

Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied

- Pieter Jong

Abstract

In dit paper onderzoeken we hoe de gemeente met behulp van responsieve maatwerkplanning meer kansen kan creëren in het landelijk gebied. We doen dit aan de hand van een korte bespreking van voorbeelden van regionaal en lokaal functieveranderingsbeleid. We kijken vooral naar een casus uit de gemeente Ede. In die casus is sprake van een vorm van uitnodigingsplanologie die gepaard gaat met de organisatie van een ‘planologische uitruil’. Wanneer de initiatiefnemer op vrijwillige basis bestaande planologische rechten inlevert bij het bevoegd gezag, krijgt hij daarvoor in de plaats nieuwe planologische rechten en plichten. Kenmerkend voor die nieuwe planologische situatie is dat – in vergelijking met de oude situatie – een verruiming plaatsvindt van de gebruiksmogelijkheden voor de initiatiefnemer. Daar staat tegenover dat er door de initiatiefnemer omgevingskwaliteit aan de betreffende locatie toegevoegd moet worden. Toepassing van functieveranderingsbeleid kan leiden tot een meer evenwichtige functiemix, waardoor mogelijk ook de sociale veiligheid, leefbaarheid en biodiversiteit in het landelijk gebied kan toenemen. Aan het eind van het paper geven we een eerste aanzet tot een beoordelingskader dat gebruikt kan worden bij toekomstig praktijkgericht onderzoek over de toepassing van functieveranderingsbeleid.

Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied

Functieveranderingsbeleid: kansen voor praktijkgericht onderzoek

Pieter Jong¹

Stellingen

1. Responsieve planning waarbij door de gemeente lokaal maatwerk wordt geboden, wordt door de burgers in het landelijk gebied waarschijnlijk positiever ervaren in vergelijking met wat er in het kader van de reguliere planning (uitgaande van het nationale planningsraamwerk) mogelijk is.
2. Wanneer de burger via het Omgevingsloket probeert te achterhalen welke regels en beleid van toepassing zijn op de door hem gewenste toekomstige activiteiten, dan wordt hij geconfronteerd met een ‘spaghetti’ aan regels en beleidsdocumenten. In plaats van deze ‘spaghetti’ hebben veel burgers meer behoefte aan een heldere ‘menukaart’ met een beperkt aantal keuzeopties.
3. Combinatie van de toepassing van functieveranderingsbeleid met voorwaardelijke verplichtingen in het omgevingsplan kan leiden tot daadwerkelijke verbetering van de omgevingskwaliteit in het landelijk gebied.

Wageningen University & Research

pieter.jong@wur.nl

Delft University of Technology

p.jong@tudelft.nl

¹ De auteur bedankt Leonie van Beek, landschapsarchitect bij de gemeente Ede, voor haar reactie op een eerdere versie van dit paper.

Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied

Functieveranderingsbeleid: kansen voor praktijkgericht onderzoek

1. *Introductie*

Binnen het nationale planningsstelsel kunnen veel verschillende keuzes gemaakt kunnen worden door het lokale bevoegde gezag dat een planningsbesluit neemt. Aan mijn studenten leg ik regelmatig uit dat – binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat – een gemeenteraad waar ‘groene’ partijen in de meerderheid zijn een veel groener ruimtelijk plan (bijv. een omgevingsvisie of omgevingsplan) kan vaststellen, in vergelijking met een gemeenteraad waar meer ‘blauw’ of andere politieke kleuren vertegenwoordigd zijn. Binnen het wettelijke kader zijn er bandbreedtes en het lokale bevoegde gezag mag de uitersten binnen die bandbreedtes opzoeken, zolang maar wordt voldaan aan vereisten zoals evenwichtige toedeling van functies aan locaties (en natuurlijk ook andere juridische vereisten, waar we het in het korte bestek van dit artikel niet over kunnen hebben). Naast de bandbreedtes en de ruimte die het wettelijke kader sowieso biedt, is er lokaal behoefte aan maatwerk. Alle mensen zijn gelijk ‘voor de wet’, maar locaties zijn nu eenmaal verschillend. Op de ene locatie zijn er waterproblemen die dringend aangepakt moeten worden. Op een andere locatie zijn er problemen op het gebied van leefbaarheid, waarbij bijvoorbeeld sprake is van verloedering (bijvoorbeeld bouwvallige schuren) en ondermijning (bijvoorbeeld drugsteelt in een voormalige landbouwschuur).

Binnen het nationale planningsstelsel zijn er dus verschillende keuzes mogelijk. Hoewel dat aan de ene kant positief gewaardeerd kan worden, roept dat aan de andere kant ook een spanningsveld op. Wanneer we het vanuit een ‘bottom up’ perspectief bekijken, kunnen we constateren dat een gebied te maken heeft met verschillende soorten planning afkomstig van verschillende bestuurlijke schaalniveaus. Mijn indruk is dat dit voor de burger ‘worst zal wezen’; of misschien lijkt de brei aan regels en beleid meer op spaghetti? Hij moet via het Omgevingsloket proberen zijn weg te vinden. Hij moet nadenken over de activiteiten die hij wil ondernemen. En als hij via het Omgevingsloket probeert te achterhalen aan welke regels hij moet voldoen, dan komt hij erachter dat gemeente, provincie, waterschap en Rijksoverheid bepaalde regels en ook een bepaald beleid hebben die mogelijk ook consequenties hebben voor de activiteiten die hij graag wil ondernemen. Naast het nationale planningsraamwerk (waar onder meer de Omgevingswet deel van uitmaakt) is er op provinciaal/regionaal en lokaal niveau ruimte voor gebiedsgericht maatwerk. Een initiatiefnemer kan natuurlijk te alle tijde gebruik maken van het nationale planningsraamwerk; niemand houdt hem tegen om een aanvraag te doen. Maar hij zal ook graag willen weten wat de mogelijkheden zijn in het kader van bijvoorbeeld het gebiedsgerichte lokale maatwerk. Zoals de naam al zegt, kan bij gebiedsgericht lokaal maatwerk veel meer rekening worden gehouden met de lokale kenmerken van het plangebied. Lokale maatwerkplanning is per definitie veel meer responsief, dat wil zeggen: antwoord gevend op lokale problemen zoals die concreet in het gebied worden ervaren. Het lijkt mij daarom een redelijke aanname dat ‘responsieve planning’ waarbij lokaal maatwerk wordt geboden, door de initiatiefnemer positiever wordt ervaren in vergelijking met wat er in het kader van de reguliere planning (uitgaande van het nationale planningsraamwerk) mogelijk is. Uit praktijkgericht onderzoek naar responsieve planning zal nog moeten blijken of deze aanname gegrond is.

In dit paper staat een casus uit de gemeente Ede centraal. In die casus is sprake van een vorm van uitnodigingsplanologie die gepaard gaat met de organisatie van een ‘planologische uitruil’. Wanneer de initiatiefnemer op vrijwillige basis bestaande planologische rechten inlevert bij het bevoegd gezag, krijgt

hij daarvoor in de plaats nieuwe planologische rechten en plichten. Kenmerkend voor die nieuwe planologische situatie is dat - in vergelijking met de oude situatie - een verruiming plaatsvindt van de gebruiksmogelijkheden voor de initiatiefnemer. Daar staat tegenover dat er omgevingskwaliteit aan de betreffende locatie toegevoegd moet worden; dit wordt juridisch geborgd met voorwaardelijke verplichtingen.

In het korte bestek van dit paper is het nodig om te focussen. Onder andere de volgende onderwerpen heb ik grotendeels buiten beschouwing gelaten: de precieze planprocedure (we kijken wel naar hoofdlijnen van het proces voor zover ze gaan over ‘het gesprek over de ruil’); de precieze randvoorwaarden die gelden bij functieverandering (we kijken wel naar de hoofdlijnen van de inruil en de uitruil), de systematiek ten aanzien van inzet van sloopmeters en de mogelijkheid van een ontwikkelfonds landelijk gebied (we noemen deze twee zaken kort, maar kunnen er niet verder op ingaan). Mijn focus is nu vooral gericht op het volgende: wat wordt er geruild tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag dat besluiten neemt over planning? In een vooroverleg tussen initiatiefnemer en het bevoegd gezag wordt gesproken en onderhandeld over een ‘package deal’ (het ruilpakket). Het gaat mij in dit paper vooral om de hoofdlijnen van de inhoud van dat ruilpakket. Pas wanneer initiatiefnemer en het bevoegd gezag over de inhoud van het pakket tot overeenstemming komen, zal de initiatiefnemer bereid zijn om een anterieure overeenkomst te tekenen, waarin onder meer de betaling wordt geregeld van de kosten van het nodige onderzoek.

2. *Regionaal functieveranderingsbeleid*

In 2024 is in opdracht van de regio Foodvalley en de regio Amersfoort het ‘Afwegingskader functieveranderingsbeleid 2024’ opgesteld.² Het afwegingskader beschrijft een systematiek met afgestemde, eenduidige en uitwisselbare randvoorwaarden binnen de regio. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het voldoen aan de voorwaarden van het regionale functieveranderingsbeleid geen ‘recht van ontwikkeling’ vormt (p. 7). Binnen de regio maakt de gemeente namelijk de afweging of een ontwikkeling passend is op de betreffende locatie, waarbij getoetst zal worden aan de geldende beleidskaders en regels. Het regionale afwegingskader nodigt gemeenten in het gebied uit om een eigen gemeentelijke uitwerking te maken. Zij kunnen bijvoorbeeld gebieden aanwijzen waar functieveranderingswoningen wel of niet gewenst zijn (p. 12).

Met functieverandering wordt bedoeld dat de agrarische functie van het perceel wijzigt in een andere functie zoals in een woon- of werkfunctie (p. 7). Het functieveranderingsbeleid heeft als doel om de omgevingskwaliteit van het landelijk gebied te behouden en waar mogelijk te verbeteren (p. 5). Om verbetering van de omgevingskwaliteit te bereiken, worden verschillende acties gecombineerd: sloop van (vrijkomende) agrarische bedrijfsbebouwing; landschappelijke inpassing op het erf van de initiatiefnemer; een landschappelijke inpassing in de omgeving, mede met behulp van gelden uit het gemeentelijk ontwikkelfonds landelijk gebied; en: ruimte bieden voor nieuwe economische dragers door de voormalige agrarische locatie te herbestemmen voor wonen en of werken, waardoor de economische en sociale vitaliteit van het landelijk gebied versterkt wordt (p. 5-6).

In het afwegingskader worden verschillende begrippen gebruikt die een open karakter hebben en ook niet gedefinieerd worden. Omgevingskwaliteit wordt verbonden met ‘de kwaliteit van de leefomgeving’

² Het regionale functieveranderingsbeleid is onder meer te vinden via de volgende hyperlink: [Functieveranderingsbeleid 2024 regio Foodvalley regio Amersfoort; Regionaal Afwegingskader Barneveld - iBabs Publieksporaal](#)

(p. 5), maar niet nader ingevuld. Wel wordt gezegd dat het uitgangspunt is dat er geen verslechtering van de milieukundige situatie mag zijn (p. 18). Delen van het landelijk gebied die nu rustig zijn op het gebied van milieu en hinder, moeten ook rustig blijven. Het landelijk gebied wordt omschreven als een gevarieerd gebied waar agrarische functies, niet-agrarische bedrijfsfuncties, recreatie, maatschappelijke functies en wonen hand in hand gaan (p. 17). Tegelijkertijd zien de opstellers van het afwegingskader ‘ontwikkelpotentieel’ in het landelijk gebied; het landelijk gebied wordt beschouwd als een soort ‘kraamkamer’ van nieuwe werkfuncties.

In het afwegingskader is ook een stroomschema opgenomen (bijlage 1); in dit paper is helaas er geen ruimte om dat stroomschema uitgebreid te bespreken. In de situatie ‘functieverandering naar wonen’ zijn er verschillende mogelijkheden. Het uitgangspunt is dat de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) gesaneerd wordt (p. 11). Meestal wordt die VAB gesloopt, maar er zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld waar het gaat om karakteristieke (onderdelen van) gebouwen zoals een bakhuis of de deel van een boerderij (dat is: het middenstuk van een bedrijfsgedeelte van een boerderij). Heel soms krijgt de VAB een nieuwe functie (bijv. een dagrecreatieve functie). De woning of de voormalige bedrijfswoning met bijbehorende privébijgebouwen blijft behouden en wordt planologisch omgezet naar de functie ‘Wonen’. Indien de initiatiefnemer op de slooplocatie woningbouw wil ontwikkelen, kunnen de aanwezige inzetbare sloopmeters worden ingezet voor het toevoegen van maximaal één woonvolume (natuurlijk alleen indien aan de specifieke gemeentelijke voorwaarden wordt voldaan). Als deze ontwikkeling op de slooplocatie niet (ruimtelijk) aanvaardbaar is, kunnen de sloopmeters elders worden ingezet (p. 11). Op zowel de slooplocatie als de ontwikkellocatie geldt het uitgangspunt van een compact erf. Dat houdt in dat de bebouwing op het erf niet te ver van elkaar afstaat, de bebouwing een eenheid vormt en dat er maar één uitrit is (p. 12).

De in- en uitruilvormen die in het algemene functieveranderingsbeleid van de Regio Foodvalley en de Regio Amersfoort worden genoemd, kunnen we als volgt in een tabel samenvatten.

Tabel 1 Inruil en uitruil in het kader van het regionale functieveranderingsbeleid

	Inruil (inbreng)	Uitruil (planologische compensatie)
Verplicht	Sloopverplichting van overtollige bebouwing (vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing, VAB)	Sloopmeters (= ‘de waarde’ van de overtollige agrarische bebouwing), die tussen de deelnemende gemeenten uitwisselbaar zijn (p. 5)
	Agrarische (neven)-functies: volledige of gedeeltelijke beëindiging van agrarische functies	Functieverandering naar wonen of naar werken Intrekking omgevingsvergunning milieubelastende activiteit (p. 17)
	Landschappelijke inpassing	Landschappelijke inpassing, zowel op het erf (door initiatiefnemer) als in het omliggende landschap (door de gemeente) Meer indirecte vormen van omgevingskwaliteit (economische en sociale vitaliteit)
	Bijdrage aan ontwikkelfonds landelijk gebied: € 10,- per m ³ op te richten nieuwe woonbebouwing; of: € 10,- per m ² vloeroppervlakte aan bedrijfsbebouwing; of € 10,- per m ² toe	De gemeente gebruikt dit fonds om de verbetering van de omgevingskwaliteit in het gebied vorm te geven (bijv. aanleg van een recreatieve route; p. 13-14). Grondslag: omgevingsvisie of programma.

	te voegen vloeroppervlakte nevenfunctie.	
Vrijwillig	Inzet van sloopmeters ter vergroting van mogelijkheden op het huidige perceel	Met de inzet van sloopmeters is er meer mogelijk. Door het inzetten van sloopmeters kan een functieveranderingswoning verkregen worden (p. 12). Met behulp van sloopmeters kan ook feitelijk gebruik dat strijdig is met het omgevingsplan worden gelegaliseerd (p. 15; bijv.: dubbele bewoning, een grotere woninginhoud of meer m ² aan bijgebouwen).

Dit functieveranderingsbeleid is van toepassing voor agrarische functies in het landelijk gebied, exclusief de bebouwde kom van dorpen en steden in dat gebied. Op locaties die deel uitmaken van Natuur Netwerk Nederland (NNN) of Natura-2000 gebieden gelden beperkingen. Op die locaties zijn geen functieveranderingen naar een bedrijfsfunctie of nevengebruiksfunctie mogelijk. Daarnaast kunnen in genoemde gebieden alleen met eigen sloopmeters (en niet met sloopmeters van elders) ontwikkelingen plaatsvinden; deze beperking is er mede op gericht om die gebieden verder te ‘ontsteden’ (p. 7).

3. Gemeentelijk functieveranderingsbeleid: Project Mogelijkheden Buitengebied (ProMo) in Ede

Op 28 maart 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede de ‘Beleidsregel Project Mogelijkheden Buitengebied 2023 gemeente Ede’ vastgesteld.³ De voorgeschiedenis van het ProMo-project kan als volgt kort geschetst worden. In de jaren 2017-2020 is een uitgebreide inventarisatie uitgevoerd van de agrarische bedrijven in het buitengebied van de gemeente Ede. Er blijken in 2017 zo'n 1277 agrarische bestemmingen te zijn. Ook blijkt er een groot aantal afwijkingen van het formele bestemmingsplan te zijn (maar liefst 848). Erven zijn bezocht en er zijn buurtsprekuren georganiseerd. Door deze inventarisatie zijn de contacten van de gemeente met inwoners en ondernemers in het buitengebied verbeterd. Dat was voor de gemeente ook aanleiding om de informatievoorzieningen verder te verbeteren, regelmatig een spreekuur buitengebied (buurtsprekuren) te organiseren en zo nu en dan ook een ‘café buitengebied’. Bij die buurtsprekuren zat een brede vertegenwoordiging vanuit het gemeentelijke apparaat: beleidsmedewerkers, juristen en landschapsarchitecten.⁴

In 2023 wordt geconstateerd dat er nog ongeveer 600 volwaardig actieve agrarische bedrijven zijn. Op de overige percelen is er dus sprake van formele agrarische (neven)functies (inclusief een agrarische functie in het bestemmingsplan en een milieuvergunning), terwijl de boer al gestopt is met boeren. Wat kun je doen als gemeente, wanneer je in het landelijk gebied vele honderden ‘planologische afwijkingen’ constateert? Dan zou je kunnen proberen om ‘een blik handhavers’ open te trekken, maar die is er niet. Bovendien: handhaving vraagt de nodige investering in geld en tijd. Ambtelijk en politiek is er een grote voorkeur om in gesprek te zijn en te blijven met de burgers en bedrijven in het betreffende

³ Het gemeentelijke functieveranderingsbeleid is te vinden via de volgende hyperlink: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR694420/>

⁴ Van den Brink, J.W. (2024). Uitnodigingsplanologie bij vrijgekomen agrarische bebouwing in het Project Mogelijkheden Buitengebied. Scriptie Bachelor Landschapsarchitectuur & Ruimtelijke Planning, WUR.

gebied. Op basis van een inventarisatie van de agrarische functies in het landelijk gebied koos de gemeente Ede in dit geval voor een positieve planningsbenadering.

In het korte bestek van dit paper wil ik het ProMo-project in ieder geval ook beschrijven vanuit het perspectief van de burger die beschikt over speelruimte. De burger in het landelijk gebied waar dit project op van toepassing is, is niet verplicht om deel te nemen aan dit project. De burger speelt en mag blijven spelen. En op een goede dag krijgt die burger – via een bericht in de krant of een folder in zijn brievenbus – een uitnodiging van de gemeente Ede. De folder is verspreid onder alle adressen met een agrarische bestemming. Eigenaren van percelen met agrarische bestemming worden door de gemeente uitgenodigd een bestemmingsplanwijziging aan te vragen als er geen agrarische activiteiten meer plaatsvinden. Ook agrariërs die binnen afzienbare tijd van plan zijn te stoppen worden hiertoe uitgenodigd. In een kleurrijke folder schetst de gemeente 5 varianten die mogelijk zijn om de agrarische bestemming op te heffen en te wijzigen naar een woonbestemming, eventueel in combinatie met kleinschalige andere functies. Kort voordat belangstellenden zich voor het project kunnen aanmelden, is er ook een informatieavond op het gemeentehuis.

De folder van de gemeente lijkt een beetje op een menukaart met verschillende keuzeopties. De vijf varianten van functieverandering waar de burger uit mag kiezen, zijn: (1) van Agrarisch naar Wonen; (2) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding ‘woongebouw’; (3) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding ‘kleinschalig bedrijf’; (4) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding ‘klein maatschappelijk’; en (5) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding ‘kleinschalige recreatie’. Per variant wordt in de folder een korte uitleg gegeven en wordt aangegeven aan welke criteria de aanvraag van de burger getoetst wordt. Per variant is er een situatietekening opgenomen. In verband met de toetsing aan de criteria op het gebied van landschap, cultuurhistorie en ecologie is een aparte kaart opgenomen. Op die kaart is het grootste deel van het gebied donkergroen gekleurd. Voor de ontwikkelingen in deze donkergroene gebieden is maatwerk voor inpassing noodzakelijk.

De geïnteresseerde burger of (ex-)boer wordt uitgenodigd om achtereenvolgens de volgende stappen te zetten:

- (1) Kies één van de 5 opties (tabel 1 in de folder).
- (2) Lees de in de folder opgenomen uitleg en voorwaarden en kijk of je aan de voorwaarden kunt voldoen.
- (3) Check de voorwaarden voor landschappelijke inpassing (tabel 2 van de folder). Bij landschappelijke inpassing zijn er twee ‘smaken’:
 - a. Voor de grotere veranderingen (bijv. bijgebouw groter dan 75 m²) óf ligging in een gebied met hoge waarden (cultuurhistorie, ecologie, landschap) is een gesprek over ‘maatwerk voor inpassing’ noodzakelijk, dat erop gericht is om goed aan te sluiten op de aanwezige waarde van ecologie, landschap en cultuurhistorie.
 - b. Wanneer de ruimtelijke situatie gelijk blijft (bijgebouw kleiner of gelijk aan 75 m², of maximaal twee wooneenheden), kan volstaan worden met een eenvoudigere landschappelijke inpassing waarvan de randvoorwaarden zijn opgenomen in de folder.

Daarnaast dient de aanvrager voldoende natuurinclusieve maatregelen te nemen. Dit gaat aan de hand van een puntensysteem; waarbij 25 punten behaald moeten worden bij een standaard situatie (punt b), en bij grotere ruimtelijke ingrepen (punt a) 45 punten nodig zijn.⁵

- (4) De aanvrager moet bij de gemeente in ieder geval schetsen of beeldmateriaal aanleveren waaruit blijkt: a. wat is de bestaande situatie?; b. wat is de gewenste ontwikkeling?; c. welke landschappelijke elementen zijn reeds aanwezig in de bestaande situatie ?; d. hoe wordt aan de voorwaarden van tabel 1 (uit de folder) voldaan? (wat is er bijvoorbeeld uit het bodemonderzoek gekomen); e. welke maatregelen worden concreet genomen om de landschappelijke kwaliteit te verbeteren?

In de praktijk is er op verschillende momenten contact tussen de aanvrager en de gemeente. Via de website van de gemeente kunnen mensen zich aanmelden voor het ProMo-project. Daarna wordt er een gesprek ingepland tussen de belangstellenden en de gemeente. In dat gesprek licht de gemeente de mogelijkheden toe. Bij de eerste tranche van dit project heeft de gemeente ook aangeboden dat de gemeente de onderzoekskosten betaalt tot een bedrag van € 3.000; alle overige kosten moeten door de initiatiefnemer betaald worden. Er is daarna nog overleg nodig om te bepalen of aan de voorwaarden van het ProMo-project voldaan kan worden. Ook over het maatwerk voor landschappelijke inpassing zal minstens één gesprek nodig zijn.

De in- en uitruil die in het kader van het ProMo-project plaatsvindt, kunnen we als volgt in een tabel samenvatten.

Tabel 1 Inruil en uitruil in het kader van het gemeentelijk functieveranderingsbeleid

	Inruil (inbreng)	Uitruil
Verplicht	Agrarische (neven)-functies	Intrekking milieuvergunning/milieumelding (die gekoppeld was aan de oude agrarische functies) Meer ruimte voor wonen (woongebouw) of wonen in combinatie met andere functies (kleinschalig bedrijf, zorgfunctie of kleinschalige recreatie) Legalisatie in het nieuwe omgevingsplan conform Promo-voorwaarden
	Landschappelijke inpassing	Maatwerkgesprek over landschappelijke inpassing Voldoende punten conform het beleid voor natuurinclusief bouwen
Vrijwillig	Inzet van sloopmeters	Met de inzet van sloopmeters is er meer mogelijk (maximaal 4 wooneenheden of maximaal 300 m ² aan bijgebouwen)
Financiële aspecten	Meerkosten onderzoek (na aftrek van de kosten genoemd in de kolom hiernaast) zijn voor initiatiefnemer	Korting op de leges (de 5 opties zijn ‘voorgekookt’). € 800 in de pilotfase (vgl. ca. € 10.000 tot € 12.000 bij een reguliere planwijziging).

⁵ De mogelijke maatregelen zijn te vinden via de volgende hyperlink: [Natuurinclusief bouwen | Gemeente Ede](#)

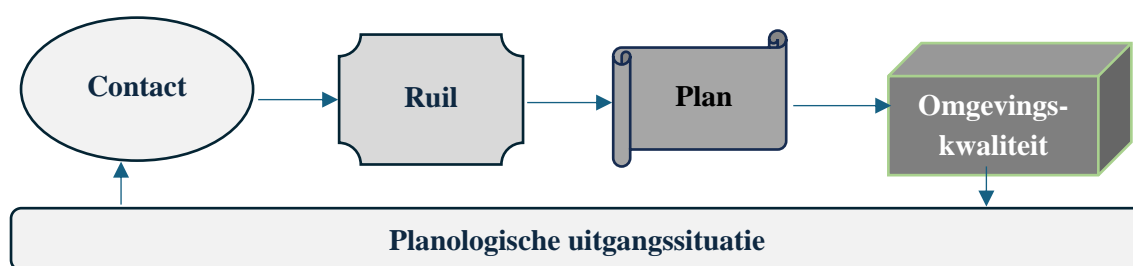
		De gemeente draagt maximaal € 3000 bij in de kosten voor de benodigde milieuonderzoeken.
--	--	--

Mochten burgers afhaken, bijvoorbeeld omdat ze iets anders willen dan wat in het kader van het ProMo-project wordt geboden, dan kunnen ze het altijd nog proberen via de reguliere planningsprocedure. Dan is er in principe wel meer mogelijk, maar zal de eigen financiële bijdrage van de initiatiefnemer een stuk hoger zijn.

De uitkomsten van de gesprekken van de gemeente met burgers die op vrijwillige basis meedoen aan het project, worden uiteindelijk vertaald naar het geldende omgevingsplan. In juni 2024 is een partiële planwijziging vastgesteld, waarmee de uitkomsten van de eerste tranche van het ProMo-project voor negentien specifieke adressen juridisch zijn vastgelegd.⁶

4. *Kansen voor onderzoek over functieveranderingsbeleid*

Regionaal en lokaal functieveranderingsbeleid biedt de komende jaren volop kansen voor praktijkgericht onderzoek. Hierbij geven we een eerste aanzet tot een beoordelingskader dat bij dat onderzoek gebruikt kan worden. De uitkomsten van de discussies tijdens de PlanDag zullen gebruikt worden om het beoordelingskader verder te verfijnen.



Figuur 1 Conceptueel raamwerk (P. Jong)

In het kader van onderzoek en ook van planning is het van belang om de nulsituatie vast te stellen. Wat is de uitgangssituatie nog voordat de interventies (m.n. contact, ruil, plan) worden ingezet? Om achteraf te kunnen beoordelen wat de meerwaarde van die interventies is geweest, is het ook belangrijk om na te denken over wat er gebeurd zou zijn zonder interventies. Het ‘business as usual’-scenario uit de literatuur is daarbij handig.⁷ Daarnaast vraagt de inzet van interventies ook om een afweging over de beschikbare capaciteit bij de betrokken instanties. Dan denk ik met name aan de capaciteit bij de gemeente en de omgevingsdienst. Bij die afweging is het ook van belang om te weten hoe groot de problemen in het betreffende gebied zijn. Ook moet antwoord worden gegeven op de vraag of en in hoeverre planologische interventies deze problemen zouden kunnen verminderen.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de ruil denk ik dat de volgende twee variabelen belangrijk zijn: er worden nieuwe planologische mogelijkheden gecreëerd en de tevredenheid van de bij de ruil betrokken partijen (dat zijn de burger die iets nieuws wil in het gebied; en de betreffende

⁶ De partiële bestemmingsplanwijziging is te vinden via de volgende hyperlink: [Bestemmingsplan ‘Partiële herziening 2023, 3e ronde, Agrarisch Buitengebied en Natuurgebied Veluwe gemeente Ede’](#)

⁷ Feitelson, E., et. al. (2017). Assessing land use plan implementation: Bridging the performance- conformance divide. Land Use Policy 2017, 61, 251–264.

gemeenteambtenaren die een mandaat hebben om met de burger bepaalde afspraken te maken). Door middel van interviews en vragenlijsten kan onderzocht worden wat de mate van die tevredenheid is; en ook of één of meer partijen toch bepaalde concessies hebben moeten doen. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de ruil gaat het niet alleen om ‘conformance’ (vergelijking van het ruilresultaat met het idealiter gewenste plannings- of ontwikkelingsdoel), maar ook om ‘performance’ (het ruilproces). Deze twee begrippen worden toegelicht in de bron genoemd in voetnoot 6. De begrippen ‘conformance’ en ‘performance’ zijn ook relevant waar het gaat om de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie van het gehele proces, vanaf het eerste contactmoment tot en met de daadwerkelijke verbetering van de omgevingskwaliteit.

In het kader van dit onderzoek ga ik ervan uit dat het overeengekomen ruilresultaat verwerkt wordt in het plan zoals dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat er na ondertekening van de anterieure overeenkomst nog nieuwe ontwikkelingen zijn of dat andere belanghebbenden zich melden, waardoor het toch nog nodig is om dingen te veranderen in het plan. Maar dit geldt ook voor reguliere planning.

Het plan leidt uiteindelijk tot meer omgevingskwaliteit in het gebied. Dit is juridisch onder meer geborgd met ‘voorwaardelijke verplichtingen’ in het omgevingsplan. In praktijkonderzoek kan onderzocht worden hoe de omgevingskwaliteit in de fysieke leefomgeving er uitziet. Omdat natuur (incl. bomen) tijd nodig heeft om te groeien, zou het interessant zijn om na enkele jaren weer terug te komen in het gebied en om aan de hand van foto’s vast te stellen hoe de omgevingskwaliteit zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Voor een beoordeling van die foto’s is het nodig om ‘omgevingskwaliteit’ te operationaliseren. We kunnen bijvoorbeeld het aantal nieuwe bomen gaan tellen en inschatten hoe hoog ze zijn, maar hoe uitgebreid moet je zijn om te komen tot een afgewogen oordeel over de omgevingskwaliteit? Voorafgaand aan het veldbezoek moet die operationalisering helder zijn. Het onderzoek kijkt naar het vastgestelde plan, maar ook hoe dat plan zich in de loop der tijd ontwikkelt (zowel voor als na de planvaststelling). Planprocessen zijn cyclisch: plannen en de uitvoering ervan in de fysieke leefomgeving leiden weer tot nieuwe ontwikkelingen (incl. nieuwe ruilprocessen).

5. Tot slot

De ondertitel van het thema van de PlanDag 2025 gaat over hoe planning – nu en later – opnieuw ‘mens, ruimte en samenleving’ met elkaar kan verbinden. Toegepast op het onderwerp van mijn paper zou ik het volgende willen zeggen: aan plannen gaat nogal veel vooraf. Bij de toepassing van het functieveranderingsbeleid vindt er eerst een gesprek plaats tussen de gemeente en de burgers en wordt er eerst gezocht naar overeenstemming over een mogelijk ruilpakket. Als die overeenstemming wordt bereikt, wordt er een anterieure overeenkomst getekend en wordt het formele planproces vervolgd. Het functieveranderingsbeleid is mijns inziens een unieke manier om mens, ruimte en samenleving opnieuw met elkaar te verbinden, met name in het landelijk gebied. De mens wordt namelijk serieus genomen: als hij of zij op vrijwillige basis iets inlevert, wordt hij daarvoor planologisch beloond. De ruimte wordt uiteindelijk mooier gemaakt omdat er meer omgevingskwaliteit aan het gebied wordt toegevoegd. En de samenleving krijgt een impuls, ook omdat in het landelijke gebied op meerdere plaatsen een mix van verschillende functies mogelijk wordt. Een evenwichtige functiemix biedt ook kansen voor vergroting van de sociale veiligheid, levendigheid en biodiversiteit in het landelijk gebied.