voor een gemiddeld huishouden van twee personen een oppervlak van 25 x 100 meter beschikbaar zijn. Er zou dan een onvoorstelbare hoeveelheid infrastructuur en onderhoud nodig zijn om al deze woonkavels met elkaar te verbinden én met de (nog steeds gewenste) centra voor werk, winkelen en vermaak.

De afweging is ook niet - of in elk geval niet alleen - die van 'wel of niet bouwen in het landelijk gebied'. Bebouwing hoeft niet altijd en overal te worden uitgesloten. Waar het vooral om gaat is hoe en waar gebouwd wordt en of dat zó kan plaatsvinden dat de kwaliteit - die de aantrekkingskracht van het landelijk gebied vormt, ook als woonomgeving - intact blijft of wordt versterkt. Want als die kwaliteit aan dat bouwen ten onder gaat resteert er alleen maar verlies, voor iedereen. De recente regeling '*ruimte voor ruimte*' (zie ook paragraaf 3.4) lijkt een interessante testcase: voor de locatie en de omvang van de kavels, voor de kwaliteit van de bebouwing en de inpassing, voor de invloed van de uitbreiding (ook sociaal en economisch) op de bestaande kernen en tenslotte voor de precedentwerking van de regeling.

### **uitgangspunten voor wonen in kleine kernen en het buitengebied**

- (1) bebouwing hoeft niet altijd en overal te worden uitgesloten. Het gaat vooral om hoe en waar gebouwd wordt en of dat zó kan plaatsvinden dat de kwaliteit intact blijft of wordt versterkt. In of bij bestaande kernen heeft de voorkeur. Bij nieuwe bebouwing in het buitengebied moeten hoge eisen worden gesteld aangaande kwaliteit, openbaarheid en toegankelijkheid;
- (2) uitbreiding van kleine kernen is niet altijd het antwoord op veranderingen in voorzieningenniveau en sociale structuur, ook vanuit nationaal perspectief niet, maar moet in relatie tot de waarden en (on)mogelijkheden van de omgeving worden gezien;
- (3) door de groeiende mobiliteit kunnen bovenlokale voorzieningen worden benut. Echter, jongeren, ouderen, minima en vrouwen hebben soms een beperkte keuzevrijheid wat betreft vestiging en mobiliteit. De essentiële voorzieningen moeten ook voor hen bereikbaar zijn, mogelijk ook door de voorzieningen zelf mobiel of 'op afstand' toegankelijk te maken;
- (4) lokaal verdienen sociaal-culturele aspecten aandacht. Als de samenstelling van de bevolking verandert, kan dat leiden tot een nieuwe vraag: waar veel ouderen wonen is een groei van zorgvraag te verwachten. De externe vraag naar woningen kan de positie van lokale vragers op de woonmarkt bemoeilijken en ook waar bestaande bebouwing in handen komt van 'weekendbewoners' is extra aandacht voor de sociaal-culturele aspecten vereist.



### 3 overwegingen bij de Ontwerp Nota Wonen

*In dit hoofdstuk staan de overwegingen en conclusies van de raad naar aanleiding van de Nota Wonen. De raad geeft deze weer in de vorm van een vijftal thema's, waarbij hij steeds eerst zijn overwegingen geeft en vervolgens de conclusies voor de Nota Wonen. De vijf thema's zijn:*

- 3.1 het sociale dilemma bij wonen in het landelijk gebied,*
- 3.2 sturende factoren en mechanismen,*
- 3.3 nationaal beleid en maatregelen,*
- 3.4 de regio en de uitvoering,*
- 3.5 de problematiek van recreatieverblijven en tweede woningen.*

#### 3.1 het sociale dilemma bij wonen in het landelijk gebied

*Volgens de raad is het basisprobleem bij de vraag 'of en zo ja, hoe en waar wonen in het landelijk gebied?' het sociale dilemma: de spanning tussen de bij elkaar opgetelde individuele wensen op kortere termijn en de collectieve wensen van - diezelfde! - mensen op langere termijn.*

##### ***sociaal dilemma: spanning tussen individuele en collectieve wensen***

In de maatschappij en ook in het kabinet is de discussie over de schaarse ruimte in Nederland volop gaande. Enerzijds is er de erkenning dat Nederlanders beter, ruimer en comfortabeler willen wonen en wordt gepleit voor meer vrije kavels, ruimere huizen, grotere tuinen, landschappelijk wonen en andere wensen, die veel ruimte vragen. Anderzijds wordt gepleit voor het beschermen van de open ruimte. Als alle woonwensen, nieuwe bedrijfsterreinen en infrastructuur op de agenda's van diverse overheden, het bedrijfsleven en burgers, worden gerealiseerd, dreigt vooral de Randstad onleefbaar te worden. Er moet met de ruimte gewoekerd worden en daarbij is voor het rijk een regierol weggelegd. Maar vooralsnog bepalen de gemeenten welke delen van hun buitengebieden voor woningbouw en bedrijfsterreinen worden bestemd, in onderlinge concurrentie en doorgaans met de nodige expansiedrang.

Steeds meer burgers en bedrijven beseffen wel dat de kwaliteit van onze leefomgeving van groot belang is, ook voor de economische toekomst van ons land, maar laten zich daar als individu minder aan gelegen liggen. Ieder die het kan betalen, wil een huis met een tuin, of meer ruimte in de stad. Er is spanning tussen wensen op macro- en op microniveau, en tussen perspectieven en werkelijkheid. Nederland maakt zich zorgen over zijn landelijk gebied. Impliciet in die zorg is het idee dat het landelijk gebied een collectief goed is. Maar het wordt grotendeels gemaakt en beheerd door particuliere 'bezitters'. Commercialisering en marktwerking zijn niet nieuw, maar anders dan in het verleden. Landelijk gebied is naast gebruiksruimte ook een collectief goed, maar, zoals alle gelokaliseerde collectieve goederen, een onzuiver. De feitelijke beschikbaarheid ervan varieert met de ruimtelijke positie van de vragers, maar duidelijk is dat beleid zich zal moeten ontwikkelen binnen de context van een sterke publieke vraag naar 'zuiver' landelijk gebied. De ervaringen in bijvoorbeeld het Groene Hart met een in naam streng restrictief beleid laten zien hoe het ook in de toekomst in de praktijk kan gaan, of we dat nu willen of niet, en het daarin verweven *sociale dilemma*: 'Als iedere gemeente in het Groene Hart blijft kiezen voor dat ene extra nieuwbouwproject en iedereen op twintig minuten autorijden in het groen gaat wonen, is er geen groen meer over en staat iedereen straks in de file'.

In zijn recente advies 'Het belang van samenhang' (RLG, 2000) pleit de raad voor een nieuwe verhouding tussen de gelegitimeerde top-down bemoeienis ten behoeve van waarden van (inter)nationaal belang en provinciaal belang enerzijds en de even legitieme lokale inbreng en creativiteit anderzijds. Voor die interactie is een lokale geïntegreerde kwaliteitsbenadering binnen een nationaal kader nodig, waarbij het innovatievermogen van ondernemers en anderen zich kan richten op kwaliteitsverbetering in plaats van op ontduiken van regels.

De raad werkt dit nader uit en beveelt aan een nieuw bestuurlijk kader te scheppen, alert te zijn op afstemming en integratie, lokale vrijheid te geven binnen een nationaal kader, lokale geïntegreerde kwaliteitsbenadering te bevorderen met goede randvoorwaarden daarvoor en een 'integratietoets' te hanteren bij de inzet van gemeenschapsgeld.

Uitwerking van deze benadering kan óók geschikt zijn om het sociale dilemma in het wonen expliciet tegemoet te treden, waarbij de collectieve waarden zichtbaar doorwerken. Het voornemen in de Nota Wonen om in de toekomst niet langer te werken met woningcontingenten, maar met bebouwingscontouren (zie verder paragraaf 3.3) sluit volgens de raad goed bij zo'n benadering aan. De raad pleit in dit verband voor gezamenlijk door VROM en LNV met de provincies en de gemeenten op te zetten experimenten, die moeten doorwerken in streek- en bestemmingsplannen.

### ***de markt vraag kritisch bezien***

Het is belangrijk uit te gaan van de ontwikkelingen in de woningbehoefte en in de markt. Meer individuele keuzevrijheid voor de burger is een logisch uitgangspunt van beleid. Keuzevrijheid en kwaliteit zijn de dominante drijfveren van burgers, binnen de randvoorwaarden van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid. Daarbij meent de raad dat in het uiteindelijke beleid het marktmechanisme niet moet worden overschat. De overheid is geen ondernemer op de markt, en moet zich ook niet zo gedragen. De overheid is door de burgers ingesteld om keuzen te maken. Als gemeenten burgers slechts beschouwen als calculerende klanten, worden zij door hen ook gemakkelijk beschouwd als ondernemer. Dit is geen goede ontwikkeling. De vraag is, hoe de gepeilde of veronderstelde woonbehoefte is vorm te geven in beleid. Daarbij dienen gemeenten niet alleen naar de woningbehoeften te kijken, maar de vraag te stellen: kan het ook anders? De woonwensen zijn uiteenlopend. Sommigen willen landelijk, anderen meer stedelijk of in dorpen wonen. Een vraag is bijvoorbeeld of mensen die op het platteland wonen wel altijd een eigen tuin zouden moeten hebben: veel bewoners van appartementen in het groen zijn juist blij dat ze geen eigen tuin hebben! Het rijk en de provincie moeten bezien hoe een en ander optimaal is te realiseren, mede in het kader van afweging met andere belangen, en deze realisering optimaal begeleiden. Chaotische situaties moeten worden voorkómen.

De vraag van burgers richt zich meer en meer op de kwaliteit van het wonen. Dit wordt door velen geassocieerd met 'ruim en groen'. Een belangrijk deel van de vraag naar het buiten wonen lijkt voort te komen uit het ontbreken van een passend aanbod in de steden. Velen trekken niet de stad uit omdat ze niet in de stad zouden willen wonen, maar omdat ze daar niet het huis en de woonomgeving vinden die ze zoeken. Deze vraag is dus in beginsel te geleiden en bij te sturen. De raad bepleit - net als de Nota Wonen - om primair in en aan de steden te voorzien in de behoefte aan hoogwaardige, groene en ruime woonmilieus. Dit kan er tevens aan bijdragen dat dreigende tweedeling tussen steden en omliggende kernen wordt tegengegaan.

De raad realiseert zich dat dit alles wellicht plaatselijk meer geld en/of ruimte zal vragen dan aanvankelijk voorzien. Binnen randvoorwaarden die inherent zijn aan de hiervoor genoemde lokale kwaliteitsbenadering meent de raad dat dit dan ook, mits goed beargumenteerd en politiek gelegitimeerd, mogelijk moet zijn en in de projectfinanciering moet worden opgenomen.

### ***conclusies in het licht van de Nota Wonen***

#### **■ integrale benadering met accent op proces en regie handhaven**

De Ontwerp Nota Wonen laat in zijn benaderingswijze van het wonen een aantal parallellen zien met de benaderingswijze van het landelijk gebied die de raad hanteert: kwaliteit en wensen van mensen zijn uitgangspunt en worden uitgewerkt in een gebiedsgerichte, integrale benadering. De overgang van een sectorale benadering (volkshuisvesting) naar een integrale (wonen) acht de raad een goede lijn. Speciale aandacht krijgen in de Nota naast de stad ook het landelijk gebied en de kansen, bedreigingen en dilemma's die daar spelen, en de rollen van markt en overheid. De raad waardeert deze aanpak en het feit dat in de Nota een apart hoofdstuk is gewijd aan wonen in landelijk gebied met expliciete aandacht in een integrale context.

Belangrijk in de Ontwerp Nota Wonen is de aandacht voor het zoeken van balans tussen keuzevrijheid, ecologische duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale rechtvaardigheid.



Een dergelijke benadering spoort met de filosofie van de raad, zoals hij die heeft verwoord in zijn recente advies 'Het belang van samenhang'. Er wordt terecht geen blauwdruk bepleit, maar accent ligt op proces en regie. Dit lijkt een realistische benadering, die echter wel vraagt om het expliciteren van randvoorwaarden. Leren van discussie en van de afgelopen jaren, zoals de Ontwerp Nota ook bepleit, is verstandig.

■ **spanning individuele en collectieve wensen hanteerbaar maken**

In de Ontwerp Nota Wonen krijgen spanningen tussen individuele en collectieve wensen, tussen belangen van markt en overheid en tussen overheden onderling weliswaar ruim aandacht, maar er wordt niet echt gekozen en uitgewerkt. Of de keuze wordt op zodanig laag niveau gelegd dat het de vraag is of de afweging van belangen en waarden in de praktijk ook evenwichtig kan en zal geschieden. Een belangrijke bedreiging van het landelijk gebied is die door sluipende 'ijle' verstedelijking: vele kleintjes maken één grote. Op papier geeft de Nota een goede filosofie, maar de praktijk laat soms een ander beeld zien: 'de weg naar de hel is geplaveid met .....'. Aantasting van identiteit en kwaliteitsverlies worden wel onderkend maar onvoldoende gekeerd. De raad vreest dat de aandacht zo teveel beperkt blijft tot lippendienst, en adviseert om in de problematiek van het wonen in het landelijk gebied het sociale dilemma hanteerbaar te maken om daarmee deze spanning offensief en zichtbaar tegemoet te treden. In dit verband pleit de raad - in navolging van zijn advies 'Het belang van samenhang' - ook voor het wonen voor een nieuwe verhouding tussen de gelegitimeerde top-down bemoeienis ten behoeve van waarden van (inter)nationaal belang en provinciaal belang enerzijds en de even legitieme lokale inbreng en creativiteit anderzijds, in een lokale geïntegreerde kwaliteitsbenadering binnen een nationaal kader. De gedachte om in de toekomst te werken met contouren sluit daarbij goed aan. De raad pleit voor gezamenlijk door VROM en LNV met de provincies en de gemeenten op te zetten experimenten, die moeten doorwerken in streek- en bestemmingsplannen.

■ **niet alleen markt volgen, maar realisering woonwensen ook sturen**

De Nota gaat uit van de ontwikkelingen in de woningbehoefte en in de markt. Uitvoerig wordt verwezen naar het WBO 1998. Keuzevrijheid en kwaliteit zijn de dominante drijfveren van burgers, binnen de randvoorwaarden van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid. De raad acht meer individuele keuzevrijheid voor de burger een logisch uitgangspunt van beleid, maar meent toch de vraag te moeten stellen of hier geen sprake is van overschatting van het marktmechanisme. Gemeenten moeten bezien hoe de woonwensen optimaal zijn te realiseren, mede in het kader van afweging met andere belangen; rijk en provincie moeten deze realisering optimaal begeleiden en chaotische situaties voorkómen. De raad bepleit - net als de Nota Wonen - om primair in en aan de steden te voorzien in de behoefte aan hoogwaardige, groene en ruime woonmilieus. Dit kan wellicht plaatselijk meer geld en/of ruimte vragen dan aanvankelijk voorzien. Binnen randvoorwaarden die inherent zijn aan de lokale kwaliteitsbenadering meent de raad dat dit dan ook, mits goed beargumenteerd en politiek gelegitimeerd, mogelijk moet zijn en in de projectfinanciering opgenomen.

### **3.2 sturende factoren en mechanismen**

*Een tweede belangrijke factor in de problematiek van het wonen in het landelijk gebied is volgens de raad de invloed van sturende factoren en springplankmechanismen die - indien ze niet of onvoldoende worden onderkend en gekeerd - kunnen leiden tot ongewenste, vaak irreversibele, ontwikkelingen.*

**'springplankmechanismen'**

Belangrijk voor de kwaliteit en de identiteit van het landelijk gebied zijn de geschiedenis, effecten van functieveranderingen en sturing. Waar slecht wordt omgegaan met het buitengebied verliest dit zijn karakter en wordt het niet meer als landelijk gebied beschouwd. Bijvoorbeeld nabij grote steden, of bij kassenbouw. Waar eenmaal kassen zijn, wordt het land nooit meer groen, zo leert de praktijk. De waarde van kassengrond stijgt in de richting van de waarde van bouwgrond.

Kassen zijn volgens de raad niet op te vatten als agrarische bebouwing, maar veeleer als 'lichte industrie'. Ervaringen met uitkoopregelingen voor kassen, bijvoorbeeld in Midden Delfland, in het recente verleden leren dat het heel moeilijk is om kassen uit het landelijk gebied weg te krijgen.

Het leidt meestal op termijn tot definitieve woon- of bedrijfsbestemming. Zo vormen kassen voor landbouwkundig gebruik niet alleen een hinderpaal voor woningbouw, maar soms als het ware een onbedoelde 'springplank' naar bebouwing. Weliswaar zijn in Nederland tien gebieden waar glastuinbouw wordt geconcentreerd, maar daarbuiten is in bestemmingsplannen nog veel ruimte voor kassenbouw, zo is in de praktijk waar te nemen. De aanwezigheid van kassen kan ook een sluipende ontwikkeling in gang zetten: 'deze kassen zijn er nu toch al ....., dan kunnen op die plek daarnaast wel bedrijven komen .....', enzovoorts.

Ook andere sluipende ontwikkelingen zoals omzetting van recreatieverblijven in woningen (zie paragraaf 3.5), intensieve veehouderij en ontsluiting en aanleg van infrastructuur in het landelijk gebied kunnen een dergelijk risico geven van een voorschot op onbedoelde ontwikkelingen.

#### ***risico van irreversibele ontwikkeling***

Aandacht is vooral nodig voor het risico van irreversibele ontwikkeling: eenmaal bebouwd terrein wordt vrijwel nooit meer open en groen. Het is daarom belangrijk om voorzichtig te zijn met bebouwing: van een aquarium is wel snel vissoep te maken, maar omgekeerd is onmogelijk. Dergelijke dilemma's en spanningen zijn overigens inherent aan de - ook door de raad bepleite! - procesregie. Daarbij is goede handhaving belangrijk. Ook voor de mondige burger is het van belang te weten dat er in zijn eigen belang collectieve regels zijn. Maar die handhaving is niet altijd eenvoudig. Dit blijkt ook uit het rapport van de Rekenkamer over toezicht in de Ruimtelijke Ordening in 1998. De problematiek van handhaving is echter wel belangrijk. Dit wordt ook door het rijk de laatste jaren in toenemende mate onderkend. Goed beheer is niet mogelijk zonder beloning, goede afspraken en borging in de zin van 'beletten dat iets verkeerd of verloren gaat'. De Nota Wonen lijkt in deze wel erg optimistisch en zou volgens de raad aan het risico van irreversibele ontwikkeling en aan handhaving meer expliciet zichtbaar aandacht moeten geven.

#### ***de groeiende mobiliteit***

Een volgende belangrijke sturende factor is de toenemende mobiliteit. Het grote ruimtebeslag van mensen uit zich niet alleen in steeds meer ruimte voor woningen, maar vooral ook in steeds meer ruimte voor mobiliteit. Het is daarom verstandig de mobiliteit dus niet (verder) te bevorderen en waar mensen mobiel zijn voor hun werk hen niet te stimuleren of aan te moedigen in het buitengebied te gaan wonen zonder aansluiting op mobiliteitsnetten, met name van openbaar en collectief vervoer en fiets. Daartoe vindt de raad het belangrijk om niet toe te staan in het landelijk gebied te bouwen zonder een 'mobiliteitstoets': dus niet toestaan te bouwen zonder dat éérst de mobiliteit goed is gezien en geregeld. Dit kan zowel leiden tot bijstelling van de bouwplannen als tot maatregelen ter verbetering van de mobiliteit. Afhankelijk van de plaatselijke situatie kan de mobiliteitstoets zo werken als stimulant voor of juist als rem op bebouwing.

De mobiliteitstoets moet door de naasthogere overheid - in casu de provincie - worden verlangd binnen de context van de goedkeuringsprocedure van nieuwe bestemmingsplannen. De toets bevat een analyse van de huidige situatie van de mobiliteit in het betreffende woningmarktgebied, een analyse van de toekomstige situatie, een schets van de effecten van het in ontwikkeling nemen van de betreffende plannen op de mobiliteit, het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid van voorzieningen, en een verslag van het lokale debat met belanghebbende (markt- en andere) partijen over de waarde en betekenis die aan die effecten kan worden toegekend en de conclusies die daaruit zijn getrokken.

#### ***het zoeken naar financieel draagvlak***

Vaak wordt de stelling geponeerd dat voor de versterking van - althans het financiële - draagvlak van het beheer van het landelijk gebied bebouwen noodzakelijk is. Het zoeken naar versterking van financieel draagvlak geschiedt zowel door particulieren als door overheden, vooral gemeenten. De waardestijging van groene gebieden door het bebouwen van een klein deel ervan met villa's of nieuwe buitens is daarvan slechts een voorbeeld. Maar ook de wijze van financiering van gemeenten uit het Gemeentefonds stimuleert eerder in de richting van méér bouwen dan van beheer en behoud van kwaliteit van groen gebied. De raad meent daarom dat naast groei en inwonertal óók de omvang en de kwaliteit van het landelijk gebied moeten meewegen in de uitkering uit het Gemeentefonds.

### **conclusies in het licht van de Nota Wonen**

#### **■ onderkennen van de risico's van 'springplankmechanismen'**

Bepaalde ontwikkelingen kunnen als het ware een onbedoelde 'springplank' vormen voor latere woningbouw. Zo kan kassenbouw voor landbouwkundig gebruik - soms hinderpaal voor woningbouw - op den duur ook leiden tot definitieve bebouwing. Ook intensieve veehouderij, ontsluiting en aanleg van infrastructuur, omzetting van recreatieverblijven in tweede woningen en andere sluipende veranderingen kunnen een dergelijk risico geven van een voorschot op onbedoelde ontwikkelingen. De raad meent dat de Nota Wonen deze 'springplankmechanismen' moet onderkennen en moet ingaan op het voorkómen van onbedoelde ontwikkelingen.

#### **■ voorzichtig zijn wegens risico van irreversibele ontwikkeling**

Aandacht is vooral nodig voor het risico van irreversibele ontwikkeling: eenmaal bebouwd terrein wordt nooit meer groen. Het is daarom belangrijk om voorzichtig te zijn met bebouwing. Goede handhaving van afspraken en borging in de zin van 'beletten dat iets verkeerd of verloren gaat' zijn van groot belang. De Nota Wonen lijkt in deze wel erg optimistisch en zou aan het risico van irreversibele ontwikkeling en aan handhaving meer expliciet zichtbaar aandacht moeten geven.

#### **■ aandacht geven aan de mobiliteits-effecten**

Naast het ruimtebeslag vraagt wonen ook steeds meer ruimte voor mobiliteit. De raad adviseert in de Nota Wonen op te nemen dat bouwen in het landelijk gebied pas wordt toegestaan nadat éérs de gevolgen voor de mobiliteit en bereikbaarheid van voorzieningen goed is beschreven, gezien en geregeld: bijvoorbeeld via een door de provincies te verlangen 'mobiliteitstoets' in de context van de goedkeuringsprocedure van nieuwe bestemmingsplannen.

#### **■ versterking van het financieel draagvlak**

Impliciet en soms ook expliciet lijkt bebouwen als een belangrijke factor te worden beschouwd voor het financiële draagvlak, zowel voor het beheer van het landelijk gebied door particulieren en gemeenten als voor de gemeentefinanciën in het algemeen. De raad meent dat ook zou moeten worden ingegaan op de mogelijkheden om de positie van het landelijk gebied te versterken zónder dat dit wordt bebouwd, bijvoorbeeld via de meeweging van de omvang en kwaliteit van het buitengebied in de uitkering uit het Gemeentefonds.

## **3.3 nationaal beleid en maatregelen**

*In de visie van de raad vraagt de kwaliteitsbenadering van het wonen in het landelijk gebied om zowel nationaal beleid en nationale maatregelen, als om aandacht op regionaal niveau en voor de uitvoering. Hier volgen eerst enkele onderwerpen die de raad van nationaal belang acht.*

### **groene contouren**

Wanneer velen in het landelijk gebied willen wonen, is een belangrijke vraag waar dan grenzen in zicht komen. Wat zijn topics van het landelijk gebied? Wat moet beslist groen blijven? De raad meent dat op nationaal niveau voor de essentiële gebieden die beslist groen moeten blijven, minimale zogenoemde 'groene contouren' moeten gelden, waarbinnen niet gebouwd mag worden, bijvoorbeeld de ecologische hoofdstructuur, nationale recreatieve structuren en gebieden met karakteristieke openheid. De waarden in dergelijke gebieden zijn immers niet in een paar jaar, maar in de loop der eeuwen ontstaan: een jong bos van slechts 100 jaar oud heeft al wel minstens 25 kabinetsperioden hetzelfde beheer nodig gehad om te worden wat het nu is!

Binnen de groene contouren dient de ontwikkeling niet op slot te worden gezet, maar is het (alleen) mogelijk om groene functies te integreren of uit te ruilen. Buiten de groene contouren is er ruimte voor een bredere benadering en zijn ook rode functies bij de ontwikkeling te betrekken, zoals bebouwing, maar in de nieuwe situatie moet altijd sprake zijn van meer kwaliteit dan in de oude situatie. Het rijk moet de groene contouren helder en duurzaam vastleggen.

### **ruime en groene woonmilieus in en bij de steden**

Met de Ontwerp Nota Wonen is de raad van mening dat de vraag naar ruime en groene woonmilieus in de eerste plaats in en aan de steden moet worden opgevangen. De Nota noemt in het hoofdstuk 'Wonen in dorpen en in het landelijk gebied' naast groene woonmilieus in en aan de

steden nog een aantal mogelijkheden om aan de vraag naar ruim en groen wonen te voldoen: toepassing van de 'ruimte voor ruimte-regeling', benutting van overige bestaande gebouwen zoals sanatoria en kazernes, impulsen voor de regionale economie zoals 'De Blauwe Stad' in Groningen, transformatie van dorpen, landschapsverbetering en tweede woningen. De raad meent dat al deze mogelijkheden op hun merites moeten worden gezien en komt in paragraaf 3.4 op enkele daarvan nader terug.

Wonen in dorpen en in het landelijk gebied biedt kansen, maar ook voorzichtigheid is geboden. In de Vinex en de Vinac zijn taakstellingen opgenomen voor de steden (Vinex-locaties) en voor de dorpen en het landelijk gebied, die lopen tot 2010. Inmiddels blijkt - onder meer in de Voortgangsbrief Woningbouw 1999 - dat de uitbreiding van het aantal woningen op de Vinex-locaties met name in het westen en midden van ons land achterblijft terwijl de taakstelling voor de dorpen en het landelijk gebied buiten de Vinex-gebieden plaatselijk al is opgebruikt. Vooral in de BON-gebieden wordt achtergebleven op de in de accoorden afgesproken aantallen: eind 1999 een achterstand van circa 50.000 woningen. In de buiten de Vinex-gebieden gelegen delen van de provincies is daarentegen reeds 85% van de verwachting over de gehele Vinex-periode tot 2005 gerealiseerd; hiermee lopen deze gebieden 23.000 woningen vóór op de afspraken. Dit wordt nu voor sommige gemeenten een argument om meer te willen bouwen in dorpen, omdat ze anders 'op slot' zouden moeten, terwijl de markt juist om wonen in het landelijk gebied vraagt.

De raad meent daarom dat op macroniveau de oorspronkelijke taakstelling - restrictief beleid en prioriteit voor bouwen op de Vinex-locaties - goed in het oog moet worden gehouden en dat het rijk voorzichtig moet zijn met meer ruimte bieden voor bouwen in het landelijk gebied, terwijl het bouwen in en om de steden nog achterligt op schema. Nauw daarmee samen hangt de opgave hoe te voorkómen dat de steden de slag om de rijke inwoners dreigen te verliezen. De raad pleit er daarom voor om, zoals momenteel ook vele anderen bepleiten, de kwaliteit - en dan met name de mogelijkheden voor groen - in de bestaande Vinex-locaties te vergroten, zodat daarmee zoveel mogelijk aan de vraag naar 'groen wonen' tegemoet kan worden gekomen primair in en nabij de steden, ook al is de druk vanuit andere gemeenten groot. Om het platteland ruimtelijk open, groen, natuurlijk rijker te houden of te maken, zullen gemeenten zich soms vooralsnog moeten neerleggen bij een bouwstop. In onze individualistischer en rijker wordende samenleving blijft de persoonlijke behoefte sterker dan het behartigen van collectieve belangen en het zorgen voor ons nageslacht. Desnoods moet de overheid hiertoe op de kortere termijn maar met verboden blijven werken, vanuit het rijk, èn vanuit de provincies. Want door de gemeenten kan de druk het minst worden weerstaan. Voor de langere termijn is de opgave het concept 'kwaliteit in bouwen om buiten te wonen' nader uit te werken en te operationaliseren.

#### ***effecten van bouwplannen op termijn***

Een niet onbelangrijke vraag is die naar de gevolgen van de bouw van woningen - en de betekenis daarvan voor de leefbaarheid van het landelijk gebied (en voor de stad) - op langere termijn. Nu al is duidelijk dat over een aantal jaren de vraag naar wonen in een aantal woonsegmenten verzadigd is en dat in bepaalde segmenten of in bepaalde gebieden leegstand dreigt of inzakking van de woningmarkt. Is nu al te voorzien waar dat gevaar straks wellicht dreigt? En is dat daar dan ook het meest gewenst, of het minst gevaarlijk voor de leefbaarheid van regio's? Ook in dit verband meent de raad dat het overal - in stad èn land - gewenst is om hoge kwaliteit na te streven. Een goed hulpmiddel daarbij zou volgens de raad kunnen zijn de door de Vereniging van woningcorporaties Aedes ontwikkelde 'Nieuwbouw Effect Rapportage' (NER), waarmee momenteel pilots plaatsvinden. Een NER is een door de provinciale overheid in de context van de goedkeuringsprocedure van nieuwe bestemmingsplannen te verlangen document.

Dit document bevat een analyse van de huidige situatie op de woningmarkt voor het betreffende woningmarktgebied, een analyse van de toekomstige situatie, de effecten van het in ontwikkeling nemen van het onderhavige bestemmingsplan op de bestaande woningvoorraad en het voorzieningenniveau en een verslag van het lokale debat met belanghebbende marktpartijen over de betekenis die aan die effecten kan worden toegekend en de conclusies die daaruit zijn

getrokken. In dit verband zouden de effecten van nieuwbouwplannen op de kwaliteit en leefbaarheid van de omgeving in brede zin kunnen worden gezien.

#### ***differentiatie op basis van identiteit en verscheidenheid***

Het overheidsbeleid is maar deels in staat om de vraag te sturen richting compacte stedenbouw. De vraag is of er niet anders kan worden omgesprongen met de problematiek van het 'buiten wonen'. De 'dorpslandschappen'-benadering is een uitwerking van een regionale identiteitsstrategie op het niveau van de plaats, waarbij de relatie tussen nederzetting en omringend landschap centraal staat. Hierbij zou het succes van de catalogusbouw gekoppeld kunnen worden aan de identiteit van de plek onder gelijktijdige verbetering van de architectonische kwaliteit. Dietvorst (2000) pleit voor een innovatieve ruimtelijke ontwikkeling die tijd-ruimtespecifiek is. Maar termen als 'netwerksteden', 'stadslandschappen' en 'werklandschappen' zijn niet sturend en operationeel, en kunnen zo óók verhullend zijn en mede leiden tot bestending van verrommeling. Het komt dus aan op goede operationalisering en uitwerking.

De raad acht het belangrijk om verantwoord om te gaan met ons historisch erfgoed en heeft dit voor het landelijk gebied uitgewerkt in het advies 'Made in Holland' (RLG, 1999). Ontwerp, vakmanschap en deskundig opdrachtgeverschap zijn nodig voor de vormgeving van wonen in het landelijk gebied. Meer dan in het stedelijk gebied zijn juist in het landelijk gebied de verscheidenheid en de identiteit, de 'genius loci' van de plek, nog vaak herkenbaar aanwezig. Reden temeer om met name ook aan dorpsranden en in het buitengebied aandacht te geven aan ontwerp, vakmanschap en deskundig opdrachtgeverschap.

#### ***de sturing door provincies***

De Nota kent terecht een belangrijke rol toe aan de (samenwerkende) gemeenten, en kondigt aan de regelingen en instrumenten in de in 2002 aan de Kamer voor te leggen Woonwet samen te brengen. Nu heeft de provincie drie belangrijke sturingsinstrumenten voor het wonen (in het landelijk gebied): streekplannen, goed- of afkeuring van (wijzigingen in) bestemmingsplannen en woningcontingenten. Vooral de laatste is effectief - in aantallen, niet in plek en kwaliteit - maar óók het meest frustrerend voor gemeenten. De mogelijke 'contouren' kunnen soelaas bieden, maar voor beperkte tijd en met de nodige risico's. Waar de gemeenten er samen niet uitkomen moet de provincie een sterkere regie kunnen voeren. De 'regionale ontwikkelingsvisies' waarvan de Nota spreekt, lijken vooral een instrument voor het waarborgen van de bereikbaarheid en beschikbaarheid van voorzieningen voor de leefbaarheid van het landelijk gebied (zorg, onderwijs, veiligheid), die de grenzen van kleine kernen, gemeenten of provincies te boven gaan.

#### ***conclusies in het licht van de Nota Wonen***

##### **■ vooral groene contouren aangeven**

In de Nota Wonen worden 'rode contouren' genoemd, waarbinnen de woonwensen in beginsel worden gerealiseerd, en 'balansgebieden' die noch als 'groene contour' noch als 'rode contour' worden genoemd, waarbinnen bestaande bebouwingen in aanmerking kunnen komen voor transformatie naar woonfuncties. Op 'groene contouren' wordt niet nader ingegaan.

De raad meent echter dat op nationaal niveau juist die gróene contouren gehanteerd moeten worden: voor het markeren van de gebieden die beslist groen moeten blijven en waarbinnen niet gebouwd zou mogen worden: onder meer de ecologische hoofdstructuur, nationale recreatieve structuren, grondgebonden landbouw en gebieden met karakteristieke openheid. Deze 'groene contouren' moeten volgens de raad in de Nota Wonen worden aangegeven en te zijner tijd ook in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden opgenomen.

##### **■ ruime en groene woonmilieus primair in en aan steden creëren**

De raad kan zich goed vinden in de overkoepelende beleidsstrategie van de Nota om de vraag naar ruime en groene woonmilieus in de eerste plaats in en aan de steden op te vangen.

Dit vereist wel dat in het ruimtelijke concept van de stedelijke netwerken moet worden voorzien in een concurrerend aanbod van ruime en groene woonmilieus. Ook de aankondiging dat op het niveau van de stedelijke netwerken de mogelijkheden, variërend van meer stedelijke woonmilieus tot nieuwe landgoederen en transformatie van dorpen, dienen te worden uitgewerkt, spreekt de raad aan. Maar de raad bepleit wel om, gezien de voortgang van de woningbouw in



de praktijk in relatie tot de Vinex-taakstelling, daarbij zeer voorzichtig te zijn met het bieden van meer ruimte voor bouwen in het landelijk gebied, ook al is de druk vanuit gemeenten groot. Die voorzichtigheid is nodig om de vraag ook inderdaad primair in en aan de steden op te vangen.

■ **effecten van bouwplannen ook op termijn bezien**

Voor de leefbaarheid van regio's is het - in stad en land - gewenst om hoge kwaliteit en duurzaamheid na te streven. Een hulpmiddel zou een door de provincie bij de goedkeuring van nieuwe bestemmingsplannen te verlangen 'Nieuwbouw Effect Rapportage' (NER) kunnen zijn.

■ **ontwerp en opdrachtgeverschap ook voor het landelijk gebied uitwerken**

De Ontwerp Nota Wonen besteedt terecht aandacht aan identiteit en verscheidenheid. Het RLG-advies 'Made in Holland' klinkt er expliciet in door. Maar leefbaarheid, sociale cohesie en vernieuwing, gezondheid en veiligheid, historisch erfgoed, komen in de Nota, evenals ontwerp, vakmanschap en deskundig opdrachtgeverschap, vooral aan de orde in relatie tot stedelijke woonkwaliteit. Volgens de raad zijn deze onderwerpen echter minstens evenzeer van belang voor de vormgeving van wonen in het landelijk gebied en dienen zij in het betreffende hoofdstuk ook nader te worden uitgewerkt voor kleine kernen en voor het landelijk gebied.

■ **regionale benadering en differentiatie ook uitwerken voor landelijk gebied**

De regionale benadering en indeling in vier landsdelen in de eerste hoofdstukken van de Nota spoort met de bestuurlijk gangbare indeling. De raad acht dit een realistische benadering, die tevens recht kan doen aan een gedifferentieerde benadering. Wel adviseert de raad de regionale benadering in de eerste hoofdstukken ook - verder dan nu is geschied - uit te werken voor wonen in dorpen en in het landelijk gebied in het betreffende hoofdstuk.

■ **sturing door provincies waar nodig**

De Ontwerp Nota Wonen kent terecht een belangrijke rol toe aan de (samenwerkende) gemeenten, en kondigt aan de regelingen en instrumenten in de in 2002 aan de Kamer voor te leggen Woonwet samen te brengen. Daar waar gemeenten er samen niet uitkomen, moet de provincie een sterkere regie kunnen voeren. De 'regionale ontwikkelingsvisies' waarvan de Nota spreekt, lijken vooral een goed instrument voor de bereikbaarheid en beschikbaarheid van voorzieningen voor de leefbaarheid van het landelijk gebied (zorg, onderwijs, veiligheid).

### 3.4 de regio en de uitvoering

*De kwaliteitsbenadering bij het wonen in het landelijk gebied vraagt ook om aandacht op regionaal niveau en voor de uitvoering. Daarbij acht de raad de volgende onderwerpen van belang.*

**operationalisering van de kwaliteitsbenadering**

Kwaliteit is lastig te benoemen en voortdurend aan verandering onderhevig. Waar functies van het landelijk gebied veranderen, verandert ook de mate waarin iets geschikt is om die functies (duurzaam) te vervullen. Zo meent Sijmons (1998) dat de ergste vijand van de landschapsarchitect niet de razende ruilverkaveling is, of de voortwoekerende verstedelijking die zich op het platteland uitstort of de infrastructuur die de stilte van het landschap openscheurt: *"de ergste vijand van de landschapsarchitect is de nostalgie"*. Hengreen (2000) stelt dat er in het landelijk gebied ondanks een uiterst restrictief ruimtelijk beleid lustig op los wordt gebouwd. *"De lelijkheid van veel nieuwbouw wordt nog geaccentueerd door de geringe kwaliteit van de stedenbouwkundige opzet. Locatie, verkaveling, dichtheid en architectuur zijn zelden afgestemd op de omgeving. De publieke rijkdom van ons cultuur- en natuurlandschap wordt in hoog tempo opgeofferd aan privaat opportunisme. Een bouwstop is veelal contraproductief voor het buitengebied. De opgave is hoe woningbouw in de praktijk te koppelen aan kwaliteitseisen, bijvoorbeeld: hoe is - bij koppeling van catalogusbouw aan de identiteit van de plek door eigentijdse interpretatie - kwaliteit te verbeteren zonder te vervallen in de zoveelste boerderette?"*

De raad pleit ervoor om kwaliteit als uitgangspunt te nemen, maar is zich daarbij bewust van de noodzaak om goede en heldere criteria te formuleren, die ook bestuurlijk en juridisch voldoende 'hard' zijn. Onduidelijke criteria voor kwaliteit kunnen lange en dure juridische procedures betekenen. Het sturingsconcept kwaliteit is volgens de raad vooral op langere termijn interessant, maar kent nog een lange weg van politieke discussie voordat dit tot criteria en handvaten leidt die hanteerbaar zijn op provinciaal en regionaal niveau. Op kortere termijn is te

werken met de hiervoor genoemde groene contouren waarbinnen beslist niet gebouwd mag worden. In overige gebieden zou alleen mogen worden gebouwd als dit kwalitatief verantwoord geschiedt, dat wil zeggen dat de kwaliteit van de totale situatie verbetert.

Over de operationalisering van de kwaliteitsbenadering is het laatste woord nog lang niet gezegd. De raad meent dat bestaande initiatieven moeten worden gesteund en nieuwe experimenten mogelijk gemaakt. In dit kader moeten generieke beleidsdoelen gedifferentieerd kunnen worden, bijvoorbeeld voor saldo-benaderingen. De raad adviseert daarom voor gebieden of situaties waar dat nodig is de mogelijkheid van maatwerk te openen op basis van een wettelijke experimenteerstatus. Die moet ruimte bieden voor afwijking van de geldende algemene wet- en regelgeving, zoals nu bijvoorbeeld voor een aantal stedelijke gebieden onder de Experimentenwet Stad en Milieu mogelijk is. De afspraken moeten in contracten kunnen worden vastgelegd. Het rijk zou hiervoor specifieke extra middelen (een 'aanjaagpot') beschikbaar moeten stellen.

### ***de financiering van kwaliteit***

Wonen is méér dan alleen huisvesting. Dit vraagt concrete aandacht voor de openbare ruimte en de sociale omgeving: leefbaarheid, toegankelijkheid, veiligheid, voorzieningen voor minder mobiele groepen, speelmogelijkheden voor kinderen. Opgave is daarbij wel om goede financieringsbronnen voor deze kwaliteitsaspecten te vinden en na te gaan hoe de financiering van kwaliteit is te verwerken in de prijzen van grond en woningen, direct en/of via heffingen. De raad juicht de verhoogde ambitie voor de kwaliteit van het wonen in de Ontwerp Nota Wonen toe, maar vraagt zich af of de financiering van deze extra kwaliteit wel voldoende is geregeld.

De raad acht het goed om het bouwen van huizen meer aan de burger over te laten. Maar ook architectuur vereist kunst en vakmanschap. Met de Eerste en Tweede Architectuurnota zijn gunstige voorwaarden geschapen voor de totstandkoming van goede architectonische kwaliteit en is een basis gelegd voor een architectonisch besef in de samenleving.

Voorkomen moet worden dat burgers door gebrek aan kennis kiezen voor massaproducten of standaardmodellen. De Nota Belvédère (1999) pleit voor 'regionaal ontwerpen' waarbij elementen uit de regio terugkomen in de bouw. Zo sluit architectuur aan bij bijvoorbeeld de sfeer van een dorp. Het rijk dient niet voor te schrijven wat mooie of lelijke architectuur is, maar wel provincie, gemeente en bedrijfsleven te stimuleren tot goede architectonische kwaliteit. Het is belangrijk daarbij ook aan te geven hoe die kwaliteit kan worden gefinancierd.

In april 2000 hebben de staatssecretaris van VROM, de VNG, de NEPROM, Aedes, de NVB, de AVBB en de VEH het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties ondertekend. Dit handvest bevat afspraken over onder meer 'VINEX groener en duurzamer' en 'mogelijkheden voor diversiteit in stedenbouw'. De raad meent dat dit handvest een goede basis kan bieden voor (verdere) afspraken over gezamenlijke aanpak en financiering van (ook 'groene') kwaliteit van Vinex-locaties, waardoor de vraag naar wonen in dorpen en in het landelijk gebied althans ten dele zou kunnen worden afgeleid naar locaties in en aan de steden.

In de Ontwerp Nota Wonen wordt in het hoofdstuk 'Kiezen voor stedelijke woonkwaliteit' uitvoerig ingegaan op het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Het ISV beoogt bundeling van vrijwel alle geldstromen op het gebied van wonen, ruimte en economische activiteiten die bestemd zijn voor stedelijke gebieden. Het is een structureel budget dat - mede gezien de omvang - een afzonderlijke wettelijke basis behoeft. Vooruitlopend op de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel stedelijke vernieuwing (WSV) zijn met dertig 'rechtstreekse' gemeenten al convenanten gesloten om tijdig budget te kunnen verlenen.

De raad is van mening dat het ISV ook voor dorpen en gehuchten in het landelijk gebied van belang kan zijn. Het ISV richt zich immers op alle gemeenten in Nederland. Niet-rechtstreekse gemeenten krijgen hun subsidie via de provincie die voor deze gemeenten als budgethouder fungeert. De raad meent dat de mogelijkheden die het ISV biedt ook in het landelijk gebied optimaal moeten worden benut. Gemeenten dienen daarop uitdrukkelijk te worden geattendeerd.

### ***'ruimte voor ruimte': kansen maar ook risico's***

De 'ruimte voor ruimte-regeling' ([zie inzet](#)) is een interessante testcase en biedt volgens de raad goede kansen om plaatselijk de kwaliteit van het landelijk gebied (sterk) te verbeteren. Maar de discussie over de 'ruimte voor ruimte-regeling' is nog gaande, de regeling is nog niet uitgekristalliseerd en kan ook leiden tot ongewilde precedënten of bestemming van verrommeling van het platteland. Het is zaak hierop alert te blijven. In het algemeen dient concentratie in de (kleine) kernen te worden nagestreefd en verspreide extensieve bebouwing tegengegaan. Voorts is de regeling zuur voor diegenen die nèt buiten de criteria vallen maar toch op het platteland willen bouwen. Ook kan de regeling alleen al door zijn bestaan de druk verder opvoeren. Er is nog veel discussie te verwachten. Ook andere bedrijven of bedrijfstakken veroorzaken hinder voor het milieu. Komt daarvoor nu ook zo'n regeling? En is er precedentwerking naar boeren die hun grond aan de gemeenten moeten verkopen op Vinex-locaties? Er lijken nog heel wat gevaarlijke precedënten en langdurige juridische procedures op de loer te liggen.

#### **ruimte voor ruimte**

In het kader van de 'Regeling beëindiging veehouderijtakken' is er - naast een vergoeding voor de beëindiging van de productie - in de concentratiegebieden ook een financiële vergoeding mogelijk voor de sloop van bijbehorende bedrijfsgebouwen. De betrokken provincies hebben de verantwoordelijkheid voor de (voor)financiering voor de sloopregeling. De benodigde middelen worden verkregen uit de opbrengst van de uitgifte van extra bouwkvavels, al dan niet ter plaatse van de gesloopte stallen. Overeengekomen is dat er zo maximaal 6500 extra woningen kunnen worden gerealiseerd. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de plaats waar de nieuwe woningen worden gebouwd. De mogelijkheden zijn ter plaatse van de sloop of aansluitend aan bestaande bebouwing. In het eerste geval ontvangt de boer de waardestijging van de grond en geen sloopsubsidie, in het tweede geval gaat de waardestijging van de grond naar de provincie die daarmee vervolgens een sloopsubsidie aan de boer betaalt. Streek- en bestemmingsplannen zullen moeten worden aangepast, waarbij algemeen geldende randvoorwaarden uit het ruimtelijk beleid beperkingen opleggen.

#### **het gevaar van verdringing en substitutie**

Een belangrijke vraag is hoe gemeenten in de praktijk concreet zullen omgaan met de spanning tussen algemene sociale, maatschappelijke en specifiekere individuele, particuliere doelen: hoe zijn lusten en lasten per niveau te koppelen, hoe is afwenteling te voorkómen? Hebben samenwerkende maar tevens concurrerende gemeenten wel genoeg grip op ontwikkelingen? Het gaat erom dat zij complementair aan kwaliteit (gaan) werken.

Bestaat op macroniveau gevaar voor afname van het draagvlak van steden, op microniveau is er plaatselijk gevaar voor verdringing en substitutie: restrictief beleid verhoogt de druk op de woningmarkt, terwijl tegelijkertijd gemeenten steeds minder eisen kunnen stellen aan vestiging van bewoners van buiten de gemeente. Dit kan problemen geven om te voorzien in voldoende betaalbare woningen voor mensen uit de eigen samenleving, bijvoorbeeld jongeren, in en om kleine kernen. Dit probleem speelt in Nederland, nu de woningmarkt is geliberaliseerd, bijvoorbeeld duidelijk op de Waddeneilanden. Voor mensen die er gaan werken en nieuw op de woningmarkt komen is er op het eiland geen woning beschikbaar, maar wel op het vasteland.

Mensen die op Texel werken, worden gedwongen in Den Helder te wonen en te pendelen, terwijl woningen op Texel verkocht worden aan koopkrachtige bidders van elders. Ook in uitzonderlijke situaties lijkt er voor gemeenten geen enkel instrument meer beschikbaar om zo te sturen dat ook voldoende woningen voor mensen uit de regio beschikbaar komen en blijven.

De raad onderkent dit dilemma en vraagt zich af of de Huisvestingswet - en de komende Woonwet - voldoende mogelijkheden biedt om in plattelandsregio's waar nodig concreet om te gaan met de spanning tussen het restrictieve ruimtelijke en het liberale regionaal-economische beleid. Op landelijk niveau is de woningmarkt geliberaliseerd. De raad beschouwt dit als gegeven maar pleit er voor dat op regionaal niveau kan worden vastgesteld hoe hiermee om te gaan en dat in ieder geval de mogelijkheid bestaat om in uitzonderlijke situaties plaatselijk bindingseisen te kunnen stellen: hetzij in de wet zelf, hetzij op basis van een algemene maatregel van bestuur.

Een regionaal consistent grondbeleid kan bijdragen aan vermindering van negatieve effecten van verdringing, bijvoorbeeld door bundeling van kennis en gegevens van de regionale grondmarkt, samenwerking van gemeentelijke grondbedrijven, een groundbank voor groene functies,



regionale structuurplannen, een samenhangende aankoop voor en ontwikkeling van rood en groen, een ontwikkelingstax voor rode ontwikkelingen in de groene ruimte en een baatbelasting 'nieuwe stijl'. Het RLG-advies 'Grondbeleid voor groene functies' (RLG, 1999) geeft een aantal mogelijkheden voor strategieën, die ook regionaal kunnen worden ingezet. Dit zou kunnen worden gekoppeld aan de eventuele door de provincies op te stellen regionale ontwikkelingsvisies.

#### **conclusies in het licht van de Nota Wonen**

##### **■ begin maken met de operationalisering van de kwaliteitsbenadering**

De raad pleit ervoor om kwaliteit als uitgangspunt te nemen, maar realiseert zich dat nog een lange weg van politieke discussie is te gaan voordat dit tot criteria en handvaten leidt die haantbaar zijn op provinciaal en regionaal niveau. In ieder geval is in bepaalde gevallen te werken met 'groene contouren' waarbinnen beslist niet gebouwd mag worden. Binnen die 'groene contouren' dient de ontwikkeling niet op slot te worden gezet, maar is het alleen mogelijk om groene functies te integreren of uit te ruilen. Daarbuiten, in overige gebieden is er ruimte voor een bredere benadering en zijn ook rode functies bij de ontwikkeling te betrekken. Er zou alleen mogen worden gebouwd als dit kwalitatief verantwoord geschiedt, dat wil zeggen dat de kwaliteit van de totale situatie verbetert.

##### **■ voor bijzondere situaties een wettelijke experimenteerstatus mogelijk maken**

De raad adviseert de kwaliteitsbenadering verder te operationaliseren door voor bepaalde gebieden of bijzondere situaties de mogelijkheid van maatwerk te openen op basis van een wettelijke experimenteerstatus die ruimte biedt voor afwijking van bestaande wet- en regelgeving. De specifieke afspraken dienen in contracten te kunnen worden vastgelegd en het rijk zou hiervoor ook specifieke extra financiële middelen beschikbaar moeten stellen.

##### **■ ook de financiering van kwaliteit aangeven**

De Nota Wonen stelt terecht dat wonen méér is dan alleen volkshuisvesting en dat aandacht voor de openbare ruimte en de sociale omgeving nodig is. Opgave is dan wel om goede financieringsbronnen voor deze kwaliteitsaspecten te vinden en na te gaan hoe de financiering daarvan is te verwerken in de prijzen van grond en woningen, direct en/of via heffingen. Ook architectuur vereist ontwerp en vakmanschap. Het rijk dient niet voor te schrijven wat mooie of lelijke architectuur is, maar wel provincie, gemeente en bedrijfsleven te stimuleren tot goede architectonische kwaliteit en daarbij ook aan te geven hoe ook deze kwaliteit kan worden gefinancierd. Het recente Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties bevat afspraken over 'VINEX groener en duurzamer' en 'mogelijkheden voor diversiteit in stedenbouw' en kan een goede basis bieden voor (verdere) afspraken over gezamenlijke aanpak en financiering van (ook 'groene') kwaliteit.

##### **■ het investeringsbudget stedelijke vernieuwing ISV optimaal benutten**

Het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) - een bundeling van vrijwel alle geldstromen op het gebied van wonen, ruimte en economische activiteiten die bestemd zijn voor stedelijke gebieden - dient ook in het landelijk gebied optimaal te worden benut. De provincies fungeren daarbij als budgethouder. Gemeenten dienen op de mogelijkheden te worden geattendeerd.

##### **■ alert zijn op de effecten van de 'ruimte voor ruimte-regeling'**

De 'ruimte voor ruimte-regeling' biedt volgens de raad goede kansen om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren, maar geeft ook risico's op ongewilde ontwikkelingen. De regeling is volgens de raad een interessante testcase, en het is zaak alert te blijven. De raad acht het goed dat de 'ruimte voor ruimte-regeling' ook in de Nota Wonen wordt opgenomen.

##### **■ het tegengaan van verdringing en substitutie wettelijk mogelijk maken**

De raad onderschrijft het uitgangspunt van vrije vestiging van burgers, maar meent dat de keuzevrijheid van mensen uit de regio gebaat is bij voldoende instrumenten voor de gemeenten. De Huisvestingswet (en de nieuwe Woonwet) moeten voldoende mogelijkheden (blijven) bieden om in plattelandsregio's overal waar nodig concreet om te gaan met de spanning tussen het restrictieve ruimtelijke en het liberale regionaal-economische beleid, gezien de sociale aspecten die hieraan verbonden zijn. In uitzonderlijke situaties zou het mogelijk moeten zijn plaatselijk bindingseisen te kunnen stellen, hetzij op basis van de wet, hetzij op basis van een algemene maatregel van bestuur.

##### **■ regionaal consistent grondbeleid voeren**

Een regionaal consistent grondbeleid kan bijdragen aan vermindering van negatieve effecten van verdringing, bijvoorbeeld door bundeling van kennis van de regionale grondmarkt, samen-

werking van gemeentelijke grondbedrijven, een grondbank voor groene functies, regionale structuurplannen, een samenhangende aankoop voor en ontwikkeling van rood en groen, een ontwikkelingstax voor rode ontwikkelingen in de groene ruimte en een baatbelasting 'nieuwe stijl'.

### 3.5 recreatieverblijven en tweede woningen

*De Ontwerp Nota Wonen gaat slechts summier in op tweede woningen en de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven. De raad staat er uitvoeriger bij stil, daar in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening - na afweging van alle consequenties - zal worden aangegeven of en in hoeverre recreatieverblijven voor permanente bewoning kunnen worden vrijgegeven.*

#### **wonen en recreëren**

*Wonen is een veelzijdige activiteit en omvat - zo stelt de Ontwerp Nota Wonen - driekwart van het leven: verzorgen, slapen, leren, ontspannen, werken en andere activiteiten die mensen in de woning verrichten. Als gevolg van technologische ontwikkelingen zal de betekenis van de woning als werkplek (telewerken), school (tele-educatie) en winkel (teleshopping) toenemen. De grenzen tussen wonen, werken en recreëren vervagen: in tijd en ruimte. Mobiliteit en communicatiemogelijkheden nemen toe en mensen worden meer 'footloose', waardoor het aantal tweede woningen toeneemt en het onderscheid tussen eerste en tweede woning vervaagt.*

*Recreëren is eveneens een veelzijdige activiteit: actief of passief, genieten van natuur, cultuur, rust of attracties. Het gaat altijd, figuurlijk maar ook letterlijk, om er 'uit te zijn'. Bij verblijfsrecreatie is het essentieel dat men in een andere omgeving verblijft dan thuis. Het begrip recreatiewoning is in dit verband wat verwarrend: beter ware het te spreken van recreatieverblijf.*

#### **het verschijnsel 'tweede woning'**

Het begrip 'tweede woning' verdient met het oog op het hiervoor geduide onderscheid tussen wonen en recreëren een nadere toelichting en differentiatie. Een tweede woning is in alle gevallen een verblijf dat men door eigendom of anderszins min of meer permanent voor zichzelf beschikbaar heeft náást de hoofdwoning (eerste woning). In veel gevallen wordt een tweede woning aangeschaft met een recreatief doel en daarmee is die woning functioneel een recreatieverblijf: een plek om er af en toe even uit te zijn. Maar door de al gememoreerde maatschappelijke ontwikkeling kan een dergelijk verblijf ook letterlijk een tweede woning zijn of worden, een plek waar men dus vaker verblijft en die dan ook voldoet aan de daarbij behorende normen van comfort en voorzieningen. Formeel zijn tweede woningen niet het hoofdverblijf van de bewoner: men is niet in de betreffende gemeente ingeschreven.

In het bestemmingsplan kunnen tweede woningen een recreatieve dan wel een woonbestemming hebben, hetgeen niet wordt bepaald wordt door het feitelijk gebruik op dit moment. Zo hebben tweede woningen in dorpskernen vaak een woonbestemming, maar willen de eigenaren er slechts recreëren. Anderzijds hebben tweede woningen op recreatieterreinen doorgaans een recreatiebestemming, terwijl sommige eigenaren er graag zouden wonen. De officiële bestemming van tweede woningen hangt samen met de ligging en ontstaansgeschiedenis:

#### *(a) verblijven die zijn gesitueerd op recreatieterreinen of -parken*

*Deze verblijven hebben doorgaans een recreatieve bestemming, waardoor permanente bewoning dan niet is toegestaan. Daarvan is ook geen sprake zolang deze alleen voor korte perioden worden verhuurd. Problemen kunnen pas ontstaan wanneer ze voor lange perioden verhuurd of verkocht worden. Er bestaat aldus een grote variatie aan verblijven, in soorten en maten - van stacaravans tot grote huizen - alsook in huur/verhuur- en eigendomssituaties. In het verleden werden complexen met een recreatief doel aangelegd door of voor recreatieondernemers. Maar niet zelden is het eigendom van oorspronkelijk als één geheel aangelegde en beheerde complexen (al dan niet voor een deel) gesplitst en doorverkocht. Als meer en meer mensen permanent verblijf gaan houden in verblijven op een recreatieterrein, dreigt de sfeer daar te veranderen. Door de eisen van de bewoners krijgen de terreinen technisch (riolering,*

verlichting, bestrating) en qua uiterlijk (bepanting, schuren, carports) steeds meer het karakter van een woonwijk. Recreanten kunnen zich er minder prettig gaan voelen en wegblijven. Aan de recreatieve vraag moet dan elders tegemoet worden gekomen. Meer recent worden recreatiecomplexen reeds bij de aanleg verkaveld en verkocht aan particulieren, waardoor wéér een andere situatie ontstaat. De discussie over het al dan niet toestaan van permanente bewoning spitst zich toe op deze situaties, dat wil zeggen op recreatiecomplexen waar men - in de loop der tijd of zelfs van meet af aan - de grond en de verblijven aan particulieren heeft verkocht.

*(b) tweede woningen elders: in stad, dorp of buitengebied.*

Deze verblijven hebben doorgaans een woonbestemming en vaak waren ze eerder 'gewoon' permanent bewoond. Een eventuele permanente bewoning is in deze gevallen voor de wet geen probleem. In die situaties is het juist de leegstand gedurende een flink deel van de tijd die - in dorpen waar bestaande woningen aan permanente bewoning worden onttrokken - als een probleem ervaren kan worden.

### **de problematiek definiëren en helder regelen**

Het (potentiële) probleem bij tweede woningen en vooral bij (permanente) bewoning van recreatieverblijven kan ruimtelijk of sociaal van aard zijn, maar óók is er een belangrijk financieel aspect. Immers, de eigenaren van deze verblijven staan niet ingeschreven in de gemeente waar ze gelegen zijn, met als gevolg dat die gemeente enerzijds niet dezelfde verplichtingen heeft als ten opzichte van de ingeschreven bewoners en anderzijds dat deze niet-ingeschrevenen ook niet meewegen bij het bepalen van de hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds. Daar tegenover staat dat eigenaren van tweede woningen en recreatieverblijven doorgaans wél worden aangeslagen voor de diverse normale gemeentelijke heffingen en dat bovendien nog toeristenbelasting of een daarmee vergelijkbare heffing moet worden betaald.

De raad meent dat de problematiek van recreatieverblijven en tweede woningen op korte termijn in kaart gebracht en helder geregeld moet worden, en wel voor drie onderscheiden situaties:

- 1 permanente bewoning van recreatieverblijven op *bestaande* complexen,
- 2 *bestaande* woningen die als recreatieverblijf worden gebruikt, en
- 3 realisering van *nieuwe* recreatieverblijven, al dan niet in complexen.

#### **(1) permanente bewoning van recreatieverblijven op bestaande complexen**

Permanente bewoning van verblijven met een recreatieve bestemming - meestal in complexen gesitueerd - is momenteel verboden maar komt niettemin vrij veelvuldig voor. Aanpak van deze slepende problematiek is dringend gewenst. De raad constateert dat een toenemend aantal gemeenten, bijvoorbeeld in belangrijke vakantiegebieden in Zeeland en op de Veluwe, met deze problematiek worstelt, en dat het handhavingsinstrumentarium te wensen over laat.

Terecht wordt geconstateerd dat er - gezien de ontwikkelingen - sprake is van een grote handhavinglast voor gemeenten en wordt er serieus gestudeerd op de vraag óf en zo ja in hoeverre een deel van het recreatief woningbezit voor permanente bewoning kan worden vrijgegeven. Indien aan de orde zou dat in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening geregeld moeten worden en lokaal wijzigingen van bestemmingsplannen vergen.

#### *aanpak noodzakelijk én mogelijk*

De raad meent dat de situatie vraagt om een dubbele operatie: een opschoning van de uitgangssituatie (waar kan wat worden toegestaan) én een verbetering van de handhaving (instrumenten en uitvoering). De Europese regelgeving laat een dergelijk aanpak toe.

Uit intern onderzoek van VROM blijkt dat er geen Europese wetgeving of regels voor permanente bewoning van recreatieverblijven en/of voor tweede woningen zijn of in de maak zijn. Lidstaten zijn dus vrij om maatregelen te nemen op het gebied van permanente bewoning van recreatieverblijven, op voorwaarde dat de maatregelen noodzakelijk zijn uit oogpunt van ruimtelijke ordening en milieubescherming en zonder discriminatie op basis van nationaliteit worden toegepast, binnen de algemeen aanvaarde en internationaal erkende rechtsbeginselen.

#### *steeds beoordeling op maat*

Uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of permanent bewonen van recreatieverblijven op bestaande complexen - met recreatiebestemming dus - moet worden toegestaan of tegen-

gegaan, moet volgens de raad zijn wat het probleem ter plaatse is. Er kunnen ruimtelijke, sociale en/of recreatieve aspecten in het geding zijn en de beoordeling van elke specifieke situatie is bepalend voor de vraag of er een probleem is en zo ja, wat de aard van het probleem is. De beoordeling moet in eerste aanleg lokaal uitgevoerd worden, mits 'geleid door kwaliteit'. Een goede beoordeling van de situatie vergt dat gemeenten ook 'beloond' kunnen worden voor een groen beleid, door het meewegen van dit aspect in de uitkering uit het Gemeentefonds. Beoordeling van de specifieke situatie kan tot leiden *drie mogelijke uitkomsten*:

- (a) de verblijven staan ruimtelijk gezien - bijvoorbeeld uit oogpunt van de kwaliteit van natuur en landschap of het contourenbeleid - op een verkeerde plaats, voor welk gebruik dan ook. In die gevallen zou moeten worden gestreefd naar algehele sanering. Overigens zal dat, gezien bijvoorbeeld de ervaringen in nationale parken, niet altijd eenvoudig zijn;
- (b) de verblijven staan op een plek waar dat ruimtelijk gezien wèl verantwoord is. In die gevallen vindt de raad dat *permanente bewoning niet moet worden toegestaan, tenzij daartegen uit zowel sociaal, recreatief als veiligheidsoogpunt geen bezwaren zijn*. Waar permanente bewoning zo niet kan worden toegestaan, moet de recreatieve bestemming gewaarborgd worden en kunnen worden, met behulp van een helder en krachtig instrumentarium (zie inzet);
- (c) de verblijven staan op een plek waar de plaatselijke situatie toelaat de verblijven vrij te geven voor woonbestemming. Dan moet de bestemming worden gewijzigd en moeten ook de consequenties daarvan worden gezien. Afhankelijk van de door de overheid te stellen voorwaarden en de met de bewoners te maken afspraken, moeten dan ook (eventuele) regelingen worden getroffen wat betreft ruimte, voorzieningen en vervangend recreatief aanbod.

#### **instrumentarium voor waarborging van de recreatieve bestemming**

Het belangrijkste wettelijke instrument om permanente bewoning op complexen recreatieverblijven te voorkómen is het bestemmingsplan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Heldere en duidelijke bepalingen in het bestemmingsplan en goede handhaving daarvan zijn essentieel. Soms is er echter een situatie gegroeid waarbij permanente bewoning in meerdere of mindere mate is gedoogd. Daarom moet, gezien de ernst van de problematiek en de problemen met daadwerkelijke handhaving, een krachtiger aanvullend instrumentarium beschikbaar zijn om plaatselijk permanente bewoning op complexen recreatieverblijven - waar nodig - tegen te kunnen gaan. Mogelijkheden zijn:

- (1) het weer onder de kampeerregeling van de Wet Openluchtrecreatie laten vallen van zomerhuisjes,
- (2) het strafrechtelijk aanpakken van permanente bewoning met de Wet op de economische delicten,
- (3) koppeling van de hypotheekrenteaftrek aan het inschrijfadres van de burgerlijke stand, en
- (4) het neerleggen van de bewijslast bij de eigenaar en/of de gebruiker van het recreatieverblijf.

Vroeger konden gemeenten eisen stellen aan zomerhuizen op basis van de Kampeewet. In de Wet op de Openluchtrecreatie vallen zomerhuizen onder dezelfde eisen als eerste woningen en dus onder de Woningwet en het Bouwbesluit. Via algemene maatregel van bestuur kunnen complexen zomerhuizen echter onder de kampeerregelgeving van de Wet OR (art. 32) worden gebracht om zo gemeenten in staat te stellen de ruimtelijke, sociale, veiligheids- en/of milieu-problematiek te regelen. Dit wetsartikel gaat echter uit van één rechtspersoon of van samenwerking per complex. Als het complex is gekocht door een projectontwikkelaar en de zomerhuizen vervolgens zijn doorverkocht aan individuele bewoners kan de Wet OR niet meer worden toegepast. Gemeenten, maar ook provincies en rijk, moeten daarom zeer alert zijn op de ontwikkelingen.

#### **(2) bestaande woningen die als recreatieverblijf worden gebruikt**

In bepaalde dorpen, bijvoorbeeld in Noordwest Overijssel, in Zeeland of op de Waddeneilanden, is te constateren dat bestaande 'eerste' woningen worden gekocht door mensen die elders wonen en vervolgens worden gebruikt als recreatieverblijf. Dit resulteert in op gezette tijden half leegstaande dorpen. Soms is zo voor mensen uit de regio te weinig woonruimte beschikbaar, maar in alle gevallen levert het een verandering in de sociale verbanden in deze kernen op. Het verschijnsel is een keerzijde van de liberalisering van de woningmarkt dat niet met generieke maatregelen, maar wel plaatselijk en op maat beoordeeld en zo nodig aangepakt moet kunnen worden. De raad vindt daarom dat in uitzonderlijke situaties - indien de ontwikkeling als een probleem wordt ervaren - gemeenten plaatselijk bindingseisen moeten kunnen stellen. Ook

moet de gemeente kunnen bepalen of woningen al dan niet als recreatieverblijf mogen worden gebruikt. De handhaving daarvan blijft echter niet zo eenvoudig. Waar bestaande bebouwing in handen komt van 'weekendbewoners' is voorts extra aandacht voor sociaal-culturele aspecten vereist.

### **(3) realisering van nieuwe recreatieverblijven, al dan niet in complexen**

Het omgaan met en het waar nodig saneren van problematische situaties is al moeilijk genoeg, dus moet er voor worden gewaakt dat er nieuwe probleemsituaties worden 'aangelegd'. Voor nieuwe situaties moet de zaak vanaf het begin helder zijn geregeld: of er is sprake van recreatieverblijven, waarvan de recreatieve bestemming gehandhaafd wordt en ook kán worden, of er is sprake van woningen met woonbestemming, waarbij dan ook de consequenties voor de benodigde voorzieningen worden betrokken. Zowel voor realisering van complexen als van verspreide bebouwing zou de volgende afweging moeten gelden:

- *bij nieuwe recreatieverblijven* moeten de ruimtelijke verschijningsvorm en karakter (ligging, grootte, duurzaamheid, bereikbaarheid van voorzieningen) zodanig zijn dat recreatief gebruik logisch is en goed kan worden gewaarborgd. Feitelijk gebruik ervan als invulling van de wens om groen te wonen moet zijn uitgesloten. Zo is het een illusie te menen dat grote stenen recreatieverblijven met een grondoppervlak van 80 m<sup>2</sup> en een bewoonbare bovenverdieping blijvend als recreatieverblijf zullen dienen, met name vlakbij een woonkern.
- *bij nieuwe woningen* - dus verblijven met een woonbestemming - is het onderscheid tussen eerste en tweede woning langzamerhand zo vaag, dat het voor de hand ligt om dit onderscheid voor nieuwbouw los te laten en qua wet- en regelgeving alle woningen te beoordelen alsof het 'eerste' woningen zijn. Dat wil zeggen dat ze moeten passen in het ruimtelijke beleid, opgenomen moeten zijn in het woningcontingent van de gemeente en moeten voldoen aan de eisen van Woningwet en Bouwbesluit. In de toekomst moeten deze woningen uiteraard binnen een eventueel contourenbeleid passen.

### **conclusies in het licht van de Nota Wonen**

Wonen is mede als gevolg van technologische ontwikkelingen een veelzijdige activiteit. Grenzen tussen wonen, werken en recreëren vervagen, zowel in tijd als in ruimtelijke zin. Mensen worden steeds meer 'footloose' en het onderscheid tussen eerste en tweede woning vervaagt. Ook recreatie is een veelzijdige activiteit. Bij verblijfsrecreatie is essentieel is dat men in een andere omgeving verblijft dan thuis: wonen en recreëren gaan op dat punt niet samen. Toch wordt in recreatieverblijven gewoond en in woonverblijven gerecreëerd. Dit levert onduidelijkheid en soms problemen op: ruimtelijk, sociaal, recreatief of uit oogpunt van veiligheid.

De raad meent dat dit helder moet worden geregeld, en wel voor drie te onderscheiden situaties:

#### **■ permanente bewoning van recreatieverblijven op bestaande complexen: 'nee tenzij ....'**

Voor eventuele permanente bewoning is de situatie ter plaatse bepalend. De mogelijkheden zijn:

- a) de verblijven staan ruimtelijk gezien - bijvoorbeeld uit oogpunt van de kwaliteit van natuur en landschap of het contourenbeleid - op een verkeerde plaats, voor welk gebruik dan ook. In die gevallen zou moeten worden gestreefd naar algehele sanering.
- b) de verblijven staan op een plek waar dat ruimtelijk gezien wél verantwoord is. In die gevallen vindt de raad dat *permanente bewoning niet moet worden toegestaan, tenzij daartegen uit zowel sociaal, recreatief als veiligheidsoogpunt geen bezwaren zijn*. Waar permanente bewoning dan niet kan worden toegestaan, moet de recreatieve bestemming gewaarborgd worden en kunnen worden: met een helder en krachtig instrumentarium (zie inzet op pagina 28).
- c) de verblijven staan op een plek waar de plaatselijke situatie toelaat de verblijven vrij te geven voor woonbestemming. Dan moet de bestemming worden gewijzigd en moeten ook de consequenties worden gezien voor o.m. ruimte, voorzieningen en vervangend recreatief aanbod.

#### **■ bestaande woningen die als recreatieverblijf worden gebruikt: zonodig plaatselijk eisen stellen**

Dat bestaande woningen als recreatieverblijf worden gebruikt is in het algemeen geen groot probleem, behalve in sommige gemeenten of regio's. Om voor mensen uit de regio voldoende woonruimte beschikbaar te houden en gezien de veranderingen in sociale verbanden moeten gemeenten in uitzonderlijke situaties - indien de ontwikkeling als een probleem wordt ervaren - plaatselijk bindingseisen kunnen stellen.

#### **■ nieuwe recreatieverblijven, al dan niet in complexen: meteen helder regelen**

Voor nieuwbouw moet de situatie vanaf het begin helder zijn geregeld: òf er is sprake van recreatieverblijven, waarvan dan ook de recreatieve bestemming gehandhaafd wordt, òf er is sprake van woningen met een woonbestemming. Nieuwe recreatieverblijven moeten qua ruimtelijke verschijning en karakter zodanig zijn dat recreatief gebruik logisch is en goed is te waarborgen. Bij de realisering van nieuwe wóningen is het onderscheid tussen eerste en tweede woning langzamerhand zo vaag dat het voor de hand ligt om àlle woningen qua wet- en regelgeving te beoordelen alsof het 'eerste' woningen zijn.





## 4 aanbevelingen

*De overwegingen van de raad in hoofdstuk 3 zijn de basis voor de aanbevelingen in dit slothoofdstuk. In paragraaf 4.1 staan algemene aanbevelingen inzake wonen in het landelijk gebied. De paragrafen 4.2 en 4.3 omvatten de aanbevelingen van de raad naar aanleiding van de adviesvragen over de behoefte aan landelijk wonen en de culturele identiteit van dorpen.*

### 4.1 algemene aanbevelingen inzake wonen in het landelijk gebied

Wonen is meer dan huisvesting geworden, het staat voor 'leven'. Dan te voorspellen waar de ontwikkeling precies heen kan en moet gaan, is niet goed mogelijk. Het is daarom terecht dat de Ontwerp Nota Wonen geen blauwdruk probeert te geven, maar het accent legt op proces en regie. Duidelijk is echter wel dat er steeds meer eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving. De kwaliteit van het publieke domein, van veiligheid en zorg, maar ook van natuur en recreatiemogelijkheden, wordt een steeds belangrijker vestigingsfactor. Velen willen wonen in kleine kernen en in het buitengebied. Maar de aantrekkelijkheid van deze woonomgeving kan door woningbouw bedreigd worden. Er is een spanning te constateren tussen de steeds groter wordende individuele keuzevrijheid of verlangens, en collectieve waarden. Dit sociale dilemma vraagt om sturend optreden door de overheid: de spanning tussen individuele en collectieve wensen moet expliciet worden gezien, hanteerbaar gemaakt en zichtbaar tegemoet getreden. De raad vraagt daarom aandacht voor de volgende punten.

- ***kwaliteit als uitgangspunt kiezen bij de afweging***

De raad bepleit om de vraag 'wonen in dorpen en buitengebied, en zo ja: waar en hoe?' te benaderen vanuit de functies en waarden van het landelijk gebied. Bebouwing hoeft niet altijd en overal te worden uitgesloten. Het gaat vooral om hoe en waar gebouwd wordt en of dat zó kan plaatsvinden dat de kwaliteit intact blijft of wordt versterkt. Bebouwing in of bij bestaande kernen zal in zijn algemeenheid de voorkeur hebben. Bij nieuwe bebouwing in het buitengebied moeten hoge eisen worden gesteld aangaande kwaliteit, openbaarheid en toegankelijkheid.

De raad meent dat voor essentiële nationale kwaliteiten 'groene contouren' nodig zijn, waarbinnen niet gebouwd mag worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gebieden de ecologische hoofdstructuur, nationale recreatieve structuren en gebieden met karakteristieke openheid. Daarbuiten kan het bouwen van woningen meer lokaal worden benaderd, overigens net als andere ontwikkelingen. Uitgangspunt daarbij is dan dat bebouwing in beginsel is toegestaan, mits dat de kwaliteit van het landschap versterkt.

- ***oppassen voor 'springplankmechanismen' en irreversibele ontwikkelingen***

Bepaalde ontwikkelingen kunnen als het ware een onbedoelde 'springplank' vormen voor latere bebouwing. Zo kunnen kassen, intensieve veehouderij, ontsluiting, aanleg van infrastructuur, omzetting van recreatieverblijven in (tweede) woningen en andere 'sluipende' ontwikkelingen onbedoeld - bijvoorbeeld door een drempelverlagende werking - leiden tot woningbouw en volledige functieverandering van gebieden. Die veranderingen zijn irreversibel: bebouwd terrein wordt vrijwel nooit meer open en groen. Daarom moeten deze mechanismen tijdig worden onderkend en moeten onbedoelde ontwikkelingen worden voorkómen.

Voorts meent de raad dat bouwen in het landelijk gebied pas moet worden toegestaan nadat éérs de mobiliteit goed is gezien en geregeld: bijvoorbeeld via een door de provincie te verlangen 'mobiliteitstoets' in de context van de goedkeuring van nieuwe bestemmingsplannen.

- ***ook openheid en kwaliteit belonen vanuit het Gemeentefonds***

De wijze van financiering van gemeenten uit het Gemeentefonds stimuleert eerder in de richting van méér bouwen dan van beheer en behoud van kwaliteit van groene en open gebieden. De



raad meent daarom dat - naast groei en inwonertal - óók de omvang en de kwaliteit van het buitengebied moeten meewegen in de uitkering uit het Gemeentefonds.

## **4.2 ‘behoefte aan landelijk wonen’**

### **adviesvraag 1: behoefte aan landelijk wonen**

(CITAAT) *“In de Nota Wonen wordt een aanzienlijke behoefte aan landelijke woonmilieus geïndiceerd. De mate waarin aan deze behoefte tegemoet zal kunnen worden gekomen is mede afhankelijk van de ruimtelijke mogelijkheden, die in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zullen worden beschreven. Om zowel de groene woonwensen te honoreren, als de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied te versterken, worden in de ontwerpnota verschillende mogelijkheden genoemd (primair groene woonmilieus in en aan de steden, maar ook groene woonmilieus in het landelijk gebied, ‘ruimte voor ruimte’, benutting van overige bestaande gebouwen, transformatie van dorpen, landschapsverbetering en regeling van de problematiek van tweede woningen). Wat is het oordeel van de raad over de voorgestelde mogelijkheden?”*

### **algemeen advies**

- de raad kan zich goed vinden in de overkoepelende beleidsstrategie van de Nota Wonen om de vraag naar ruime en groene woonmilieus in de eerste plaats in en aan de steden op te vangen. Dit vereist dan wel dat binnen het ruimtelijke concept van stedelijke netwerken moet worden voorzien in een concurrerend aanbod van dergelijke woonmilieus. Geaccepteerd moet worden dat plaatselijk meer geld en/of ruimte gevraagd zal worden dan aanvankelijk voorzien. Dat moet mogelijk worden gemaakt en in de projectfinanciering worden opgenomen.  
Ook het uitwerken van mogelijkheden op grotere afstand van de stedelijke gebieden - variërend van meer stedelijke woonmilieus tot nieuwe landgoederen en transformatie van dorpen - spreekt de raad aan. Hij bepleit daarbij echter wél terughoudend te zijn en niet altijd en overall aan elke marktvraag tegemoet te komen. Individuele en collectieve belangen moeten goed worden afgewogen en zichtbaar sturing gegeven aan de invulling van de diverse woonwensen. Ook gezien de praktijk rond de Vinex-taakstelling is het zaak terughoudend te zijn, júíst ook om primair in en aan de steden te voorzien in de vraag naar landelijk wonen.

### **nadere aanbevelingen en condities**

- om beter om te gaan met de spanning tussen individuele en collectieve wensen moeten de ministeries van VROM en LNV met de provincies en gemeenten experimenten opzetten en verwerken in streek- en bestemmingsplannen. Daarbij moeten echter óók steeds de risico's in het oog worden gehouden, zoals concreet bij bijvoorbeeld de ‘ruimte voor ruimte’-regeling.
- verdringing en substitutie moeten waar nodig kunnen worden tegengegaan. Wettelijk (in de Huisvestingswet en de nieuwe Woonwet) of op basis van een algemene maatregel van bestuur moeten gemeenten voldoende mogelijkheden hebben dan wel houden om plaatselijk om te kunnen gaan met de spanning tussen restrictief ruimtelijk en liberaal woonbeleid.
- permanente bewoning van recreatieverblijven op complexen moet niet worden toegestaan tenzij daartegen uit ruimtelijk, sociaal, recreatief en veiligheids oogpunt geen bezwaar is. Gemeenten moeten in staat worden gesteld de problematiek - zowel bij een blijvend verbod als bij het toestaan van permanente bewoning - helder te regelen goed te handhaven. Het instrumentarium dient daartoe te worden versterkt (zie paragraaf 3.5, pagina 28).

## **4.3 ‘culturele identiteit van dorpen’**

### **adviesvraag 2: culturele identiteit van dorpen**

(CITAAT) *“In de Nota Wonen wordt gesteld dat het blijven bijbouwen van woningen in en om dorpen om zo het draagvlak voor voorzieningen te houden geen oplossing is voor het vraagstuk van de culturele identiteit en de sociale cohesie in dorpen. Ook het ‘op slot’ zetten van dorpen biedt geen oplossing. De oplossing moet worden gevonden in een geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak op regionaal niveau, waarvoor de provincie een belangrijke regis-*

serende rol dient te vervullen. Mede om deze reden zal in de op te stellen Woonwet de verplichting tot opstelling van ontwikkelingsvisies worden opgelegd. Wat is het oordeel van de raad over de voorgestelde maatregelen op dit punt?”.

#### **algemeen advies**

- de raad onderschrijft het standpunt dat het blijven bijbouwen van woningen in en om dorpen niet altijd een oplossing is om het draagvlak voor voorzieningen te behouden, en dat ook het ‘op slot’ zetten van dorpen geen algemene oplossing biedt voor de culturele identiteit en de sociale cohesie. Ook de raad pleit voor een geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak. Kwaliteit dient daarbij centraal te staan en gemeenten moeten zelf kunnen kiezen uit alternatieven binnen een nationaal ruimtelijk kader. De kwaliteitsbenadering die de raad recent heeft voorgesteld (‘Het belang van samenhang’, augustus 2000) kan daarbij uitgangspunt zijn. Provincies hebben daarbij in eerste instantie een toetsende rol (borging). Waar de gemeenten tekort schieten of er samen niet uitkomen, moeten de provincies een sterkere regie kunnen voeren. Vooral voor het waarborgen van de bereikbaarheid en beschikbaarheid van voorzieningen voor de leefbaarheid van het landelijk gebied (zorg, onderwijs, veiligheid) en voor sociale aspecten die de grenzen van kleine kernen en gemeenten te boven gaan, is een belangrijke rol voor de provincies weggelegd. Door de groeiende mobiliteit kunnen bovenlokale voorzieningen worden benut. Echter, jongeren, ouderen, minima en vrouwen hebben soms een beperkte keuzevrijheid wat betreft vestiging en mobiliteit. De essentiële voorzieningen moeten ook voor hen bereikbaar zijn, mogelijk ook door de voorzieningen zelf mobiel of ‘op afstand’ toegankelijk te maken.

Lokaal verdienen ook sociaal-culturele aspecten de aandacht. Als de samenstelling van de bevolking verandert, kan dat leiden tot een nieuwe vraag. Waar veel ouderen gaan wonen is een groei van zorgvraag te verwachten. Ook kan de externe vraag naar woningen de positie van lokale vragers op de woonmarkt bemoeilijken. Waar bestaande bebouwing in handen komt van ‘weekendbewoners’ is extra aandacht voor de sociaal-culturele aspecten vereist.

#### **nadere aanbevelingen en condities**

- het is noodzakelijk een begin te maken met de concrete uitwerking van de lokale geïntegreerde kwaliteitsbenadering, waarbij ook het wonen onderdeel vormt van de overwegingen en plannen. Daartoe moeten initiatieven en experimenten met die kwaliteitsbenadering op basis van een wettelijke experimenteerstatus mogelijk worden gemaakt en specifieke extra middelen beschikbaar worden gesteld.
- de beleidslijnen en maatregelen voor ontwerp, vakmanschap en opdrachtgeverschap, zoals die in de Ontwerp Nota Wonen voor het stedelijk gebied zijn uitgewerkt, moeten ook voor kleine kernen en voor het buitengebied worden uitgewerkt. Dat geldt ook voor de differentiatie op basis van identiteit en verscheidenheid.
- de financiering van kwaliteit - van de woonomgeving, van openbare ruimte en voorzieningen en van architectonische kwaliteit - moet worden aangegeven en in de plannen opgenomen. In dat kader moet het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) tevens in kleine kernen optimaal worden benut. Gemeenten moeten worden geattendeerd op de mogelijkheden.
- voor bovenlokale afstemming moet de provincie bij de goedkeuring van bestemmingsplannen een ‘Nieuwbouw Effect Rapportage’ verlangen. Regionale afstemming in het grondbeleid kan bovendien bijdragen aan het tegengaan van negatieve effecten van verdringing.
- waar plaatselijk *bestaande* complexen recreatieverblijven ongewenst zijn, zou naar sanering gestreefd moeten worden; *Nieuwe* recreatieverblijven moeten qua ruimtelijke verschijningsvorm en karakter (ligging, grootte, duurzaamheid, bereikbaarheid, voorzieningen) zódanig worden vormgegeven dat recreatief gebruik logisch en goed te waarborgen is, en dat daardoor permanente bewoning goed is te gaan.
- waar *bestaande woningen* in handen komen van ‘weekendbewoners’ moeten gemeenten in uitzonderlijke gevallen - waar de ontwikkeling als een probleem wordt ervaren - in staat worden gesteld om bindingseisen te stellen en extra aandacht te geven aan de sociaal-culturele aspecten en aan de leefbaarheid in kleine kernen en in het buitengebied. Bij *nieuw-*

*bouw van woningen* is te overwegen het onderscheid tussen eerste en tweede woningen te laten vallen en alle woningen te beoordelen alsof het 'eerste' woningen waren.



## **bijlagen**

- 1 adviesaanvraag van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- 2 samenstelling van de werkgroep en geraadpleegde personen en instanties
- 3 de Ontwerp Nota Wonen: Mensen, wensen, wonen
- 4 geraadpleegde bronnen en literatuur



**bijlage 1**  
**adviesaanvraag over de Ontwerp Nota Wonen**





## **bijlage 2**

### **samenstelling van de werkgroep en geraadpleegde personen en instanties**

#### **werkgroep:**

Ter voorbereiding van dit advies heeft de raad een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van mevrouw mr. F.G. van Diepen-Oost.

De overige leden van de werkgroep waren:

de heer prof. dr. Th.A.M. Beckers  
mevrouw drs. H.L. Blok  
mevrouw G.W. van Montfrans-Hartman  
de heer P. Nijhoff, en  
mevrouw mr. W.M.C. de Vrey-Vringer.

Het secretariaat werd gevoerd door de heer ir. G.C. Weernekens.

#### **geraadpleegde personen en instanties:**

Bij de adviesvoorbereiding is namens de raad of de werkgroep gesproken en overleg gevoerd met een aantal externe deskundigen, werkzaam bij organisaties en overheden, om kennis te vergaren, inzichten te delen of standpunten te toetsen.

de heer drs. A.N.M. van den Berg	Vereniging van woningcorporaties Aedes
de heer drs. J.L. Thorbrugger	Vereniging van woningcorporaties Aedes
de heer ing. H.G.M. van de Vondervoort	Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen LVKK
mevrouw dr. M. Mootz	secretariaat RMO
de heer drs. J.J. Koffijberg	ministerie van VROM
de heer ir. C. Lever MPA	ministerie van VROM
de heer drs. M.J. van Oostrom	ministerie van VROM
de heer drs. F.A. de Haan	ministerie van LNV
de heer drs. A.J. van der Velden	ministerie van LNV (tevens voorzitter van de interdepartementale projectgroep Permanente bewoning van recreatieterreinen)



## **bijlage 3**

### **de Ontwerp Nota Wonen: Mensen, wensen, wonen**

#### ***een brede verkenning***

De Nota 'Wonen: Mensen, wensen, wonen' is een brede verkenning. Hoofdstukken zijn:

#### *1 Keuzevrijheid binnen maatschappelijke randvoorwaarden*

Van volkshuisvesting naar wonen; leren van de discussie; leren van de afgelopen jaren; keuzevrijheid en markt; keuzevrijheid en verantwoordelijkheid: collectieve waarden; marktwerking en een decentrale aanpak met een meer betrokken rijksoverheid, gericht op partnerschap.

Meer individuele keuzevrijheid binnen randvoorwaarden van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid vormen de kern van de nota. Het is niet 'keuzevrijheid of duurzaamheid' maar 'keuzevrijheid en duurzaamheid' en niet 'kwaliteit of sociale rechtvaardigheid' maar 'kwaliteit en sociale rechtvaardigheid'. En het gaat niet om 'markt of overheid' maar om 'markt en overheid'.

#### *2 Eén motto, drie principes en vijf kernthema's voor beleid*

De woonopgave voor 2000-2010 geschetst, uitgaande van woonkwaliteit, woongedrag en wat mensen beweegt: keuzeruimte. Motto van de nota is 'de burger centraal'. Drie principes zijn gehanteerd: 1) wat mensen beweegt: 'meer keuzevrijheid', 2) duurzame woonkwaliteit: 'aandacht voor maatschappelijke waarden', en 3) 'betrokken overheid en beheerste marktwerking'. Daarvan zijn vijf kernthema's afgeleid: a) 'zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten', b) 'kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities', c) 'wonen en zorg op maat bevorderen', d) 'stedelijke woonkwaliteit verbeteren', e) 'groene woonwensen faciliteren'.

#### *3 Analyse van de woonopgave 2000-2010: mensen, wensen, wonen*

Het decor van de opgave: algemene trends (individualisering, informatisering, internationalisering, emancipatie, vergrijzing, multiculturaliteit), de betekenis van cijfers (het gebruik van scenario's, geen programmering maar rijksvisie als input voor de dialoog), macro-ontwikkelingen (ontwikkeling inkomensdoelgroep, bevolkingsontwikkeling, huishoudenontwikkeling, woningbehoefteontwikkeling), ontwikkeling van de kwaliteitsvraag (kwaliteitsindicatoren, gewenste woningen en woonmilieus en het aanbod anno 2000, gevraagde kwaliteiten in 2010), posities van wijken en woningmarktbeelden voor het Noorden, het Oosten, het Zuiden en het Westen.

#### *4 Ruimtebehoefte voor wonen*

De ruimtebehoefte voor wonen tot 2010 wordt gepresenteerd in vijf scenario's (Verdeeldheid, Coördinatie, Competitie, Spreiding en Maximale Ruimtedruk), met een doorkijk voor de periode van 2010 - 2030. Vervolgens aandacht voor de inpassing in ruimtelijk en vervoersbeleid. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zal de ruimte voor het wonen worden afgewogen.

#### *5 Meer zeggenschap over woning en woonomgeving*

Zeggenschap vergroot de keuzevrijheid. Sterkere positie en verantwoordelijkheden van consumenten, meer zeggenschap van huurders en in de koopsector, bevordering eigen woningbezit, zeggenschap bij planprocessen, bevordering van particulier opdrachtgeverschap, vereenvoudiging en handhaving van de bouwregelgeving en transparant welstandstoezicht (vereenvoudigen waar mogelijk, aanscherpen waar noodzakelijk en adequaat handhaven van gestelde regels).

#### *6 Goed wonen voor iedereen*

Brede oriëntatie op het woonbeleid. Persoonsgerichte sociale dimensie; vier aandachtsgroepen: 1) perspectiefrijken met hoog inkomen en veel keuzeruimte, 2) perspectiefrijken met meer alternatieve leefstijl en lager inkomen, 3) groepen met speciale woonwensen, en 4) perspectiefarmen met laag inkomen en weinig keuzeruimte). Aandacht voor huurbeleid en huursubsidie. Voor mensen in financieel kwetsbare posities blijft individuele huursubsidie kerninstrument. Het bestrijden van onevenwichtige woonruimteverdeling wordt als doelstelling losgelaten. Huurbescherming en bevordering van een transparante markt zijn rijkstaken.

### *7 Wonen en zorg: inspelen op de toekomst*

Een groeiende woon-zorgbehoefte: woonwensen van zorgbehoevenden (zorgbehoevende ouderen, verstandelijk en lichamelijk gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten, dak- en thuislozen, ex-verslaafden en ex-gedetineerden), en vergroting van keuzevrijheid voor zorgbehoevenden (woon-zorgvoucher, naar een klantgericht aanbod, woon-zorg-stimuleringsregeling, projecten begeleid wonen, specifieke projecten voor allochtone ouderen, regionale zorgvisies, verbeteren van het woonaanbod, informatica in huis en afstemming bouwregelgeving).

### *8 Kiezen voor stedelijke woonkwaliteit*

Visie op stad en stedelijkheid, strategieën ter bevordering van stedelijke woonkwaliteit (evenwicht in fysieke, sociale en economische interventies), de noodzaak tot transformaties, kwantificering posities van wijken in Nederland, de Vinex-afspraken en nieuwe inzichten 2000-2004 (van aantallen naar kwaliteit, kwaliteit op Vinex-lokaties, marktordening en grond(prijs)beleid), Vinac en de tweede generatie ISV 2005-2009 (226.000 woningen, waarvan 43% in bestaand stedelijk gebied, 47% in de nieuwe uitleg aan de stadsrand en 10% op afstand van de centrale stad), effecten op woonmilieus en woningvoorraad, architectuur en stedenbouw als kwaliteitsdragers (van tekortdenken naar kwaliteitsdenken, aansluiten bij kwaliteitsbeleving van de burger, meer ruimte voor ondernemend burgerschap, kwaliteit van de openbare ruimte, differentiatie in aanbod van woonmilieus, oog voor historisch erfgoed en klimaat scheppen voor een maatschappelijk debat over kwaliteit) en mobiliteit, verkeer en bereikbaarheid (beperken van overlast, betere afstemming van stedenbouw en infrastructuur) en milieukwaliteit en gezondheid van de woonomgeving (leefomgevingskwaliteit, biodiversiteit, duurzaam bouwen).

### *9 Wonen in dorpen en in het landelijk gebied*

De nota gaat in een apart hoofdstuk expliciet in op wonen in dorpen en in het landelijk gebied. Dit hoofdstuk wordt hierna verder geschetst.

### *10 Markt, overheid en publieke verantwoordelijkheid*

Verantwoordelijkheden in woonopgave: accentverschuivingen in sturingsperspectief (coalities, partnership en co-productie), ordening in een nieuwe integrale Woonwet (niet alles via co-productie), positie en verantwoordelijkheden van de overheden (rijk: voorwaarden scheppen vanuit een inhoudelijke visie, gemeenten: integreren en professionaliseren, provincies: meer verantwoordelijkheid), positie en verantwoordelijkheden van corporaties (heroriëntatie positie corporaties: maatschappelijke taken en ondernemingsruimte, speelveld en schaalvergroting, toezicht en handhaving) en positie en verantwoordelijkheden van marktpartijen (heterogene woningmarkt, ruimere betrokkenheid, verantwoordelijkheden van marktpartijen).

### *11 Financiering en 12 Het beleids- en wetgevingsprogramma*

Financiering van de woonopgave, draagkracht van de sociale huursector, ISV-budget, individuele subsidiëring, ontwikkeling van de draagkracht van burgers, toezicht op woningcorporaties en het beleids- en wetgevingsprogramma (in de nota in een schema weergegeven).

### ***een apart hoofdstuk: 'Wonen in dorpen en in het landelijk gebied'***

*De nota bevat een apart hoofdstuk over wonen in dorpen en in het landelijk gebied.*

#### *9.1 Wonen in dorpen is populair*

- sociale cohesie, lokale identiteit, veiligheid en netheid zijn troeven op de woningmarkt; ook de calculerende burger vindt zijn weg naar het dorp: meer woning en grond voor hetzelfde geld
- het dorpse woonmilieu is een forse concurrent voor het stedelijk woonmilieu, en dit zal nog toenemen; anders dan in Frankrijk bloeien in Nederland grote delen van het landelijk gebied
- in sommige gebieden grote druk op de woningmarkt vanuit de steden (eerste en tweede woningen); aantal andere landelijke gebieden, vooral in het Noorden en Zeeland, is in een achterstandspositie
- ontwikkelingen: identiteit; de nota haalt met name het RLG-advies Made in Holland aan

- stedelijker leefwijze in de dorpen is in het algemeen op zichzelf geen probleem, men is flexibel; negatieve effecten zijn wel afname van identiteit en verscheidenheid; positieve effecten zijn meer keuzevrijheid en versnelling emancipatieproces in het landelijk gebied
- de problematiek van leegstand en leefbaarheid van dorpen in Nederland neemt af; het ontbreken van voorzieningen concentreert zich bij minder mobiele groepen
- in overdrukgebieden met ruimtelijke restricties dreigt prijsopdrijving, waardoor minder draagkrachtige deel van autochtone bevolking zich niet kan handhaven; dit is sociaal ongewenst.

## 9.2 Vraag en aanbod van dorpse en landelijke woonmilieus

- de vraag naar woningen in een dorpse of landelijke omgeving is groot (zie tabel 1)
- gewenste groei in centrum-dorpse setting is lager dan de trendmatige ontwikkeling, gewenste groei van het aantal woningen in landelijke omgeving is hoger; na transformatie van centrum-dorpse woonmilieus ontstaat een betere verhouding tussen vraag en aanbod (zie tabel 2)
- aanbod blijft achter; deel aanbod is te vinden in vrijkomende boerderij- en tuinderswoningen:
- de vraag naar (vrijkomende) boerderij- en tuinderswoningen (> 3 ton) wordt in de periode 1998-2000 geschat op 13.000, het aanbod wordt geschat op 9.700; saldo: 3.300 tekort
- de vraag naar eengezinswoningen in het landelijk gebied (> 3 ton) wordt in de periode 1998-2000 geschat op 60.700, het aanbod wordt geschat op 12.300; saldo: 48.400 tekort
- in een deel van de behoefte aan wonen in dorpen en in het landelijk gebied wordt voorzien door het semi-permanente gebruik van tweede woningen en recreatiewoningen
- stedelingen met een recreatiewoonverblijf blijken minder verhuisgeneigd te zijn
- bezien of / in welke mate recreatiewoningen incidenteel vrij te geven voor permanent wonen.

Tabel 1 : trendmatige ontwikkeling woningvoorraad dorpse en landelijke woonmilieus 2000-2010 (\* 1000 woningen) bron: VROM/ABF

	voorraad in 2000	nieuwbouw	onttrekkingen	woningvoorraad in 2010	groei van de woningvoorraad 2000-2010 in %	gewenste groei van de voorraad in %
centrum dorps	2357	271	44	2584	9,6	5,3
landelijk	758	79	20	818	7,9	20,3
Nederland	3115	350	64	3402	9,2	9,0

Tabel 2 : mutaties woningvoorraad bij verhoogde transformatieambitie voor dorpse en landelijke woonmilieus 2000-2010 (\* 1000 woningen) bron: VROM/ABF

	voorraad in 2000	nieuwbouw	productie overig	afbraak	samenvoegingen	transformatie	groei voorraad 2000-2010 in %	gewenste groei voorraad na transformatie in %
centrum dorps	2357	240	9	42	1	- 28	8	5
landelijk	758	136	4	24	1	28	19	15
Nederland	3115	376	13	66	2	0	10	9

## 9.3 Een balans tussen sociale cohesie en keuzevrijheid

- behoud en versterking sociale cohesie en eigen identiteit enerzijds en accommodatie grote vraag naar wonen in dorpen en landelijk gebied anderzijds kan op gespannen voet staan
- aantal waarden strijdt met elkaar om voorrang: vrijheid van vestiging (keuzevrijheid), behoud van natuur en open landschappen (ecologische duurzaamheid), behoud van rust en ruimte (ruimtelijke kwaliteit) en het behoud van eigen culturele identiteiten en sociale cohesie, maar ook behoud van de vitaliteit van de steden door vasthouden van mensen met hogere inkomens in de stad en voorkómen dat wonen in dorpen alleen is weggelegd voor mensen in betere materiële omstandigheden (sociale rechtvaardigheid); vraag is hoe hiermee om te gaan
- overheid kan burger steeds minder geleiden, maar wel verleiden via inspelen op voorkeuren
- in 'balansgebieden' kan ruim en groen wonen het landschap versterken; dit moet zorgvuldig

- balans tussen vestigingsvrijheid en -beperking na te streven; geen zwart-wit-redeneringen; zowel het blijven bijbouwen van woningen als het 'op slot' zetten van dorpen is geen oplossing voor het vraagstuk van de sociale cohesie en de culturele identiteit van dorpen
- in het algemeen vraagt de oplossing van dit vraagstuk om geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak op regionaal niveau waarbij sociale, economische en fysieke instrumenten in samenhang moeten worden ingezet om de identiteit van het landelijk gebied en de dorpen te waarborgen; provincie vervult daarbij belangrijke regisserende rol
- oplossing primair zoeken in groene woonmilieus in en aan de stad via contourenbenadering
- vrije vestiging blijft principieel uitgangspunt, maar lopende wijziging van de Huisvestingswet biedt mogelijkheid voor goedkope delen van de voorraad binding aan de regio te eisen.

#### 9.4 *Groene woonwensen honoreren*

- om zoveel mogelijk de behoeften van de burgers naar ruime en groene woonmilieus te accommoderen de oplossing in de eerste plaats zoeken in en aan de stad
- mogelijkheden om aan de vraag naar ruim en groen wonen in een dorpse of landelijke setting te voldoen benutten onder voorwaarde dat de aanwezige landschappelijke en sociaal-culturele kwaliteiten worden behouden in een gedifferentieerde en gebiedsgerichte aanpak
- de landbouw: ruimte voor ruimte (sloop bedrijfsgebouwen bij bedrijfsbeëindiging varkenshouderij) maakt win-win-situatie mogelijk: helpt bij sanering landbouwsector, fysieke sanering van verrommelde buitengebieden en vrijkomende gebouwen
- benutting van overige bestaande gebouwen door bij functieverandering bestaande instellingen: sanatoria, kazernes, monumentale boerderijen, etc. een woonbestemming te geven
- wonen kan impuls zijn voor de regionale economie, bijvoorbeeld in Noorden en Zuidwesten
- soms transformatie van minder gewenste centrum-dorpse woonmilieus naar ruime en groene woonmilieus; binnen de dorpen is vaak nog veel verborgen capaciteit aanwezig
- rood-groene herstructurering: koppeling van wonen aan de ontwikkeling van natuur en landschap, met name in de stadsranden, kan bijdragen aan kwaliteit landschap en openbaar groen (experimentele woonvormen, nieuwe landgoederen en buitenplaatsen)
- overwogen wordt, na afweging van alle consequenties, in Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening aan te geven of en in hoeverre een deel van het recreatief woningbezit vrij te geven voor permanente bewoning, gezien het handhavingsprobleem.

#### 9.5 *Beleidsstrategieën*

- overkoepelende strategie: vraag naar ruim en groen wonen éérs opvangen in en aan steden
- centrale rol voor woningcorporaties bij waarborgen leefbaarheid en sociale cohesie in dorpen
- gebieden in gespannen markten: beheersen en geleiden van de groei, via contourenbeleid (geen contingenten meer), via voorwaarden aan landelijk wonen op regionaal niveau (vastgelegd in door de provincie vastgelegde regiovisie) en via gedifferentieerd ruimtelijk beleid voor kleine kernen
- gebieden in ontspannen markten: samenhang en vitaliteit stimuleren via plattelandsbeleid.

#### 9.6 *Samenvatting van de beleidsmaatregelen*

- waar door restrictief beleid druk kan ontstaan op de woningmarkt via de Huisvestingswet (instrument: bindingseisen) bijdragen aan behoud sociale cohesie in dorpen en landelijk gebied
- via beleidsafspraken met gemeenten en provincies de behoefte aan ruim en groen wonen zoveel mogelijk in en aan de stad accommoderen, om zo druk op dorpen en landelijk gebied zo laag mogelijk te houden; Vijfde Nota RO zal in stedelijke netwerken ruimte bieden
- via gedifferentieerde samenhangende gebiedsgerichte aanpak onder provinciale regie op beperkte schaal de behoefte aan landelijke woonmilieus in te vullen door toe te staan: 'ruimte voor ruimte', bouwen op (ex-)instellingsterreinen, ontwikkelen van woningen in topsegment als impuls voor zwakkere regionale economieën en woningbouw onder strikte conditie van versterken van groen door rood in verrommelde overgangsgebieden tussen stad en land; een en ander in het kader van de Vijfde Nota RO uit na afweging van alle consequenties in de Vijfde Nota RO aangeven of en in hoeverre een deel van het recreatief woningbezit vrij te geven voor permanente bewoning.

## **bijlage 4**

### **geraadpleegde bronnen en literatuur**

- Aedes, vereniging van woningcorporaties (2000)  
Visie van Aedes vereniging van woningcorporaties op de Ontwerp Nota Wonen 21<sup>e</sup> eeuw  
Hilversum, 2000
- Aedes, vereniging van woningcorporaties (2000)  
Ruimte voor regio's. De visie van woningcorporaties op de ruimtelijke inrichting van Nederland  
Hilversum, 2000
- Aedes, vereniging van woningcorporaties (2000)  
Handvest kwaliteit van Vinex-locaties. CorporatieInformatie bo13.  
Hilversum, 2000
- Aedes, vereniging van woningcorporaties (1999)  
Nieuwbouw Effect Rapportage (NER): Context, kenmerken en inhoud. Interne notitie van Aedes  
Hilversum, 1999
- Bol, Norbert en Martijn van Vliet  
Tragedy of the Commons in de ruimtelijke ordening. In: Rooilijn 1995-2
- Brinks, Mirjam  
Vakantiehuisje vaak permanent bewoond. In: De Telegraaf, 22-7-2000
- Cate, F. ten  
Nota Wonen: liberalisme onder rijksregie. In: Binnenlands Bestuur 20, 19-5-2000
- Dietvorst, Adri  
Wonen tussen noodzaak en verwondering. In: Vrijtijdsstudies 2000-1
- Dirksen, Wiebe, Gerard de Kruijf en Nol van der Velden  
Veluwe vecht tegen misbruik vakantieparken. In: Handhaving 2000-3
- Elsevier  
De run op het tweede huis. Elsevier, 30-6-2000
- Herngreen, Rick  
Overleven op het platteland. Plattelandsontwikkeling en foot-loose bewoning. In: Spil / 163-164, februari 2000
- Heyden, Jan H.F. van der  
Provincie heeft meerwaarde op het gebied van wonen. In: IPO-Nieuwsbrief 4, 2000
- Klerk, Leo de (1998)  
Rust en Rijkdom. Een sociaal-wetenschappelijk perspectief op de culturele betekenis van het landelijk gebied.  
Amsterdam, december 1998
- Kooij, prof. dr. P. (1999)  
Mythen van de groene ruimte. Inaugurale rede, uitgesproken 10-6-1999 te Wageningen  
Wageningen, 1999
- Kwak, J. (Nederlandse vereniging van Makelaars NVM)  
Bewaar eenheid landschap. Open ruimte hoeft niet dicht te slibben. In: NRC Handelsblad 26-7-2000
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1999)  
Wet van 25 maart 1994, houdende regels ten behoeve van de openluchtrecreatie (Wet op de openluchtrecreatie), versie geldig vanaf 01-03-1999.  
Den Haag, 1999
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1999)  
Het nieuwe wonen en werken in de groene ruimte. Ruimtelijke strategie voor het landelijk gebied. Inleiding op SBO-congres 'Het nieuwe wonen en werken in het landelijk gebied' door Kees De Ruiter, 28 juni 2000, Arnhem  
Den Haag, 2000
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000)  
Permanente bewoning recreatieterreinen. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 11-4-2000  
Den Haag, 2000



- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000)  
Invoeringswet Stedelijke Vernieuwing. Brief aan de Tweede kamer d.d. 24-2-2000  
Den Haag, 2000
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000)  
Plenaire behandeling wetsvoorstel stedelijke vernieuwing. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 16-6-2000  
Den Haag, 2000
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000)  
Het paradijs is ruim en groen. Inleiding op het SBO-congres 'Het nieuwe wonen en werken in het landelijk gebied' door ir. C. Lever MPA, op 28 juni 2000 te Arnhem  
Den Haag, 2000
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999)  
investeringsbudget stedelijke vernieuwing: uitwerking en invoeringstraject. Brief aan de tweede Kamer, 1999  
Den Haag, 1999
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999)  
Voortgangsbrief woningbouw 1999. Brief aan de Tweede kamer d.d. 25 juni 1999  
Den Haag, 1999
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000)  
Permanente bewoning en Europees recht. Intern Memo aan de Interdepartementale Werkgroep Permanente  
bewoning recreatieterreinen door VROM/RPD/BO, 16-5-2000  
Den Haag, 2000
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000)  
Nota wonen (Ontwerp). Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw. Met Bijlagen. Mei 2000  
Den Haag, 2000
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000)  
Rekenen met Ruimte. Geactualiseerd 19 mei 2000. Projektteam Ruimtebehoeften, 19 mei 2000
- Muskee, Marten  
Nota Wonen: VNG hekelt sterke rijkssturing. In: VNG-magazine, 19-5-2000
- NIPO-draagvlakpeiling (2000)  
Geef mij de ruimte. Eindverslag van de landelijke discussie. Burgeradviezen omtrent de ruimtelijke inrichting  
van Nederland. aangeboden aan de minister van VROM en aan de leden van de Tweede Kamer op 17-6-2000
- NVB Bouwondernemers & Ontwikkelaars (2000)  
Brief aan de minister van VROM, drs. J.P. Pronk, over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, d.d. 12-5-2000  
Voorburg, 2000
- Raad voor het Landelijk Gebied (1999)  
Made in Holland: advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit  
RLG Amersfoort 99/2
- Raad voor het Landelijk Gebied (1999)  
Grondbeleid voor groene functies: advies over een gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor  
groene functies  
RLG Amersfoort 99/4
- Raad voor het Landelijk Gebied (2000)  
Het belang van samenhang: advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied  
RLG Amersfoort 00/3
- Schrijnen, ir. J.  
Pronks huiswerk is meer dan ooit een nationale opgave. In: Het Financieele Dagblad, 18-5-2000
- Stegeman, Jeroen (2000)  
Leefbaarheid op de agenda! Een studie naar het vigerend leefbaarheidsbeleid en leefbaarheidsthema's in de  
toekomst. Wageningen UR. Wetenschapswinkel, rapportnr. 163.  
Wageningen, mei 2000
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1999)  
Motie van de leden Van Gent en Biesheuvel over permanente bewoning van recreatieverblijven, 22-11-1999  
Den Haag, 1999



## Publicaties

### gepubliceerde algemene informatie

- \* RLG 97/1: 'Introductie en werkprogramma 1997-1998' (*april 1997*)
- \* RLG 98/1: 'Jaarverslag 1997' (*januari 1998*)
- \* RLG 99/1: 'Jaarverslag 1998' incl. verslag symposium d.d. 12 november 1998 (*januari 1999*)

### gepubliceerde adviezen werkprogramma 1997-1998

- \* RLG 97/2: 'Tien voor de toekomst' advies t.b.v. de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw (*augustus 1997*)
- \* RLG 97/3: 'Stad en land in groen verband' advies over de ordening van stad en land (*augustus 1997*)
- \* RLG 97/4: 'Nieuw land ontwikkelen: zinnig of onbezonnen?' advies over de zinnigheid van nieuw land-oplossingen voor mainports, woningbouw, landbouw, natuur of recreatie (*september 1997*)
- \* RLG 98/2: 'Van waarden, opportunisme en vergetelheid' advies over het bestuur van het landelijk gebied (*maart 1998*)
- \* RLG 98/3: 'Leven en laten leven' advies over kustvisserij en natuur in kustgebieden (*maart 1998*)
- \* RLG 98/4: 'Grote projecten: als het moet, dan ook goed' advies over grootschalige ingrepen en de kwaliteit van het landelijk gebied (*maart 1998*)
- \* RLG 98/5: 'Overvloed en schaarste: water als geld' advies over de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelrijzing en bodemdaling voor het landelijk gebied (*mei 1998*)
- \* RLG 98/6: 'Vaste waarden, nieuwe opties' advies over natuur, recreatie en de publieke zaak (*juli 1998*)
- \* RLG 98/7: 'Zorg en vertrouwen: de basis voor voedselproductie in de 21<sup>e</sup> eeuw' (*september 1998*)
- \* RLG 98/8: 'Natuurbeleid dat verder gaat' advies over voortgang en vernieuwing van het natuurbeleid (*september 1998*)
- \* RLG 98/9: 'Het toekomstperspectief voor LNV' advies naar aanleiding van de LNV-beleidsagenda (*oktober 1998*)
- \* RLG 99/2: 'Made in Holland' advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit (*maart 1999*)
- \* Verslag van de themamiddag 'Made in Holland' over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit (*15 april 1999*)
- \* RLG 99/3: 'Voor een open toekomst' advies over het ontwikkelingsperspectief voor het IJsselmeergebied (*maart 1999*)

### gepubliceerde (interim)adviezen werkprogramma's 1999 en 2000

- 'Geleid door Kwaliteit', interimadvies over landelijke gebieden en de 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening (*12 mei 1999*)
- 'LNV tussen Europa en de regio', interimadvies (*18 juni 1999*)
- 'LNV tussen Europa en de regio', tweede interimadvies, randvoorwaarden en uitvoering Rurale Ontwikkelingsplannen (*15 september 1999*)
- \* RLG 99/4: 'Grondbeleid voor groene functies', advies over een gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor groene functies (*december 1999*)
- \* RLG 00/1: 'LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven' (*januari 2000*)
- \* RLG 00/2: 'Het Stimuleringskader na 2000' (*maart 2000*)
- \* RLG 00/3: 'Het belang van samenhang', advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied (*mei 2000*)
- \* RLG 00/4: 'Evaluatie 1997-2000' rapport van een externe evaluatiecommissie o.l.v. mr. F.J.M. Houben (*juli 2000*)
- \* RLG 00/5: 'Wonen in het landelijk gebied' advies over de Ontwerp Nota Wonen (*september 2000*)