

Ruimte voor bouwen in het buitengebied

De uitvoering van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)
in de praktijk

W. Nieuwenhuizen
M. Pleijte
R.P. Kranendonk
W.J. de Regt

r a p p o r t e n

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Ruimte voor bouwen in het buitengebied

Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Wot-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Wot-rapport **32** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische) verkenningen.

Ruimte voor bouwen in het buitengebied

De uitvoering van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in de praktijk

W. Nieuwenhuizen

M. Pleijte

R.P. Kranendonk

W.J. de Regt

Rapport 32

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2008

Referaat

Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt, 2008. *Ruimte voor bouwen in het buitengebied; De uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in de praktijk*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 32. 82 blz. 12 fig.; 2 tab.; 23 ref.; 3 bijl.

De processen achter de verstening van het buitengebied zijn in beeld gebracht door een combinatie van interviews, archiefonderzoek en geografische informatie. Het studiegebied bestaat uit de gemeenten Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode. Bebouwing is vooral mogelijk door de ruimte die bestemmingsplannen biedt volledige te gebruiken. Ook wordt er voor economische belangen afgeweken van bestemmingsplannen met instemming van gemeenten en provincie. Toch wordt er vooral gebouwd op bestaande bouwblokken in het buitengebied en ontstaan er relatief weinig nieuwe bouwblokken.

Trefwoorden: landschap, verstening, verspreide bebouwing, oude WRO, bouwvergunning, handhaving, Groene Woud

Abstract

Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt, 2008. *Building in rural areas; Practical implementation of the Spatial Planning Act*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Rapport No32. 82 pp. 12 figs.; 2 tables; 23 refs.; 3 app.

The processes underlying the urbanisation of rural areas were analysed for the Dutch municipalities of Boxtel, Schijndel and Sint-Oedenrode, by means of a combination of interviews, document studies and geographical information. New building activities proved to occur mostly by making the most of the space allocated to building activities in legally binding zonings plans. Although economic interests sometimes cause the municipal and provincial authorities to deviate from land-use plans, most building activities in rural areas take place on sites allocated for this purpose, and relatively few new sites are being made available for building.

Key words: landscape, urbanisation, scattered building activities, Spatial Planning Act, planning permission, enforcement, Groene Woud area

ISSN 1871-028X

©2008 **Alterra – Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl

De reeks WOt-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat . Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord Vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	15
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding en achtergrond	17
1.2 Doelstelling	18
1.3 Afbakening	18
1.4 Vraagstelling	18
1.5 Methode	19
1.6 Leeswijzer	23
2 Conceptueel kader: Ontmoeting bouwinitiatieven en overheidsbeleid	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Verstening	25
2.3 Instructie/doorwerking	26
2.4 Goedkeuring door GS	30
2.5 Anticiperende grondaankopen: calculerende kopers en verkopers	31
2.6 Zelfbinding en bestuurscultuur	32
2.7 Verlenen van de bouwvergunning	33
2.8 Handhaving	34
3 Praktijkresultaten in het studiegebied: ontmoeting overheidsbeleid en bouwinitiatieven	39
3.1 Verstening	39
3.2 Instructie/doorwerking	44
3.3 Goedkeuring door GS	50
3.4 Grondmobiliteit	52
3.5 Zelfbinding en bestuurscultuur	55
3.6 Verlening van de bouwvergunning	56
3.7 Handhaving	58
3.8 Nieuwe ontwikkelingen	60
3.9 Voorspellers van verstening	62
4 Conclusies en aanbevelingen	65
4.1 Conclusies	65
4.2 Discussie over de onderzoeksaanpak	67
4.3 Epiloog	67
Literatuur	69
Bijlage 1 Stappen en doorlooptijd bouwvergunning	71
Bijlage 2 Ruimtelijke analyse bebouwing van het studiegebied	75
Bijlage 3 Geïnterviewden en workshopdeelnemers	79

Woord Vooraf

Op verzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (voorheen Milieu- en Natuurplanbureau, MNP) en de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu heeft Alterra (onderdeel van Wageningen UR) in 2006 een analyse gemaakt van 'verstening' in een deel van het Nationaal Landschap 'Het Groene woud'. Dit gebied ligt in de provincie Noord-Brabant, en bestrijkt de gemeenten Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode. Het onderzoek richt zich vooral op het proces achter verstening in het buitengebied in de periode 1994-2006. In de praktijk bleek het niet altijd mogelijk deze periode exact aan te houden omdat verschillende databronnen ook verschillende perioden beslaan.

Het onderzoeksproject is een experiment geweest om meerdere onderzoeksmethoden gecombineerd in te zetten. Daarmee zou een beter zicht te verkrijgen zijn op het proces achter de omvang, de aard en het tempo van de verstening in een deel van het Groene Woud. In dit onderzoek worden onder meer geografische informatiesystemen, planologische kennis en bestuurskundige technieken gebruikt. Het onderzoek levert een nulmeting voor de beleidscategorie 'Nationaal Landschap'. Ten tijde van het onderzoek was de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht. Omdat op 1 juli 2008 de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) van kracht is geworden kan op termijn een vergelijking gemaakt worden tussen het proces van verstening in het buitengebied onder de oude WRO en de nieuwe Wro.

Naast het rapport heeft dit onderzoeksproject een schat aan informatie opgeleverd: gedetailleerde geo-informatie, veel fotomateriaal, een verzameling aan archiefstukken, uitgebreide interviewverslagen en een workshopverslag. Deze gegevens zijn wellicht in de toekomst voor andere onderzoeken bruikbaar.

Het uitbrengen van de definitieve versie van dit rapport heeft lang op zich laten wachten. Toch is de inhoud nog steeds relevant, omdat het de ruimtelijke ordening onder de oude WRO beschrijft. Het kan daarmee dienen als een nulmeting voor de veranderingen die de nieuwe Wro met zich mee zal brengen.

Wij danken Joep Dirx en Hans Farjon voor hun deskundige en enthousiaste begeleiding van het onderzoek. Daarnaast willen wij de betrokkenen uit de gemeenten Boxtel, Sint-Oedenrode en Schijndel bedanken voor de tijd die zij voor ons wilden uittrekken en voor de informatie die zij aan ons hebben verstrekt.

*Wim Nieuwenhuizen
Marcel Pleijte
Remco Kranendonk
Wim de Regt*

Samenvatting

Inleiding

Aanleiding

Het platteland verstedelijkt, zo blijkt uit de Natuurbalans 2006 (MNP, 2006). Maar wat zijn de processen achter de toename van de bebouwing in de groene ruimte? Werd er volgens de intenties en regels van het ruimtelijke ordeningsbeleid gebouwd? Hoe gingen de verschillende bestuurslagen om met de regels van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)? Dit rapport geeft antwoord op deze vragen door een analyse en beschrijving van de ontwikkeling van verspreide bebouwing in de gemeenten Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode in Noord-Brabant.

Doelstelling

De kennis over processen die landschapsveranderingen veroorzaken, is nog beperkt. Dat maakt het moeilijk om waargenomen veranderingen te verklaren, verschillen tussen gebieden te duiden, de effectiviteit van beleid te evalueren en toekomstige veranderingen te voorspellen.

Het doel van het onderzoek is om de omvang (klein of grootschalig), aard (verspreid of geconcentreerd) en het tempo (langzaam of snel) van verstening na te gaan en vooral om het achterliggende proces hier weer te geven. Het onderzoek is daarbij vooral gericht op actoren, beleidsinstrumenten (met name de oude WRO) en op factoren die het proces van verstening versnellen of vertragen. Het onderzoek draagt bij aan een methode om verstening in het landelijk gebied te voorspellen op basis van vastgestelde indicatoren.

Afbakening

In dit onderzoek zijn voor de geo-informatie en in het archiefonderzoek uitsluitend huizen en gebouwen als 'steen' gerekend. Bij verstening gaat het in dit onderzoek niet om grootschalige VINEX-locaties, maar vooral om relatief 'kleinschalige' ontwikkelingen en verspreide bebouwing op kleine locaties zoals nieuwbouw aan de randen van dorpen, uitbreiding van lintbebouwing, recreatieparken en bedrijfs- of industrieterreinen.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Wat veroorzaakte de zogenaamde sluipende verstening in het buitengebied en in hoeverre bood de oude WRO en het toenmalig beleid (nota's, maar ook de bestuurscultuur) van verschillende overheden hiervoor ruimte?

Methode

Voor het beantwoorden van de onderzoekbare deelvragen is gebruik gemaakt van verschillende disciplines. Het betreft een mix van deskundigheid van geo-informatie, planologie en bestuurskunde. Ook is gebruik gemaakt van een mix van methoden en technieken en van diverse bronnen. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van negen stappen:

1. Bestudering van literatuur over:
 - a) verstening en grondtransacties;
 - b) de oude WRO-procedure;
 - c) bestudering van krantenarchief over verstening;

2. Een kwantitatieve analyse, waarbij verschillende digitale kaartbronnen zijn gebruikt om inzicht te krijgen in de veranderingen in bebouwing in de periode 1994-2006;
3. Casusselectie van het studiegebied;
4. Ruimtelijke analyse van de bebouwing van het studiegebied;
5. Grondtransactieanalyse van het studiegebied;
6. Veldbezoek van het studiegebied;
7. Raadpleging van archiefbronnen en het houden van interviews;
8. Workshop;
9. Conceptrapportage en toets bij gebiedsbetrokkenen.

Conceptueel en theoretisch kader: Ontmoeting bouw-initiatieven en overheidsbeleid onder de oude WRO

Typen verstening

Verstening kan worden getypeerd naar verschijningsvorm en bestuurlijke en maatschappelijke context waarin het tot stand komt. In dit onderzoek is er voor gekozen om een onderscheid te maken naar:

- *Geconcentreerde bebouwing*: woongebied en bedrijventerreinen;
- *Verspreide bebouwing*: agrarische bedrijven, niet-agrarische bedrijven, recreatie-gerelateerde bedrijven en particuliere woningen.

Instructie/doorwerking

Verstening valt te koppelen aan twee processen: de doorwerking van overheidsbeleid gericht op bouwinitiatieven (top-down) en het proces van het indienen van bouwinitiatieven bij overheden (bottom-up). Dit rapport focust op een beschrijving van de oude WRO (die tot 1 juli 2008 van kracht was) en de interactie tussen de verschillende overheden en tussen overheid en burgers, de laatste zowel in de hoedanigheid van bewoners als van ondernemers. Dit rapport moet vooral duidelijk maken wat het belang van een overheidsinstantie op een hogere bestuurslaag is voor de besluitvorming rond het bestemmingsplan of een bouwvergunning op gemeentelijk niveau. Daarnaast moet duidelijk worden welke ruimte de kaders voor bestemmingsplannen bieden en wat in de ogen van de betrokkenen de afweging tussen economische en landschappelijke belangen kan verbeteren.

De voornaamste ruimtelijke beslissingen van de regering doorlopen sinds het begin van de jaren zeventig de Planologische Kernbeslissing (PKB). Een PKB, zoals de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en recent de Nota Ruimte, biedt een kader voor provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen. Via zogenaamd restrictief beleid, contourenbeleid en bufferzonebeleid heeft VROM geprobeerd te voorkomen dat open ruimtes zouden verstedelijken.

Provincies stellen streekplannen op, waarin zij zo goed mogelijk de uitgangspunten van de PKB's opnemen. Het streekplan dient als inspiratiebron en indicatief afwegingskader voor gemeenten bij de opstelling van hun plannen.

Gemeenten maken bestemmingsplannen die bindend zijn voor burgers. Voor het bestemmen van de grond peilt de gemeente de meningen van belanghebbenden en van de bevolking. Het opstellen van een bestemmingsplan neemt veel tijd in beslag. Het blijft doorgaans tien jaar van kracht. De daadwerkelijke houdbaarheidsdatum echter is veel korter. Wanneer de aanvraag van een bouwproject niet past in het bestemmingsplan kan de indiener een verzoek tot vrijstelling van het bestemmingsplan indienen. Ook gemeenten zelf kunnen besluiten om

bouwprojecten buiten het bestemmingsplan procedureel te onderwerpen aan de zogenaamde Artikel-19 procedure of aan andere vrijstellingsprocedures.

Zowel rijk als provincies kunnen gebruik maken van dwingende instrumenten als verordeningen en aanwijzingen als sprake is van obstructie van de doorwerking. In de praktijk worden deze machtsmiddelen nauwelijks ingezet omdat zij de verhoudingen tussen overheden voor langere tijd kunnen schaden.

Goedkeuring door Gedeputeerde Staten

Bestemmingsplan

Een streekplan vormt de basis voor het geven van aanwijzingen door Gedeputeerde Staten (GS) aan gemeentebesturen omtrent bestemmingsplannen. Voordat GS een oordeel uitspreken, horen zij de Provinciale Planologische Commissie (PPC). GS kunnen aan de gemeenteraad de opdracht geven een structuurplan of bestemmingsplan op te stellen of te herzien. Hiertegen is beroep mogelijk door de gemeenteraad en de VROM-inspectie. GS kan ook met aanwijzingen komen, maar de praktijk wijst uit dat colleges van GS hier terughoudend mee zijn.

Artikel-19 procedure

Een gemeente kan bij GS een verklaring van geen bezwaar aanvragen. Ook initiatiefnemers kunnen een verzoek tot vrijstelling indienen. Wel is GS verplicht de VROM-inspecteur te horen.

Grondmobiliteit

Een bestemmingsplan regelt wel de bestemming van de grond, maar niet wie de bestemming realiseert. Dit kan de eigenaar van de gronden zijn. Gemeenten proberen vaak, gesteund door de Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor het vaststellen van het bestemmingsplan, gronden te verwerven. Dit om te voorkomen dat speculanten en projectontwikkelaars hen voor zijn. Het gaat meestal om agrarische gronden. Agrariërs proberen op hun beurt hun bedrijf zo veel mogelijk waard te laten zijn en halen vaak de toegestane maximale bouw mogelijkheden in het bestemmingsplan op om tot een zo hoog mogelijke claim voor uitkoop te komen. In bestemmingsplannen worden rondom het bestaande bouwvolume zogenaamde 'bouwblokken' aangegeven, die uitbreidingsmogelijkheden in de toekomst bieden. Bij herziening van een bestemmingsplan wordt een uitbreiding in het recente verleden tot het (nieuwe) bestaande bouwvolume gerekend en zo weer meegeteld als basis voor een bouwblok. Dit wordt ook wel 'gestapelde vrijstellingen in bestemmingsplannen' genoemd. Dergelijke relatief kleine bouwactiviteiten kunnen grote gevolgen hebben voor de beeldkwaliteit.

Zelfbinding en bestuurscultuur

Gemeenten en particulieren houden elkaar aardig in evenwicht als initiatiefnemer van verstening. Vaak wordt het formeel indienen van een bouwinitiatief als eerste stap gezien van verstening, maar dit is feitelijk onjuist. Hier gaan drie fasen aan vooraf, te weten de ideefase, de initiatieffase en de informele fase. Uit het onderzoek blijkt dat in alle gemeenten initiatieven voor bouwen in het informele traject zijn gestopt tengevolge van het restrictief beleid. Daarmee sprake is van zelfbinding. Hoewel er in Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode geen apart onderzoek verricht is naar zelfbinding bevestigen de interviews dat initiatiefnemers wel proberen om een vergunning te krijgen voor bijvoorbeeld het oprichten van een nieuw bouwblok. Door de planologische duidelijkheid in de bestemmingsplannen rondom het vestigen van nieuwe bouwblokken worden deze verzoeken in de initiatieffase al afgekeurd.

Verlening van bouwvergunning

Om een bouwinitiatief te realiseren, is grond nodig. Na aankoop van die grond of als die grond al in bezit is, is een bouwvergunning nodig. Na aanvraag van de bouwvergunning volgt een toets aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de bouwverordening en mogelijk aan welstand. Afhankelijk van het type bouwwerk is sprake van bouwvergunningvrije bouwwerken, licht vergunningplichtige bouwwerken (meldingsplicht) en reguliere vergunningplichtige bouwwerken.

Handhaving

Op basis van goedkeuringsbevoegdheid toetst de provincie gemeentelijke ruimtelijke plannen aan het streekplan. Het streekplan is ook voor de provincie zelf een bindend uitvoeringskader. Bij de handhaving van bestemmingsplannen wordt de doorwerkingslijn in de oude WRO en de bottom-up lijn voor burgers goed zichtbaar. De VROM-inspectie, de provincie en de gemeente dienen bestemmingsplannen en daarop gebaseerde bouwvergunningen te handhaven. Burgers en ondernemers kunnen op hun beurt gedoogsituaties van illegaal bouwen bij gemeenten aankaarten en de gemeente aanmanen tot actie.

De praktijkresultaten in het studiegebied: Ontmoeting van overheidsbeleid en bouwinitiatieven

Verstening

De verstening in de periode 1994 – 2006 bestaat uit zowel geconcentreerde als verspreide bebouwing. Boxtel is het minst gegroeid (10%), terwijl Schijndel en Sint-Oedenrode boven het provinciale gemiddelde uitkomen (resp. 25% en 24%). In de drie gemeenten maken bedrijventerreinen 35% uit van het aangelegde areaal bebouwing. De verspreide bebouwing heeft zich vooral op bestaande bouwblokken uitgebreid, voornamelijk door de agrarische sector. Er is nauwelijks sprake van nieuwe bouwblokken. Naast bouw heeft er ook afbraak plaatsgevonden via verschillende sloopregelingen.

Instructie/doorwerking

De verstening uit de periode 1994 – 2006 komt in grote lijnen overeen met de uitgangspunten van de Vierde Nota Extra: concentratie van wonen, werken en voorzieningen op verschillende schaalniveaus. Zowel in het streekplan van 1992 als in het herziene streekplan van de provincie Noord-Brabant uit 2002 blijkt dit uitgangspunt doorvertaald te zijn in een vestigingsbeleid voor stedelijke uitbreidingen in het buitengebied.

Om haar doelstellingen te realiseren heeft de provincie het migratiesaldo-nul vastgesteld, waarbij de gemeenten Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode alleen mogen bouwen voor natuurlijke aanwas van de dorpen. Uit gesprekken met de VROM-inspectie en de provincie blijkt dat zij migratiesaldo-nul als een goed instrument hebben ervaren. Het gaf duidelijkheid over de verdeling van de wooncontingenten van de verschillende gemeenten.

In het ruimtelijke beeld van de verstening van de laatste twaalf jaar is te zien dat het beleid effectief is geweest, omdat de meeste nieuwe geconcentreerde bebouwing bij de grotere steden is gebouwd, zoals het streekplan beschreef.

Voor de verspreide bebouwing geeft het streekplan en daarmee ook de bestemmingsplannen ruimte voor een 'redelijke' uitbreiding van bestaande bedrijven van 15% voor niet-agrarische bedrijven en 25% voor agrarische bedrijven op bestaande locaties. Deze bouwruimte blijkt in de praktijk tot op de laatste meters benut te worden.

De doorwerking van het rijksbeleid via streekplan naar bestemmingsplan buitengebied is effectief geweest. Er zijn nauwelijks nieuwe bouwblokken ontstaan in het buitengebied (alleen door ruilverkaveling en de aanleg van de A50).

Goedkeuring door GS

Er is ook sprake van uitbreidingen van bebouwing die niet conform het geldende bestemmingsplan gerealiseerd zijn. Gemeenten hebben om verschillende redenen verklaringen van geen bezwaar aangevraagd bij Gedeputeerde Staten, via een zogenaamde Artikel 19 procedure. Op deze manier konden gemeenten afwijken van het bestemmingsplan. De belangrijkste motivatie om van het bestemmingsplan af te wijken, blijkt te bestaan uit economische belangen van het bedrijf dat een bouwvergunning indient. Gedeputeerde Staten toetsen de aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar aan het vigerende provinciale en gemeentelijke beleid en beslissen op grond daarvan of de verklaring wordt afgegeven. Ook de provincie is gevoelig voor economische belangen en probeert dan samen met de aanvrager tot een oplossing te komen.

Grondmobiliteit

Een analyse van de grondtransacties levert geen aanwijzingen op dat handel in grond waar mogelijk een bouwbestemming op komt de ruimtelijke ordening sterk beïnvloedt. Als de transactiegegevens gecombineerd worden met de uitspraken uit de interviews lijkt het plausibel dat de planologische duidelijkheid ervoor zorgde dat het buitengebied van Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode niet interessant was voor speculatie door projectontwikkelaars. Alleen als er een bestemming is aangewezen en er door de overheden dus warme grond is gecreëerd, wordt hierop ingespeeld door projectontwikkelaars, die op die manier een rol willen spelen bij de inrichting van het gebied.

Zelfbinding en bestuurscultuur

Uit het onderzoek van Durning *et al.* (2000: p338) blijkt dat in alle gemeenten initiatieven voor bouwen in het informele traject zijn gestopt tengevolge van het restrictief beleid. Daarmee is sprake van zelfbinding. Hoewel er in Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode geen apart onderzoek verricht is naar zelfbinding bevestigen de interviews dat initiatiefnemers wel proberen om een vergunning te krijgen voor bijvoorbeeld het oprichten van een nieuw bouwblok. Door de planologische duidelijkheid in de bestemmingsplannen rondom het vestigen van nieuwe bouwblokken worden deze verzoeken in de initiatiefase al afgekeurd. Wel is er een toenemende druk op de drie gemeenten om op bestaande locaties (bouwblokken) meer niet-agrarische ontwikkelingen toe te staan zoals het oprichten van bebouwing voor paardenhouderijen en campings.

Verlenen van de bouwvergunning

Duidelijk is dat een verleende vergunning een bijna onomkeerbaar proces tot gevolg heeft en vele decennia lang gevolgen kan hebben. Eenmaal verleende rechten in combinatie met economische belangen maken het voor gemeenten moeilijk om aanvragen voor uitbreidingen af te wijzen.

Handhaving

Geïnterviewden op provinciaal en gemeentelijk niveau geven aan dat de handhaving versterkt is in de onderzoeksperiode 1994-2006. De handhaving heeft er ook toe geleid dat gebouwen verkleind of afgebroken moesten worden. De geïnterviewden geven ook aan dat strenge handhaving voorbeeldstellend werkt.

De geboden ruimte op bestaande bouwblokken is en wordt vaak tot de uiterste grens benut. Hoewel er geen cijfers bekend zijn, blijkt wel uit de dossiers dat er ook over de grens gegaan wordt, waarbij handhavend ingrijpen van de gemeente noodzakelijk bleek om overtreding van de voorschriften tegen te gaan.

Nieuwe ontwikkelingen

Ondanks dat de aandacht voor handhaving in het buitengebied zowel door gemeenten als door de provincie en de VROM-inspectie in het laatste decennium is versterkt, loopt het beleid achter de ruimtelijke ontwikkelingen aan, zoals bijvoorbeeld blijkt uit ontwikkelingen in de paardenhouderij, vollegrondsteelt, boomteelt, glastuinbouw, campings en slechtweeraccommodaties op recreatieterreinen. De versoepeling van Artikel 19 door GS van de provincie Noord-Brabant sinds mei 2006 kan een versneller van versterking zijn, al zal de praktijk dit nog moeten bewijzen.

Summary

Introduction

Background

The 2006 Nature Balance report (MNP, 2006) shows that the Dutch countryside is subject to a process of urbanisation. What is unclear, however, is what processes underlie the increased building and construction activities in rural areas. How did construction fit in with the intentions and regulations of the policies on spatial planning, and how did various tiers of government implement the regulations ensuing from the Spatial Planning Act? This report tries to answer these questions by analysing developments in terms of scattered building activities in the Dutch municipalities of Boxtel, Schijndel and Sint-Oedenrode, all in the southern province of Noord-Brabant.

Objective

The study was designed to examine the magnitude (small-scale or large-scale), nature (scattered or concentrated) and speed (slow or fast) of urbanisation (in terms of construction projects in rural areas), and especially to reveal the underlying processes. The study focused on actors, policy instruments (especially the Spatial Planning Act) and factors that accelerate or slow down the urbanisation process. The study aims to contribute to the development of a method to predict urbanisation of the countryside on the basis of predefined indicators.

Findings in the area studied: interaction between government policies and construction initiatives

Urbanisation

The urbanisation process as it evolved between 1994 and 2006 involved both concentrated and scattered construction projects. The village of Boxtel had the lowest growth rate in terms of buildings (10%), whereas expansion rates in Schijndel and Sint-Oedenrode were above the provincial average (25% and 24%, respectively). Industrial estates cover 35% of the built-over area. Scattered buildings were mostly added at sites that had already been allocated in the local legally binding zoning plans to the construction of buildings, and were mostly initiated by the farming sector. Very few new sites were allocated to building activities. Some buildings were demolished, stimulated by incentives under various demolition schemes.

Regulations and their impact

The urbanisation process over the 1994–2006 period largely appears to fit in with the principles of the Supplement to the Fourth National Policy Document on Spatial Planning (*Vierde Nota Extra*), in that residential and business projects and amenities were concentrated at the various scale levels. The 1992 Regional Plan by the Noord-Brabant provincial authorities, as well as its revised version from 2002, translate this principle into a policy on licensing urban expansions into rural areas.

In order to meet their targets, the provincial authorities have imposed a zero net migration rate, which implies that the municipalities of Boxtel, Schijndel and Sint-Oedenrode are only allowed to build new housing to accommodate the natural population growth. Interviews with representatives of the Inspectorate of the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM) and the provincial authorities show that they perceive this zero net migration rate as a useful instrument, as it imposes clear limits on the numbers of houses each municipality is allowed to build.

Overall developments in terms of spatial planning over the last decade show that this policy has been effective in the sense that most of the new building activities have tended to concentrate near the larger towns and cities, as was intended in the Regional Plan. This plan and the legally binding zoning plans derived from it indicate that existing farms and businesses are allowed to expand to a

'reasonable' extent, that is, 25% for farms and 15% for businesses. In practice, this allowance for scattered building activities has been completely used up.

The impact of the government policy, extending via the Regional Plan to local legally binding zoning plans, has been effective. Very few completely new sites in rural areas have been allocated to building and construction activities (except by land reallocation when the A50 motorway was built).

Approval by the Provincial Executive

Certain expansions of existing built-up sites were not in agreement with the existing land-use plan. In such cases, the municipalities have applied to the Provincial Executive for exemptions, allowing them to deviate from the legally binding zoning plans. The main reasons for such deviations were the economic interests of the farms or businesses applying for a building permit. The Provincial Executive checks the municipal applications to see whether it fits in with existing provincial and municipal policies and then decides whether an exemption can be granted. The provincial authorities are also sensitive to economic interests and try to develop solutions in consultation with the applicants.

Land mobility

An analysis of land transactions yielded no evidence that the trade in lands for which land-use changes are being planned have a decisive impact on spatial planning. The transaction data and the results of our interviews allow the conclusion that clear spatial planning is ensuring that the rural parts of the three municipalities are not very attractive targets for speculation by property developers. It is only after land-use changes have been announced by the authorities that property developers try to play a role in the redevelopment of the area.

Self-regulation

The study by During et al. (During *et al.*, 2000, p. 338) shows that building initiatives in all municipalities tended to be stopped in the early, informal stages, as a result of restrictive policies, which is a form of self-regulation. Although self-regulation has not been an explicit topic of study in Boxtel, Schijndel and Sint-Oedenrode, the picture that emerges from the interviews is that initiators do try to get planning permission to build on new sites. But the clear planning principles in the legally binding zoning plans about building on new sites mean that such applications are rejected in the initial stages. On the other hand, there is increasing pressure on the three municipalities to allow more non-agricultural redevelopments on existing locations (i.e. sites allocated to building activities), such as riding stables and campsites.

Planning permits

Once planning permission has been granted, it may affect land use for decades to come, and may start an almost irreversible process, as the combination of existing rights and economic interests makes it very hard for municipalities to reject applications for extensions.

Enforcement

The municipal and provincial officials we interviewed reported that enforcement has become stricter over the last ten years, and has led to buildings having to be downsized or even demolished. The interviewees claimed that strict enforcement has the effect of setting an example. The available space on sites allocated to building activities is often used up completely. Although there are no hard data, the documents show that builders sometimes overstep the boundaries, forcing municipalities to actively enforce the regulations.

New developments

Although municipal, provincial and national authorities have all recently taken a greater interest in enforcing planning regulations in rural areas, policies are unable to keep up with autonomous spatial developments, such as the increase in horse-riding centres, open-air horticulture, tree nurseries, glasshouse horticulture, campsites and shelters on recreational grounds. In May 2006, the Noord-Brabant Provincial Executive relaxed certain regulations, which may accelerate urbanisation, although this effect is not yet clear.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Verstedelijking wordt algemeen gezien als een grote drijvende kracht achter veranderingen in het landschap (MNP, 2007). Verstedelijking wordt meestal ruim gedefinieerd, waarbij het gaat om ruimtebeslag door stedelijke voorzieningen zoals woningen, bedrijven, wegen en recreatieterreinen. Met landschap wordt vooral bedoeld op de landelijke gebieden, ofwel de gebieden die niet als verstedelijkt gebied zijn te duiden en waar kleine steden en dorpen (tot 10.000 inwoners) in een landelijke omgeving voorkomen (zie ook Gies *et al.*, 2005).

Naast verstedelijking wordt ook wel het concept 'verstening' gehanteerd. Verstening is het visueel waarneembare proces waarbij open ruimte (natuur, landbouw, water of combinaties daarvan) wordt getransformeerd naar bebouwing en/of verharding (Gies *et al.*, 2005:13). Er kan dus sprake zijn van verstening zonder dat gesproken kan worden van verstedelijking.

Het buitengebied heeft te maken met verstening (Sloot, 2004; Gies *et al.*, 2005). Vooral de Vierde Nota (VINO), de Vierde Nota Extra (VINEX) en de geactualiseerde Vierde Nota (VINAC) hebben met zogenaamd restrictief beleid getracht grootschalige verstedelijkingsontwikkelingen te remmen. Toch heeft zich op verschillende locaties in het buitengebied een sluipend proces van kleinschalige verstening voorgedaan. Daarbij is niet alleen interessant te weten wat het effect hiervan is, maar ook relevant is het analytisch inzicht in hoe dit versteningsproces zich heeft kunnen voltrekken.

Met de Nota Ruimte (VROM, 2006) is ook de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) herzien in de 'nieuwe Wet ruimtelijke ordening', (nWro). Het bestemmingsplan wordt onder de nWro niet meer getoetst aan het streekplan. Gemeenten en provincies kunnen wel structuurvisies opstellen maar die gaan vooral uit van zelfbinding en hebben geen juridische werking naar andere bestuursniveaus. Dit wil niet zeggen dat instructies van een hoger bestuursniveau onder de nWro niet mogelijk zijn. Als provincies of rijk de 'speelruimte' van lagere overheden willen beperken, moet zij hierover vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid geven. Provincies en rijk hebben hiertoe de volgende instrumenten: algemene regels (AMvB's en provinciale verordeningen), aanwijzingen en inpassingsplannen (projectbesluit). Het onderzoek 'Noties van Ruimte' (During *et al.*, 2000) heeft overigens uitgewezen dat van de aanwijzingsbevoegdheid in het verleden spaarzaam gebruik is gemaakt. Dergelijke instrumenten worden indien ingezet als zware middelen ervaren, hetgeen de bestuurlijke verhoudingen op scherp kan zetten.

Daarmee blijft de vraag bestaan of de verstening van het buitengebied zal versnellen onder de koers van de Nota Ruimte en het aangepaste instrumentarium. Dit onderzoek heeft hoofdzakelijk een terugkijkend karakter. Dit wil zeggen dat de oude WRO in de analyse wordt betrokken en niet de nieuwe Wro. Het vooruitkijkende karakter heeft alleen betrekking op de beleidscategorie Nationaal Landschap uit de Nota Ruimte. Een Nationaal Landschap heeft bijzondere landschappelijke kernkwaliteiten en in dergelijke gebieden dient ook gewoond, gerecreëerd en gewerkt te worden. Om verstening van Nationale Landschappen niet uit de hand te laten lopen vraagt het rijk aan provincies en gemeenten om in decentraal beleid te werken met het zogenaamde migratiesaldo nul, waarbij alleen woningen worden bijgebouwd om de bevolkingsgroei uit de eigen gemeenten te kunnen opvangen.

Met dit onderzoek wordt nagegaan of gemeenten in het verleden al aan zelfbinding deden als het gaat om het tegengaan van verstening van het landelijk gebied of dat sprake is van instructies van hogere bestuursniveaus vanuit de oude WRO, vooral van de voormalige VROM-inspectie (Inspectiedienst Ruimtelijke Ordening) en de provincie. Binnen het landelijk gebied richt dit onderzoek zich op de verstening in het buitengebied in de periode 1994 – 2006. Daarbij gaat de aandacht uit naar de omvang, de aard en het tempo waarmee het buitengebied versteent en vooral naar de processen hierachter.

1.2 Doelstelling

De kennis over processen die landschapsveranderingen veroorzaken is nog beperkt. Dat maakt het moeilijk om waargenomen veranderingen te verklaren, verschillen tussen gebieden te duiden, de effectiviteit van beleid te evalueren en toekomstige veranderingen te voorspellen.

Doel van het onderzoek is om de omvang (klein of grootschalig), de aard (verspreid of geconcentreerd) en het tempo (langzaam of snel) van verstening na te gaan en vooral om achterliggende processen hierachter weer te geven. Het onderzoek is daarbij vooral gericht op actoren, beleidsinstrumenten (met name de oude WRO) en op factoren die het proces van verstening versnellen of vertragen. Het onderzoek draagt bij aan een methode om verstening in het landelijk gebied te voorspellen op basis van vastgestelde indicatoren.

1.3 Afbakening

In dit onderzoek zijn zowel bij de geo-informatie en als in het archiefonderzoek uitsluitend huizen en gebouwen als 'steen' gerekend. Infrastructuur is niet meegenomen. Bij verstening gaat het in dit onderzoek niet om grootschalige VINEX-locaties, maar om kleinschalige ontwikkelingen en verspreide bebouwing op kleine locaties, zoals nieuwbouw aan de randen van dorpen, uitbreiding van lintbebouwing, recreatieparken, en bedrijfs- of industrieterreinen.

Een andere afbakening betreft het onderzoeksobject. Gekozen is voor een casestudie waarbij:

- Het gebied groot genoeg is om meerdere gemeenten te omvatten. Dat geeft een grotere betrouwbaarheid van het onderzoek voor verklaringen achter het proces;
- Het gebied klein genoeg is om meerdere interviews te kunnen uitvoeren en het archiefonderzoek behapbaar te houden. Dit heeft dus te maken met de haalbaarheid van het onderzoek;

1.4 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Wat veroorzaakt de zogenaamde sluipende verstening in het buitengebied en in hoeverre biedt de oude WRO en het bijbehorende beleid (nota's maar ook de bestuurscultuur) van verschillende overheden hiervoor ruimte?

Deze centrale vraag is beantwoord aan de hand van de volgende onderzoekbare deelvragen:

- Wat is verstening en welke verschijningsvormen zijn te onderscheiden?
- Hoe is de oude WRO-procedure te typeren? Hoe zijn de bijbehorende plannen en rollen van betrokken actoren te typeren?

- Welke rol speelt grond(eigendom) bij verstening?
- Hoe verloopt procedureel het toetsen van bestemmingsplannen volgens de oude WRO en in de praktijk?
- Hoe verloopt procedureel het verlenen van een bouwvergunning volgens de oude WRO en in de praktijk?
- Hoe verloopt procedureel het volgen van een Artikel-19 procedure volgens de oude WRO en in de praktijk?
- Hoe verloopt het handhaven van het streekplan en bestemmingsplannen volgens de oude WRO en in de praktijk?

1.5 Methode

Voor het beantwoorden van de onderzoekbare deelvragen is gebruik gemaakt van verschillende disciplines: een mix van deskundigheid op het gebied van geo-informatie, planologie en bestuurskunde. Ook is gebruik gemaakt van meerdere methoden en technieken en zijn diverse bronnen geraadpleegd. Het onderzoek richt zich vooral op het proces achter verstening in het buitengebied in de periode 1994-2006. In de praktijk bleek het niet altijd mogelijk deze periode exact aan te houden omdat verschillende databronnen ook verschillende perioden beslaan.

De methode voor het onderzoek bestaat uit een kwantitatief deel waarbij verschillende digitale kaartbronnen zijn gebruikt om inzicht te krijgen in de verandering in bebouwing in de periode 1994-2003. Deze gegevens vormden de basis voor a) veldbezoek waar ook fotomateriaal is verzameld, b) archiefwerk, c) interviews en d) een workshop.

Stap 1: Literatuuronderzoek en documentanalyse

De eerste stap van het onderzoek betreft het verzamelen en analyseren van literatuur over verstening en grondtransacties en over de oude WRO-procedures en het raadplegen van het krantenarchief om discussies over verstening in verschillende gebieden en gemeenten in beeld te brengen. Op basis van deze stap is hoofdstuk 2 geschreven.

Stap 2: Kwantitatieve analyse van verstening in het landelijk gebied

De tweede stap van het onderzoek bestaat uit een kwantitatieve analyse. De kwantitatieve ruimtelijke gegevens zijn gehaald uit het in opdracht van VROM verrichte onderzoek *Verstening in het landelijk gebied* (Gies *et al.*, 2005). Hiermee is inzicht verkregen in hoeveelheden verstening en in de regionale verschillen in Nederland. Tevens is uit dit onderzoek te halen welke typen verstening zijn te onderscheiden en in welke mate die typen voorkomen. Ook deze gegevens zijn verwerkt in hoofdstuk 2 en hebben geholpen bij de casusselectie. Verstening in het Groene Hart heeft al veel aandacht gekregen in diverse onderzoeken (During *et al.*, 2000; Pieterse, 2005). Naast de Randstad wordt vaak gesproken van verstening bij de Zandstad en de Bandstad. Met de Zandstad wordt bedoeld op de verstedelijking van Noord-Brabant en met de Bandstad op de verstedelijking van Gelderland. Omdat DLV Groen & Ruimte (Sloot, 2004) al onderzoek heeft verricht naar verstening van het landelijk gebied in Gelderland is er voor gekozen om de verstening van het buitengebied in Noord-Brabant te bestuderen.

Stap 3: Casusselectie

De derde stap van het onderzoek bestaat uit het selecteren van een casus. Omdat het projectteam kiest voor een kwalitatieve analyse via archiefonderzoek, interviews en een workshop is omwille van de haalbaarheid (in tijd en financieel) op voorhand besloten om het onderzoek uit te voeren via een enkelvoudige casestudie. Bij de casuskeuze hebben wij ons zowel door aangelegde criteria laten leiden alsook door de landelijke pers.

Bij het selecteren van een gebied zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Het gebied dient te liggen in een Nationaal Landschap om voor de toekomst mogelijke kansen en bedreigingen zichtbaar te maken;
- In het gebied dient van kleinschalige bebouwing sprake te zijn, omdat de processen achter deze vormen van versterking nog slecht zijn beschreven;
- Er dienen in het gebied bedrijventerreinen aanwezig te zijn om deze categorie ook mee te kunnen nemen in de analyse;
- Het gebied dient meerdere gemeenten te omvatten zodat verschillen in nota's en bestuurscultuur in de analyse meegenomen kunnen worden.

Vervolgens is op basis van bovengenoemde criteria en op basis van landelijke mediaberichtgeving het gebied Groene Woud als casus gekozen. In dit gebied liggen drie gemeenten, te weten Boxtel, Sint-Oedenrode en Schijndel. De gemeenten worden in de pers op verschillende manieren gechargeerd gekarakteriseerd: Boxtel als een gemeente met een groene wethouder waarvan niets zou mogen; Sint-Oedenrode als een gemeente die de agrarische gemeenschap zeer ter wille is en Schijndel als een gemeente waar de handhaving te wensen overlaat (zie Kader 1).

Kader 1. Koppen uit de regionale kranten

Boxtel

Boxtel pakt 400 illegale zaken aan (Brabants Dagblad 11 oktober 2004);
Dwangsom Boxtel voor vernieuwen dak (16 december 2004);
Gemeente Boxtel in de clinch met kwekerij De Geelders (24 september 2004).

Schijndel

Onderzoek misstanden in Meierij (15 oktober 2005);
Bouwvergunning deugt niet (22 juli 2005);
Vrom constateert fout met Schijndels landhuis (18 juni 2004).

Sint-Oedenrode

Verzet tegen vergunning varkensbedrijf Broekstraat (27 september 2004);
BMF: Hangar voor bomen verziekt landschap (6 augustus 2004);
Rooise boeren mogen weer stallen bouwen (14 juni 2000).

Stap 4: Ruimtelijke analyse bebouwing van het studiegebied

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de bebouwing in het buitengebied in de periode 1994-2003 is een methode toegepast die gebruik maakt van verschillende geografische databestanden. Deze methode is uitgebreid beschreven in Bijlage 2.

Stap 5: Grondtransactieanalyse

In deze stap worden grondtransacties nagegaan, omdat de bestemming van grond mee kan veranderen met de mogelijke bezitsverandering¹.

Om te zien of grondtransacties een indicator voor toekomstige versterking zouden kunnen zijn, zijn grondtransactiegegevens verzameld en geanalyseerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van het Infogroma-bestand van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van LNV. Dit bestand wordt gevoed met transactiegegevens van het Kadaster, voor zover deze betrekking hebben op het landelijk gebied met veelal een oppervlakte van meer dan 0,25 ha. Het LEI (onderdeel van Wageningen UR) koppelt de gegevens over kopers en verkopers van de gronden aan de Landbouwtelling en het LISA-bedrijfsvestigingenregister, waardoor inzicht ontstaat in de aard van de kopers en verkopers. Deze informatie over kopers en verkopers is

¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld de casus Bloemendaelpolder in het rapport van Veeneklaas *et al.*, 2005.

gebruikt om ze in te delen in de categorieën: landbouw, natuurbeheerders, onroerend-goedhandelaren, niet-agrarische bedrijven, overheden en overige (veelal particulieren).

Stap 6: Veldbezoek

Als aanvulling op de digitale inzichten in de veranderingen in het landschap is een bezoek gebracht aan het studiegebied. Het doel van het veldbezoek was om meer inzicht te krijgen in het gebied en de ontwikkelingen die daar in de periode 1994-2003 hebben plaatsgevonden. Door de bebouwing ook daadwerkelijk te aanschouwen, wordt duidelijk *of* en *hoe* de bebouwing is ingepast in het landschap. Dit kan aan de hand van de digitale kaarten niet goed worden bepaald.

Voor het studiegebied is nagegaan wie als initiatiefnemers en wie als overheden betrokken zijn bij verstening in het landelijk gebied. Naast de VROM-inspectie, de provincie Noord-Brabant en de drie gemeenten bleken vooral de Brabantse Milieufederatie (BMF) en de Milieuvereniging het Groene Hart de processen van verstening in het studiegebied nadrukkelijk te volgen. Om die reden zijn ook vertegenwoordigers van de Brabantse Milieufederatie (BMF) en de Milieuvereniging het Groene Hart meegegaan met het veldonderzoek. Met de kaart van de verandering in bebouwing tussen 1994 en 2003 is een aantal locaties gekozen voor een veldbezoek.

Met het gehele projectteam en de twee gebiedskenners is door het gebied gereden en gestopt bij locaties met nieuwbouw. De vertegenwoordigers konden hierbij de achtergrond schetsen van de wijze waarop deze nieuwbouw tot stand was gekomen. Op deze wijze zijn elf locaties bezocht. Van elk object is één of zijn meer foto's gemaakt. Geprobeerd is om van drie typen bebouwing gegevens te verzamelen:

- Industrie- en bedrijventerreinen;
- Uitbreiding bebouwde kernen;
- Verspreide bebouwing: burgerwoningen; agrarische en niet-agrarische bedrijven.

Stap 7: Raadplegen archiefbronnen en afnemen van interviews

Na het veldbezoek zijn in dezelfde tijdsspanne archiefbronnen onderzocht en interviews afgenomen. Het veldbezoek stelde de onderzoekers in staat om gericht vragen te stellen over bouwlocaties die waren bezocht en gaven de onderzoekers ook richting bij het raadplegen van archiefbronnen.

Interviews

Naast de archiefbronnen is een aantal interviews gehouden om een compleet beeld te krijgen van de wijze waarop de verschillende vormen van bebouwing zijn ontstaan. Er hebben interviews plaats gevonden met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Gemeente Boxtel
- Gemeente Sint-Oedenrode
- Gemeente Schijndel
- VROM inspectie
- Provincie Noord-Brabant
- Milieuvereniging het Groene Hart
- Brabantse Milieufederatie

Voor de selectie van de juiste personen is telefonisch contact gezocht met de instanties en is gevraagd wie de persoon was met de meeste kennis over de verschillende bouwdoSSIERS. Met deze mensen is op locatie een afspraak gemaakt. De interviews zijn digitaal opgenomen en later uitgewerkt in een verslag. Gezien de beschikbare tijd zijn de interviews niet altijd letterlijk uitgetypt, maar zijn voor het onderzoek de meest relevante punten beschreven.

Archiefbronnen

Vanuit de opgedane kennis van de veldexcursie is het aantal locaties uitgebreid door op de kaarten van 1994 en 2006 te kijken naar veranderingen in bebouwing. Van de verzamelde locaties zijn bij de betreffende gemeenten de bouwdoSSIERS opgevraagd vanaf 1994. Deze doSSIERS zijn gescreend op aanvragen voor bouwvergunningen en verdere afhandeling, zoals eventuele bezwaren of Artikel 19 procedures.

De nadruk bij het archiefwerk lag op:

- Bouwaanvraag (motivatie);
- Reactie gemeente;
- Reactie welstandscommissie;
- Reactie Agrarische Adviescommissie Bouwzaken;
- Eventuele reactie van de provincie bij Artikel 19 procedure.

Naast de bouwdoSSIERS zijn de relevante bestemmingsplannen voor de betreffende locaties doorgenomen om te zien in hoeverre de bouwaanvraag in overeenstemming was met het vigerende bestemmingsplan van het moment van de bouwaanvraag.

Naast de archieven bij de gemeenten is ook in de database van LexisNexis gezocht op gemeentenaam of naam van een betrokkene van een bouwaanvraag. Deze databank bevat het nieuws uit de meest gelezen Nederlandstalige kranten en tijdschriften met in totaal 65 bronnen (www.lexisnexis.nl).

Uit het onderzoek is gebleken dat er weinig statistische gegevens voorhanden zijn over bouwen in het buitengebied. Zo heeft de gemeente Sint-Oedenrode een papieren administratie waaruit bouwaanvragen uit het buitengebied niet gemakkelijk afgeleid kunnen worden. Alleen met arbeidsintensief handwerk konden hier statistische gegevens verzameld worden. Dit bemoeilijkt het volgen van trends in het buitengebied in de tijd.

Ten slotte is de Ruimtelijke Orderingsdatabank van het IKC-RO doorzocht op dezelfde termen als voor LexisNexis (www.ikcro.nl). Een aantal van de gevonden artikelen zijn als voorbeeld opgenomen in dit rapport.

Stap 8: Workshop

Uit de archiefbronnen en de interviews zijn conclusies getrokken over de manier waarop de bebouwing in de periode 1994-2006 veranderd is in het studiegebied. Om deze conclusies te toetsen is op 27 april 2005 een workshop georganiseerd met geïnterviewden en andere gebiedsbetrokkenen (zie Bijlage 3). Op deze manier konden zij reageren op de conclusies en stellingen, die daardoor indien nodig genuanceerd of aangepast konden worden.

In een tweede deel van de workshop is vooruit gekeken naar de toekomst met de vraag of de nieuwe sturingsfilosofie van de Nota Ruimte het bouwen in het gebied anders zal laten verlopen dan in de betreffende periode het geval is geweest.

Het groepsgesprek had tot doel om de interviewinformatie voor te leggen aan een expertpanel (onder meer bestaande uit de respondenten) en daarmee te toetsen. Dit om te voorkomen dat de interviewgegevens als op zich zelf staande waarheden worden beschouwd.

Stap 9: Conceptrapport schrijven en toets bij gebiedsbetrokkenen

Op basis van het verzamelde materiaal uit alle voorgaande stappen is een conceptrapport geschreven. Dit conceptrapport is eerst voorgelegd aan twee opdrachtgevers van PBL en WOT Natuur & Milieu. Vervolgens is het bijgestelde rapport voorgelegd aan twee interne

referenten (Paul Kersten en Edo Gies, Alterra). Tot slot is het bijgestelde rapport toegestuurd aan de gebiedsbetrokkenen en is hun commentaar verwerkt. Het resultaat is onderhavig rapport.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie hoofdstukken waarvan u er al één heeft gelezen. Hoofdstuk 2 bevat het theoretische kader. Dit theoretische kader focust vooral op een beschrijving van de oude WRO en de interactie tussen de verschillende overheden en overheden en initiatiefnemers in de periode 1994-2006. Naast een uitleg over de procedurele gang van zaken is in dit hoofdstuk ook aangegeven wat tot 2003 de landelijke praktijkervaringen zijn. In hoofdstuk 3 ten slotte wordt in navolging van de structuur in hoofdstuk 2 de resultaten gepresenteerd van het studiegebied. In de slotparagraaf wordt daarbij uiteindelijk nagegaan in hoeverre bevindingen uit het studiegebied overeenkomen dan wel verschillen met bevindingen uit de landelijke praktijk.

2 Conceptueel kader: Ontmoeting bouwinitiatieven en overheidsbeleid

2.1 Inleiding

Verstening in het landelijk gebied doet zich in verschillende gedaanten voor. In dit hoofdstuk worden allereerst het concept verstening en de verschillende verschijningsvormen ervan beschreven (2.2). Verstening valt te koppelen aan twee processen: de doorwerking van overheidsbeleid gericht op bouwinitiatieven (top-down) en het proces van het indienen van bouwinitiatieven bij overheden (bottom-up). Dit rapport focust op een beschrijving van de oude WRO en de interactie tussen de verschillende overheden en tussen overheid en burgers, zowel in de hoedanigheid van bewoners als van ondernemers. Dit rapport moet vooral duidelijk maken wat het belang is van een overheidsinstantie op een hogere bestuurslaag voor de besluitvorming rond het bestemmingsplan of een bouwvergunning op gemeentelijk niveau.

Daarnaast moet duidelijk worden welke ruimte de kaders voor bestemmingsplannen bieden en wat in de ogen van de actoren de afweging tussen economische en landschappelijke belangen kan verbeteren. In het geval van vernieuwing van ruimtelijke plannen op verschillende schaalniveaus (rijksnota's, streekplannen en bestemmingsplannen) kunnen de volgende deelprocessen, die in dit hoofdstuk worden beschreven, worden onderscheiden: instructie door de ene overheid aan de andere overheden (2.3), goedkeuring bestemmingsplan of 'verklaring geen bezwaar Artikel 19 procedure' door Gedeputeerde Staten na raadpleging van VROM-inspecteur (2.4) en anticiperende grondaankopen door burgers en bedrijven in wisselwerking met oude WRO-planvormen (2.5).

Bij verlening van een bouwvergunning gaat het om de volgende deelprocessen, die in dit hoofdstuk nader zullen worden beschreven: a. inschatting kansen van een bouwaanvraag door burgers en bedrijven, op basis van vastgestelde plannen en uitvoeringsregelingen in relatie tot bestuurscultuur (2.6), b. vergunningverlening door gemeente, op basis van vastgestelde oude WRO-plannen en uitvoeringsregelingen (2.7) en c. handhaving door gemeenten, provincie en rijk op basis van de bouwvergunning (2.8).

2.2 Verstening

Historisch-culturele context

De verstening in het landelijke gebied van Noord-Brabant is historisch-cultureel goed verklaarbaar. Er is na de Tweede Wereldoorlog een stevige kongsie gevormd tussen de katholieke kerk en het Brabantse bestuur. Uitgangspunt daarbij was om te proberen mensen in de Brabantse dorpen vast te houden en in te zetten op hechte sociale structuren. Dus economische ontwikkelingen niet wegleiden naar de steden, want dan trekken de dorpingen naar de steden. Dit verklaart mede waarom zoveel industrie wordt aangetroffen in dorpen als Schijndel, Veghel, Boxtel en Boxmeer. Verstedelijking is in Noord-Brabant over veel meer gemeenten verdeeld dan bijvoorbeeld in het westelijke kleigebied of in de veengebieden van de Randstad. Hierdoor zijn dorpen in Noord-Brabant relatief meer opgeschaald dan in de rest van Nederland.

Typen versterking

Versterking kan onderverdeeld worden in een aantal typen die niet alleen verschillen in verschijningsvorm, maar ook in de bestuurlijke en maatschappelijke context waarin ze tot stand komen. In dit onderzoek is hiervoor de volgende indeling aangehouden:

Geconcentreerde bebouwing:

- Woongebied
- Bedrijventerreinen

Verspreide bebouwing:

- Agrarische bedrijven
- Niet agrarische bedrijven
- Recreatie gerelateerde bedrijven
- Particuliere woningen

Geconcentreerde bebouwing wordt door de overheid geïnitieerd, vaak samen met projectontwikkelaars. Deze vormen van bebouwing volgt een geheel anders proces dan de verspreide bebouwing waarbij particulieren of bedrijven initiatiefnemer zijn.

Bij geconcentreerde bebouwing worden niet alleen bouwplannen ontwikkeld, maar wordt tegelijkertijd gestart met het maken van een nieuw bestemmingsplan voor het betreffende plangebied. Voor de verspreide initiatieven geldt dat ze in principe moeten passen binnen de bestaande bestemmingsplannen.

Het landelijk gebied wordt beschreven in 'bestemmingsplannen buitengebied'. Hierin is de landbouw van oudsher de sector waarvoor het bestemmingsplan geschreven is. De landbouw krijgt dan ook letterlijk de meeste bouwruimte in de bestemmingsplannen. Categorieën zoals niet-agrarische bedrijven, recreatieve voorzieningen en particuliere woningen worden zoveel mogelijk geweerd om geen belemmering voor de landbouw te zijn. In de meer recente streek- en bestemmingsplannen is een tendens zichtbaar die meer ruimte geeft voor deze niet-agrarische functies, omdat het aantal landbouwbedrijven de laatste decennia sterk terugloopt. Niet-agrarische functies die de laatste jaren toenemen in het landelijk gebied zijn bijvoorbeeld golfbanen, paardenhouderijen, campings en sport- en dagrecreatieterreinen.

2.3 Instructie/doorwerking

Doorwerking is een concept dat al lang gebruikt wordt in het jargon van de ruimtelijke ordening. In veel rijksnota's staat dat het rijksbeleid zou moeten doorwerken in bijvoorbeeld streek- of bestemmingsplannen. De doorwerking van rijksbeleid is als volgt te verbeelden:

Nationaal schaalniveau:	Rijksbeleid in PKB's >
Provinciaal schaalniveau:	Provinciaal beleid in streekplannen >
Gemeentelijk schaalniveau:	Gemeentelijk beleid in bestemmingsplannen

Doorwerking dekt daarmee het gehele veld van geschakelde besluitvorming: alle besluitvormingsprocessen die in de tijd volgen op het initiële beleid en waarin dit initiële beleid een rol speelt of zou moeten spelen (De Lange, 1995: p38). De doorwerkingsbenadering erkent expliciet de eigen beslissingsruimte van de actoren die worden aangesproken. De doorwerkingsbenadering erkent dat in de geschakelde besluitvorming recente ontwikkelingen,

specifieke omstandigheden en eigen doelstellingen de uitkomsten van de beslissingen van de geschakelde actoren beïnvloeden (Postuma, 1987: p18).

Bij de doorwerking speelden de vier voormalige regionale Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO's), sinds 2002 omgevormd tot VROM-inspecties, een belangrijke rol. Bij doorwerking gaat het erom het restrictief beleid in provinciale plannen te laten landen en daar een formele positie in het beleid te laten innemen. "De inkleuring van de beleidsruimte voor provinciale overheden is niet gebonden aan afgesproken tijdstermijnen, maar onderdeel van een overleg- en onderhandelingscircuit" (During *et al.*, p315). De doorwerking van het restrictief beleid richting provincies laat zich volgens During *et al.* (2000: p315) typeren als "een onderhandelingsproces, waar de provinciale manier van beleidsformulering en bestuurscultuur een rol spelen"....."Te zien is, dat in het voorbereidende traject de provincie vanuit haar tussenliggende positie zoveel mogelijk beleidsruimte probeert te verkrijgen om invloed op de ruimtelijke ontwikkeling uit te oefenen. Vanuit een basishouding om uitwerking te willen geven aan het restrictief beleid worden op tal van detailpunten onderhandelingen gevoerd om te komen tot de formulering van regelingen, die in het streekplan vastgelegd dienen te worden" (During *et al.*, 2000: p15).

Uit de studie van During *et al.* (2000) blijkt dat gemeenten een positieve houding hebben ten aanzien van de rijksdoelen, maar een kritische ten aanzien van de instrumentele uitwerking: "De ruimtelijke dynamiek in randgemeenten is beduidend hoger dan in de kerngemeenten van de restrictieve gebieden. In alle gemeenten zijn initiatieven in het informele circuit gestopt, tengevolge van het restrictief beleid, waarmee een zekere zelfbinding is bevestigd. Gemeenten verschillen wel sterk in de mate van zelfbinding" (During *et al.*, 2000: p316).

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

Het gebruik van de ruimte is vastgelegd in ruimtelijke plannen. Rijk, provincies en gemeenten stellen ruimtelijke plannen op. De procedures hiertoe zijn geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze wet bepaalt de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening bevat geen inhoudelijke regels en normen voor het gebruik van de ruimte. De Wet op de Ruimtelijke Ordening bevat vooral regels over de verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden van elke bestuurslaag omtrent de ruimtelijke inrichting. De oude WRO bevat dus vooral regels over de verhouding tussen de drie bestuursniveaus en geeft de kaders aan waarbinnen iedere bestuurslaag min of meer autonoom is (Meerdink, 1982: p67). Vandaar dat de oude WRO een kaderwet wordt genoemd. Naast het regelen van de verhouding tussen de drie bestuursniveaus zijn er ook regels voor de procedure die de diverse plannen moeten doorlopen.

Rijksniveau: Planologische kernbeslissing

De voornaamste ruimtelijke beslissingen van de regering doorlopen sinds het begin van de jaren zeventig de planologische kernbeslissing (PKB). De belangrijkste publicaties van het overheidsbeleid inzake de ruimtelijke ordening zijn de nota's op de Ruimtelijke Ordening. De uitvoering van het nationale beleid blijft afhankelijk van de bestuurs- en daadkracht van de lagere overheden. Een PKB biedt een kader voor provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen.

Op 17 januari 2006 is de Nota Ruimte door de Eerste Kamer goedgekeurd. In het tijdsvak (1995-2006) waarbinnen wij de landschappelijke veranderingen in een deel van het Groene Woud hebben bestudeerd was de Vierde Nota en de VINEX van kracht (VROM, 1992). Het ruimtelijk beleid voor de bescherming van de open ruimte uit de Vierde Nota en VINEX kende verschillende onderdelen: restrictief beleid, contourenbeleid en bufferzonebeleid. Het

restrictief beleid had als doel beperking van de verstedelijking in het landelijk gebied en daarmee beperking van aantasting van ecologische en landschappelijke waarden, vermindering van onnodige mobiliteit en versterking van het stedelijk draagvlak (During *et al.*, 2000: p314). Het restrictief beleid vormt in de VINEX de contramal van het bundelingsbeleid en heeft dezelfde doelen als het bundelingsbeleid. “Naast de reeds gememoreerde doelen van het bundelingsbeleid/open-ruimte-beleid wordt ook expliciet melding gemaakt van een ‘geledingsfunctie’ voor het restrictief beleid. Het gaat daarbij om het behoud en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijke en landelijke gebieden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen rijksrestrictieve gebieden en provinciale restrictieve gebieden. Restrictie wordt niet meer aangegeven aan de hand van bevolkingsontwikkeling (natuurlijke aanwas en migratie, vertaald naar woningbouwcontingenten), maar aan de hand van ruimtebeslag. Daarvoor worden contouren voor ruimtebeslag door woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen ingevoerd. Overigens wordt pas in de Actualisering van de VINEX in de PKB-tekst geformaliseerd dat ‘buiten de in de streekplannen rond de kernen aan te geven bebouwingscontouren’ geen uitbreiding van het ruimte beslag door verstedelijking mag plaatsvinden” (During *et al.*, 2000: p326).

Het vrijwaren van verstedelijkingsdruk was het hoofddoel van het restrictief beleid. In de VINEX wordt het ruimtebeslag gestuurd via bebouwingscontouren. Deze bebouwingscontouren gelden voor de door het rijk begrensde rijksrestrictieve gebieden. Voor provinciale restrictieve gebieden golden meer vrijheidsgraden in het trekken van contouren.

De uitvoering van het restrictief beleid liep via een aantal sporen: bestuurlijke afspraken met provincies over de contouren, bestuurlijke afspraken met provincies over contingenten en bestuurlijke afspraken met provincies over fasering van de realisatie. Deze afspraken werden vastgelegd in zogenaamde afsprakenkaders, convenanten en Nadere Uitwerkingen (During *et al.*, 2000: p314).

Provinciaal niveau: streekplan

Provincies stellen streekplannen op. Hierbij proberen zij zo goed mogelijk rekening te houden met de uitgangspunten van de PKB's. Provinciale Staten kunnen voor een deel of meer delen of voor het gehele gebied van de provincie een streekplan vaststellen of herzien. In dat plan geven provincies aan welke toekomstige ontwikkeling zij voor het desbetreffende gebied in hoofdlijnen beogen. Het streekplan geeft, binnen de kaders van het rijksbeleid, op regionale schaal aan met welke waarden en ontwikkelingen bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening moet worden gehouden. Het streekplan bevat geen beleidsuitspraken die rechtstreeks doorwerken naar de burger. Het geeft wel (in gradaties) indicaties voor – op provinciaal en regionaal niveau bezien – gewenste ontwikkelingsrichtingen voor de planperiode met een doorkijk naar de lange termijn (Provincie Gelderland, 2005: p145). Het streekplan biedt in die zin een inspiratiebron en een indicatief afwegingskader voor de gemeenten bij de opstelling van hun plannen. Uitzondering hierop vormt de zogenaamde ‘concrete beleidsbeslissing’ als bedoeld in Artikel 4a, lid 1, van de oude WRO.

Dat een streekplan geen rigide toetsingskader vormt, wordt duidelijk uit onderstaand citaat uit het Streekplan van Gelderland: “Omdat het streekplan op enig moment wordt vastgesteld is er altijd sprake van een momentopname. In de loop der tijd kunnen inzichten veranderen. Daarnaast kunnen er zich in de concrete uitvoeringspraktijk kansen voordoen die niet voorzien waren, maar wel wenselijk zijn. Om die reden dient in de uitvoeringspraktijk het streekplan flexibel gehanteerd te worden. Uitvoering vereist dus ook de flexibiliteit om het streekplan nader uit te werken, ervan af te wijken of zelfs te herzien” (Provincie Gelderland, 2005: p135).

Naast de genoemde, in de oude WRO vastgelegde instrumenten (PKB's en streekplan) komt het steeds vaker voor bij rijk en provincies dat zij nota's laten verschijnen met een niet-formele status, maar die in de praktijk wel van betekenis zijn. Hierbij kan gedacht worden aan planfiguren die voor het streekplan worden uitgebracht. Ook worden door provinciale besturen nota's vastgesteld die uit het sectorbeleid van het rijk voortkomen, bijvoorbeeld een provinciaal natuurbeleidsplan. Verder kunnen provincies gebruik maken van verordeningen, die gestoeld zijn op een algemeen verordende bevoegdheid of op sectorale wetgeving.

Een aanwijzing van GS aan gemeentebesturen kan ook een verplichting zijn die de minister van VROM aan GS heeft opgelegd. Deze aanwijzingen mag GS geven zonder terug te hoeven vallen op het streekplan.

Gemeentelijk niveau: bestemmingsplan

Gemeenten maken bestemmingsplannen, die bindend zijn voor burgers. In een bestemmingsplan legt de gemeente vast wat de bestemming van de grond is, bijvoorbeeld woningbouw, industrie, recreatie, kantoren en horeca. Op een kaart die bij het bestemmingsplan hoort, staan de verschillende 'bestemmingen' aangegeven. In het plan staan ook de voorschriften die bij de verschillende bestemmingen horen.

In de gedecentraliseerde organisatie van de ruimtelijke ordening in Nederland neemt de gemeente een sleutelpositie in om deze ruimtelijke ordening zo concreet mogelijk gestalte te geven. Het belangrijkste instrument van de hele ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan grijpt nogal diep in in de persoonlijke levenssfeer van eigenaren en gebruikers van onroerend goed. Vandaar dat de voorbereiding en uitvoering met waarborgen zijn omkleed.

Voor het gebied van de gemeente dat niet tot de bebouwde kom behoort moet de gemeenteraad een bestemmingsplan opstellen. Meerdink (1982: p78): "De wetgever achtte het kennelijk voor een goede ruimtelijke ordening buiten de bebouwde kommen noodzakelijk zulks niet over te laten aan initiatieven van particulieren". Hiermee vindt ook voor het landelijk gebied afwegingen plaats.

Een bestemmingsplan moet bestaan uit:

- Een of meer kaarten waarop de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen;
- Voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en van de zich daarop bevindende opstallen, voor zover deze voorschriften in verband met de bestemming nodig zijn.

De voorschriften hebben dus betrekking op bebouwing, gebruik van de grond en opstallen. De voorschriften mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven (Artikel 10 lid 1 oude WRO). Wel kan met de bestemming en de beschrijving van de gebruiksvorm worden weergegeven hoe grond of ruimte zich mag ontwikkelen, waarmee deze voorschriften de instrumenten vormen om de grenzen van de ontwikkeling te bepalen. Er zit een maar aan de voorschriften: het mag geen gebodsbepalingen bevatten die een ontwikkeling of activiteit afdwingen. Indien iemand een aanvraag heeft ingediend voor een bouwvergunning, mogen ze wel gebodsbepalingen bevatten, bijvoorbeeld geboden ten aanzien van de maatvoering van het dak, de situering op het bouwperceel, de minimum oppervlakte of inhoud.

Gemeenten hebben geen grond in eigendom nodig om een bestemmingsplan vast te stellen. Het bestemmingsplan vormt titel voor onteigening. De formeel verplichte procedure begint

met het overleg, en loopt via eerste tervisielegging, vaststelling door de gemeenteraad en tweede tervisielegging naar goedkeuring door Gedeputeerde Staten (GS) (zie volgende paragraaf).

Procedure bestemmingsplan

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan peilt de gemeente de meningen van de bevolking en andere belanghebbenden (inspraak). De gemeente stelt vervolgens een ontwerpbestemmingsplan op. Het ontwerpbestemmingsplan ligt 4 weken ter inzage. Iedereen kan schriftelijk zienswijzen kenbaar maken bij de gemeenteraad. Binnen 8 weken of - als zienswijzen kenbaar zijn gemaakt - binnen 4 maanden, stelt de gemeenteraad het plan vast. Binnen 4 weken ligt het vastgestelde plan ter inzage. Er is dan 4 weken de tijd om schriftelijk bedenkingen bij GS in te brengen, die daarna mondeling kunnen worden toegelicht. Vervolgens vindt de toetsing plaats door GS (zie volgende paragraaf).

Artikel 19 procedure

De gemeente heeft de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden sneller te handelen. Hiervoor kan de gemeente gebruik maken van de zogenaamde Artikel 19 procedure. Wanneer een aanvraag voor een bouwproject niet past in het huidige bestemmingsplan kan de indiener van het bouwproject vragen om 'vrijstelling' van het bestemmingsplan. De manier waarop de gemeente het verzoek behandelt en welke procedures daarvoor gelden, is afhankelijk van de omvang van het bouwproject waarvoor vrijstelling wordt gevraagd. Er is sprake van een lange procedure voor grote bouwaanvragen.

Een aanvraag kan tevens gelden als een verzoek tot vrijstelling van het geldende bestemmingsplan. Binnen 8 weken moet de gemeente beslissen of ze aan het verzoek willen meewerken. Wanneer de gemeente de aanvraag in behandeling wil nemen, moet men de mening van de bevolking en van andere belanghebbenden peilen. Het verzoek tot vrijstelling wordt dan vier weken lang voor iedereen ter inzage gelegd.

2.4 Goedkeuring door GS

Een streekplan vormt de basis voor het geven van aanwijzingen door Gedeputeerde Staten (GS) aan gemeentebesturen over de inhoud van bestemmingsplannen. Anders dan voor plannen van de rijksoverheid worden aan het streekplan vormeisen gesteld: beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen en een of meer kaarten. Daarnaast bestaat ook een eis van overleg, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de algemeen levende wens om tot verticale en horizontale afstemming te komen tussen rijk, provincie en gemeenten.

Het streekplan vormt de basis voor de materiële toetsing van bestemmingsplannen door GS. Bestemmingsplannen zijn onderworpen aan de goedkeuring van GS. Naast de toetsing van het beleid, toetsen GS de bestemmingsplannen formeel aan de wet en aan terzake doende uitspraken van de Kroon in beroepszaken. Bij de materiële toetsing mag GS nooit op de stoel van het gemeentebestuur gaan zitten. De toetsing moet beperkt blijven tot een toetsing op in strijd zijn met het provinciale beleid. Voordat GS een oordeel uitspreken, horen zij de Provinciale Planologische Commissie (PPC). GS kunnen aan de gemeenteraad de opdracht geven een structuurplan of bestemmingsplan op te stellen of te herzien. Tegen dit besluit is beroep mogelijk door de gemeenteraad en de Inspecteur van de VROM-inspectie.

GS kan ook, na de PPC gehoord te hebben, voor bovengemeentelijke belangen aanwijzingen geven voor het bestemmingsplan. In theorie kunnen interpretatieverschillen ontstaan over wat

bovenlokaal belang is. De praktijk in Nederland wijst uit dat de meeste colleges van GS hierin terughoudend zijn.

Een eveneens belangrijke toetsing is die aangaande grondtransacties en begrotingswijzigingen.

Procedure toetsing van het bestemmingsplan door GS

Binnen 13 weken of - als bedenkingen zijn ingebracht - binnen 6 maanden, volgt het besluit van GS inzake goedkeuring. Besluit van GS ligt gedurende 6 weken met het bestemmingsplan ter inzage bij de gemeente. Beroep is mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Na ongeveer 12 maanden volgt de beslissing op het beroep.

Artikel 19 procedure

Een gemeente kan beslissen om bij GS een 'verklaring van geen bezwaar' aan te vragen. GS krijgen óók het verzoek tot vrijstelling van de initiatiefnemer en de zienswijzen van de bewoners ter beoordeling. Ook is GS nog verplicht de VROM-inspecteur te horen. Wanneer de gemeente een verklaring van geen bezwaar van GS heeft ontvangen, moet de gemeente beslissen over het verlenen van de vrijstelling op het bestemmingsplan. Ook hierbij zijn bezwaarschriften mogelijk.

Er is een eenvoudige procedure die zonder tussenkomst van GS plaats kan vinden. Deze procedure geldt voor de volgende bouwplannen:

- Beperkte uitbreiding van, of een bijgebouw bij: woningen, woonwagens en andere gebouwen in de bebouwde kom en bij woningen en andere gebouwen die een agrarische bestemming hebben, buiten de bebouwde kom;
- Gebouwen voor openbare nutsvoorziening (bijvoorbeeld transformatorhuisjes), het openbaar vervoer of het wegverkeer;
- Bouwwerken die geen gebouw zijn (bijvoorbeeld geluidsschermen);
- Kleine kassen en agrarische bedrijfsgebouwen van een lichte constructie;
- Een gebruikwijziging van kleine gebouwen in de bebouwde kom, bijvoorbeeld een woning wordt een tandartsenpraktijk.

2.5 Anticiperende grondaankopen: calculerende kopers en verkopers

Een bestemmingsplan regelt wel de bestemming van de grond, maar niet wie die bestemming verwezenlijkt. De eigenaar van de gronden kan de realisering van de bestemming zelf ter hand nemen. Een gemeente zal vaak proberen voor het vaststellen van een bestemmingsplan gronden te verwerven, daarbij geholpen door het instrument Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG). Wanneer het gaat om grondaankopen wordt hiermee vaak bedoeld op grondaankoop van agrariërs door gemeenten, speculanten en projectontwikkelaars. Vooral over projectontwikkelaars bestaat het beeld dat zij calculerend en speculerend met het restrictief beleid zijn omgegaan. Projectontwikkelaars zouden ten tijde van het uitkomen van de Vierde Nota vooral gronden hebben aangekocht aan de randen van het restrictieve beleid. Uit onderzoek van During *et al.* (2000) blijkt dat projectontwikkelaars veelal echter onbekend waren met het restrictief beleid, maar ook dat zij bewust de rek aan het testen waren in onderhandelingen. Vaak blijken zij overigens niet zelf de feitelijke ontwikkeling te doen, maar zijn ook gemeenten hierbij partij.

Nog voordat agrarische grond wordt aangekocht, zal een agrariër trachten om zijn bedrijf zoveel mogelijk financieel waard te laten zijn. Eén van de mogelijkheden hiertoe is het verzilveren van de groeicapaciteit (During *et al.*, 2000). Bij bestemmingsplannen wordt om het bestaande bouwvolume een bouwblok neergelegd waarmee uitbreidingsmogelijkheid ten opzichte van de bestaande situatie wordt geboden (in de regel tussen de 10 - 50%). Daarnaast zijn er bestemmingsplannen die het mogelijk maken om een tweede bedrijfswoning te bouwen, bijvoorbeeld om te voorzien in bedrijfsopvolging. Bij een herziening van een bestemmingsplan wordt het bestaande bouwvolume geïnventariseerd. Extra bouwvolume en een tweede bedrijfswoning worden positief bestemd en er worden (soms) opnieuw uitbreidingsmogelijkheden geboden voor de bestaande bouwmassa. Dit wordt ook wel geduid als 'gestapelde vrijstellingen' in bestemmingsplannen.

Voor agrarische bedrijfsbebouwing zijn twee regelingen van belang (During *et al.*, 2000: p346). Allereerst de speelruimte die het bestemmingsplan biedt om bebouwingmogelijkheden positief te bestemmen, waarbij het gaat om stallen, schuren en dergelijke. Vaak zijn dergelijke bebouwde oppervlakten gebonden aan een maximaal oppervlakte per bestemmingsvlak, meestal aangrenzend aan de agrarische woonbebouwing. Deze oppervlakten kunnen in de regel niet doorgroeien bij actualisering van het bestemmingsplan, omdat er meestal een maximaal oppervlakte aan de bestemming is gekoppeld. Ze worden echter vaak wel ten volle benut (gebruik maken van latente ruimte in het bestemmingsplan).

Ten tweede bestaat de mogelijkheid om buiten de bebouwde oppervlakte te bouwen, bijvoorbeeld voor kassen. Deze bouw mogelijkheden zijn financieel van betekenis voor een agrariër als het bedrijf wordt verkocht. In het onderzoek van During *et al.* (2000) zijn voorbeelden aangetroffen waar agrarische bedrijven de hun toegestane maximale bouw mogelijkheden ophalen in bestemmingsplannen (uitbreiding bestaande woning, tweede bedrijfswoning, maximale uitbreiding bedrijfsgebouwen en kassen) om zo tot een zo hoog mogelijke claim voor uitkoop te komen. Op dergelijke wijze bieden bestemmingsplannen vaak latente restcapaciteit die door agrariërs manifest kan worden gemaakt. Dergelijke relatief kleine versterkingsingrepen kunnen grote gevolgen hebben voor de beeldkwaliteit van het landschap.

2.6 Zelfbinding en bestuurscultuur

Er kunnen verschillende typen initiatiefnemers worden onderscheiden, zoals eigen bewoners of ondernemers, particulieren buiten de gemeente, projectontwikkelaars en de gemeente zelf (During *et al.*, 2000: p337). Over het geheel gezien houden gemeenten en particulieren elkaar aardig in evenwicht als initiatiefnemers (During *et al.*, 2000: p338).

Ook naar het type initiatief kan onderscheid worden gemaakt. Zo blijkt in het onderzoek van During *et al.* (2000: p337) dat 40% van de initiatieven betrekking heeft op nieuwe ontwikkelingen, een kwart op uitbreiding van een bestaande locatie en ruim een kwart op herontwikkeling. Uit dit zelfde onderzoek blijken woningbouw en bedrijfsontwikkelingen samen tweederde van alle initiatieven te vormen en recreatie ruim 20%. Op de initiatieven zou ook de status van de planontwikkeling kunnen worden betrokken: het percentage plannen dat zich in de initiatieffase- of overlegfase bevindt, het percentage plannen in de goedkeuringsfase of realisatiefase (pijplijncapaciteit). Deze zogenaamde pijplijncapaciteit is niet direct waarneembaar als landschappelijke veranderingen, terwijl zij wel tot landschappelijke veranderingen kunnen gaan leiden. Uit onderzoek van During *et al.* (2000: p338) blijken overigens grote verschillen op te treden tussen de bestudeerde gebieden Het Groene Hart en de IJsselvallei als het gaat om afgewezen initiatieven. Blijkbaar doen verschillen tussen

gebieden en tussen gemeenten binnen een gebied ertoe. In dit rapport gaat de aandacht uit naar de bestuurscultuur in het Groene Woud en de verschillen in bestuurscultuur tussen gemeenten.

Vaak wordt het formeel indienen van een bouwinitiatief als de eerste stap gezien richting versterking. Dit is eigenlijk onjuist. During *et al.* (2000: p323) geven aan dat voor de formele fase nog drie fasen zijn te onderscheiden, die zij duiden als de ideefase, de initiatieffase en de niet-formele fase.

Initiatiefnemers kunnen met een plan rondlopen, maar besluiten hun plan of idee niet om te zetten in een initiatief. Veel initiatieven sneuvelen zo al door 'zelfcensuur in de initiatieffase' (During *et al.*, 2000: p321). Feitelijk dient dus geïnventariseerd te worden welke ideeën of plannen potentiële initiatiefnemers *niet* indienen. Ook kan het zijn dat een idee of plan wel wordt omgezet tot het nemen van een initiatief, om dit in een informele sfeer af te tasten bij het bevoegde gezag (overheden). Op basis van verstrekte mondelinge of schriftelijke informatie kan een initiatiefnemer beslissen om een initiatief formeel niet in te dienen. Ook hier geldt dat dergelijke gevallen feitelijk zouden moeten worden geïnventariseerd, omdat hieruit naar voren zou kunnen komen dat overheidsbeleid wel degelijk invloed heeft gehad op de beslissing om het initiatief niet formeel in te dienen en hierdoor uiteindelijk landschapsveranderingen achterwege zijn gebleven. Wanneer alleen landschapsveranderingen als vertrekpunt wordt genomen kan dit al snel leiden tot een bias in de conclusies. Die zouden er op duiden dat het overheidsbeleid niet heeft gewerkt, terwijl de werking die tot zelfbinding bij initiatiefnemers heeft geleid en waarbij het overheidsbeleid dus wel heeft gewerkt en landschapsveranderingen daarmee zijn uitgebleven, buiten beschouwing zou blijven.

Uit het onderzoek van During *et al.* (2000: p338) blijkt dat in alle gemeenten initiatieven in het informele traject zijn gestopt tengevolge van het restrictief beleid, waarmee dus sprake is van zelfbinding.

2.7 Verlenen van de bouwvergunning

Bouwinitiatief

Bouwen is 'het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, evenals het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats' (www.stadskanaal.nl).

Om een bouwinitiatief te realiseren is doorgaans grond nodig. Wanneer grond aangekocht wordt dient de koper zelf na te gaan welke (bouw)plannen er zijn voor de directe omgeving, hoe de bodemgesteldheid is (heien of niet), of de grond gekocht wordt of in erfpacht verkregen wordt en of de grond bouwrijp is en wat de hoogte van de grondwaterstand is. Ook dient een afgifte van een schoon grondverklaring te worden verkregen. Volgens de wet is grond bouwrijp als er voorzieningen zoals wegen en plantsoenen in de buurt zijn of als een bouwvergunning is verleend. Het zegt echter niets over de noodzaak tot ophogen of afgraven, aanleggen van riolering, kabels en leidingen.

Wie grond al bezit en wil bouwen, moet bij de gemeente een vergunning aanvragen voor de bouw van een huis. Voor een bouwvergunning zijn nodig: bouwtekeningen met een toelichting, constructieberekeningen en een berekening van de Energie Prestatie Norm. Een bouwaanvraag wordt getoetst aan bestemmingsplan, Bouwbesluit, bouwverordening en mogelijk welstand.

Drie categorieën bouwwerken

In de Woningwet is geregeld voor welke bouwplannen een bouwvergunning nodig is. Per 1 januari 2003 is de Woningwet gewijzigd. In de nieuwe regeling zijn er drie mogelijkheden:

- Voor een bouwplan is geen bouwvergunning nodig;
- Voor een bouwplan is een lichte bouwvergunning nodig;
- Voor een bouwplan is een reguliere bouwvergunning nodig.

Bouwvergunningvrije bouwwerken

Meestal zijn kleine bouwwerken, zoals een afscheiding tussen balkons of dakterrassen, zonweringen of rolluiken, maar ook dakkapellen en bijgebouwen aan de achterkant van een woning bouwvergunningvrij. Deze bouwactiviteiten kunnen worden uitgevoerd zonder toestemming van de gemeente. De woningwet noemt in Artikel 43 een aantal bouwwerken waarvoor geen bouwvergunning nodig is. Wel moeten zij voldoen aan de technische eisen die het Bouwbesluit stelt.

Licht-vergunningplichtige bouwwerken: meldingsplichtige bouwwerken

Kleinere bouwwerken, zoals een dakkapel of bijgebouw aan de voorkant van een woning, zijn meestal licht-vergunningplichtig. De gemeente toetst deze bouwwerken aan het bestemmingsplan, de welstandseisen, de monumentenvergunningvereiste, de stedenbouwkundige voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening en eisen met betrekking tot constructieve veiligheid uit het Bouwbesluit. Hiervoor gelden wel enkele regels, maar niet zoveel als bij vergunningplichtige bouwwerken. Een volledige opsomming van de meldingsplichtige bouwwerken is terug te vinden in het Besluit Meldingsplichtige Bouwwerken.

Regulier-vergunningplichtige bouwwerken

Alle overige bouwwerken, zoals een dakopbouw, zijn regulier bouwvergunningplichtig. Ook hier wordt aan het bestemmingsplan, de welstandseisen, monumentenvergunningvereiste en de stedenbouwkundige voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening getoetst. Voorts beoordeelt de gemeente het plan vooraf op alle technische eisen uit de bouwverordening en het Bouwbesluit.

Stappen en doorlooptijd

Informatie over een bouwvergunning kan meestal verkregen worden bij een afdeling die gericht is op bouw en milieu. Gemeenten hebben vaak een aanvraagformulier om een bouwvergunning aan te vragen. De stappen zijn weergegeven in Kader 2 op de volgende pagina.

2.8 Handhaving

Handhaving streekplannen en bestemmingsplannen door de VROM-inspectie

Bij de handhaving van het restrictief beleid speelden de vier voormalige regionale Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO's) een belangrijke rol. Per 1 januari 2002 zijn de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO), Inspectie Milieuhygiëne (IMH), Inspectie Volkshuisvesting (IVH), de Dienst Recherchezaken (DRZ) en de Kernfysische dienst (KFZ) opgegaan in de VROM-inspectie. De nieuwe organisatie bestaat uit ongeveer 670 fte en voor 2004 is in de begroting een bedrag van 74 miljoen voor de inspectie opgenomen. De VROM-inspectie heeft 5 regiokantoren, het hoofdkantoor zit in het gebouw van VROM in Den Haag.

Kader 2. Stappen en doorlooptijd van een bouwvergunning

Nadat een aanvraag om bouwvergunning is ingediend, controleert de gemeente of de gegevens compleet en correct zijn. Bij een niet complete of correcte aanvraag ontvangt de aanvrager binnen vier weken een brief met het verzoek de ontbrekende gegevens/stukken binnen twee weken alsnog in te dienen. Gebeurt dit niet, dan kan de aanvraag niet in behandeling worden genomen. Onderdeel van de ontvankelijkheidstoets is dat wordt nagegaan of een verkennend bodemonderzoek onderdeel is van de aanvraag. Wanneer dit niet aanwezig is, dan wordt nagegaan of een bodemonderzoek vrijstelling kan worden verleend. Wanneer dit niet het geval is, dan wordt de aanvraag niet in behandeling genomen en dient het verkennend bodemonderzoek alsnog te worden ingeleverd.

Toetsing aan de voorwaarden voor een bouwvergunning

- Is het een meldingsplichtig bouwwerk?
- Vallen de maten binnen de grenzen?
- Betreft het een monument?
- Komt het bestemmingsplan overeen met de werkelijkheid?

Indien de bouwaanvraag voldoet aan de voorwaarden voor een bouwmelding, dan krijgt de aanvrager een brief waarin staat dat hij een verzoek tot bouwtoestemming dient in te dienen.

Toetsing aan het bestemmingsplan

Indien de aanvraag binnen het bestemmingsplan past, worden direct daarna de andere toetsen uitgevoerd:

- Indien de aanvraag niet in het bestemmingsplan past, dan wordt vrijstelling van het bestemmingsplan aangevraagd door bijvoorbeeld een Artikel 19a (Wet op de Ruimtelijke Ordening) procedure op te starten. Dit betekent dat de aanvraag gepubliceerd wordt en gedurende 4 weken ter inzage komt te liggen. Iedereen kan gedurende vier weken zijn of haar zienswijze indienen tegen de vrijstelling van het bestemmingsplan. In dit geval is er sprake van een bijzondere procedure;
- Wanneer geen zienswijzen worden ingediend, dan kan het verzoek om bouwvergunning verleend worden door B&W;
- Indien de vergunning eenmaal is verleend kan een ieder binnen 6 weken een bezwaar indienen (zie ook bezwaar en beroep).

Welstandsadvies

Er wordt een welstandsadvies gevraagd bij de welstandscommissie. Indien het advies negatief is, dan wordt het welstandsadvies apart verzonden, met redenen en eventuele adviezen hoe de aanvraag wel acceptabel is.

Resultaat

- De aanvraag wordt goedgekeurd. Vrijstelling wordt verleend.
- De aanvraag wordt afgekeurd. Het college van B&W stemt niet in met het voornemen. Vrijstelling wordt niet verleend.
- De aanvraag wordt afgekeurd. Gedeputeerde Staten geven geen verklaring van geen bezwaar af. Artikel 19, lid 1 of 2 (bij ingebrachte zienswijzen) Vrijstelling wordt niet verleend.

Bezwaar en beroep

Bezwaar door belanghebbenden: binnen zes weken na het verlenen van de vergunning kunnen door belanghebbenden bezwaren worden ingediend bij Burgemeester en Wethouders van de gemeente.

Indien de bezwaren niet ontvankelijk of ongegrond worden verklaard, blijft de verleende vergunning of de weigering gehandhaafd. Indien de bezwaren gegrond zijn verklaard wordt de verleende vergunning ingetrokken of, bij weigering, alsnog verleend.

Tegen het besluit van Burgemeester en Wethouders kan door de belanghebbende een beroepschrift worden ingediend bij de Arrondissementsrechtbank.

Deze tekst is letterlijk overgenomen van www.stadskanaal.nl

Voor de handhaving speelt een rol of er getoetst wordt aan de inhoudelijke doelen van het rijksbeleid (zoals verwoord in de PKB) in de rijksrestrictieve gebieden, dan wel toetsing aan het streekplan aan provinciaal restrictief beleid. De provincie heeft geen formele bevoegdheid tot handhaving (During *et al.*, 2000: p315).

De taak van de VROM-inspectie is toezicht te houden op de ruimtelijke ordening. De VROM-inspectie is lid van de provinciale planologische commissie (PPC) en heeft een opsporingsbevoegdheid. In principe worden alle planologische maatregelen van gemeenten en provincies in het ambtsgebied aan de betreffende VROM-inspectie toegezonden. Naast deze formele bevoegdheden is het vooral de opstelling van de VROM-inspectie naar gemeenten en provincies die de invloed op de bestemmingsplanpraktijk bepaalt.

De vier voormalige regionale Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO) speelden een belangrijke rol bij de doorwerking en handhaving van het restrictief beleid. Bij de toets gaat het om de formele toetsingsmomenten van de oude WRO (Artikel 10, PPC en Artikel 19). Midden-Brabant is geen rijksrestrictief gebied, maar een provinciaal restrictief gebied. Daarbij wordt het gemeentelijk beleid en overheids- en particuliere initiatieven getoetst aan het streekplan. Wanneer er sprake is van tegengestelde belangen volgt na onderhandeling vaak een formele afwijzing.

De Minister van VROM heeft met de oude WRO de mogelijkheid om aanwijzingen te geven. Dit zijn instructies die worden gegeven als de minister van mening is dat het rijksbeleid onvoldoende doorwerkt in het provinciaal beleid en het op deze manier afgedwongen kan worden. Uit het onderzoek van During *et al.* (2000: p316) blijkt dat provincies de marges van de aanwijzing opzoeken. Verder hebben de onderhandelingen tussen het rijk en de provincies zo lang geduurd dat in die tussentijd het contingent is volgebouwd. De provincie heeft niet opgetreden als handhaver van de oude WRO en daarmee staat de VROM-inspectie alleen in haar formele handhavingstaak.

De VROM-inspectie controleert of gemeenten de voorschriften op de oude WRO goed uitvoeren en dragen er zorg voor dat het nationaal ruimtelijk beleid goed doorwerkt in regionale en lokale plannen. Bij deze handhavingstaak gaat het om het verkrijgen van inzicht in de verschillende situaties naar kwantiteit (aantallen aanvragen en procedures) en kwaliteit (typen procedures en uitkomsten, hoe verliep het onderhandelingsproces, welke doorwerking is er te zien en op welke wijze zijn algemene resultaten vast te leggen). Daarnaast gaat het om het verkrijgen van inzicht in de praktijk, dus of de bijstellingen van initiatieven c.q. verboden in de praktijk ook als zodanig worden opgevolgd. De Aanwijzing en het Vervangingsbesluit zijn harde instrumenten die kunnen worden ingezet als een andere, meer op overtuiging gerichte aanpak geen resultaat oplevert (During *et al.*, 2000: p329).

Handhaving streekplan en bestemmingsplannen door provincies

Op basis van goedkeuringsbevoegdheid toetst de provincie gemeentelijke ruimtelijke plannen aan het streekplan. Het streekplan vormt daarnaast het (zelfbindende) uitvoeringskader voor ruimtelijke ingrepen die de provincie zelf wil initiëren (Provincie Gelderland, 2005: p145). Gedeputeerde Staten zijn ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening met de goedkeuring van bestemmingsplannen belast (Artikel 28). Het toetsen bestaat uit het nemen van beslissingen over de goedkeuring van bestemmingsplannen en het verlenen van verklaringen van geen bezwaar. Voor bovenlokale afstemming zijn naast het streekplan de regionale structuurplannen belangrijke beoordelingskaders voor andere gemeentelijke planologische instrumenten, zoals structuurplannen, structuurschetsen en structuurvisies. De in het streekplan opgenomen beleidsuitspraken bezitten verschillende graden van 'hardheid'. De Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft dit in Artikel 4a, lid 10 ook aan: "Bij een streekplan wordt

bepaald in hoeverre Gedeputeerde Staten, volgens bij het plan aan te geven regelen, het plan moeten uitwerken en binnen bij het plan te bepalen grenzen van het plan mogen afwijken". Bij vaststelling van het streekplan markeren Provinciale Staten met 'essentiële' beleidsuitspraken de 'grenzen' waar Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuur niet van mogen afwijken. De inhoud van deze beleidsuitspraken zijn dermate essentieel dat ruimtelijke ingrepen die daarmee in strijd zijn alleen door Gedeputeerde Staten goedgekeurd kunnen worden nadat Provinciale Staten door middel van een (partiële) streekplanherziening het beleid hebben gewijzigd. Essentiële beleidsuitspraken zijn bij de beleidsteksten cursief aangegeven.

De overige beleidsuitspraken hebben niet de hardheid van een essentiële beleidsuitspraak. Het zijn evengoed richtinggevende beleidsuitspraken waar bestemmingsplannen aan getoetst worden. In daarvoor in aanmerking komende gevallen mogen Gedeputeerde Staten daarvan afwijken binnen de volgende grenzen: een gewenste ontwikkeling die niet het streekplan staat en afwijking van het streekplan niet ten koste gaat van de samenhang van het ruimtelijk beleid (Provincie Gelderland, 2005: p146).

Provincies hebben de taak om hun eigen provinciaal ruimtelijk beleid te handhaven, zoals dat is vastgelegd in het streekplan en aanverwante strategische beleidsplannen. Concreet komt dit neer op het toetsen van bestemmingsplannen aan het streekplan en aan aanverwante strategische plannen. Bestemmingsplannen behoeven de goedkeuring van Gedeputeerde Staten, zodat langs die weg gekeken wordt of het streekplanbeleid zijn vertaling voldoende krijgt in de gemeentelijke plannen. "Het streekplan is slechts één van de schakels in de realisering van het ruimtelijk beleid. De uiteindelijke realisatie van het beleid van rijk en provincie moet tot stand komen door een goede doorwerking naar het enige ruimtelijke plan dat direct bindend is voor de burger, in casu het gemeentelijke bestemmingsplan" (Provincie Gelderland, 2005: p142). Deze doorwerking kan bereikt worden via plantoetsing (passief, achteraf) respectievelijk via planbegeleiding (actief, vooraf). Bij een toelatingsbeleid kan volstaan worden met het beoordelen of plannen van anderen niet in strijd zijn met dit beleid (toelatingsplanologie). Wanneer provincies hun ontwikkelingsambities, bijvoorbeeld neergelegd in het streekplan, actief willen sturen en vormgeven is meedenken en meepraten in een vroeger stadium van planvorming gewenst. De uitvoering van het streekplan is afhankelijk van de mate waarin andere (publieke en private) partijen de doelstellingen onderschrijven en vertalen in planvormen. Dit betekent dat de provincie naast plantoetsing ook aan planbegeleiding moet doen. Planbegeleiding is dan aan te merken als proactieve handhaving. Met planbegeleiding wordt beoogd: "in overleg met gemeenten in regionaal verband te komen tot invulling van het provinciaal strategisch beleid, zonder daarbij te treden in aspecten van lokale betekenis. Als uit monitoring blijkt dat een gemeente zich niet houdt aan de in regionaal verband vastgelegde afspraken, dan zal de provincie bij de beoordeling van de bestemmingsplannen van de betreffende gemeente haar interventie-instrumentarium inzetten" (provincie Gelderland, 2005: p142).

Handhaving bestemmingsplannen door gemeenten én burgers

Gemeenten hebben de taak om hun eigen bestemmingsplannen en bouwvergunningen te handhaven en bouwinitiatieven hieraan te toetsen. Met het toezicht op de naleving van een bestemmingsplan is het vaak slecht gesteld (www.milieuhulp.nl/ruimte). Voor zover de gemeente al activiteiten onderneemt, hebben die meestal betrekking op illegaal bouwen. Tegen het illegaal uitvoeren van werken en werkzaamheden of het illegaal gebruik van ruimten wordt in veel gemeenten veelal niet opgetreden zonder dat een belanghebbende daar om verzoekt. En zelfs dat vinden gemeenten (te) vaak redenen om niet op te treden.

Als iemand zich afvraagt of er sprake is van een illegale situatie is het verstandig om een zo goed mogelijk beeld te vormen. Wat is wel en niet toegestaan? Hierover kan informatie worden ingewonnen op het gemeentehuis. Hierbij kan expliciet gevraagd worden naar:

- Het geldende bestemmingsplan en de voorschriften daarin;
- Of er een aanhoudingsplicht geldt;
- Of de activiteit is toegelaten door een vrijstelling;,,
- Of een overgangsbepaling van kracht is.

Als iemand er zeker van is dat het om een illegale situatie gaat kan verdere actie worden ondernomen. Om handhaving van het bestemmingsplan te stimuleren, kan het volgende worden gedaan:

- Breng de overtreding van het bestemmingsplan onder de aandacht van de gemeente;
- Verzoek de politie een proces-verbaal op te maken;
- Verzoek de gemeente schriftelijk tot handhaving van het bestemmingsplan (liefst per fax of aangetekend);
- Verzoek de gemeente om bestuursdwang uit te oefenen, dat wil zeggen om de overtreding ongedaan te maken;
- In gevallen die zich daarvoor lenen kan gevraagd worden om oplegging van een dwangsom indien de overtreding niet binnen een bepaalde termijn ongedaan kan worden gemaakt,
- Verzoek de Commissaris van de Koningin van de betreffende provincie om in te grijpen indien Burgemeester en Wethouders geen actie onderneemt en de voorschriften negeert;
- Indien u het gevoel heeft dat er langs de officiële weg weinig gebeurt, kunt u de druk opvoeren door de pers in te schakelen.

Gedogen komt voor. Dit is in feite het spiegelbeeld van handhaven. Als er officieel wordt gedoogd (de overheid treedt niet tegen de illegale situatie op) is dit schriftelijk vastgelegd in een gedoogbesluit. Daartegen kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Als er stilzwijgend wordt gedoogd kan via een verzoek om handhaving een rechtelijke uitspraak over de gedoogsituatie worden uitgelokt. Dat kan als het verzoek wordt afgewezen en een bezwaarschrift tegen die afwijzing ongegrond wordt verklaard.

Bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan kan worden gepleit voor een aparte 'handhavingparagraaf'. In zo'n paragraaf geeft de gemeente aan hoe het plan wordt gehandhaafd.

3 Praktijkresultaten in het studiegebied: ontmoeting overheidsbeleid en bouwinitiatieven

3.1 Verstening

Door verschillende digitale kaartbronnen (GIS) te gebruiken is inzicht verkregen in de omvang van de verstening. Hierbij kon niet altijd de volledige onderzoeksperiode van 1993-2006 worden genomen. Dit komt omdat de verschillende GIS-bronnen verschillende peilmomenten hebben en het vaak jaren duurt voordat er nieuwe versies beschikbaar komen. In deze paragraaf worden daarom verschillende tijdsperiodes gebruikt.

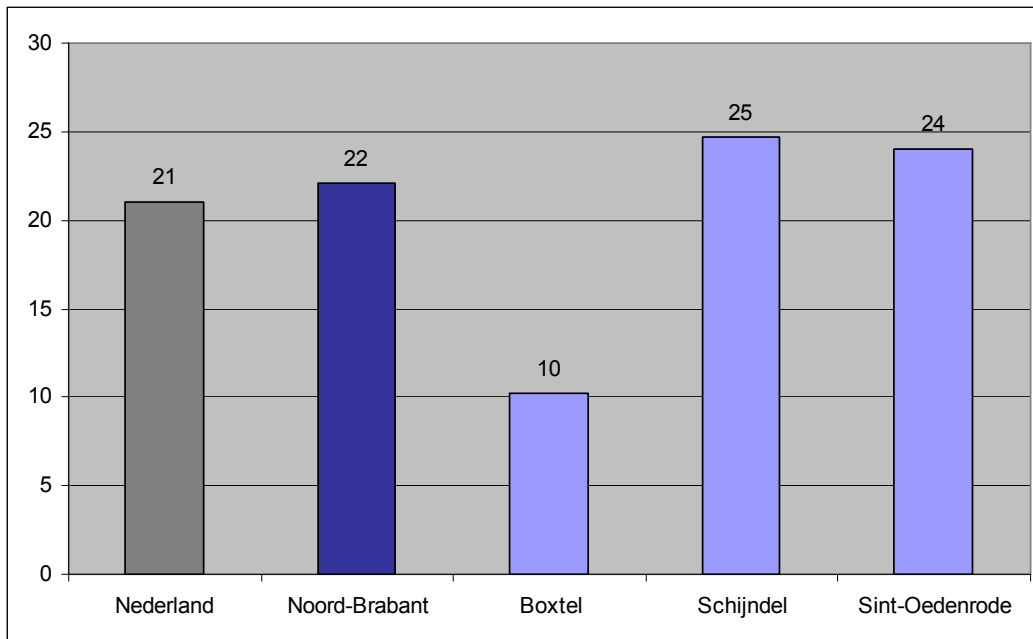
Geconcentreerde bebouwing

De verstening in het studiegebied kon alleen bepaald worden voor de periode tussen 1989 en 2004. De toename van de verstening bestaat uit zowel geconcentreerde als verspreide bebouwing. Boxtel is het minst gegroeid (10%), terwijl Schijndel en Sint-Oedenrode boven het provinciale gemiddelde uitkomen (resp. 25 en 24%). In de drie gemeenten maken bedrijventerreinen 33% uit van het aangelegde areaal geconcentreerde bebouwing. De verspreide bebouwing heeft zich vooral op bestaande bouwblokken uitgebreid, voornamelijk door de agrarische sector. Er is nauwelijks sprake van nieuwe bouwblokken. Naast bouw heeft er ook afbraak plaatsgevonden via verschillende sloopregelingen.

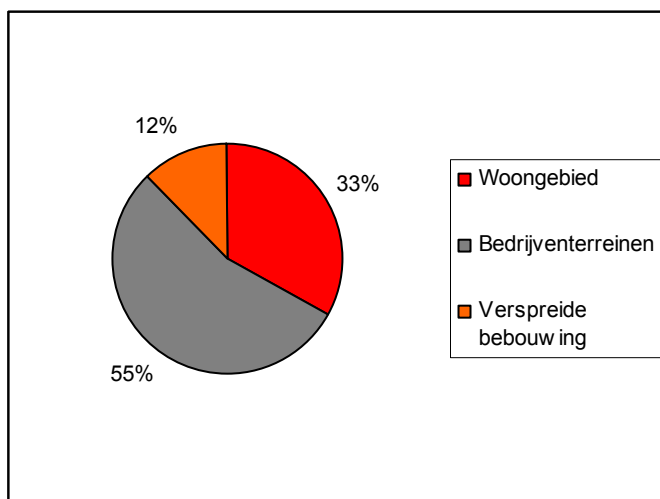
Het oppervlak geconcentreerde bebouwing beslaat niet alleen de gebouwen zelf, maar ook het overige bebouwde gebied zoals tuinen, wegen, waterlopen, parkeerplaatsen e.d. Om de veranderingen van de geconcentreerde bebouwing in kaart te brengen is het Bestand Bodemgebruik van het CBS gebruikt in combinatie met het Landgebruiksbestand Nederland (LGN).

Tussen 1989 en 2004 is het oppervlak geconcentreerde bebouwing met gemiddeld 18% toegenomen in het studiegebied Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode. De toename in de gehele provincie Noord-Brabant bedroeg op dat moment 22%. Figuur 1 laat zien dat de procentuele toename in Boxtel lager is dan de groei in Noord-Brabant als geheel, terwijl de toename in Schijndel en Sint-Oedenrode juist hoger uitvallen. Opvallend is dat de groei in zowel Schijndel als Sint-Oedenrode procentueel hoger uitvalt dan het landelijke en het Noord-Brabants gemiddelde. Alleen Boxtel zit daar ver onder. In absolute zin bestaat de groei uit 62 ha in Boxtel, 115 ha in Schijndel en 70 ha in Sint-Oedenrode. Doordat Boxtel al een relatief groot bebouwd gebied had in 1989 valt de procentuele groei hier lager uit dan in Sint-Oedenrode.

Voor de deelperiode tussen 1994 en 2003 is een onderverdeling gemaakt van de toename van gebouwen met behulp van de Top10-vector. Zo al genoemd kon door het ontbreken van gegevens een recentere verstening niet worden bepaald. De toegenomen hoeveelheid gebouwoppervlakten zijn opgedeeld in woongebied, bedrijventerrein en verspreide bebouwing, aan de hand van de grenzen van het Bestand Bodemgebruik van het CBS, voor het jaar 2000. Deze verdeling is weergegeven in figuur 2.



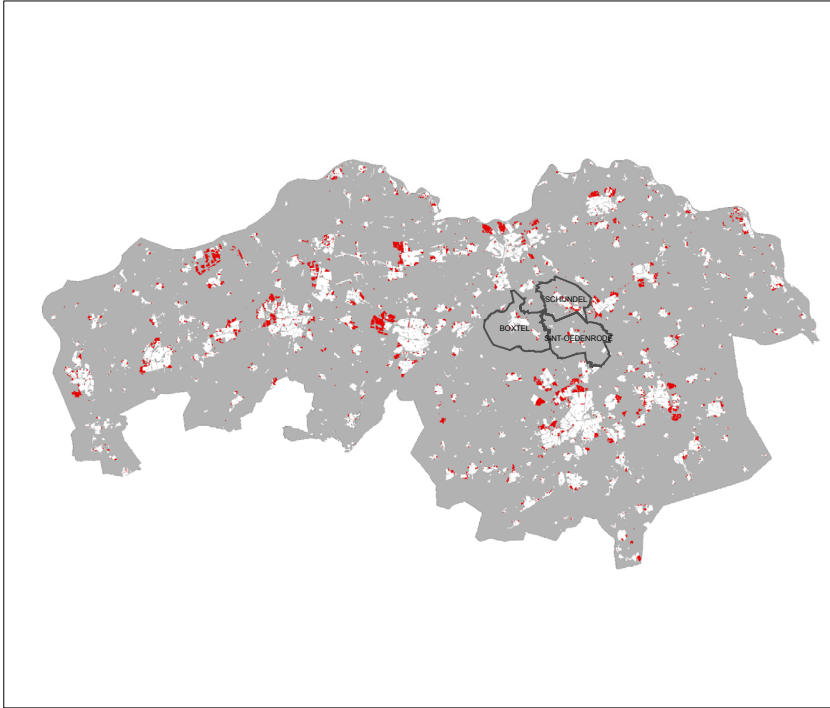
Figuur 1. Toename geconcentreerde bebouwing in percentage tussen 1989 en 2004.



Figuur 2. Verdeling in oppervlakte versterkingstoename in Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode samen (1994-2003). De totale toename in de oppervlakte aan gebouwen (geconcentreerde en verspreide bebouwing samen) in deze periode bedroeg 4,4%. Bronnen: CBS voor indeling in Woongebied, bedrijventerreinen en verspreide bebouwing. Top10-vector, voor verandering in oppervlakte bebouwing.

Uit figuur 2 blijkt dat bedrijventerreinen de grootste oppervlak van de groei voor hun rekening nemen, gevolgd door woongebied. Het oppervlak verspreide bebouwing groeit het minst. De uitstraling van verspreide bebouwing is echter groot, vanwege de grote zichtbaarheid in open gebieden (Dirkx *et al.*, 2006).

Figuur 3 laat zien dat de grootste uitbreiding in de provincie Noord-Brabant heeft plaatsgevonden rond de grote Brabantse steden.



*Figuur 3. Toename van geconcentreerde bebouwing in Noord-Brabant tussen 1990 en 2004
Bronnen: CBS bodemstatistiek en LGN (bewerking).*

Figuur 4 geeft een beeld van de absolute verdeling tussen de drie onderzochte gemeenten.



*Figuur 4. Toename van geconcentreerde bebouwing in het studiegebied tussen 1989 en 2004
Bronnen: CBS bodemstatistiek en LGN (bewerking).*

Figuur 3 in combinatie met figuur 4 laat zien dat de grootste verstedelijking tussen 1989 en 2004 heeft plaatsgevonden rond de grote steden en dat er in het studiegebied relatief minder gebouwd is. In het patroon is ook te zien dat Schijndel dreigt vast te groeien aan Veghel, waardoor een bebouwingsagglomeratie van 12 kilometer lang kan ontstaan.

Verspreide bebouwing

Uit figuur 2 blijkt dat tussen 1994 en 2003 de groei van de verspreide bebouwing 12% van de totale groei beslaat. De groei in oppervlak van de verspreide bebouwing zelf is 1,6% tussen 1994 en 2003 (de twee jaren waarvan Top10-vector bestanden beschikbaar zijn). Het gaat hier om een netto toename. Omdat er ook relatief veel gebouwen zijn afgebroken voor de aanleg van de A50 zal de absolute groei hoger liggen. De kwantitatieve analyse is tot deze cijfers beperkt gebleven vanwege de vele cartografische problemen die de Top10-vector met zich meebrengt bij het vergelijken van twee versies uit verschillende jaren (zie ook Bijlage 2).

De uitbreiding van de verspreide bebouwing vond vooral plaats op bestaande bouwblokken. Als gekeken wordt naar het aantal nieuwe bouwblokken/erven op een afstand groter dan 100 meter van de bestaande bebouwing, dan blijken dit er slechts vier te zijn: twee in Schijndel en twee in Sint-Oedenrode. Van de twee erven in Sint-Oedenrode is bekend dat er één als gevolg van de ruilverkaveling is verplaatst, terwijl de ander als gevolg van de aanleg van de A50 is vergund. Van Schijndel is van één geval bekend dat het om een verplaatsing in het kader van de ruilverkaveling ging. Van het andere geval is niet bekend om welke reden de vergunning is verstrekt. Figuur 5 geeft een voorbeeld van een nieuw bouwblok.



Figuur 5. Voorbeeld van de aanleg van een nieuw bouwblok met een agrarisch bedrijf, als gevolg van uitplaatsing in verband met de aanleg van de rijksweg A50: links 1996, rechts 2003. Foto links: Eurosense; foto rechts: AERODATA International Surveys.

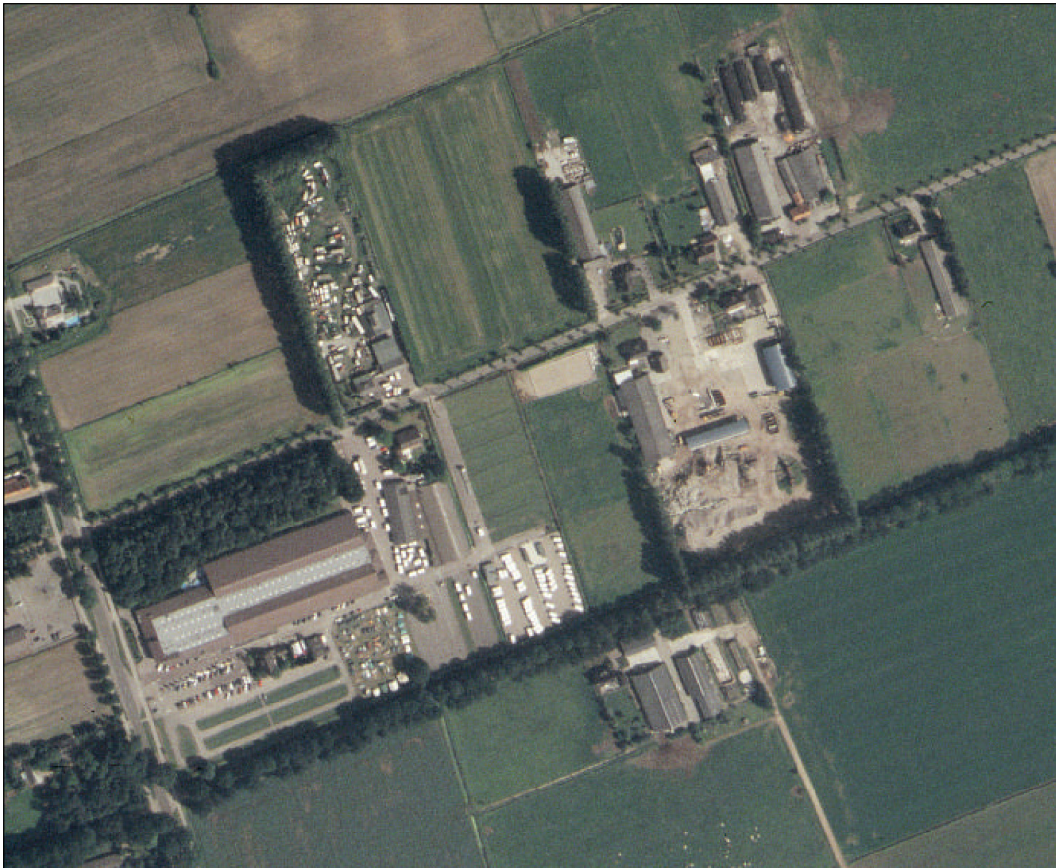
In een aantal gevallen zijn binnen 100 meter van bestaande bouwblokken wel nieuwe bouwblokken toegevoegd. Het gaat dan om inbreiding in bestaande lintbebouwing. Voorbeelden zijn een aantal woningen aan de westrand van Boxtel.

Het meest voorkomende type verstening is de uitbreiding van bebouwing op bestaande bouwblokken. De grootste categorie bestaat uit agrarische bedrijven die door schaalvergroting nieuwe en grotere schuren bouwen. Door de industriële uitstraling en de schaal van deze gebouwen kunnen deze uitbreidingen een negatieve invloed hebben op de beleving van een gebied. Figuur 6 laat een voorbeeld zien van de uitbreiding van gebouwen op bestaande erven.



Figuur 6. Voorbeeld van de uitbreiding van agrarische bedrijven op bestaande bouwblokken; links 1996, rechts 2003. Foto links: Eurosense; foto rechts: AERODATA International Surveys.

De verspreide bebouwing is in alledrie de gemeenten de laatste tien jaar netto toegenomen. Vooral agrarische bedrijven hebben nieuwe schuren gebouwd, soms na afbraak van oude, maar vaak ook als uitbreiding van de bestaande situatie. Naast nieuwbouw zijn ook veel schuren afgebroken, vooral in het kader van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV). Daarnaast zijn ook schuren en andere gebouwen afgebroken in het kader van gemeentelijke sloopregelingen.



Figuur 7. Voorbeeld van een cluster van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied bij Schijndel. Foto: AERODATA International Surveys, 2003.

Naast de agrarische bedrijven hebben ook niet-agrarische bedrijven zich uitgebreid. Het gaat hier om verschillende soorten bedrijven die klein begonnen zijn, maar in de loop van de jaren telkens uitgebreid en vernieuwd hebben. Figuur 7 laat een voorbeeld zien van een concentratie van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied.

Uit de bestudering van de gegevens blijkt tevens dat er slechts in een enkel geval gebouwd is in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit betrof de uitbreiding van een bedrijf aan de rand van een dorp. Er heeft hiervoor in overleg met de provincie compensatie plaatsgevonden.

Deelconclusie versterking

Het oppervlak aan gebouwen in het onderzoeksgebied nam in de periode 1994 – 2003 toe met 4,4%, zowel door uitbreiding van geconcentreerde als verspreide bebouwing. Bedrijventerreinen maken 55% uit van het aangelegde areaal bebouwing. De verspreide bebouwing heeft zich vooral op bestaande bouwblokken uitgebreid, voornamelijk door de agrarische sector. Er is nauwelijks sprake van nieuwe bouwblokken. De enkele nieuwe bouwblokken zijn ontstaan als gevolg van de ruilverkaveling of de aanleg van de rijksweg A50. Naast bouw heeft ook afbraak plaatsgevonden, via verschillende sloopregelingen.

Het areaal dat ingenomen wordt door geconcentreerde bebouwing, inclusief tuinen, wegen, waterlopen etc., is in de periode 1989-2004 toegenomen met gemiddeld 18%. Dit geeft aan dat het veel uitmaakt op welke wijze de groeicijfers gepresenteerd worden. Als wordt uitgegaan van de procentuele groei van het oppervlak aan gebouwen valt de groei logischerwijs veel lager uit dan wanneer wordt uitgegaan van de groei van het totale bebouwde gebied inclusief tuinen, infrastructuur e.d.

Naast deze vormen van versterking bevatten de cijfers geen informatie over bijvoorbeeld het oppervlak aan paardenbakken of glastuinbouw. Daarmee zou de groei ongetwijfeld hoger uitvallen, maar deze toename is in deze studie niet onderzocht.

3.2 Instructie/doorwerking

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is het stelsel van de Ruimtelijke Ordening gebaseerd op het principe van verticale doorwerking van rijksbeleid via provincie naar gemeentelijk beleid. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de doorwerking heeft plaatsgevonden en of deze effectief geweest is.

Planologische kernbeslissing

Met de planologische kernbeslissingen Vierde Nota en Vierde Nota Extra (VINEX) (VROM, 1992) gaf het rijk instructies aan de provincies, die uitgewerkt moesten worden in streekplannen. Voor verstedelijking was het kernpunt van beleid van de VINEX:

'Concentratie van wonen, werken en voorzieningen op verschillende schaalniveau's'

Het concentratiebeleid werd niet alleen ingezet vanuit mobiliteitsoverwegingen, maar ook vanuit de belangen van landbouw, landschap, ecologie en inrichtingskwaliteit. Het doel was het open houden van niet-stedelijke gebieden. De Vierde Nota Extra werd in 1992 vastgesteld als PKB deel 4.

Streekplan Noord-Brabant 1992

Het streekplan van Noord-Brabant van 1992 (Provincie Noord-Brabant, 1992) gaat uit van de uitgangspunten van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de Vierde Nota Extra. Voor het

verstedelijkingen komt het uitgangspunt van het streekplan goed overeen met de Vierde Nota. Het streekplan zegt over verstedelijking:

"Het verstedelijkingenbeleid van de provincie is gericht op versterking van de stedelijke structuur en het open houden van het landelijk gebied. Dit houdt in het bundelen van de groei in stadsregio's en het tegengaan van suburbanisatie van het landelijk gebied".

Het uitgangspunt van de VINEX is door het verstedelijkingenuitgangspunt in het streekplan overgenomen, waarmee de planologische doorwerking een feit is.

Op basis van de VINEX heeft het rijk met de provincie Noord-Brabant een convenant afgesloten over woningbouwproducties in de stadsgewesten Breda, Tilburg en Den Bosch. Deze afspraken worden door het ministerie van VROM jaarlijks gemonitord (VROM, 1992). Voor het studiegebied Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode zijn dus geen afspraken met het rijk gemaakt.

Het studiegebied (Boxtel, Schijndel, Sint-Oedenrode) valt in het streekplan onder 'Centraal Brabant'. Het uitgangspunt voor deze regio is:

"Bij de toekomstige ontwikkelingen in dit gebied staat de specifieke kwaliteit van een hoogwaardig landschap voorop".

Om dit te bereiken wordt gekozen voor een opvang van de steden Eindhoven, Breda, Tilburg en 's-Hertogenbosch voor grootschalige verstedelijking. Om rekening te houden met de landschappelijke waarden richt het beleid zich verder op:

- Beperking van verdere versterking en 'verglazing'
- Versterken van de landschappelijke structuur.

Uit gesprekken met de VROM-inspectie in 2006 blijkt dat zij de beperking van de versterking van het landelijk gebied streng hebben gehandhaafd.

Het bundelingprincipe voor verstedelijking is in het streekplan verder uitgewerkt in een vestigingsbeleid. Ook hierin wordt duidelijk dat er alleen in uitzonderingsgevallen nieuwe erven gerealiseerd mogen worden. Over burgerwoningen in het buitengebied is het streekplan zeer helder:

"Nieuwbouw van burgerwoningen wordt uitgesloten. Om te voorkomen dat burgerwoningen ontstaan door het vrijkomen van bedrijfswoningen, is de bouw van een bedrijfswoning alleen mogelijk bij een aan het buitengebied gebonden bedrijf, als dit nodig is voor de exploitatie van het bedrijf nu en in de toekomst"

Dit beleid wordt mede gehandhaafd door een Agrarische Adviescommissie Bouwaanvragen (AAB), die door de provincie in het leven is geroepen. Deze beoordeelt bouwaanvragen op een duurzame economische omvang. Volwaardigheid en voldoende continuïteit zijn hierbij belangrijke toetsingsaspecten. Op deze manier werd voorkomen dat bedrijven gestart worden met alleen het doel om een burgerwoning in het buitengebied te kunnen bouwen. Uit de gehouden interviews met de betrokken gemeenten en de provincie blijkt dit een effectieve methode.

Streekplan Noord-Brabant 2002

Het streekplan uit 1992 is in 2002 vervangen (Provincie Noord-Brabant, 2002). Op dat moment vindt een herziening plaats. Het gaat om de reparatie van juridische

onvolkomenheden en het in lijn brengen van het streekplan met het Bestuursakkoord 2003 – 2007. Daarnaast wordt bezien of het aantal toetsingsregels verminderd kan worden in het kader van de deregulering. Tot slot brengt deze herziening de streekplantekst in lijn met de dualisering van het provinciale bestuur (informatie van: www.brabant.nl)

In het streekplan staat beschreven dat het uitgangspunt voor de concentratie van verstedelijking gehandhaafd blijft. *“In de landelijke regio’s staat het voorkomen van verdere aantasting van het buitengebied centraal”,* aldus het streekplan.

Als uitwerking van het streekplan heeft de provincie een beleidsbrief geschreven over haar vestigingsbeleid in het buitengebied (Noord-Brabant, 2004). De beleidsbrief Bedrijventerreinen, zelfstandige kantoorvestigingen, detailhandel en voorzieningen beschrijft onder andere het beleid ten aanzien van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied. In de beleidsbrief staat:

“Nieuwvestiging van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied is in het algemeen niet toegestaan.”

Over bestaande niet-agrarische vestigingen schrijft de provincie:

“Bestaande niet-agrarische bedrijven in het buitengebied, van zowel de stedelijke als de landelijke regio’s, krijgen op grond van paragraaf 3.4.14 van het Streekplan 2002, een uitbreidingsruimte van maximaal 15% van de volgens het bestemmingsplan of verleende vrijstellingen toegestane bebouwingsoppervlakte.”

Dit betekent dat er per planperiode 15% uitgebreid kan worden. Uit de casestudie blijkt dat van deze mogelijkheid wordt gebruikt gemaakt door deze bedrijven.

De provincie maakt een apart onderscheid voor bedrijven die verwant zijn aan de agrarische sector:

“Voor agrarisch-technische hulpbedrijven en agrarisch-verwante bedrijven geldt een uitbreidingsruimte van maximaal 25% van het in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingsvlak, of van de volgens het bestemmingsplan of verleende vrijstellingen toegestane bebouwingsoppervlakte.”

Naast deze harde regels is er een ruimtelijk afwegingskader voor het toestaan van grotere uitbreidingen:

“Bij de beoordeling van de vraag of het gerechtvaardigd is van dit beleid af te wijken en een grotere uitbreiding toe te staan dan de genoemde 15% respectievelijk 25%, vraagt de provincie eveneens een ruimtelijk afwegingskader:

- *Perspectief ondernemer: keuze t.a.v. bedrijfshuisvesting op langere termijn;*
- *Huidige ruimtelijke situatie (investeringen, werkgelegenheid);*
- *Mogelijkheden voor intensivering ruimtegebruik;*
- *Gewenste ruimtelijke situatie (investeringen, ambitie/ontwikkelingsperspectief);*
- *Keuze van ondernemer: uitbreiding ter plaatse;*
- *Perspectief gemeente: aangeven ruimtelijke mogelijkheden;*
- *Mogelijkheden ter plaatse (incl. intensivering ruimtegebruik);*
- *Mogelijkheden elders in eigen stedelijke regio of landelijke regio;*
- *Mogelijkheden buiten eigen stedelijke regio of landelijke regio;*
- *Onderschrijven keuze van ondernemer”.*

Deelconclusie doorwerking

De doorwerking van het verstedelijkingsbeleid van de Rijk's PKB's is gedetailleerd uitgewerkt in het streekplan van 1992 en 2002. Wel lijkt er tussen het streekplan van 1992 en 2002 een versoepeling plaatsgevonden te hebben met betrekking tot het vestigen van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied. De verstening uit de periode 1994 – 2003 blijkt in grote lijnen conform de uitgangspunten van de Vierde Nota Extra, namelijk: concentratie van wonen, werken en voorzieningen op verschillende schaalniveaus.

Migratiesaldo-nul

Hoewel het begrip migratiesaldo-nul pas bekend geworden is met de komst van de Nota Ruimte heeft de provincie Noord-Brabant dit principe al in haar streekplan van 1992 geïntroduceerd.

De provincie Noord-Brabant streeft met haar beleid naar versterking van de stedelijke structuur en het open houden van het landelijk gebied (streekplan 1992). Om dit streven te vertalen in instructies voor gemeenten is in het streekplan van 1992 een groeiklassebeleid uitgewerkt, waarmee de mate waarin een dorp of stad verder mag verstedelijken is vastgelegd. Het gaat zowel om de bouw van woningen als om de vestiging van bedrijven en voorzieningen. De gemeenten Boxtel, Sint-Oedenrode en Schijndel vallen onder groeiklasse 1, 2 en 3, waarin aan de verstedelijking de volgende eisen worden gesteld:

"De woningbouw dient uitsluitend ten goede te komen aan de opvang van de eigen woningbehoefte; dat wil zeggen de woningbehoefte van diegenen die ter plaatse geboren en getogen zijn of economisch aan de kern gebonden. Een positief migratiesaldo is niet in overeenstemming met de functie van deze dorpen en daarvoor dienen dan ook geen woningen gebouwd te worden".

In termen van de nieuwe Nota Ruimte kan deze groeiklasse geïnterpreteerd worden als migratiesaldo-nul, zoals dat voor de Nationale Landschappen is vastgelegd.

In de herziening van het streekplan uit 2002 heeft de provincie haar beleid ten aanzien van migratiesaldo nul versoepeld. De versoepeling wordt door de provincie als volgt geformuleerd:

"Concreet komt het erop neer dat het streekplan nu uitgaat van bouwen voor 'ten hoogste' de eigen bevolkingsgroei en dat het Bestuursakkoord 2003-2007 spreekt over 'ten minste' zoveel woningen als nodig is voor de eigen bevolkingsgroei. Dat betekent dat iedere gemeente in een landelijke regio voor 100% bouwmogelijkheden moet krijgen om haar eigen natuurlijke bevolkingsgroei te huisvesten. Een regionale afweging komt daar niet meer bij kijken. Het migratiesaldo blijft in principe nul. Het Bestuursakkoord biedt ruimte als blijkt dat er knelpunten ontstaan bij de huisvesting van starters of ouderen, bijvoorbeeld als gevolg van het inlopen van een bouwachterstand. Een gemeente die vanwege deze knelpunten in aanmerking wil komen voor extra woningen, moet een (regionaal) volkshuisvestingsplan overleggen, waaruit het probleem naar voren komt en tegelijkertijd blijkt dat het niet ontstaan is door eenzijdige bouw in de afgelopen periode. Deze extra woningen worden in regionaal verband gewogen en toebedeeld. Inbreiden gaat hier voor uitbreiden".

Uit gesprekken met medewerkers van de provincie en de VROM-inspectie blijkt dat zij de indruk hebben dat het migratiesaldo-nul in principe goed werkt en dat de toename van de bebouwing vooral plaatsvindt in de stedelijke regio's. De VROM-inspectie heeft naar eigen zeggen een belangrijke rol gespeeld, door de provincie aan te spreken op haar eigen afspraken en er op toe te zien dat het beleid gehandhaafd wordt.

Hoewel het beleid bestuurlijk effectief lijkt en gemaakte afspraken met de provincie zijn nagekomen, blijkt dat er in Schijndel en Sint-Oedenrode toch een procentuele groei van geconcentreerde bebouwing heeft plaatsgevonden die vergelijkbaar is met het gemiddelde in Noord-Brabant (zie paragraaf 3.1.) Alleen Boxtel zit ver onder het Brabants gemiddelde. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de groei van bedrijventerreinen. Deze vallen niet onder de benadering migratiesaldo-nul en maken grootschalige uitbreiding mogelijk.

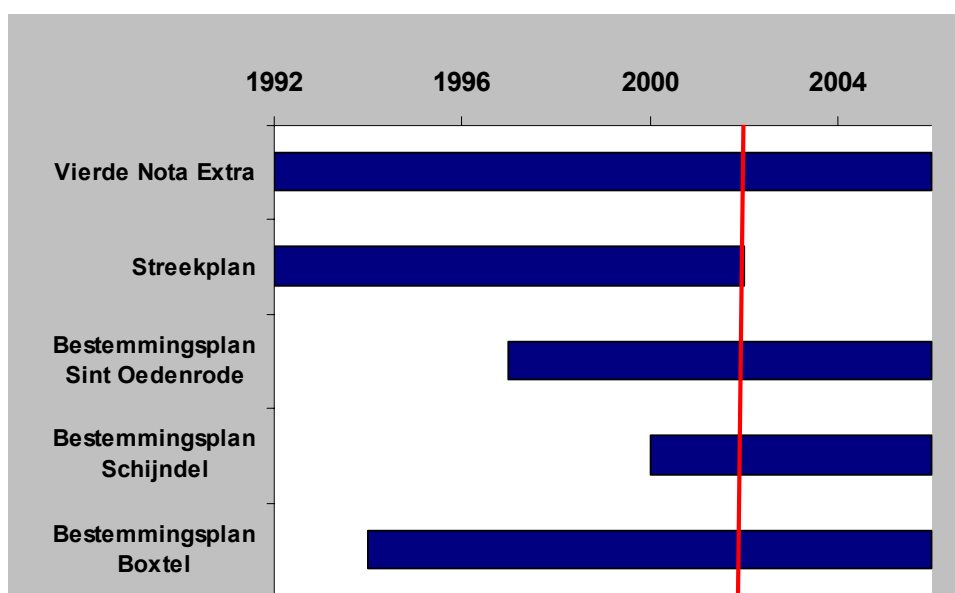
Deelconclusie migratiesaldo-nul

Uit gesprekken met de VROM-inspectie en de provincie blijkt dat zij migratiesaldo-nul als een goed instrument hebben ervaren. Het geeft duidelijkheid over de verdeling van de wooncontingenten van de verschillende gemeenten. Hoewel de maatregel bestuurlijk effectief is, heeft er in de gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode een groei plaatsgevonden die vergelijkbaar is met het Brabants gemiddelde. Deze groei is voor een deel door bedrijventerreinen veroorzaakt.

Bestemmingsplannen

In het onderzoek zijn alleen de bestemmingsplannen buitengebied beschouwd voor de drie gemeenten in het studiegebied (Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode).

De actualiteit van de bestemmingsplannen buitengebied verschilt sterk per gemeente (figuur 8). Wel geldt voor de drie gemeenten dat ze gebaseerd zijn op het streekplan van 1992.



Figuur 8. Actualiteit en looptijd van ruimtelijke plannen. De rode lijn laat zien dat alle bestemmingsplannen gemaakt zijn onder het regiem van het streekplan van 1992.

De planologische doorwerking van de bestemmingsplannen wordt het meest duidelijk in de voorschriften in het bestemmingsplan en de plankaarten. De bestemmingsplannen hebben alle drie het tegengaan van nieuwe bouwblokken uitgewerkt in de voorschriften. De doorwerking vanuit het rijksbeleid naar gemeentelijk beleid is op dit punt dus effectief: nieuwe verspreide bebouwing wordt tegengegaan en concentratie van bebouwing wordt zo indirect bevorderd.

Alle beschouwde bestemmingsplannen buitengebied gaan voor agrarische bedrijven uit van bouwblokken, die zijn ingetekend op bestemmingsplankaarten. Samen met de voorschriften geven deze aan hoeveel ruimte er gegeven wordt voor het bouwen op de bestaande bouwblokken (Tabel 1). Zolang een bouwaanvraag voldoet aan deze voorschriften kan de gemeente, zonder tussenkomst van de provincie, een bouwvergunning verlenen. Anders geformuleerd: de gemeente kan een bouwaanvraag die voldoet aan het bestemmingsplan niet weigeren. Bij een bouwaanvraag die afwijkt van het bestemmingsplan kan door de gemeente een verklaring van geen bezwaar worden gevraagd aan de provincie in het kader van Artikel 19 uit de oude WRO (zie ook paragraaf 2.4).

Net als in het streekplan geeft het vestigingsbeleid voor agrarische bedrijven de meeste ruimte voor uitbreiding. Uit interviews met medewerkers van de gemeenten blijkt dat bouwblokken op maat worden ingetekend, nadat de bestaande situatie is geïnventariseerd. Met 'op maat' wordt ook bedoeld dat rekening gehouden wordt met toekomstige uitbreidingen. Zolang een uitbreiding binnen het bouwblok blijft en aan de voorschriften voldoet heeft de provincie geen rol in de bouwaanvraag.

Tabel 1. Maximale omvang bouwblokken en bouwvolumes per gemeente (jaartallen geven jaar van bestemmingsplan buitengebied weer).

	Sint-Oedenrode 1997	Boxtel 1994	Schijndel 2000
Omvang agrarisch bouwblok	2,2 ha	0,6 ha (0,9 in sommige gevallen)	1 ha
Inhoud agrarische bedrijfswoning	750 m ³	600 m ³	700 m ³

Een medewerker van de gemeente Sint-Oedenrode beschrijft de aspecten die de omvang van het bouwblok voor agrarische bedrijven bepalen als volgt:

- Het economische belang van het betreffende bedrijf: het bouwblok moet zodanige ruimte bieden dat het bedrijf op economisch verantwoorde wijze kan functioneren;
- Het ruimtelijke belang: met de schaarse ruimte dient zorgvuldig te worden omgegaan. Concentratie van bebouwing is een van de middelen;
- Het belang van behoud van natuur- en landschapswaarden; de toekenning van een bouwvlak kan bijdragen aan het tegengaan van een nadelige invloed op natuur- en landschapswaarden.

Alleen bedrijven met een omvang van meer dan 9 NGE² worden aangemerkt als agrarische bedrijven. Alleen bij de toekenning van de bestemming agrarisch bedrijf worden bouwvlakken toegekend.

Deelconclusie bestemmingsplannen

Gemeenten hebben het beleid om verstedelijking te bundelen en verdere verspreide bebouwing tegen te gaan effectief uitgewerkt in de bestemmingsplannen buitengebied. Wel wordt er ruimte geboden voor uitbreiding van bestaande bouwblokken, zowel voor agrarische als niet-agrarische bedrijven. In de mate van ruimte die hiervoor geboden wordt bestaan grote verschillen tussen, soms aangrenzende, gemeenten.

² De Nederlandse grootte-eenheid NGE is een reële economische maatstaf die gebaseerd is op het brutostandaardsaldo. Het is een maat waarmee de economische omvang van agrarische activiteiten wordt weergegeven.

3.3 Goedkeuring door GS

Gedeputeerde Staten van de provincie hebben de mogelijkheid om via uitzonderingsartikelen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) toestemming te verlenen voor bouwactiviteiten die afwijken van het vigerende bestemmingsplan (de zogenaamde Artikel 19 procedure: zie ook 2.3 en 2.4). Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid.

Bij een bouwaanvraag die afwijkt van het bestemmingsplan bestaat voor de gemeente de mogelijkheid om een Artikel 19 procedure te volgen voor het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar van de provincie. Bij de meeste bouwaanvragen die niet passen in het bestemmingsplan zal de gemeente het vergunningverzoek direct afwijzen. Cijfers hierover blijken niet beschikbaar in de drie gemeenten. Als een gemeente zelf vindt dat de vergunning wel verleend zou moeten worden, zal de gemeente zelf de Artikel 19, lid 1 procedure starten (zie ook paragraaf 2.3 en 2.4).

Uit een interview met een medewerker van de gemeente Sint-Oedenrode blijkt dat gemiddeld 10-15 keer per jaar een Artikel 19 lid 1 procedure gevolgd wordt voor vergunningaanvragen in het buitengebied. Binnen de bebouwde kom wordt veel vaker een beroep gedaan op de procedure, volgens de gemeente enkele tientallen keren per jaar.

Gemeenten kunnen anticiperen op het voorkomen van Artikel 19 aanvragen door in het bestemmingsplan ruimte te bieden voor toekomstige ontwikkelingen. Deze ruimte moet echter wel door de provincie goedgekeurd worden bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Uit het verschil in grootte van bouwblokken tussen de verschillende bestemmingplannen is af te leiden dat gemeenten hier verschillend mee omgaan.

In het dossieronderzoek zijn een aantal gevallen bestudeerd waarbij de gemeente een Artikel 19 procedure heeft gevolgd. De motivatie van de gemeente om een Artikel 19 procedure te volgen varieert. Voorkomende motivaties zijn:

- Anticiperen op een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding;
- Uitplaatsing van bedrijven als gevolg van de ruilverkaveling of de aanleg van de A50;
- Economisch belang; uitbreiding noodzakelijk voor het voortbestaan van een bedrijf.

De VROM-inspectie heeft gedurende de laatste tien jaar een grote toename van het aantal Artikel 19 aanvragen in het buitengebied geconstateerd (in heel Noord-Brabant).

Uit de archiefstukken blijkt dat de provincie open staat om in overleg met een gemeente naar een oplossing te zoeken en daarna hun standpunt te herzien. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een voorbeeld van een aanvraag voor een uitbreiding van een bedrijf in de Groene Hoofdstructuur van het streekplan. De provincie verwerpt in eerste instantie het verzoek tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar. In de toelichting van de afwijzing door de provincie blijkt dat de uitbreiding zowel in strijd is met provinciaal als met eigen gemeentelijk beleid. De provincie geeft in haar afwijzing wel een opening door de gemeente toe te staan haar verzoek mondeling of schriftelijk toe te lichten. Deze toelichting vindt plaats door de betreffende gedeputeerde in het gebied rond te leiden. Het bedrijf is een grote werkgever voor het dorp en kan alleen uitbreiden in de richting van de ecologische zone. De bouwaanvraag wordt door de aanvrager 'verkleind' en na afspraken over compensatie en landschappelijke inpassing verleent de provincie vervolgens alsnog een verklaring van geen bezwaar.

In het krantenartikel (zie Kader 3) over ‘Hoogbouw in de Meierij’ wordt een ander voorbeeld gegeven waarin de provincie een afwijking van haar eigen beleid heeft toegestaan vanwege het economisch belang.

Kader 3. Hoogbouw in de Meierij

Op het terrein van boomkwekerij Van den Berk bij Boskant verrijst een bomenloods met het uiterlijk van een sporthal. Deze ongeëvenaarde hoogbouw (17 meter in het midden, gelijk een flat van zes verdiepingen) in het Meierijse cultuurlandschap is bijna twee keer zo hoog als het bestemmingsplan buitengebied van Sint-Oedenrode toestaat.



De bomenloods in 2005. (Foto Wim Nieuwenhuizen)

Voor Brabants grootste boomkweker heeft de gemeente met toestemming van de provincie een uitzondering gemaakt. Van den Berk wil in de hal zijn gekweekte bomen rechtop zetten en gereed maken voor transport. De milieuvereniging Het Groene Hart en de Brabantse Milieufederatie (BMF) vinden dit een flagrante aantasting van het kleinschalige Meierijse cultuurlandschap en vechten dit besluit van de provincie juridisch aan. Nadat de rechtbank Den Bosch en de Raad van State hun verzoek om de bouwvergunning te schorsen hadden, is Van den Berk aan de slag gegaan. De bomenloods zal grotendeels klaar zijn als het bezwaar van de milieubeweging op 10 december [2004] dient voor de Raad van State. „Dan zullen wij de rechter ervan proberen te overtuigen dat de provincie door dit goed te vinden in strijd heeft gehandeld met haar eigen streekplan. Deze bomenhal is een symbool voor het vogelvrije Brabantse landschap“, verwijst voorman A. van Abeelen van Het Groene Hart naar het thema van het Warandebebat van 11 november [2004] in Tilburg. Volgens Van Abeelen is het de hoogste tijd dat de provincie serieus gevolg geeft aan de aanwijzing van de Meierij tot Nationaal Landschap door het kabinet in de Nota Ruimte.

Bron: Brabants dagblad 27 oktober 2004

Bij de goedkeuring van Gedeputeerde Staten wordt het streekplan, de uitwerkingen en andere relevante beleidsnota's en het betreffende bestemmingsplan gebruikt in de afweging om al dan niet een verklaring van geen bezwaar te verlenen. Een medewerker van de provincie geeft aan dat er in dergelijke gevallen wordt meegedacht met de aanvragers en dat de provincie er niet alleen is om 'nee' te zeggen. "Er zijn echter vaak duidelijke gevallen", aldus de medewerker. Een verzoek tot uitbreiding van een bouwblok in een extensiveringsgebied (reconstructiebeleid) zal bijvoorbeeld afgewezen worden.

Deelconclusie goedkeuring GS

Er is ook sprake van uitbreidingen van bebouwing die niet conform het geldende bestemmingsplan gerealiseerd zijn. Gemeenten hebben om verschillende redenen verklaringen van geen bezwaar aangevraagd bij Gedeputeerde Staten (via een zogenaamde Artikel 19 procedure). Op deze manier konden gemeenten afwijken van het bestemmingsplan. De belangrijkste motivatie om van het bestemmingsplan af te wijken blijkt te bestaan uit economische belangen van het bedrijf dat een bouwvergunning indient. Gedeputeerde Staten toetsen de aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar aan het vigerende provinciale en gemeentelijke beleid en beslissen op grond daarvan of de verklaring werd afgegeven. Ook de provincie is gevoelig voor economische belangen en probeert dan samen met de aanvrager tot een oplossing te komen.

3.4 Grondmobiliteit

In de grondmarkt is de term 'warme grond' gebruikelijk om aan te geven dat een stuk grond in de toekomst mogelijk een bouwbestemming krijgt voor wonen of werken. De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) geeft in een eigen analyse aan dat projectontwikkelaars de belangrijkste spelers in het buitengebied zijn en dat hun werkzaamheden prijsopdrijvend zijn (NVM, 2003). De vraag is of de projectontwikkelaars zelf ook degene zijn die ervoor zorgen dat de grond van bestemming verandert, of dat deze alleen inspelen op besluiten van de overheid.

Uit interviews blijkt wel een beeld te bestaan van de rol van projectontwikkelaars. De VROM-inspectie schetst de situatie als volgt: de toename van de verstening in het landelijk gebied heeft voor Noord-Brabant het gevolg dat de provincie inzet op het remmen van verstening in landelijke gemeenten, om zo uitbreidingsmogelijkheden te bieden aan de stedelijke regio's. De provincie en de VROM-inspectie houden vervolgens strak vast aan afspraken over bouwvolumes en handhaven strikt. Dit schrikt projectontwikkelaars af, omdat zo geen warme grond wordt gecreëerd (interview VROM-inspectie). Projectontwikkelaars kopen voornamelijk 'warme grond' en zijn daarmee dus niet de grootste drijvende kracht achter de locatiekeuze voor verstening. Zij volgen gemeenten en zijn niet de veroorzakers van verstening. In het verleden werd dit beleid ook gedragen door het 'groene front', een stevige coalitie tussen de landbouw (die het landelijke gebied exclusief wilde houden voor de landbouw) en de grote steden (die in de eigen steden wilden bijbouwen). Met de veranderde positie van de Nederlandse landbouw verzet de landbouw zich niet meer tegen de verstedelijking en is de kracht van de agrarische sector als tegenwicht afgenomen. Industrialisatie en schaalvergroting van de landbouw zorgt voor verdere verstening op de bouwpercelen, dus voor de toename bebouwing. De enige tegenmacht voor verstening in het landelijke gebied komt momenteel van de vijf grote gemeenten in Noord-Brabant (VROM-inspectie).

In het studiegebied van de gemeenten Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode zijn grondtransacties geanalyseerd om een kwantitatief inzicht te krijgen in de rol van 'warme grond' voor de bouwactiviteiten in het gebied. Omdat de definitieve keuze voor de drie gemeenten ten tijde van de analyse nog niet bekend was, zijn ook de gemeenten Sint-Michielsgestel en Veghel meegenomen in de analyse.

LEI - Wageningen UR heeft gegevens verstrekt van de gemeenten Sint-Oedenrode, Boxtel, Schijndel, Sint-Michielsgestel en Veghel³. Het betreft percelen in transacties over de periode van begin 1998 tot medio 2003 (vòòr 1998 waren er nog geen perceelscoördinaten verwerkt

³ Met dank aan Jan Luijt en Marcel Betgen van het LEI.

in het Infogroma-bestand, en de data zijn alleen geleverd en verwerkt tot medio 2003). In eerdere studies zijn op basis van dezelfde bestanden, maar dan over de periode 1998-2001, gegevens voor heel Nederland geanalyseerd (De Regt 2003, Veeneklaas *et al.*, 2004). Deze dienen hier als vergelijkingsmateriaal.

In de periode 1998 tot medio 2003 is in de genoemde vijf gemeenten van Midden-Brabant 5200 hectare verhandeld. Als we dit omrekenen naar een jaarlijks gemiddelde en afzetten tegen de totale oppervlakte landelijk gebied van deze gemeenten, dan komt de grondmobiliteit hiermee op 3,41% per jaar.

Grondtransacties van boeren, burgers en kleine bedrijven

Het aandeel agrarische aan- en verkopen betreft 25% van het totaal aantal verhandelde hectares grond, terwijl dat in heel Nederland 42% is. In Midden-Brabant is relatief veel grond van particulieren en mogelijk ex-boeren naar agrariërs gegaan: 16%, terwijl dat in geheel Nederland slechts 8% was. Dit wordt mede veroorzaakt door het grote aantal particulieren met een agrarische achtergrond op het platteland van Midden-Brabant. Zo is volgens Wethouder Van den Oetelaar van Boxtel 30% van het buitengebied van Liempde in handen van particulieren.

Het aandeel particulieren dat grond van agrariërs heeft gekocht is in Midden-Brabant (6%) weer kleiner dan in heel Nederland (9%). Dit heeft wellicht deels met het landschap en met de cultuur te maken. In Midden-Brabant kopen stedelingen vaak alleen de boerenwoning over, vaak inclusief een kleine huiskavel. Andere percelen worden verkocht aan boeren (er is in Brabant wel een sterke link tussen plattelandsbewoners en boeren). In de meeste andere gebieden van Nederland, en zeker in grootschalige weidegebieden, zijn de percelen veel groter en kopen stedelingen vaak ook een perceel bij de woonboerderij.

Ook niet-agrarische bedrijven en onroerendgoedhandelaren leveren in Midden-Brabant relatief meer grond aan de landbouw dan in geheel Nederland. Dit heeft wellicht weer te maken met het feit dat Brabantse boeren vaak niet-agrarische nevenactiviteiten hebben en dat de relaties met niet-agrarische bedrijven veel sterker zijn. We vinden hier ook veel familietransacties. Exclusief de transacties waarvoor de rechtsvorm niet is ingevuld, komen we op een totaal van 14% familietransacties voor alle categorieën samen, waarmee 29% van het verhandelde areaal is gemoeid (in Nederland als geheel betreft het 18-25% van het verhandelde areaal; Luijt, 2002).

Niet-agrarische bedrijven hebben in Midden-Brabant relatief veel grond verworven, zowel van boeren als particulieren en andere niet-agrarische bedrijven. Twee grote transacties vallen op: 40 hectare ten noorden van Boxtel is verworven door een rechtskundig adviesbureau, en 35 hectare langs de Dommel (de Heult) door een administratiekantoor of financiële BV.

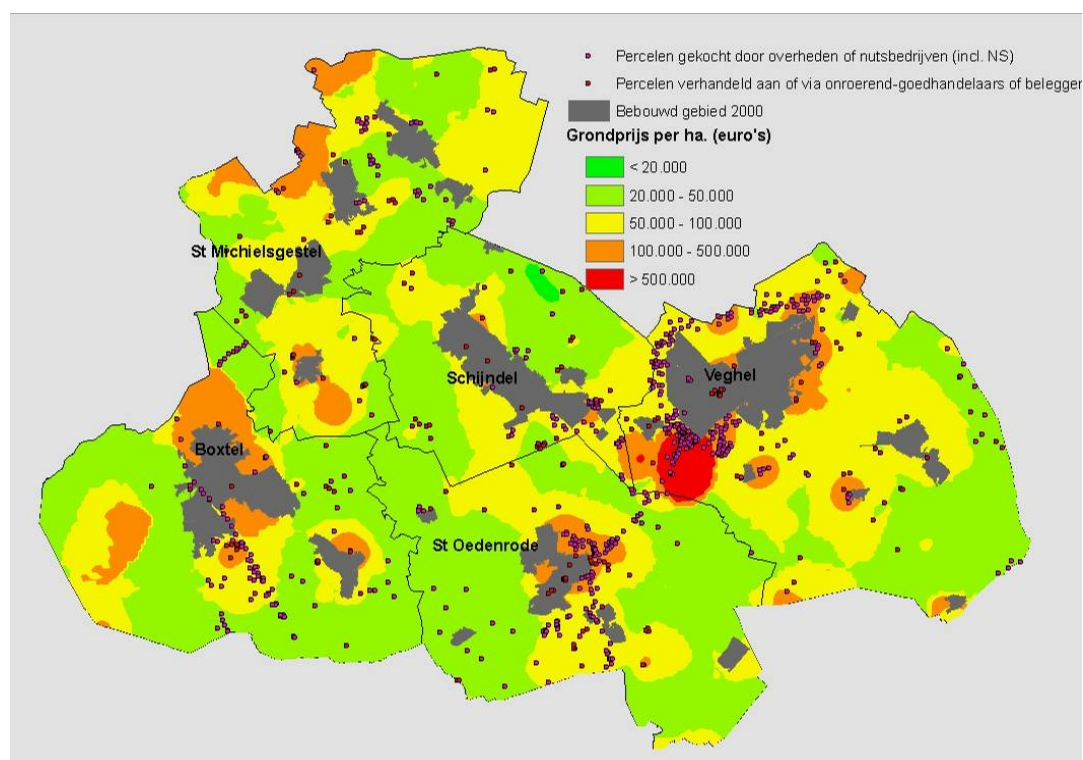
Aankopen van onroerendgoedhandelaren en overheden

Onroerendgoedhandelaren hebben in Midden-Brabant een aanzienlijke hoeveelheid grond verhandeld: 8% van de totale handel is verkocht of aangekocht door onroerendgoedhandelaren, terwijl dat voor Nederland als geheel maar 4% betreft (hoewel deze percentages niet geheel vergelijkbaar zijn; zo is het percentage voor heel Nederland niet gecheckt op naam, maar alleen via LISA SBI-code). Zij verkochten vooral veel grond onderling, tussen handelaren. Het betreft hier vaak lokale regionale handelaren of beheersmaatschappijen (bijv. uit Best, Veghel, Erp of Den Bosch); grote spelers zoals Fortis, pensioenfondsen en projectontwikkelaars zijn weinig actief in dit gebied. In andere delen van Nederland zijn vooral financiële instellingen meer geïnteresseerd in landbouwgrond als vorm van belegging. Dit werd door geïnterviewde boeren verklaard uit het feit dat de percelen in Midden-Brabant veel te

klein zijn om interessant te zijn voor de grote financiële beleggers. Onroerendgoedhandelaren in Midden-Brabant kopen relatief veel grond van boeren en particulieren. De aankopen van onroerendgoedhandelaren bevinden zich zowel in de dorpen als in het buitengebied. Qua oppervlakte wordt in en bij de dorpen meer grond aangekocht dan in het buitengebied.

Overheden hebben in het studiegebied meer grond aangekocht dan onroerendgoedhandelaren. Dat is in overeenstemming met het landelijke beeld. Het zijn vooral particulieren die grond aan de overheden verkochten. Het gaat in het studiegebied vooral om aankopen voor de aanleg van infrastructuur, maar ook om enkele bouwlocaties.

Bij de locatie van overheidstransacties vallen twee dingen op (zie figuur 9). Ten eerste zijn er veel infrastructurele aankopen, bijvoorbeeld langs de A50 bij Veghel en Sint-Oedenrode, langs de spoorlijn Eindhoven-Den Bosch, en langs enkele binnenwegen (bijvoorbeeld langs het Wilhelminapark aan de Gestelseweg). Ten tweede zijn er veel aankopen van gemeenten voor uitbreidingslocaties, vooral bij Veghel (oksel A50-N265 en De Doornhoek), Sint-Oedenrode (Heikant) en in mindere mate Schijndel (bedrijventerreinen).



Figuur 9. Grondtransacties (van overheden en ontwikkelaars) en grondprijzen in de vijf onderzochte gemeenten.

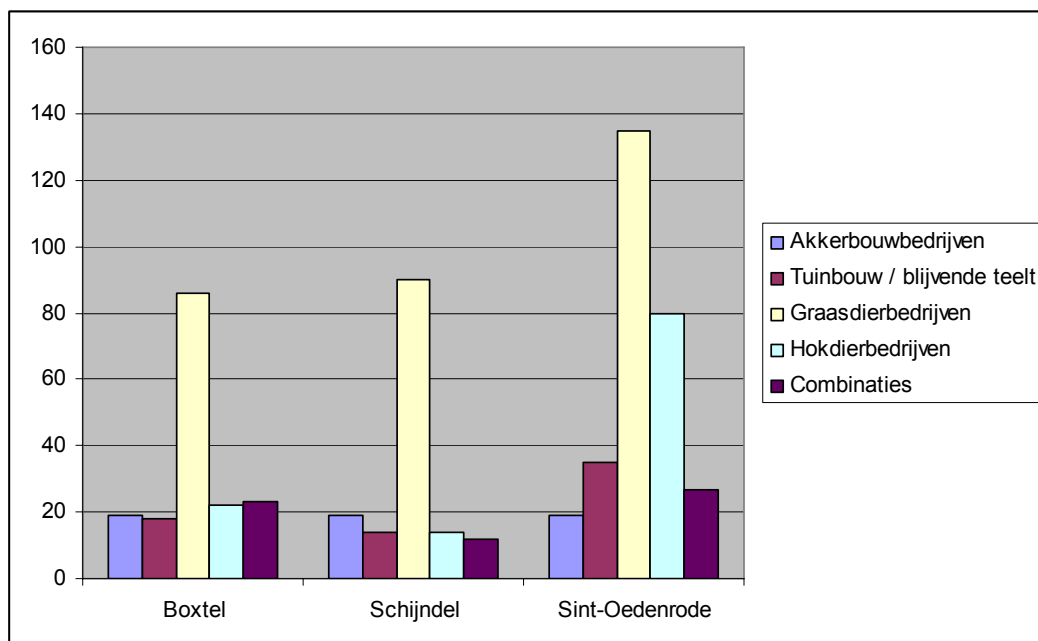
Deelconclusie grondtransacties

Analyse van de grondtransacties levert geen aanwijzingen op dat in het buitengebied handel in 'warme' grond de ruimtelijke ordening sterk beïnvloedt. Langs dorpsranden en infrastructuur wel, maar veelal nadat bouwplannen van gemeenten bekend zijn. Als de transactiegegevens gecombineerd worden met de uitspraken uit de interviews lijkt het waarschijnlijk dat de planologische duidelijkheid ervoor zorgt dat het gebied niet interessant is voor speculatie door projectontwikkelaars. Alleen als er een bestemming is aangewezen en er door de overheden dus 'warme' grond is gecreëerd, wordt hierop ingespeeld door projectontwikkelaars, die op die manier een rol willen spelen bij de inrichting van het gebied.

3.5 Zelfbinding en bestuurscultuur

Zoals in paragraaf 2.7 is beschreven, is de bouwaanvraag niet de eerste stap bij de realisatie van een bouwinitiatief. Om te bepalen of er sprake is van zelfbinding zouden ook de initiatieven die nog niet in de formele fase zijn gekomen onderzocht moeten worden. In deze studie is naar die niet-formele fase geen onderzoek gedaan. Wel is uit de interviews gebleken dat alle drie de gemeenten te maken hebben met initiatiefnemers die bij de gemeente informeren naar de mogelijkheden om te bouwen in het buitengebied. Vooral verzoeken voor het vestigen van een nieuw bouwblok sneuvelen in deze initiatieffase. Dit kan toegeschreven worden aan de planologische duidelijkheid van het restrictieve beleid rondom nieuwe bouwblokken.

De drie gemeenten verschillen sterk in samenstelling van landbouwbedrijven. Sint-Oedenrode is de gemeente met het grootste aantal bedrijven met intensieve veehouderij, Schijndel heeft het laagste aantal van dit type bedrijven (zie figuur 10).



Figuur 10. Aantal landbouwbedrijven per type en per gemeenten voor 2005. Bron: CBS Statline.

Het verschil in landbouwkundige samenstelling geeft ook in het soort initiatieven een verschil te zien tussen de gemeenten. In Sint-Oedenrode en Boxtel zijn veel vergunningaanvragen om bestaande agrarische bedrijven uit te breiden, met de nadruk op schuren voor bijvoorbeeld varkens en kippen. Er zijn echter geen cijfers over een verdeling van het type bouwaanvragen per gemeente beschikbaar. Bij de gemeente Sint-Oedenrode blijkt de informatie over bouwaanvragen te bestaan uit een papieren administratie, waaruit niet direct opgemaakt kan worden of een bepaalde aanvraag er een in het buitengebied betreft, noch of de aanvraag wel of niet verleend is.

In alle drie de gemeenten is sprake van een toenemend aantal verzoeken om in Voormalige Agrarische Bestemmingen (VAB's) nieuwe activiteiten te ontplooiën. Het gaat hier zowel om aanvragen voor de (her)bouw van woonhuizen als om niet-agrarische bedrijven zoals maneges of campings. Deze nieuwe initiatieven worden vaak afgewezen op basis van de strikte regels zoals die vanuit het streekplan overgenomen zijn in de bestemmingsplannen.

Deelconclusie zelfbinding en bestuurscultuur

Uit het onderzoek van During *et al.* (2000: p338) blijkt dat in alle gemeenten initiatieven voor bouwen in het informele traject zijn gestopt tengevolge van het restrictief beleid, waarmee sprake is van zelfbinding. Hoewel er in Boxtel, Schijndel en Sint-Oedenrode geen apart onderzoek verricht is naar zelfbinding bevestigen de interviews dat initiatiefnemers wel proberen om een vergunning te krijgen voor bijvoorbeeld het oprichten van een nieuw bouwblok. Door de planologische duidelijkheid in de bestemmingsplannen rondom het vestigen van nieuwe bouwblokken worden deze verzoeken in de initiatieffase al afgekeurd. Wel is er een toenemende druk op de drie gemeenten om op bestaande locaties (bouwblokken) meer niet-agrarische ontwikkelingen toe te staan, zoals het neerzetten van bebouwing voor paardenhouderijen en campings.

3.6 Verlening van de bouwvergunning

Benutting van de beleidsruimte

Uit het archiefonderzoek en de interviews blijkt dat de geboden ruimte om te bouwen op bestaande bouwblokken tot de uiterste grens wordt benut. Vaak wordt geprobeerd om deze grens te overschrijden, wat in een aantal gevallen tot handhavingszaken heeft geleid waar ook de VROM-inspectie bij betrokken is. Dat geldt zowel voor agrarische als niet agrarische bestemmingen.

De wethouder van de gemeente Schijndel geeft aan dat mensen altijd de grenzen opzoeken. Hij vertelde dat in het bestemmingsplan woningen een inhoud van maximaal 500 m³ mochten hebben. Bij deze bepaling hoorde een mogelijkheid voor het College van Burgemeester en Wethouders om ontheffing te verlenen tot 600 m³. In de praktijk bleek dat elke bouwaanvraag al uitging van die 600 m³.

Nieuwe bouwblokken

Uit onze studie blijkt dat in de onderzochte periode wel nieuwe bouwblokken zijn ontstaan. De onderzochte gevallen zijn echter zonder uitzondering het gevolg van de ruilverkaveling Sint-Oedenrode of de aanleg van de snelweg A50, waardoor agrarische bedrijven uitgeplaatst moesten worden. Bij de aanleg van de nieuwe erven is rekening gehouden met de landschappelijke zones uit streek- en bestemmingsplannen.

Economisch belang

Uit de archiefstukken van de verleende vergunningen wordt duidelijk dat de gemeenten vaak bereid zijn mee te denken met de initiatiefnemer. Dit leidt soms tot een verandering van het standpunt van de gemeenten. Een afgekeurd verzoek wordt dan na overleg en aanpassing toch goedgekeurd. Uit de onderzochte archiefstukken blijken de volgende redenen gebruikt te worden om af te wijken van het bestemmingsplan:

- De noodzaak tot het verplaatsten van bedrijven door de aanleg van een rondweg, de A50 of de ruilverkaveling;
- Economisch belang; het voortbestaan van een bedrijf komt in gevaar als de vergunning wordt geweigerd.

Het economische belang van grote bedrijven (zowel agrarisch als niet-agrarisch) blijkt zwaar te wegen bij de keuze om wel of geen vergunning te verlenen. Omdat niet-agrarische bedrijven in het bestemmingplan weinig uitbreidingsmogelijkheden hebben komen deze vaker in aanmerking voor een Artikel 19 procedure, als de gemeente het economische belang zwaar acht. Het gaat dan vaak om bedrijven die al decennia lang in het buitengebied gevestigd zijn

en keer op keer uitgebreid hebben. De mogelijkheid om deze bedrijven uit te plaatsen naar een bedrijventerrein is blijkbaar niet voldoende reden voor de gemeenten om de vergunning te weigeren. In de interviews wordt aangegeven dat de druk vanuit de Gemeenteraad op het College van Burgemeester en Wethouders in deze gevallen groot is, gezien het werkgelegenheidsbelang voor de gemeente. Zo kan het voorkomen dat een bedrijf te groot is om op het lokale bedrijventerrein uitgeplaatst te worden, zodat deze naar een bedrijventerrein van bijvoorbeeld een andere gemeente verplaatst zou moeten worden, met lokaal verlies van werkgelegenheid tot gevolg.

Een dergelijke situatie doet zich voor in de gemeente Schijndel. Een niet-agrarisch bedrijf heeft al sinds de jaren zeventig een legale vergunning in het buitengebied van Schijndel. Het economisch succesvolle bedrijf heeft al zo vaak uitbreiding aangevraagd en verkregen dat de totale omvang groter is dan het toegestane oppervlak op het lokale bedrijventerrein in Schijndel. De gemeente is onzeker of de provincie mee zou willen werken aan een uitplaatsing naar het bedrijventerrein of dat het bedrijf gedwongen zou worden om bijvoorbeeld naar het bedrijventerrein van Veghel te verhuizen, waar deze omvang wel is toegestaan. Dit zou voor de gemeente Schijndel een verlies aan werkgelegenheid betekenen.



Figuur 11. Voorbeeld van een uitbreiding van een niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied van Schijndel.

Omdat geen onderzoek is gedaan naar afgewezen vergunningaanvragen is het niet goed mogelijk in te schatten in hoeveel gevallen de natuur- en landschapswaarden van doorslaggevend belang zijn geweest bij het weigeren van een vergunning. Wel kan op basis van de toename van de bebouwing (zie paragraaf 3.2) worden geconstateerd dat er niet of nauwelijks uitbreiding van bebouwing heeft plaatsgevonden in de begrensde Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Er is eerder sprake van veel afbraak in de EHS.

Deelconclusie economisch belang

In het onderzoek is duidelijk geworden dat zowel provincie als gemeenten bereid zijn om af te wijken van hun doelstellingen die in de ruimtelijke plannen gesteld zijn, wanneer er economische belangen in het spel zijn.

Welstand

In de archieven is vaak een advies van de welstandscommissie terug te vinden. In de gevallen waar wel om een welstandsadvies is gevraagd blijkt soms dat de welstandscommissie haar advies herziet. Onderstaande passage komt uit een advies van de welstandcommissie over de bouw van een stal voor een intensieve veehouderij:

“De commissie heeft ernstige bezaren tegen de schaal van de bedrijfsruimte in relatie tot de landelijke omgeving. Naar de mening van de commissie is dit ontwerp te grofschalig en industrieel van karakter in het open landschap van het buitengebied”.

Ook een tweede herzien ontwerp keurt de commissie af. Pas de derde keer gaat de commissie akkoord; het plan is echter slechts minimaal aangepast. De gerealiseerde stallen voor intensieve veehouderij liggen binnen 100 meter van de Dommel, in een zone die ook in het bestemmingsplan als landschappelijk waardevol is opgenomen. Het bouwblok in het bestemmingsplan biedt de ondernemer echter de ruimte om deze uitbreiding aan te vragen. Inmiddels heeft dezelfde ondernemer zich aangemeld voor uitplaatsing, omdat het gebied is aangewezen als extensiveringsgebied in het kader van de reconstructie varkenshouderij.

Deelconclusie verlening bouwvergunning

De doorwerking van het rijksbeleid via streekplan naar bestemmingsplan buitengebied is effectief geweest. Er zijn nauwelijks nieuwe bouwblokken ontstaan in het buitengebied (alleen door ruilverkaveling en de aanleg van de A50).

De geboden ruimte op bestaande bouwblokken is en wordt vaak tot de uiterste grens benut, waarbij regelmatig handhavend ingrijpen van de gemeente noodzakelijk is om overtreding van de voorschriften te voorkomen. Duidelijk is dat een verleende vergunning een bijna onomkeerbaar proces tot gevolg heeft en dus vele decennia lang gevolgen kan hebben; dat geldt met name in het geval van niet-agrarische bedrijven. Eenmaal verleende rechten in combinatie met economische belangen maken het voor gemeenten moeilijk om aanvragen voor uitbreidingen af te wijzen.

3.7 Handhaving

Uit de interviews met ambtenaren blijkt dat de aandacht voor handhaving bij gemeenten, provincie en VROM-inspectie de laatste tien jaar toegenomen is. Ook in de media is er veel aandacht voor geweest, onder andere door een journalist van het Brabants Dagblad. Deze journalist heeft een serie artikelen uitgebracht over bouwen in het buitengebied onder de kop 'boven de wet'.

Net als de VROM-inspectie zelf geeft ook de provinciale medewerker aan dat de VROM-inspectie strenger is geworden, bijvoorbeeld door de bezoeken aan de gemeenten. Er is meer aandacht gekomen voor handhaving, te beginnen onder minister De Boer en sterk benadrukt door voormalig VROM-minister Pronk. In die tijd heeft de inspectie een duidelijker rol gekregen.

De provincie gaat uit van handhaving door gemeenten. Ook provinciale medewerkers signaleren soms overtredingen en nemen dan contact op met de betreffende gemeente. “We

hebben ook wel eens iets laten stilleggen”, vertelt een medewerker van de provincie. “Wanneer we een Artikel 19 binnen krijgen of een ontwerp-bestemmingsplan, dan willen we wel eens kijken hoe de situatie er voor staat en soms zijn ze dan al bezig”.

De handhavende bevoegdheden liggen bij gemeenten en provincies. De VROM-inspectie heeft alleen een toezichthoudende taak op de naleving van deze handhaving. Desondanks bekritiseert een medewerker van de provincie de VROM-inspectie als volgt:

“De handhaving vindt plaats bij de provincie en de gemeenten, terwijl de Handhavende bevoegdheden zitten bij de VROM-inspectie. Eigenlijk is het heel vreemd dat het bij het rijk zit, want het rijk zit op een heel grote afstand en heeft ook niet veel met de regio”.

“De VROM-inspectie en haar voorloper de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO) heeft sinds het begin van haar bestaan het motto ‘geen onnodige bebouwing in het buitengebied’, aldus één van haar medewerkers. Het houvast hiervoor is het door het rijk geaccordeerd streekplan van Noord-Brabant. Maar in deze tijd is het niet meer het goede antwoord, nu de hoofdfunctie landbouw in transformatie is. Polderen is een veel gebruikt middel. “Dit functioneerde goed omdat er een gezamenlijk belang werd onderkend en dan kan je er gezamenlijk uitkomen”, aldus de VROM-inspectie. Het platform hiervoor is de Provinciale Planologische Commissie (PPC).

“De VROM-inspectie heeft naar eigen zeggen een waakhondfunctie die bestaat uit het tegengas geven wanneer de provincie ‘dreigde af te glijden’ vanwege het polderen of vanwege de historisch-culturele achtergronden”, aldus de VROM-inspectie. Het is hun rol om gewetensvragen op tafel te leggen.

Hoewel ze “inspectie” heten voelen zij zichzelf meer bemiddelaars en onderhandelaars, die slechts een enkele keer gebruik maken van hun wettelijke interventie-instrumentarium. Dit allemaal met als belangrijkste doel het niet laten ‘opzwellen’ van kleine kernen.

In de tijd van Pronk werd deze handhavende taak ten aanzien van bestemmingsplannen zwaarder aangezet. Hierdoor veranderde ook de positie van de VROM-inspectie. Ze werden een ‘tegenpartij’ die er niet meer bij hoorde in het overlegcircuit.

De signalering in Schijndel gebeurt door één gemeentelijke opsporingsambtenaar. De wethouder geeft aan dat er sprake is van actieve handhaving. ‘Dat betekent dus ook dat men in het gebied rondrijdt. “En de mensen in de gemeente weten inmiddels dat handhavingzaken die gestart worden, ook doorgezet worden”, aldus de wethouder.

Een voorbeeld is een handhavingzaken in Schijndel waar een uitbreiding van een manege onder dwang is afgebroken, omdat geen vergunning was verleend. Ook bij een woonhuis in Schijndel, waar het bouwvolume overschreden was, is een handhavingzaken begonnen. De inhoud van de woning is teruggebracht naar de vergunde inhoud onder dwang van de gemeente. De gemeenten geven aan dat zij dit soort gevallen handhaven om duidelijk te maken dat het ernst is met de handhaving van de regels, dat ze hiermee duidelijkheid naar nieuwe initiatiefnemers beogen, en dat overtredingen van het bestemmingsplan niet getolereerd worden.

De visie van de betrokken wethouder in Boxtel is dat doorpakken de beste strategie is bij handhaving. Er worden dwangsommen opgelegd en ook geïnd. Hierdoor heeft de gemeente zelfs een compliment gekregen van de VROM-inspectie, aldus de wethouder. Hij geeft aan dat de handhaving wel een grote sociale en maatschappelijke druk met zich meebrengt.

Een medewerker van de gemeente Sint-Oedenrode geeft aan dat de gemeente geregeld procedures voert met dwangsommen. Overtreding wordt dan ongedaan gemaakt, bijvoorbeeld door sloop.

Deelconclusie handhaving

Geïnterviewden op provinciaal en gemeentelijk niveau geven aan dat de handhaving versterkt is in de laatste 10 jaar. De handhaving heeft er ook toe geleid dat gebouwen verkleind of afgebroken moesten worden (zie Kader 4). De geïnterviewden geven ook aan dat strenge handhaving voorbeeldstellend werkt. De geboden ruimte op bestaande bouwblokken is en wordt vaak tot de uiterste grens benut. Uit de interviews en het archiefonderzoek blijkt dat de grens ook regelmatig wordt overschreden, waarbij regelmatig handhavend ingrijpen van de gemeente noodzakelijk is om overtreding van de voorschriften te voorkomen. Cijfers hierover zijn niet beschikbaar.

Kader 4. Autobedrijf Van de Wal roept gemeenteraad Schijndel te hulp

Het autobedrijf Van de Wal poogt via de Schijndelse gemeenteraad een doorbraak te forceren in het zich al jaren voortslepende conflict met het college van B&W over de toekomst van de sloperij. Het bedrijf vraagt ruimte in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied om een 1350 vierkante meter grote loods op zijn terrein aan de Landingsweg te kunnen bouwen. Volgens Van de Wal is die loods dringend nodig om zijn bedrijf op een fatsoenlijke manier te kunnen runnen.

In het nog geldende bestemmingsplan mag een sloperij niet meer dan 300 m² meter bebouwing hebben. Tegen de loods met overkapping van 500 m² die Van de Wal illegaal heeft bijgebouwd, wordt opgetreden. Via een dwangsom van 100.000 euro wil de gemeente sloop afdwingen. Van de Wal verzet zich hiertegen bij de rechter. Ook loopt nog een procedure tegen weigering van een vrijstelling voor de loods van 1350 m². Bovendien verlangt Van de Wal schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen tegen hem.

Kern van het conflict is volgens zijn advocaat I. Roorda dat het Schijndelse bestuur toezeggingen niet nakomt die het in het verleden aan Van de Wal heeft gedaan. Het wil inmiddels dat de sloper zich verplaatst naar het industrieterrein Duin en heeft hem een kavel van 5000 m² te koop aangeboden. "Dat is niet te betalen, omdat daar geen enkele tegemoetkoming tegenover staat. Terwijl Van de Wal zijn sloperij aan de Landingsweg inlevert en op Duin geheel opnieuw moet beginnen. Dit lijkt nergens naar." Roorda stelt vast dat de gemeenteraad door B. en W. volledig buiten deze kwestie wordt gehouden. "Om dat te doorbreken, schakelen wij nu de politiek in." De provincie wil Van de Wal een milieuvergunning aan de Landingsweg geven. Hiertegen bestaan bezwaren.

Brabants Dagblad, 22 september 2005

3.8 Nieuwe ontwikkelingen

Veranderend ruimtegebruik

Ondanks dat de aandacht voor handhaving in het buitengebied zowel door gemeenten als door provincies en de VROM-inspectie in het laatste decennium is versterkt, loopt het beleid achter de ruimtelijke ontwikkelingen aan. Met de beleidscyclus van streek- en bestemmingsplannen, die eens in de tien jaar verschijnen, is het onvermijdelijk dat er in de tussenliggende periode ontwikkelingen ontstaan in het buitengebied die nog niet in het beleid verankerd waren.

Een opvallend voorbeeld van de laatste tien jaar is de grote toename van het aantal paardenhouders, zowel particulier als in de vorm van fokkers en maneges. Andere voorbeelden zijn de snelle ontwikkelingen in de boomteelt en de glastuinbouw. Verder vragen recreatieve functies zoals campings steeds meer ruimte voor bijvoorbeeld slechtweer-

accommodaties. Ook het grote aantal Vrijkomende Agrarische Bestemmingen (VAB's) is een ontwikkeling waarmee in de streek- en bestemmingsplannen nog weinig rekening gehouden is.

Volgens de geïnterviewden zijn in de toekomst de volgende ruimtelijke ontwikkelingen te verwachten⁴:

- Er blijft een grote druk om meer functies in het buitengebied toe te staan, ook vanuit de gemeenteraad, bijvoorbeeld in de discussies over Vrijkomende Agrarische Bestemmingen (+/-);
- Gemeenten staan verdichting van de lintbebouwing meer toe (-);
- Er mogen zich meer niet-agrarische bedrijven in het buitengebied vestigen:
 - Groen: landschapsarchitectenbureau;
 - Grijs: grondverzet (+);
- Bedrijfsgebouwen worden afgebroken in ruil voor groter bouwvolume particuliere woonhuizen (+);
- Paardenhouderijen bepalen het aanzien in kernrandzones door grote schuren (-);
- Veel nieuwbouw op agrarische erven door schaalvergroting en omschakeling (-);
- Grootschalige glastuinbouw zal verdwijnen naar concentratiegebieden (+);
- Halfoverdekte vollegronds groenteteelt zal toenemen (-);
- Boomkwekerijen breiden zich uit, ook in cultuurhistorisch waardevolle gebieden (-);
- In sommige delen van het studiegebied zal het onderhoud en de landschapselementen worden versterkt (+);
- In andere delen van het studiegebied zullen ook landschapselementen worden opgeruimd, vanwege vrees voor planologische schaduwwerking (-);
- Een deel van de niet-agrarische bedrijven groeit uit tot ongekende grootte (-);
- Het planologisch regime is in het streekplan nu strenger dan in de Nota Ruimte (-);
- De afweegbare verstedelijkingsruimte in het nieuwe streekplan maakt meer verstedelijking mogelijk dan de bouwvolumeafspraken die vroeger werden gemaakt (-).

Reactief beleid provincies en gemeenten

Omdat streek- en bestemmingsplannen slechts één keer in de tien jaar vernieuwd worden, kan dit leiden tot ongewenste verstening, die niet met dit vigerende instrumentarium voorkomen kan worden. Voorbeelden zijn de vele paardenbakken of aanvragen voor slechtweeraaccommodaties voor kleine campings of paardenhouderijen. Verouderde bestemmingsplannen geven vaak ruimte aan deze ontwikkelingen, al is de beleidslijn in het nieuwe streekplan anders. In dit onderzoek zijn geen kwantitatieve gegevens over deze ontwikkelingen verzameld.

Voor provincies en gemeenten is het moeilijk om de dynamische ruimtelijke ontwikkelingen die tot verstening leiden in het landelijke gebied in heldere beleidsafspraken te vatten, omdat het beleid hier onvoldoende op anticipeert en dus altijd te laat reageert.

De provincie Noord-Brabant speelt op de nieuwe ontwikkelingen in door nota's uit te brengen met nieuwe richtlijnen. De provincie heeft hiervoor aanvullingen en verduidelijkingen op het streekplan uitgebracht:

- Reconstructie varkenshouderij;
- Toename bouwaanvragen voor de paardenhouderij;
- Boomteelt in relatie tot cultuurhistorie en aardkunde;
- Teeltondersteunende voorzieningen.

⁴ De bijgevoegde waardering van de ontwikkelingen is gebaseerd op een eenzijdige inschatting van de gevolgen voor het landschap. Bedrijfseconomische baten of geluk van mensen is bijvoorbeeld buiten beschouwing gebleven.

Zo is een beleidsnota teeltondersteunende voorzieningen in de land- en tuinbouw uitgebracht in 2003. De vraag is of de ontwikkelingsplanologie zoals deze beschreven wordt in de Nota Ruimte beter kan anticiperen op nieuwe ruimtelijke vragen en ontwikkelingen.

Versoepeling Artikel 19

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hebben in mei 2006 een regeling vastgesteld om gemeenten meer ruimte te geven om af te wijken van het bestemmingsplan, zowel in de bebouwde kom, op bedrijventerreinen, als in het buitengebied. In het buitengebied gaat het om de verruiming van de mogelijkheden voor het uitbreiden van bebouwing voor burgerwoningen en verbrede landbouw.

Voorbeelden zijn dat het voor paardenhouderijen mogelijk is om zonder tussenkomst van de provincie en in strijd met het geldende bestemmingsplan een vergunning te verlenen voor het plaatsten van een bedrijfsgebouw, mits hiermee de omvang van het bouwblok niet groter wordt dan 1,5 hectare. Het is onduidelijk hoe groot de gebouwen mogen zijn op dit bouwblok.

Voor de nevenfunctie verbrede landbouw geeft de provincie de gemeente de bevoegdheid om bouwvergunningen te verlenen voor bijgebouwen met een totale omvang van 500 m². Het is onduidelijk hoe gemeenten met deze geboden ruimte om zullen gaan.

Deelconclusie nieuwe ontwikkelingen

Door het grote aantal Voormalige Agrarische Bestemmingen en de maatschappelijk druk versnellen een aantal nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied. Vooral meer burgerwoningen in combinatie met bijvoorbeeld paardenhouderij is een ontwikkeling die in het streekplan van 1992 nog niet was voorzien. Hierdoor lopen veel bestemmingsplannen achter op de huidige situatie, want ze worden immers slechts één keer in de tien jaar vernieuwd. De provincie Noord-Brabant heeft inmiddels de gemeenten de mogelijkheid gegeven om zonder tussenkomst van de provincie vergunningen af te geven voor bouwwerken die verbonden zijn aan deze nieuwe ontwikkelingen.

Ondanks dat de aandacht voor handhaving in het buitengebied zowel door gemeenten als door de provincie en de VROM-inspectie in het laatste decennium is versterkt, loopt het beleid achter de ruimtelijke ontwikkelingen aan, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de snelle groei van de paardenhouderij, vollegrondsteelt, boomteelt, glastuinbouw, campings en slechtweeraccommodaties op recreatieterreinen. De versoepeling sinds mei 2006 van Artikel 19 door GS van de provincie Noord-Brabant kan een versneller van verstening zijn, al zal de praktijk dit nog moeten bewijzen.

3.9 Voorspellers van verstening

Volgens de respondenten van de VROM-inspectie is de ruimte die in beleidsplannen wordt geboden voor de functie wonen de belangrijkste voorspeller van verstening in het buitengebied. De reconstructieplannen dragen daar sterk aan bij. Wonen wordt daar ook gerelateerd aan het toekomstig stankbeleid. Hoe minder agrarisch wordt bestemd, hoe meer zal worden toegestaan. Voor economische dragers zal het recreatieve element toenemen.

Volgens een respondent van de provincie Noord-Brabant zijn uitwerkingsplannen en beleidsnota's de beste voorspellers van verstening van het buitengebied. Daarbij is het van belang te weten wat een landbouwontwikkelingsgebied en een extensiveringsgebied is in relatie tot verstening. Ook termen als een intensief recreatief gebied hebben betekenis voor verstening.

Uit de antwoorden van de respondenten van de VROM-inspectie en van de provincie Noord-Brabant wordt de maakbaarheidsgedachte om verstening tegen te kunnen gaan met overheidsbeleid duidelijk. Hiertegenover staat het gegeven dat allerlei ruimtelijke ontwikkelingen worden gesignaleerd waar het beleid te laat vat op krijgt.

Beleidsnota's en uitwerkingsplannen bieden ruimte voor verstening in het buitengebied. De reconstructieplannen dragen daar sterk aan bij. Wonen wordt daar ook gerelateerd aan het toekomstig stankbeleid. Voor economische dragers zal het recreatieve element toenemen en daarbij de verstening.

Verder kan het alleen toestaan van particuliere bebouwing in het buitengebied bescherming bieden tegen nog verdergaande verstening door bedrijven. Bedrijven toelaten in het buitengebied kan een explosieve verstening betekenen, afhankelijk van het type bedrijven. Agrarische bedrijven zijn enerzijds oorzaak van verstening als het gaat om bedrijfsgebouwen. Anderzijds zijn zij remmers van verstening als het gaat om nieuwe woningen.

Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen die gestuurd worden vanuit het streek- en bestemmingplan.

Tabel 2. Ontwikkelingen waar beleid op stuurt via streek- en bestemmingsplannen

Wonen	Ontwikkelingslokaties voor geconcentreerde woningbouw; Herbouw oudere gebouwen met vaak een afbraakregeling voor schuren e.d.; Paardenbakken; Schuren bij woningen.
Landbouw	Uitplaatsing vanwege aanleg infrastructuur (A50) of landinrichting; Agrarische bebouwing voor uitbreiding gangbare landbouw. Agrarische vervanging/ lichte uitbouw bij verbrede landbouw, boomkwekerijen; Vollegronds groente teelt; Paardehouderij/fokkerij; Caravanstallingen.
Recreatie	Golfbanen; Het uitplaatsen van sportterreinen (inclusief kantines, hekwerken, parkeerplaatsen etc); Vervanging van natuurlijke grasvelden door kunstgrasvelden (verharding).
Bedrijven	Toekomstige ontwikkelingslocaties voor bedrijventerreinen; Uitbreiding van bestaande niet-agrarische bedrijven in het buitengebied; Vestiging van nieuwe niet-agrarische bedrijven.
Energie	Windturbines; Vergistinginstallaties; Biogas etc.

Deelconclusie voorspellers van verstening

De geboden beleidsruimte in bestemmingplannen blijkt volgens dit onderzoek de beste voorspeller voor verdere verstening te zijn. De geboden ruimte wordt volledig benut en het lijkt daarom waarschijnlijk dat de werkelijke vraag groter is dan het aanbod aan bouwruimte. De grootste ruimte wordt nu geboden op bestaande bouwblokken, met name voor agrarische bedrijven. Vooral het beleid voor nieuwe bouwblokken is een belangrijke voorspeller voor het verder verdichten van de verspreide bebouwing.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Wat veroorzaakt de zogenaamde verspreide, sluipende verstening in het buitengebied en in hoeverre biedt de oude WRO en het beleid (nota's maar ook de bestuurscultuur) van verschillende overheden hiervoor ruimte?

Hoofdconclusie

De zogenaamde sluipende, verspreide verstening in het buitengebied bestaat vooral uit uitbreidingen op of direct naast bestaande bouwblokken, waarvoor ruimte is geboden binnen bestemmingsplannen onder de oude WRO. Er is nauwelijks sprake van nieuwe bouwblokken, omdat de bestemmingsplannen hier geen ruimte voor bieden.

Daarmee verloopt de sluipende verstening grotendeels legaal, conform het ruimtelijk beleid, maar niet volgens de hoofddoelstelling van het rijksbeleid van de ministeries van VROM en LNV om het landschap zoveel mogelijk te behouden. Dat is de hoofdconclusie uit dit onderzoek.

Uit deze hoofdconclusie blijkt dat de verspreide, sluipende verstening in het buitengebied zich vooral voltrekt in al bestaande, oude landschapspatronen, uitbreidingen van verstening op al bestaande versteende locaties, of hier tegenaan en niet op nieuwe locaties. Het restrictieve beleid voor nieuwe bouwlocaties heeft dus goed gewerkt. Uitzonderingen van bouwen op nieuwe bouwblokken zijn uitplaatsingen in het kader van de ruilverkaveling en de aanleg van de A50.

Het oppervlak aan gebouwen in het onderzoeksgebied nam in de periode 1994 – 2003 toe met 4,4%, zowel door uitbreiding van geconcentreerde als verspreide bebouwing. Bedrijventerreinen maken 55% uit van het aangelegde areaal bebouwing. De verspreide bebouwing heeft zich vooral op bestaande bouwblokken uitgebreid, voornamelijk door de agrarische sector. Er is nauwelijks sprake van nieuwe bouwblokken. De enkele nieuwe bouwblokken zijn ontstaan als gevolg van de ruilverkaveling of de aanleg van de rijksweg A50. Naast bouw heeft ook afbraak plaatsgevonden, via verschillende sloopregelingen.

Het areaal dat ingenomen wordt door geconcentreerd bebouwing, inclusief tuinen, wegen, waterlopen etc. is in de periode 1989-2004 toegenomen met gemiddeld 18%. Dit geeft aan dat het veel uitmaakt op welke wijze de groeicijfers gepresenteerd worden. Uitgaande van de procentuele groei van uitsluitend het oppervlak aan gebouwen valt de groei uiteraard veel lager uit dan uitgaande van de groei van het totale bebouwde gebied inclusief tuinen, infrastructuur e.d.

Ook de restrictieve aanwijzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heeft gewerkt. Verscheidene erven binnen de EHS zijn verdwenen in het kader van de ruilverkaveling of de Ruimte voor Ruimte regeling. Desondanks is de netto verstening in het buitengebied in de laatste tien jaar toegenomen, zowel in de vorm van verspreide bebouwing als door de uitleg van woonwijken en bedrijventerreinen.

Bij de vergunningverlening die vooraf gegaan is aan deze verstening blijkt dat landschappelijke waarden al snel ondergeschikt worden verklaard aan het economisch of maatschappelijk belang. Dit geldt in mindere mate voor de EHS, maar vooral voor de overige gebiedscategorieën. Toch wordt ook in de EHS soms een uitzondering gemaakt, onder de voorwaarde dat er compensatie plaats moet vinden. Hierbij speelt de provincie een doorslaggevende rol.

Maatvoering, schaal en ontwerp zouden bepalend moeten zijn voor het behoud van de kwaliteiten van het landschap, maar de praktijk leert dat overwegingen van andere aard (vaak economisch) het winnen van de waarden van het landschap. Hierdoor laat de ruimtelijke inpassing van de verstening te wensen over.

De reden van de netto-verstening moet gevonden worden in het feit dat uitbreiding van bestaande bedrijven (al dan niet agrarisch) in het buitengebied juridisch niet gestopt kan worden. Uit jurisprudentie die uitgewerkt is in het streekplan volgt dat er per planperiode altijd een groei van 10 tot 15 procent mogelijk moet zijn (afhankelijk van het type bedrijf). Agrarische bedrijven kunnen met veel grotere stappen groeien, waarbij voor de intensieve veehouderij de reconstructiezonering van belang is.

Het provinciale beleid is gericht op het verplaatsten van niet-agrarische bedrijven naar nieuwe bedrijventerreinen. De uitvoering brengt echter hoge kosten voor een bedrijf mee, omdat de grond hier duurder is. Bovendien bestaat voor de gemeente het risico dat het bedrijf bij deze overstap voor een andere vestigingsplaats kiest. Ook kan de omvang van het bedrijf zo groot zijn dat plaatsing op het lokale bedrijventerrein volgens de regels niet mogelijk is. Het bedrijf zou dan een andere vestigingsplaats moeten kiezen, waarmee een deel van de werkgelegenheid voor de gemeente verloren gaat. In de praktijk lijken deze verplaatsingen dan ook niet veel voor te komen.

De sloop van bedrijven in het kader van bijvoorbeeld de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) voorkomt niet altijd dat er op dezelfde locaties opnieuw verstening ontstaat in een andere agrarische bedrijfstak. Gemeenten en de provincie zijn zich hiervan bewust en hebben het beleid aangescherpt om dit in de toekomst te voorkomen.

Het idee dat projectontwikkelaars aanjagers kunnen zijn van verstening wordt in deze studie niet onderbouwd. Uit de analyse van de grondtransacties komt naar voren dat projectontwikkelaars vooral 'warme grond' kopen, in reactie op gemeentelijke uitbreidingsplannen.

Tot aan de Nota Ruimte maakte het rijk met de provincies bouwvolume afspraken. De provincie verdeelde deze naar stedelijk en landelijk gebied. Deze afspraken over bouwvolumes worden als een succesvol instrument gezien. Het succes is een combinatie van a) strak bepalen, b) handhaven en c) aanwezige acceptatie van het systeem.

Beleidsruimte in bestaand beleid en het ontbreken van beleid voor ruimtelijke ontwikkelingen zijn de grootste oorzaken voor verstening. Hoewel er vaak bestuurlijke wil voor nodig is om deze beleidsruimte te benutten, bijvoorbeeld door het inzetten van een Artikel 19 procedure, blijkt deze ruimte in de praktijk zeker benutbaar te zijn voor ondernemers. Hierbij worden sociaal-economische motieven als legitimatie gebruikt.

4.2 Discussie over de onderzoeksaanpak

Een combinatie van verschillende onderzoeksmethodieken, onderzoekstechnieken en bronnen is uitgangspunt geweest voor dit onderzoek. Deze zogenaamde triangulatie heeft als voordeel dat resultaten uit verschillende bronnen geverifieerd kunnen worden, waardoor de betrouwbaarheid van de uitkomsten toeneemt (Pleijte *et al.*, 2000). Een ander voordeel is dat door het inzetten van meerdere methoden of technieken de nadelen van een specifieke methode of techniek weggenomen kunnen worden. Een veldbezoek, interviews, archiefonderzoek, een workshop en analyse van geo-informatie en grondtransacties vormen samen de bouwstenen voor de analyse. Vooraf is geschat dat deze combinatie een meerwaarde zou hebben, ook omdat nu meerdere bronnen het mogelijk maken om informatie te verifiëren. Daarnaast kan nieuw inzicht verkregen worden door de informatiebronnen met elkaar te confronteren.

In de praktijk heeft bovengenoemde aanpak zijn nut bewezen. In deze discussie volgen nog een aantal voorbeelden om deze constatering toe te lichten.

Door het onderzoek te starten met een veldbezoek, samen met partijen die het gebied goed kennen, is direct een beeld ontstaan van de typen ontwikkeling in het gebied en van de wijzen waarop deze ontwikkelingen tot stand zijn gekomen. Deze informatie bleek in veel interviews een sleutel tot het ontsluiten van informatie. Er konden meer gericht vragen gesteld worden aan de geïnterviewden. Het voorleggen van voorbeelden zorgde voor meer diepgang in de interviews. Bovendien werd zo meer informatie verkregen over de oorzaken van het ontstaan van de bebouwing in de gekozen cases. De informatie uit de geo-informatie functioneerde op een vergelijkbare wijze. Zo werden interviews bijvoorbeeld minder abstract omdat tijdens het interview het kaartbeeld met de uitbreidingen van bebouwing gezien kon laten worden.

Het archiefonderzoek van bouwvergunningen maakte het mogelijk om de verhalen uit de interviews vanuit de vergunningaanvraag te verifiëren. Bovendien leverde het archiefonderzoek meer concrete informatie op, bijvoorbeeld over de motivatie om af te wijken van het streekplan en de discussies met de provincie hierover.

Het onderzoek naar grondtransacties bleek een onderbouwing voor het verhaal van de VROM-inspectie dat er weinig 'warme' grond beschikbaar is in het onderzoeksgebied. Zonder deze analyse van transacties was het moeilijk geweest om het verhaal van de VROM-inspectie te onderbouwen (zie paragraaf 3.4). Wel bleek dat grondeigenaren vaak ook met projectontwikkelaars afspraken maken die niet in archieven terug te vinden zijn. Gezien de beperkte ontwikkelingen in het gebied en de beschikbare gegevens lijkt het onwaarschijnlijk dat dit hier de resultaten heeft beïnvloed. Bij een onderzoek naar grootschalige ontwikkelingen lijkt het verstandig om te onderzoeken hoe deze afspraken in beeld gebracht kunnen worden.

Een keerzijde van de gekozen aanpak is de tijdsinvestering. Het combineren van verschillende onderzoekstechnieken kost veel tijd, waardoor het aantal te onderzoeken gemeenten beperkt is gebleven tot drie.

4.3 Epiloog

De gemeenten Boxtel, Sint-Oedenrode en Schijndel in het Groene Woud bieden diverse mogelijkheden voor bedrijfseconomische ontwikkelingen. Vanuit deze ontwikkelingen kan men zich afvragen of de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of versterkt: het doel van een Nationaal Landschap. Dit is vooral zo omdat gemeenten aangeven weinig

instrumenten in handen te hebben om de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe bebouwing af te dwingen. Het beleid voor Nationale Landschappen is sterk gefocust op bevolkingsgroei met het nastreven van een migratiesaldo-nul. Bevolkingsgroei blijkt echter niet de belangrijkste oorzaak achter verstening te zijn, maar kent vele andere oorzaken zoals de afname van de woningbezetting, de groei en verandering van de bedrijvigheid en de recreatieve groei. Ook heeft de aanleg van infrastructuur een aanzuigende werking op verstening.

De groei van de verspreide bebouwing in het Groene Woud vindt plaats in open of halfopen landschap, waarbij sprake kan zijn van visuele verstoring, waardoor het beïnvloede gebied groter is dan het werkelijk bebouwde oppervlak (Dirkx *et al.*, 2006). Hiertegenover is te stellen dat wie een idyllisch beeld heeft bij het platteland misschien iedere uitbreiding als een vorm van visuele aantasting ziet. Uitbreiding van verstening kan door anderen juist gezien worden als vernieuwingsimpulsen of groei-impulsen van ondernemers. In dat geval wordt de uitbreiding beleefd als een nieuwe economische kans.

De dichtheid van verspreide bebouwing in het Groene Woud is historisch gezien vrij hoog (Vervloet, 1984). De aanleiding van dit onderzoek was de idee dat er sprake is van een sluipende verstening. De resultaten laten zien dat er niet echt sprake is van een verdichting van de verspreide bebouwing. Wel is het aantal bestaande bouwblokken waar veranderingen plaatsvinden groot, wat het beeld kan geven van de sluipende verandering in het gebied. Dit betekent dat ondanks het feit dat er nauwelijks verdichting van verspreide bebouwing plaatsvindt de beleving wel verandert doordat de bestaande bebouwing van karakter verandert. Voor zover bekend is er geen onderzoek gedaan naar dit fenomeen.

Als bovengenoemde redenering klopt is het des te belangrijker om bij nieuwe ontwikkelingen op bestaande bouwblokken aandacht te besteden aan de ruimtelijke kwaliteit. Hoewel geen onderwerp van dit onderzoek, bleek uit de interviews dat gemeenten ervaren te weinig instrumenten te hebben om te sturen op de ruimtelijke kwaliteit en inpassing van nieuwe bebouwing. Omdat de oude WRO gebaseerd is op toelatingsplanologie is het moeilijk om eisen te stellen ten aanzien van het ontwerp in relatie tot het landschap waarin de aanvraag plaatsvindt.

Bij vervolgonderzoek zou het interessant zijn om na te gaan hoe de nieuwe Wro, een meer ontwikkelingsgerichte benadering en het Nationaal Landschappenbeleid uitpakt voor de verstening in Nationale Landschappen.

Literatuur

- Dirkx, G.H.P., H.J. Agricola, J. Roos-Klein Lankhorst & J.M.J. Faron (2006). *Landschap in Natuurbalans 2005: signalen over landschapsdynamiek en ruimtegebruik*. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- During, R. & P. Kersten (2000). *Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie; Onderzoeksverslag van de werking van het restrictief beleid uit de VINEX/VINAC*. In: Notie van ruimte : op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers. Uitgebracht aan de voorzitter van de vaste kamercommissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Rapport Duyvestein, Bijlagenrapport, p. 312-403.
- Gemeente Boxtel (1994). *Bestemmingsplan buitengebied, gemeente Boxtel*.
- Gemeente Schijndel (2000). *Bestemmingsplan buitengebied, gemeente Schijndel*.
- Gemeente Sint-Oedenrode (1997). *Bestemmingsplan buitengebied, gemeente Sint-Oedenrode*.
- Gies, T. J. A., L. Groenemeijer, W.J.H. Meulenkamp, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff, M. Pleijtte & M.G.N. van Steekelenburg (2005). *Verstening en functieverandering in het landelijk gebied: een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van Nota Ruimte*. Wageningen, Alterra.
- Lange, M. de (1995). *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Amsterdam, Thesis Publishers.
- Luijt, J., & A. Segeren (2002). *De grondmarkt in segmenten: 1998-2000*. LEI, Den Haag.
- Meerdink, W. (1982). *Ruimtelijke ordening : haalt de ruimtelijke ordening in Nederland 2000?* Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2006). *Natuurbalans 2006*. Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2007). *Nederland Later; Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*. Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau.
- NVM (2003). *De slag om de ruimte*. NVM Agrarisch Onroerend Goed.
- Pieterse, N., M. van der Wagt, F. Daalhuizen, M. Piek, F. Künzel & R. Aykaç (2005). *Het gedeelde land van de Randstad : ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart*. Rotterdam, Den Haag, Ruimtelijk Planbureau, NAi Uitgevers.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers en Y. Hoogeveen (2000). *WCL's ingekleurd: Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Alterra, Wageningen.
- Provincie Gelderland (2005). *Kansen voor de regio's : streekplan Gelderland 2005*. Arnhem, Provincie Gelderland.
- Provincie Noord-Brabant (1992). *Streekplan Noord-Brabant*. 's Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2002). *Brabant in Balans: streekplan Noord-Brabant 2002*. 's-Hertogenbosch, Provincie Noord-Brabant.

- Provincie Noord-Brabant (2004). *Handleiding voor ruimtelijke plannen; Beleidsbrief Bedrijventerreinen, zelfstandige kantoorvestigingen, detailhandel en voorzieningen.* 's Hertogenbosch, Provincie Noord Brabant.
- Regt, W. J. de (2003). *Grondmarkt in gebruik: een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering.* Bilthoven, RIVM.
- Sloot, P. (2004). *Verstening in het landelijk gebied: onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.* Dronten, DLV Groen & Ruimte.
- Veeneklaas, F. R., W. J. de Regt *et al.* (2004). *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? : storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen.* Wageningen, Natuurplanbureau Vestiging Wageningen.
- Vervloet, J. A.J. (1984). *Inleiding tot de historische geografie van de Nederlandse cultuurlandschappen.* Pudoc, Wageningen.
- VROM (1992). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra: op weg naar 2015. Dl. 4: Planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid.* Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Bijlage 1 Stappen en doorlooptijd bouwvergunning

Informatie over een bouwvergunning kan meestal verkregen worden bij een afdeling die gericht is op bouw en milieu. Gemeenten hebben vaak een aanvraagformulier om een bouwvergunning aan te vragen. De stappen en doorlooptijd zijn als volgt (deze tekst is letterlijk overgenomen van www.stadskanaal.nl):

Melding:

1. Nadat een melding bouwvoornemen is ingediend, controleert de gemeente of de gegevens compleet en correct zijn.
2. Bij een niet complete of correcte aanvraag ontvangt de aanvrager binnen vier weken een brief met het verzoek de ontbrekende gegevens/stukken binnen twee weken alsnog in te dienen. Gebeurt dit niet, dan kan de aanvraag niet in behandeling worden genomen.
3. Toetsing aan de voorwaarden voor een bouwmelding
 - Is het een meldingsplichtig bouwwerk?
 - Vallen de maten binnen de grenzen?
 - Betreft het een monument?
 - Komt het bestemmingsplan overeen met de werkelijkheid?
 - Indien de bouwaanvraag voldoet aan de voorwaarden voor een bouwmelding, dan wordt de aanvraag afgewezen.
4. Toetsing aan het bestemmingsplan
 - Indien de aanvraag binnen het bestemmingsplan past, worden direct daarna de andere toetsen uitgevoerd;
 - Indien de aanvraag niet in het bestemmingsplan past, dan wordt indien mogelijk vrijstelling van het bestemmingsplan aangevraagd door bijvoorbeeld een Artikel 19a (Wet op de Ruimtelijke Ordening) procedure op te starten. Dit betekent dat de aanvraag gepubliceerd wordt en gedurende 4 weken ter inzage komt te liggen. Iedereen kan gedurende vier weken zijn of haar zienswijze indienen tegen de vrijstelling van het bestemmingsplan. In dit geval is er sprake van een bijzondere procedure;
 - Wanneer geen zienswijzen worden ingediend worden, dan wordt bekeken of deze gegrond of ongegrond zijn. Zijn de bezwaren ongegrond (bijvoorbeeld iemand vindt het bouwwerk van zijn buurman niet 'mooi'), dan krijgt de bezwaarmaker bericht, dat de gemeente vergunning zal verlenen aan de aanvrager tot bouwen.
5. (Technische) toetsing
De technische toetsing betreft de controle van de constructie van het bouwwerk om te voorkomen dat er zogenaamde 'bouwvallen' geplaatst worden. Er vindt in principe vooraf géén toetsing van het bouwbesluit plaats. Achteraf wordt bekeken in hoeverre aan de voorwaarden van het bouwbesluit is voldaan (repressieve technische toetsing).
6. Welstandsadvies
Er wordt voor een melding bouwvoornemen in principe geen welstandsadvies gevraagd bij de welstandscommissie. Indien er bezwaren tegen het plan zijn kan het zijn dat het plan alsnog voor advies voorgelegd wordt aan de welstandscommissie.

7. De melding bouwvoornemen wordt alleen geaccepteerd als geen negatieve adviezen uit de toetsen naar voren komen. Na deze toetsen, beoordeelt de gemeente of andere wettelijk voorgeschreven vergunningen zijn vereist.
8. De verlening van de vergunning wordt gepubliceerd in een huis-aan-huisblad om zodoende derden in de gelegenheid te stellen om bezwaar in te dienen.

In geval van een normale procedure dient de gemeente binnen vijf weken te beslissen over het accepteren van de melding. Wanneer de gemeente niet binnen vijf weken na het in behandeling nemen van de aanvraag een besluit heeft genomen, dan is de vergunning van rechtswege verleend vanwege het overschrijden van een fatale termijn.

Bouwvergunning:

1. Nadat een aanvraag om bouwvergunning is ingediend, controleert de gemeente of de gegevens compleet en correct zijn.
2. Bij een niet complete of correcte aanvraag ontvangt de aanvrager binnen vier weken een brief met het verzoek de ontbrekende gegevens/stukken binnen twee weken alsnog in te dienen. Gebeurt dit niet, dan kan de aanvraag niet in behandeling worden genomen. Onderdeel van de ontvankelijkheidstoets is dat wordt nagegaan of een verkennend bodemonderzoek onderdeel is van de aanvraag. Wanneer dit niet aanwezig is, dan wordt nagegaan of een bodemonderzoek vrijstelling kan worden verleend. Wanneer dit niet het geval is, dan wordt de aanvraag niet in behandeling genomen en dient het verkennend bodemonderzoek alsnog te worden ingeleverd.
3. Toetsing aan de voorwaarden voor een bouwvergunning
 - Is het een meldingsplichtig bouwwerk?
 - Vallen de maten binnen de grenzen?
 - Betreft het een monument?
 - Komt het bestemmingsplan overeen met de werkelijkheid?
 - Indien de bouwaanvraag voldoet aan de voorwaarden voor een bouwmelding, dan krijgt de aanvrager een brief waarin staat dat hij een verzoek tot bouwtoestemming dient in te dienen.
4. Toetsing aan het bestemmingsplan
 - Indien de aanvraag binnen het bestemmingsplan past, worden direct daarna de andere toetsen uitgevoerd;
 - Indien de aanvraag niet in het bestemmingsplan past, dan wordt indien mogelijk vrijstelling van het bestemmingsplan aangevraagd door bijvoorbeeld een Artikel 19a (Wet op de Ruimtelijke Ordening) procedure op te starten. Dit betekent dat de aanvraag gepubliceerd wordt en gedurende 4 weken ter inzage komt te liggen. Iedereen kan gedurende vier weken zijn of haar zienswijze indienen tegen de vrijstelling van het bestemmingsplan. In dit geval is er sprake van een bijzondere procedure;
 - Wanneer geen zienswijzen worden ingediend, dan kan het verzoek om bouwvergunning verleend worden door B&W;
 - Indien de vergunning eenmaal is verleend kan een ieder binnen 6 weken een bezwaar indienen (zie ook bezwaar en beroep).
5. (Technische) toetsing

De technische toetsing betreft de controle van de constructie van het bouwwerk om te voorkomen dat er zogenaamde 'bouwvallen' geplaatst worden. Er vindt in principe vooraf

(aanvraag periode), tijdens (bouwcontrole) en achteraf(bouwcontrole) toetsing van het bouwbesluit plaats.

6. Milieutoets

Er wordt nagegaan of er vanuit de bodemonderzoek beoordeling geen bezwaren tegen het (ver)bouwen zijn. Tevens wordt nagegaan of er eventueel een milieu vergunning aangevraagd dient te worden.

7. Welstandsadvies

Er wordt een welstandsadvies gevraagd bij de welstandscommissie. Indien het advies negatief is, dan wordt het welstandsadvies apart verzonden, met redenen en eventuele adviezen hoe de aanvraag wel acceptabel is.

8. Toetsing of een stedenbouwkundig advies nodig is

- Zo ja, dan wordt de aanvraag meegenomen in het werkoverleg bouwplannen voor stedenbouwkundig advies.
- Indien het advies negatief is wordt het stedenbouwkundig advies apart verzonden met redenen omkleed en zal de bouwvergunning worden geweigerd. Wij raden u dan ook aan eerst een schetsplan in te dienen.

9. De vergunning wordt alleen verleend als geen negatieve adviezen uit de toetsen naar voren komen. Na deze toetsen, beoordeelt de gemeente of andere wettelijk voorgeschreven vergunningen zijn vereist. Zonodig houdt de gemeente de aanvraag aan (bijzondere procedure), totdat de betreffende vergunningen zijn verleend. Een aanvraag om een bouwvergunning wordt aangehouden:

- Indien een monumentenvergunning is vereist op grond van de Monumentenwet 1988 of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening;
- Indien er een vrijstellingsprocedure conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgestart dient te worden;
- Indien er een beslissing om planologische redenen genomen moet worden;
- Indien het een monumentaal, stads- of dorpsgezicht betreft;
- In coördinatie met een milieuvergunning;
- Indien er bodemverontreiniging is aangetroffen;
- In coördinatie met een vergunning gezondheidsvoorzieningen;
- Indien een vrijstelling noodzakelijk is ten aanzien van experimenten duurzaam bouwen (deze wordt afgegeven door de minister)

10. De verlening van de vergunning wordt gepubliceerd in een huis-aan-huisblad om zodoende derden in de gelegenheid te stellen om bezwaar in te dienen.

In geval van een normale procedure dient de gemeente binnen dertien weken na het in behandeling nemen van de aanvraag bouwvergunning te beslissen over de verlening van de vergunning. Wanneer de gemeente niet binnen dertien weken na het in behandeling nemen van de aanvraag bouwvergunning een besluit heeft genomen, dan is de vergunning van rechtswege verleend vanwege het overschrijden van een fatale termijn, tenzij het in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. Wanneer een aanvraag niet in behandeling wordt genomen, dan begint de termijn van dertien weken opnieuw te lopen, zodra er een nieuwe aanvraag bouwvergunning is ingediend. In geval van bijzondere procedures (bijvoorbeeld het niet passen binnen het bestemmingsplan of het nodig zijn van andere vergunningen), dan kan de termijn van dertien weken worden verlengd. De gemeente informeert de aanvrager hierover schriftelijk.

Resultaat:

1. De aanvraag wordt goedgekeurd. Vrijstelling wordt verleend.
2. De aanvraag wordt afgekeurd. Het college van B&W stemt niet in met het voornemen. Vrijstelling wordt niet verleend.
3. De aanvraag wordt afgekeurd. Gedeputeerde Staten geven geen verklaring van geen bezwaar af. Artikel 19, lid 1 of 2 (bij ingebrachte zienswijzen) Vrijstelling wordt niet verleend.

Bezwaar en beroep:

Bezwaar door belanghebbenden:

1. Binnen zes weken na het verlenen van de vergunning kunnen door belanghebbenden bezwaren worden ingediend bij Burgemeester en Wethouders van de gemeente Stadskanaal.
2. Het bezwaarschrift wordt om advies voorgelegd aan de Commissie voor Bezwaar- en Beroepschriften. Deze commissie zal de bezwaarmaker in de gelegenheid stellen om de bezwaren mondeling toe te lichten.
3. De Commissie voor Bezwaar- en Beroepschriften geeft vervolgens een advies aan het college van Burgemeesters en Wethouders over de ingediende bezwaren.
4. Het College van Burgemeester en Wethouders zullen naar aanleiding van dit advies het bezwaarschrift:
 - Gegrond verklaren
 - Ongegrond verklaren
 - Niet ontvankelijk verklaren
5. Indien de bezwaren niet ontvankelijk of ongegrond worden verklaard, blijft de verleende vergunning of de weigering gehandhaafd. Indien de bezwaren gegrond zijn verklaard wordt de verleende vergunning ingetrokken of, bij weigering, alsnog verleend.
6. Tegen het besluit van Burgemeester en Wethouders kan door de belanghebbende een beroepschrift worden ingediend bij de Arrondissementsrechtbank.

Gelijktijdig met het indienen van het bezwaarschrift kan, indien onverwijlde spoed dit vereist, een verzoek om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter worden ingediend, waarin om schorsing van de aanleg, de bouw, of de uitvoering wordt gevraagd.

In geval van schorsing kan de aanvrager tot 6 weken na de datum van de uitspraak:

1. Om cassatie van de schorsing vragen bij de Raad van State als de schorsing is uitgesproken door de rechtbank.
2. Om cassatie van de schorsing vragen bij de Hoge Raad als de schorsing is uitgesproken door de Raad van State.

Bijlage 2 Ruimtelijke analyse bebouwing van het studiegebied

Voor de geconcentreerde bebouwing is gebruik gemaakt van het Bestand BodemGebruik van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van 1989 en 2000, aangevuld met het Landelijk Grondgebruik Nederland (LGN) voor 2004.

De eerste periode beslaat het tijdsvak van 1989 tot 2000. Hiervoor zijn drie verschillende versies van de bodemstatistiek gebruikt. De versies zijn onderling niet rechtstreeks vergelijkbaar, omdat het CBS in 1996 de methode voor het ontwikkelen van de bestanden veranderd heeft (Leeuwen, 2004). Hierdoor kunnen cijfers tussen 1989 en 2000 niet rechtstreeks met elkaar vergeleken worden. Alle uitgaven van het bestand bevatten een kolom met het jaar zelf, maar ook een kolom met het landgebruik 3-4 jaar daarvoor. Zo bevat het bestand 'CBS 1993' een kolom met informatie over 1989. Alleen deze kolommen mogen met elkaar vergeleken worden. Tussen de verschillende versies zijn namelijk ook verbeteringen doorgevoerd die niet van veranderingen onderscheiden kunnen worden.

Daarom is gekozen voor het vergelijken van:
89-93 (CBS bodemstatistiek 1993)
93-96 (CBS bodemstatistiek 1996)
96-00 (Bestand BodemGebruik BBG 2000)

Elke versie is vergrid naar 25 meter gridcellen (ArcGis 9.1, convert feature to raster). Van elke 'overgang' is per 25 meter gridcel bepaald of er wel of geen bebouwing bijgekomen is (op basis van dominanten, dus 0/1). Daarmee is het areaal in hectare toegenomen bebouwing bepaald per periode van ongeveer 3 jaar. Deze veranderingen zijn opgeteld om zo tot een toename over de periode 1989 – 2000 te komen.

Voor de periode 2000 – 2004 is gebruik gemaakt van het LGN. Via het monitoringbestand van LGN5 is de toename van bebouwing bepaald tussen 2000 en 2004 via de klasse 'Stedelijk gebied' (Hazeu, 2005). Toename tussen 1989 – 2000 van het CBS en de toename tussen 2000 en 2004 van het LGN zijn vervolgens bij elkaar opgeteld om tot een toename voor de periode 1989 – 2004 te komen. Deze toename is vervolgens vergeleken met het areaal bebouwing in 1989 om zo tot procentuele toenames te komen.

Bebouwingsklassen bebouwd gebied

De bebouwingsclassificatie van de CBS bodemstatistiek is in 1996 veranderd met de komst van het BBG. Hierin zijn ook verschuivingen opgetreden tussen klasse bedrijventerreinen. Omdat slechts de kolommen van twee jaren binnen één dataset zijn vergeleken treedt dit probleem niet op binnen één overgang.

Voor de CBS bodemstatistiek zijn de volgende bestanden klassen samengevoegd tot 'geconcentreerde bebouwing':

Omschrijving	Code
Woongebied	31
Bedrijfsterreinen	33
Dienstverlenende sector (overige bedrijfsterreinen)	34
Overige openbare voorzieningen	35
Sociaal-culturele voorzieningen	36

Bouwterreinen zijn niet meegenomen, ten eerste omdat hier fouten in de CBS bodemstatistiek zitten (bijv. aanleg golfbaan, park als bouwterrein, eigen waarneming). Ten tweede om het gevaar bestaat om terreinen twee keer mee te tellen, omdat de bestanden van de verschillende jaren steeds in paren vergeleken worden. Zo kan een gebied zowel een keer als bouwterrein als als nieuwe bebouwing meegeteld worden.

Voor het BBG zijn daarom de volgende klassen samengevoegd tot 'geconcentreerde bebouwing':

Omschrijving	Code
Woongebied	20
Detailhandel en horeca	21
Openbare voorziening	22
Sociaal-culturele voorziening	23
Bedrijfsterrein	24

Voor de verspreide bebouwing is de belangrijkste bron de Top10-vector: een digitale versie van de Topografische kaart schaal 1: 10.000.

Voor het onderzoek naar de verspreide bebouwing in het studiegebied zijn twee versies van de Top10-vector gebruikt, namelijk de jaren 1994 en 2003. Het gaat hier om de jaren waarin van het gebied luchtfoto's gemaakt zijn. Dit betekent dat de periode waarover de verandering in bebouwing is gemeten negen jaar bedraagt.

Een onderverdeling van de toename van gebouwen, opgesplitst in categorieën is gemaakt met het Bestand Bodemgebruik (BBG) van het CBS. Hiermee is een ruimtelijke indeling gemaakt van de Top10-gebouwen in:

- woongebied
- -bedrijventerrein
- verspreide bebouwing

Hiervoor is het BBG van het jaar 2000 gebruikt.

De Top10-vector is een cartografisch product. Dat betekent dat de gebouwen getekend worden met het doel om uiteindelijk te verschijnen op een papieren Topografische kaart, schaal 1:10.000 en 1:25.000. Hoewel dit tegen het protocol van de TD Kadaster is, betekent dit dat cartografen in veel gevallen bij een nieuwe versie van de Top10-vector gebouwen opnieuw gaan intekenen, waardoor verschuivingen optreden van bestaande gebouwen. Een voorbeeld is zichtbaar in figuur B.2.1.



Figuur B.2.1 Voorbeeld van cartografische verschuivingen en splitsing van gebouwen in de Top10 (gele omtrek = 1994, rood = 2003). Bron TD-Kadaster en AERODATA International Surveys, 2003.

Deze cartografische verschuivingen maken het moeilijk om werkelijke veranderingen van gebouwen te onderscheiden van cartografische. Het is namelijk niet alleen een verschuiving, maar meestal ook een verandering van de omvang van het gebouw. Ook komt het voor dat gebouwen gesplitst of samengevoegd worden, zodat ook het aantal fictief verandert (zie figuur B.2.1).

Om deze redenen zijn de veranderingen in het aantal en oppervlak gebouwen met name visueel geïnterpreteerd. Zo is het beeld van de verandering in bebouwing gebruikt bij de keuze van locaties voor het eerste veldbezoek.

Bijlage 3 Geïnterviewden en workshopdeelnemers

Geïnterviewden:

Dhr. P. van de Dries (planoloog buitengebied, provincie Noord-Brabant)
Dhr. L. Verhees (VROM-inspectie)
Dhr. J. van de Brink (VROM-inspectie)
Dhr. G. Wouters (wethouder ruimtelijke ordening, gemeente Schijndel)
Dhr. G. van Oetelaar (wethouder ruimtelijke ontwikkeling, gemeente Boxtel).
Dhr. R. van den Broek (beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, gemeente Sint-Oedenrode)
Dhr. T. Cooijmans (Brabantse Milieufederatie)
Dhr. A. van Abeelen (Milieuvereniging het Groene Hart)

Deelnemers workshop:

Dhr. P. van de Dries (planoloog, provincie Noord-Brabant)
Dhr. G. Wouters (wethouder ruimtelijke ordening, gemeente Schijndel)
Dhr. M. Groot Zevert (hoofd afdeling VROM gemeente Schijndel)
Mevr. F. van Lievenooen (beleidsmedewerker gemeente Boxtel)
Dhr. P. van Oers (beleidsmedewerker gemeente Boxtel)
Dhr. R. van den Broek (beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, gemeente Sint-Oedenrode)
Dhr. A. van Abeelen (Milieuvereniging het Groene Hart)

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu sinds 2005

WOT-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

WOT-rapporten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem (2005)*. Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den (2005)*. Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005)*. Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005)*. Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005)*. Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006)*. Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005)*. Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005)*. Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005)*. Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling) (2005)*. Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005)*. Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006)*. Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. MoDijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005)*. Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid
- 14 *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld (2007)*. The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005)*. Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005)*. Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie
- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006)*. Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006)*. Van adoptie tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006)*. Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006)*. Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout (2006)*. Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006)*. Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden (2006)*. Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen
- 24 *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006)*. Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren
- 25 *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006)*. Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieuriichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie
- 26 *Hoogland, T. & J. Runhaar (2006)*. Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart
- 27 *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer (2006)*. Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer
- 28 *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra (2006)*. Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw
- 29 *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk (2007)*. Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's
- 30 *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk (2006)*. Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?
- 31 *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006)*. Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32 *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2008)*. Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in de praktijk

- 33 *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006).* Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds
- 34 *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Wejschede (2007).* Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003
- 35 *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006).* Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36 *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007).* Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37 *Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007).* Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38 *Luijt, J. (2007).* Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39 *Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007).* Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40 *Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007).* De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41 *Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007).* Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42 *Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007).* International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43 *Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007).* Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44 *Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brasser, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45 *Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brasser (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectorialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
- 46 *Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007).* Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47 *Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007).* Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48 *Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007).* Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49 *Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007).* Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
- 50 *Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007).* Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51 *Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007).* Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52 *Oerlemans, N., J.A. Guldmond & A. Visser (2007).* Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer; Achtergrondrapport 3
- 53 *Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007).* Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg: methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54 *Velthof, G.L. & B. Fraters (2007).* Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55 *Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007).* Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
- 56 *Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007).* Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer; Achtergrondrapport 2
- 57 *Bakel, P.J.T. van, H.Th.L. Massop, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, & T. Kroon (2008).* Actualisatie hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58 *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007).* Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59 *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007).* Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 60 *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2008).* Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61 *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007).* De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
- 62 *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007).* Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007
- 63 *Aarts, H.F.M., G.J. Hillhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits, J. Oenema (2007).* De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
- 64 *Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008).* De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
- 65 *Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008).* Landschap en burgerparticipatie.
- 66 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2006.

- 67** *Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008).* Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- 68** *Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008).* Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa? Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen, zoekrichtingen voor oplossingen.
- 69** *Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008).* Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.
- 70** *Velthof, G.L., C. van Bruggen, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen. J.F.M. Huijsmans (2009).* Methodiek voor berekening van ammoniakemissie uit de landbouw in Nederland
- 71** *Bakker, H.C.M., J.C. Dagevos & G. Spaargaren (2008).* Duurzaam consumeren; Maatschappelijke context en mogelijkheden voor beleid
- 72** *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2007.
- 73** *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, J. Clement, R.A. Groeneveld, J.J. de Jong, K. Oltmer, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2008).* Kosteneffectiviteit terrestrische Ecologische Hoofdstructuur; Een eerste verkenning van mogelijke toepassingen.
- 74** *Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen, J.P.M. van Tatenhove (2008).* De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid
- 75** *Wulp, N.Y. van der (2008).* Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006; Nulmeting Landschap naar Gebieden
- 76** *Korevaar, H., W.J.H. Meulenkamp, H.J. Agricola, R.H.E.M. Geerts, B.F. Schaap en J.W.H. van der Kolk (2008).* Kwaliteit van het landelijk gebied in drie Nationale Landschappen
- 77** *Breeman, G.E. en A. Timmermans (2008).* Politiek van de aandacht voor milieubeleid; Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse Milieubeleid
- 78** *Bommel, S. van, E. Turnhout, M.N.C. Aarts & F.G. Boonstra (2008).* Policy makers are from Saturn, ... Citizens are from Uranus...; Involving citizens in environmental governance in the Drentsche Aa area
- 79** *Aarts, B.G.W., L. van den Bremer, E.A.J. van Winden en T.K.G. Zoetebier (2008).* Trendinformatie en referentiewaarden voor Nederlandse kustvogels
- 80** *Schrijver, R.A.M., D.P. Rudrum & T.J. de Koeijer (2008).* Economische inpasbaarheid van natuurbeheer bij graasdierbedrijven
- 81** *Densen, L.T., M.J. van Overzee (2008).* Vijftig jaar visserij en beheer op de Noordzee
- 82** *Meesters, H.W.G., R. ter Hofstede, C.M. Deerenberg, J.A.M. Craeijmeersch, I.G. de Mesel, S.M.J.M. Brasseur, P.J.H. Reijnders en R. Witbaard (2008).* Indicator system for biodiversity in Dutch marine waters; II Ecoprofiles of indicator species for Wadden Sea, North Sea and Delta area
- 83** *Verburg, R.W., H. Leneman, K.H.M. van Bommel en J. van Dijk (2008).* Helpt boeren de Nationale Landschappen? Een empirische analyse van de landbouw en haar effecten op kernkwaliteiten
- 84** *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, J.A. Guldemond, E.M. Hees en E.A.P. van Well (2008).* Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten
- 85** *Schröder, J.J., J.C. van Middelkoop, W. van Dijk en G.L. Velthof (2008).* Quick scan Stikstofwerking van dierlijke mest. Actualisering van kennis en de mogelijke gevolgen van aangepaste forfaits
- 86** *Hoogeveen, M.W. en H.H. Luesink (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2008
- 87** *Langers, F., J. Vreke (2008).* De recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur. Bijdrage van de EHS aan recreatief gebruik, beleving en identiteit
- 88** *Padt, F.J.G., F.G. Boonstra en M.A. Reudink (2008).* De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid
- 89** *Hoogland, T., G.B.M. Heuvelink, M. Knotters (2008).* De seizoensfluctuatie van de grondwaterstand in natuurgebieden vanaf 1985 in kaart gebracht
- 90** *Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, R. Beunen & R.C. van Apeldoorn (2008).* Natura 2000 Benchmark; A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues
- 91** *Vries, S. de, J. Maas & H. Kramer, 2009.* Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn; mogelijke mechanismen achter de relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid.
- 92** *Meesters, H.W.G., A.G. Brinkman, W.E. van Duin, H.J. Lindeboom, S. van Breukelen, 2009.* Graadmeterstelsel Biodiversiteit zoute wateren. I. Beleidskaders en indicatoren.

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

