

Ir. P. van der Linden
Ir. K.M. Dekker
Ir. J.G.M. Helder
F.M. de Noord
Ir. H.R. Oosterveld
Drs. L. Tjoonk

No 2.100

BESTEMMINGSPLANNEN BUITENGEBIED EN DE LAND- EN TUINBOUW

EEN ONDERZOEK NAAR DE BEPERKINGEN DIE GEMEENTELIJKE
BESTEMMINGSPLANNEN VOOR HET BUITENGEBIED IN NOORD-
EN OOST-NEDERLAND KUNNEN INHOUDEN VOOR DE LAND- EN
TUINBOUW

November 1977

L26

2.100 B



Landbouw-Economisch Instituut
Afdeling Structuuronderzoek

318404

Overzicht van uitgebrachte verwante publikaties

No. 2.75	De positie van de land- en tuinbouw in Twente, nu en in de toekomst ir. P. van der Linden, F.M. de Noord en ir. H.R. Oosterveld; januari 1976	f 21,--
No. 2.76	De land- en tuinbouw in de gemeente Rucphen Agrarisch-planologische verkenning Th.L. van Berkel en ir. H.R. Oosterveld; januari 1976	f 10,50
No. 142 (Mededeling)	Landbouw en landschap in bestemmingen buitengebied ir. K.M. Dekker	f 5,50
No. 2.81	Bestemmingsplannen en hun betekenis voor grondgebruik en verandering van cultuurtechnische produktieomstandig- heden drs. L. Tjoonk; juli 1976	Uitverkocht
No. 2.91	De tuinbouw in Vleuten-De Meern en Harmelen. Agrarisch Structurele en Ruimtelijke aspecten ir. J.G.M. Helder, F.M. de Noord en ir. H.R. Oosterveld, 1977	f 15,--

Inhoud

Blz.

WOORD VOORAF	5
1. DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Aanleiding tot het onderzoek	8
1.3 Doel van het onderzoek	9
1.4 Doel en betekenis van de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied	10
1.5 Het uitgangsmateriaal voor het onderzoek: de bestemmingsplannen	11
1.6 De keuze van de te analyseren plannen	12
1.7 Indeling van het verslag	14
2. DE ANALYSE EN BEOORDELING VAN BESTEMMINGSPLANNEN	16
2.1 Het gewenste onderzoekinstrumentarium	16
2.2 De analyse van bestemmingsplannen	16
2.3 De waardering van de betekenis van bestemmingsplannen	18
2.3.1 Algemene problematiek	19
2.3.2 Het waarderingssysteem	20
2.3.3 Waardering van de voorwaarden en bepalingen	24
2.4 Enkele kanttekeningen bij de gehanteerde methoden	26
3. INHOUD EN VERSCEIDENHEID VAN DE BESTEMMINGEN	28
3.1 Aard van de bestemmingen	28
3.2 De verscheidenheid in bestemmingen	30
3.3 Cultuurgrond en bedrijven in de bestemmingsgroepen	33
4. VOORSCHRIFTEN DIE BETREKKING HEBBEN OP HET BOUWEN	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Het bouwen op de bouwpercelen	35
4.3 Het bouwen buiten de bouwpercelen	38
4.3.1 Bouwen over de grenzen van het bouwperceel heen	39
4.3.2 Het bouwen van melkstallen en schuilgelegenheden	41
4.4 Bouwmogelijkheden voor nieuwe bedrijven	41
4.5 Eindwaardering van de voorschriften t.a.v. het bouwen	46

INHOUD (vervolg)	Blz.
5. VOORSCHRIFTEN T.A.V. HET AGRARISCH GRONDGEBRUIK	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Het voorkomen en de aard van de voorschriften	49
5.3 Vrijstellingsmogelijkheden	52
5.4 De mate van beperking voor de land- en tuinbouw	53
6. VOORSCHRIFTEN T.A.V. VERANDERING VAN DE CULTUUR- TECHNISCHE PRODUKTIEOMSTANDIGHEDEN	56
6.1 Inleiding	56
6.2 Het voorkomen en de aard van de voorschriften	56
6.3 Vrijstellingsmogelijkheden	58
6.4 De mate van beperking voor de land- en tuinbouw	59
7. VOORSCHRIFTEN DIE VOORWAARDEN INHOUDEN	61
7.1 Inleiding	61
7.2 De verschillende voorwaarden en hun betekenis voor de landbouw	62
7.3 De voorwaarden die in de verschillende bestem- mingsgroepen worden aangetroffen	67
7.4 Voorwaarden ter bescherming van landschappelijke waarden	68
8. VOORSCHRIFTEN MET "NADERE EISEN"	72
8.1 Het doel van "nadere eisen"	72
8.2 Het voorkomen van "nadere eisen"	72
8.3 De werkingssfeer van de "nadere eisen"	74
8.3.1 Activiteiten waarop "nadere eisen" be- trekking kunnen hebben	74
8.3.2 Aspecten waarop "nadere eisen" betrek- king kunnen hebben	75
8.4 De gevolgen van "nadere eisen" voor de waarde- ring van de mogelijkheid om te bouwen t.b.v. de agrarische sector	76
9. DE BEPERKENDE VOORSCHRIFTEN VOOR HET RUNDVEEHOUDERIJ-, HET AKKERBOUW- EN HET GEMENGDE BEDRIJF	81
9.1 Inleiding	81
9.2 Het rundveehouderijbedrijf	82
9.3 Het akkerbouwbedrijf	85
9.4 Het gemengde bedrijf	88
SAMENVATTING	91
SLOTBESCHOUWING	105
TOELICHTING OP ENKELE VEEL GEBRUIKTE TERMEN	108
Bijlagen	111

Woord vooraf

Sedert enkele jaren verricht de afdeling Structuuronderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut onderzoek naar de agrarische aspecten van het ruimtelijk beleid. Daartoe werd - mede op verzoek van het agrarisch bedrijfsleven - onder meer een projectgroep ingesteld voor het onderzoek naar de betekenis van "de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied" voor de land- en tuinbouw. Dit onderzoek bestrijkt een - ook voor het LEI - nieuw werkterrein, waarvoor een daarop toegespitste onderzoeksmethodiek en -instrumentarium diende te worden opgebouwd.

In deze publikatie wordt een verslag gegeven van de analyse van de bestemmingsplannen van 29 in Noord- en Oost-Nederland gelegen gemeenten, alsmede van het onderzoek naar de beperkingen die deze bestemmingsplannen kunnen inhouden voor de land- en tuinbouwbedrijven in die gemeenten.

Het onderzoek is geënt op de werkingssfeer van de bestemmingen en voorschriften in de bestemmingsplannen. Daartoe werden drie groepen van agrarische activiteiten of werkzaamheden onderscheiden: het bouwen en het gebruik van gebouwen, het agrarisch grondgebruik en de verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden. In deze publikatie zijn de onderzoekresultaten ten aanzien van elk van deze 3 soorten activiteiten verkort weergegeven. In de LEI-publikatie "Bestemmingsplannen en hun betekenis voor grondgebruik en verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden" en in de in voorbereiding zijnde publikatie over het "bouwen" worden de volledige onderzoekresultaten gegeven voor elk van de drie groepen activiteiten afzonderlijk.

Bij de verslaggeving is ernaar gestreefd de zeer complexe materie zo eenvoudig en systematisch mogelijk te benaderen. Voor een vruchtbare bestudering ervan is echter toch wel een redelijke voorkennis van al hetgeen zich afspeelt rond de bestemmingsplannen voor het buitengebied noodzakelijk. Met het oog hierop zijn in een bijlage enkele publikaties vermeld die een bijdrage kunnen leveren tot die voorkennis.

Ten behoeve van het onderzoek werd op vele personen en instellingen een beroep gedaan, zoals de betrokken gemeenten en stedenbouwkundige bureaus, de provinciale griffies en planologische diensten, alsmede de verschillende regionale en landelijke agrarische deskundigen, zowel uit het bedrijfsleven als in overheidsdienst. Een woord van dank aan al diegenen die hun medewerking verleenden, is hier zeker op zijn plaats.

De projectgroep is samengesteld uit de heren K.M. Dekker, J.G.M. Helder, P. van der Linden (projectleider), F.M. de Noord, H.R. Oosterveld en L. Tjoonk, allen medewerkers van de afdeling Structuuronderzoek.

De Directeur,

A. Maris

Den Haag, november 1977

1. Doel en opzet van het onderzoek

1.1 Inleiding

Hoewel de ruimtelijke ordening al vele tientallen jaren een rol speelt in ons maatschappelijk leven, treedt deze pas de laatste jaren meer en meer op de voorgrond.

De directe oorzaak daarvan is, afgezien van de geleidelijk plaatsvindende bewustwording van de betekenis van de ruimte en het gebruik daarvan, het op 1 augustus 1965 in werking treden van de "Wet op de Ruimtelijke Ordening" (WRO). Door deze wet werd de gemeentelijke overheid verplicht een plan op te stellen voor het toekomstig gebruik van het buiten de bebouwde kom gelegen grondgebied van de gemeente: het bestemmingsplan buitengebied.

In deze bestemmingsplannen moeten de gemeenten aangeven voor welk gebruik de grond en de zich daarop bevindende opstallen worden bestemd. Aan deze bestemmingen kunnen voorschriften en gebruiksbepalingen worden verbonden om het toekomstig gebruik zoveel mogelijk in overeenstemming te doen zijn met het door de overheid als gewenst beschouwde gebruik.

Zolang de burger niets wil doen of veranderen in een gebied waarvoor een bestemmingsplan van kracht of in voorbereiding is, zal hij daarvan in het algemeen weinig of niets merken. Zodra hij echter iets wil gaan veranderen aan de inrichting of het gebruik van de zich daarop bevindende opstallen, kan hij te maken krijgen met dat bestemmingsplan. Dit betekent ook dat een landbouwer of tuinder op het moment dat hij een verandering wil aanbrengen aan zijn bedrijf, waardoor een wijziging van de inrichting of het gebruik van de ruimte kan ontstaan, zal ervaren wat de betekenis van het bestemmingsplan voor zijn bedrijf en voor de ontwikkelingsmogelijkheden daarvan is. Het is dan ook geen wonder dat de landbouw 1), als grootgebruiker van het buitengebied, zich nauw betrokken voelt bij deze vorm van ruimtelijke ordening.

Dit wordt nog versterkt door het feit dat een "levend" agrarisch bedrijf voortdurend onderhevig is aan veranderingen. Wil de landbouwer of tuinder niet achterblijven in welvaart en welzijn bij de andere bevolkingsgroepen in Nederland, dan dient hij zijn bedrijf voortdurend aan te passen.

In het algemeen komt het erop neer, dat hij de produktie per arbeidskracht moet vergroten. Omdat het bedrijfshoofd op de meeste bedrijven de enige arbeidskracht is, kan hij dat gewoonlijk niet bereiken door het afstoten van arbeidskrachten. De enige mogelijkheid die hem dan overblijft is het vergroten van de produktie.

1) Onder landbouw worden in deze publikatie zowel akkerbouw, tuinbouw als veehouderij verstaan.

Voor de op de bodemproduktie gebaseerde bedrijfspvormen - zoals akkerbouw, rundveehouderij, fruitteelt en groenteteelt - kan dat in principe worden bereikt door vergroting van de oppervlakte van het bedrijf en door verhoging van de produktie per hectare. Hiervoor kunnen aanpassing van de verkaveling en ontsluiting van de grond en verbetering van de waterhuishouding van grote betekenis zijn.

In de melkveehouderij betekent vergroting van de produktie normaal gesproken een uitbreiding van het aantal melkkoeien op het bedrijf. Hiertoe zal in het algemeen de bouw van grotere, aan de eisen des tijds aangepaste bedrijfsgebouwen noodzakelijk zijn.

Voor de niet van de eigen bodemproduktie afhankelijke produktietakken, de zogenaamde intensieve veehouderij, zal vergroting van de produktie vrijwel steeds gepaard gaan met de noodzaak tot vergroten van de bestaande of het oprichten van nieuwe bouwwerken (stalruimte e.d.).

Behalve ter verhoging van de arbeidsproduktiviteit kan het voor de agrariers ook nodig of gewenst zijn veranderingen in hun bedrijf aan te brengen uit andere overwegingen, bijvoorbeeld ter verlichting van de arbeid.

Om deze noodzakelijke aanpassing tot stand te kunnen brengen zal de agrarische ondernemer dus nogal eens iets aan zijn bedrijf - grond en gebouwen - moeten veranderen, soms in het klein, soms in het groot. Dan zal hij te maken krijgen met het bestemmingsplan. De bestemmingsplannen voor het buitengebied zijn dan ook van grote betekenis voor de land- en tuinbouwbedrijven en de ontwikkeling daarvan.

1.2 Aanleiding tot het onderzoek

De WRO en het daarbij behorend "Besluit op de Ruimtelijke Ordening" (BRO) geven globaal aan wat de inhoud van het bestemmingsplan moet zijn, aan welke eisen het plan moet voldoen, welke bevoegdheden de gemeenteraad heeft met betrekking tot het vaststellen van het plan en hoe de procedures zijn, bijvoorbeeld voor het kenbaar maken van bezwaren tegen het plan.

Hierbij neemt het afwegen van de verschillende in een bepaald gebied voorkomende belangen, zoals landbouw, verkeer, recreatie, landschappelijke en natuurwetenschappelijke belangen, een belangrijke plaats in. De bestemmingsplannen bleken, door de aard van de bestemmingen en de inhoud van de voorschriften, op velerlei wijzen invloed te kunnen hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden van de agrarische bedrijven. Dit was voor het Landbouw-Economisch Instituut aanleiding het problemencomplex "bestemmingsplannen buitengebied en de agrarische sector" in het onderzoekprogramma van de afdeling Structuuronderzoek op te nemen.

Het beoordelen van de gevolgen voor de landbouw van de bestemmingsplannen door de praktijk bleek op moeilijkheden te stuiten.

Vooraf het ontbreken van gegevens of normen waaraan een en ander kan worden getoetst, bleek het beoordelen en op verantwoorde wijze afwegen van de verschillende belangen sterk te bemoeilijken.

Dit was voor het agrarisch bedrijfsleven - met name de Gewestelijke Raad voor Drenthe van het Landbouwschap - aanleiding zich tot het Landbouw-Economisch Instituut te wenden met het verzoek een onderzoek in te stellen naar de gevolgen die de gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied kunnen hebben voor de landbouw. De Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de landbouw in Overijssel gaf dezelfde wens te kennen.

In aansluiting op deze verzoeken besloot het Bestuur van het Landbouw-Economisch Instituut over te gaan tot het uitvoeren van het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan.

1.3 Doel van het onderzoek

Behalve het agrarisch bedrijfsleven bleken ook degenen die de plannen moeten opstellen behoefte te hebben aan (meer) inzicht om goed gefundeerde plannen te kunnen ontwerpen ¹⁾. Mede daarom is het doel van het onderzoek geworden: het verkrijgen van inzicht in de beperkingen die voor de landbouw kunnen voortvloeien uit bestemmingsplannen en het ontwikkelen van methoden, normen en maatstaven voor de analyse en beoordeling van deze plannen.

In deze publikatie wordt verslag gedaan van het eerste deel van het onderzoek. Dit deel was gericht op:

- het verkrijgen van een systematisch overzicht van de inhoud van bestemmingsplannen (voor zover van belang voor de landbouw);
- het nagaan van de betekenis die de verschillende bestemmingen en de daaraan verbonden voorschriften voor de landbouw kunnen hebben;
- het verkrijgen van basismateriaal en uitgangspunten voor het onderzoek naar:
 - a. de financiële gevolgen voor landbouwbedrijven van beperkingen voortvloeiend uit de bestemmingsplannen en
 - b. de sociaal-economische gevolgen van de bestemmingsplannen voor de (ontwikkeling van de) agrarische structuur.

Zoals in het Woord Vooraf reeds werd vermeld, is inmiddels begonnen met het onder (a) genoemde onderzoek. Het onder (b) genoemde onderzoek is in voorbereiding. In de voorliggende publikatie zullen het betreffende uitgangsmateriaal en de verkregen uitgangspunten niet expliciet aan de orde worden gesteld.

1) Dit bleek o.m. tijdens een studiedag, gehouden op 6 juni 1974 te Wageningen op initiatief van de Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen en het Landbouw-Economisch Instituut

1.4 Doel en betekenis van de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied

Zoals al in 1.1 werd vermeld, trad op 1 augustus 1965 de "Wet op de Ruimtelijke Ordening" (WRO) in werking. Deze Wet beoogt "orde te scheppen in de bestemming en het gebruiken van de grond", zoals de Staatscommissie Van den Bergh de ruimtelijke ordening kortweg definiëerde (1950).

Een wat uitvoeriger omschrijving van het doel van de ruimtelijke ordening bieden de ministeriële "Nota's inzake de ruimtelijke ordening in Nederland" (1960 en 1966). Deze luidt (1960):

"het van overheidswege bewust leiding geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van een proces, dat ontstaat door de wisselwerking tussen de grond en hen die daarop wonen; een overheidsbemoeiing waarbij het er om te doen moet zijn het gegeven milieu beter dienstbaar te maken aan de menselijke welvaart en, daar boven uit, aan het menselijk geluk".

Een meer recente 1) maar minder houvast biedende omschrijving is: "het streven naar de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks terwille van de samenleving".

Aan het tot stand komen van de WRO is een lange tijd van voorbereiding voorafgegaan 2). Afgezien van de Wederopbouwwet (1950), een noodwet, berustte de ruimtelijke ordening in Nederland tot 1965 op de Woningwet van 1901. Deze was vooral gericht op het regelen van de volkshuisvesting en daarmee hoofdzakelijk op het bebouwen van de gemeenten. In 1921 en 1931 werd deze Wet enigszins aangepast, waarbij bijvoorbeeld een aparte paragraaf over de "regeling der bebouwing en bestemming van gronden" werd opgenomen.

In 1938 kreeg een Studietoelichting (Cie-Frederiks) de opdracht voorstellen voor een nieuwe wetgeving te doen (1940). In 1947 werd aan de Cie-Van den Bergh dezelfde opdracht gegeven. De laatste commissie stelde (in 1950) twee nieuwe wetten voor: een "Ruimtetwet" en een "Woningwet". Negen jaar later diende de regering een daarop gebaseerd wetsvoorstel in dat wederom negen jaar later (1965) leidde tot het in werking treden van de WRO.

Bij deze wet wordt een zeer belangrijke plaats en verantwoordelijkheid voor de Ruimtelijke Ordening toebedeeld aan de gemeentelijke overheid. Weliswaar dient de gemeentelijke overheid volledig rekening te houden met het Rijks en het Provinciaal beleid, maar zij heeft de bevoegdheid daarvan gemotiveerd af te wijken. Hierbij dient wel te worden vermeld dat het gemeentelijk planologisch beleid de goedkeuring behoeft van de Provinciale Overheid. De Rijksoverheid kan daartegen weer beroep aantekenen zodat deze in feite toch het laatste woord heeft.

-
- 1) Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie. Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971. Den Haag 1971.
 - 2) Zie o.m. J.W. van Zundert. Het bestemmingsplan. Uitg. Samson.

Voor het voeren van het gemeentelijk planologisch beleid is de gemeente bij de wet verplicht (art. 10 WRO) een bestemmingsplan vast te stellen voor het gebied dat niet behoort tot de bebouwde kom, het zogenaamde "buitengenië". Artikel 10 lid 1 WRO zegt hierover:

" waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met die bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen".

Van grote betekenis is de toevoeging in het tweede deel van het eerste lid van art. 10, hetgeen inhoudt dat deze voorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden.

Het bijzondere karakter van het gemeentelijk bestemmingsplan ligt hierin, dat dit het enige plan is op het gebied van de ruimtelijke ordening dat bindend is voor de burger. Het is het enige plan dat door bepaalde dwangmaatregelen kan worden gesanctioneerd: overtreding is strafbaar.

Nationale facetplannen, provinciale streekplannen en gemeentelijke structuurplannen beogen eveneens een concrete beleidslijn aan te geven voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied (voor een bepaalde periode), maar zij zijn niet bindend voor de burger. Hoe belangrijk die plannen ook (kunnen) zijn, in het bestemmingsplan wordt geregeld en vastgelegd waarvoor de gronden mogen worden gebruikt en welk gebruik van de opstallen mag worden gemaakt.

In het randgebied van de WRO bestaat een vrij groot aantal regelingen voor bepaalde facetten. Het betreft bijvoorbeeld de Woningwet, Ontheffingswet, Natuurbeschermingswet, Boswet, Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, Wegenwet, Ontgrondingenwet, Hinderwet e.d. Deze studie is echter uitsluitend gericht op de gemeentelijke bestemmingsplannen en alleen voor zover die betrekking hebben op het buiten de bebouwde kom gelegen gebied.

1.5 Het uitgangsmateriaal voor het onderzoek: de bestemmingsplannen

De bestemmingsplannen bestaan gewoonlijk uit een plankaart met planvoorschriften en een toelichting. Het belangrijkste deel hiervan is de plankaart. Daarop moet namelijk de feitelijke bestemmingsaanwijzing plaats vinden, ingetekend op een kaart met topografische ondergrond. Op de plankaart wordt een verklaring (legenda) opgenomen ("aanwijzing van de bestemming van gronden") waarin staat aangegeven waarvoor de verschillende zijn bestemd. Zo nodig (art. 10 WRO) kan de plankaart vergezeld gaan van planvoorschriften. In

de praktijk blijken deze planvoorschriften eigenlijk altijd nodig te zijn.

De planvoorschriften waren een zeer belangrijke bron van gegevens voor het onderzoek. Zij geven namelijk per bestemming de voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. In deze voorschriften worden bovendien de noodzakelijke definities van begrippen en de vrijstellings-, straf-, meet- en beroepsbepalingen vermeld. Ook het zogenaamde overgangsrecht wordt bij de planvoorschriften geregeld.

Art. 10 BRO geeft aan, dat bij een bestemmingsplan een toelichting behoort. In deze toelichting dienen in de eerste plaats de aan het plan ten grondslag liggende gedachten te worden neergelegd. Voorts moeten de uitkomsten van het ten behoeve van het plan verrichte onderzoek hierin worden opgenomen. Ook het resultaat van het overleg met aangrenzende gemeenten, betrokken rijks- en provinciale diensten en eventuele waterschapsbesturen dient in de toelichting te worden vermeld.

In wezen zal de toelichting dus een beredeneerde motivering van het bestemmingsplan (moeten) zijn. In tegenstelling tot de plankaart en de planvoorschriften heeft het in de toelichting gestelde geen - burger - bindende werking, tenzij er in de voorschriften nadrukkelijk naar is verwezen. Voor het onderzoek is de toelichting uitsluitend geraadpleegd ter oriëntatie en voor een beter begrip van de planvoorschriften.

Basis voor het onderzoek waren derhalve de plankaarten en de bijbehorende planvoorschriften.

1.6 De keuze van de te analyseren plannen

Voor de keuze van de gemeenten waarvan het bestemmingsplan buitengebied in het onderzoek zou worden betrokken, werd uitgegaan van de volgende criteria:

- zo goed mogelijke (geografische) spreiding over Noord- en Oost-Nederland;
- gemeenten met uiteenlopende natuurlijke omstandigheden;
- mogelijkheid tot vergelijking van (enkele) buurgemeenten;
- redelijke spreiding over de bureaus die bestemmingsplannen buitengebied (helpen) opstellen.

Er moesten ten aanzien van deze punten echter wel enkele concessies worden gedaan. De belangrijkste oorzaak daarvan was het beperkte aantal gemeenten, vooral in Friesland en Groningen, met een bestemmingsplan voor het buitengebied.

Die factor had eveneens tot gevolg dat niet uitsluitend kon worden uitgegaan van definitieve (eventueel De Kroon gepasseerde) bestemmingsplannen en ook niet van door Gedeputeerde Staten goedgekeurde plannen. Daarom moest worden volstaan met door de Gemeen-

teraad vastgestelde plannen, met voorbijgaan van eventuele in een later stadium van de procedure daarin aangebrachte en aan te brengen wijzigingen.

Een in medio 1973 gehouden inventarisatie van bestemmingsplannen in Noord- en Oost-Nederland leverde in totaal 72 door de gemeenteraden vastgestelde plannen op, waarvan 4 partiële plannen. Voor het onderzoek werden hieruit - in verband met de onderzoek-capaciteit - plannen van 30 gemeenten gekozen, waarvan er 2 (Steenwijk-Steenwijkerwold) werden samengevoegd. In 2 gemeenten betreft het partiële plannen. De gekozen gemeenten zijn aangegeven op de kaart op blz.14. De verdeling over de provincies is weergegeven in tabel 1.1.

Uit het overzicht blijkt dat in Friesland en Groningen alle beschikbare plannen in het onderzoek moesten worden betrokken om ook uit deze provincies een redelijk aantal plannen in beschouwing te kunnen nemen. Bij de opstelling van deze plannen waren 11 stedenbouwkundige bureaus betrokken.

Tabel 1.1 Bestemmingsplannen buitengebied in Noord- en Oost-Nederland
(vastgesteld door de Gemeenteraad) (medio 1973)

	Aantal bestemmingsplannen	
	beschikbaar	opgenomen in het onderzoek
Groningen	4	4
Friesland	5	5
Drenthe	11	6
Overijssel	25	7
Gelderland	27	7
Noord- en Oost-Nederland	72	29

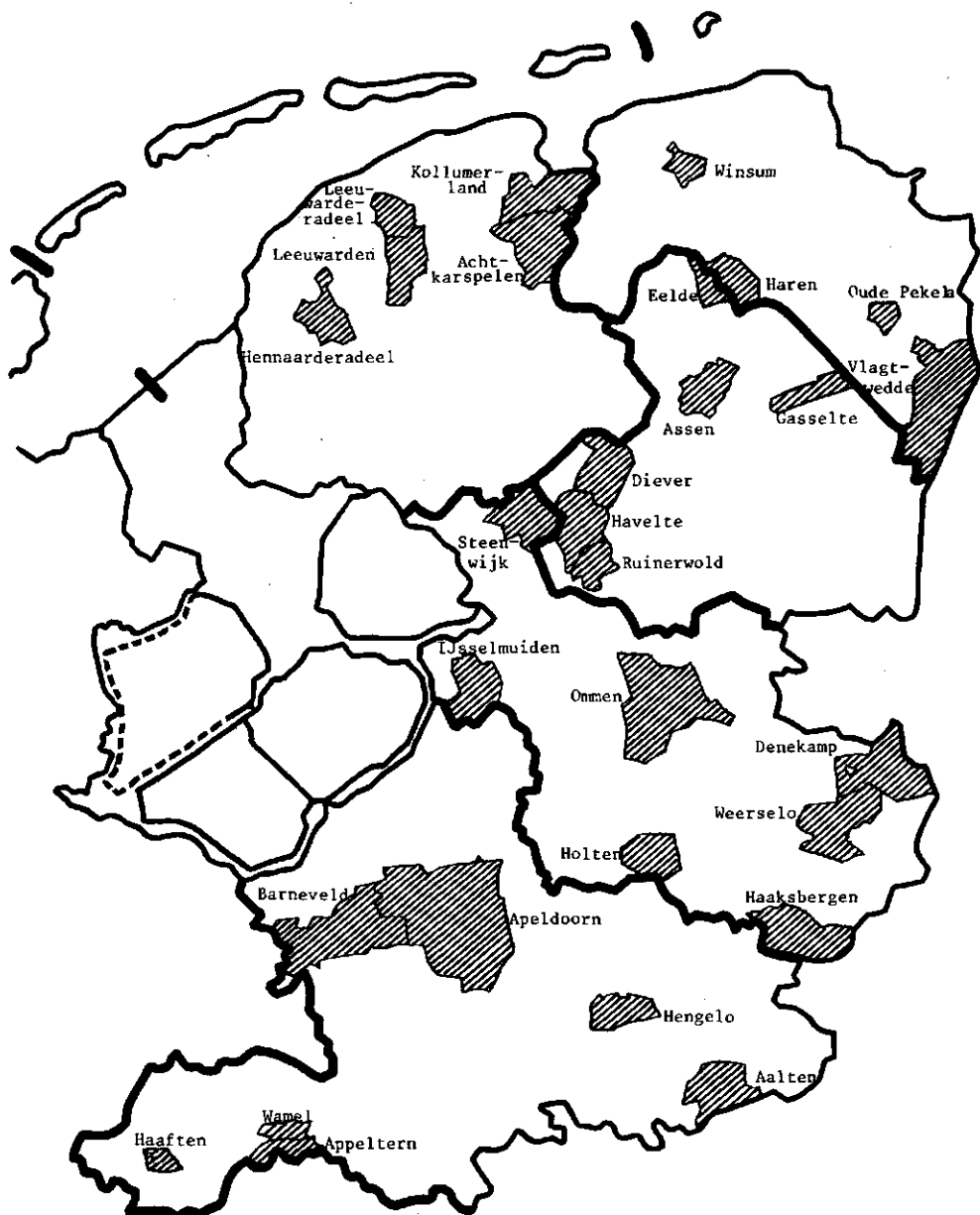
Zoals uit het voorgaande blijkt is niet gestreefd naar een representatief beeld voor Noord- en Oost-Nederland.

De betekenis van de resultaten van dit onderzoek reikt verder dan de betrokken 30 gemeenten. Zij kunnen nl. ook van belang zijn voor andere gemeenten in Noord- en Oost-Nederland, maar eveneens voor elders in het land gelegen gemeenten.

1.7 Indeling van het verslag

In hoofdstuk 2 wordt begonnen met een beschrijving van de wijze waarop de bestemmingsplannen werden geanalyseerd en de betekenis ervan voor de agrarische sector is nagegaan en beoordeeld. De verschillende in de plannen aangetroffen bestemmingen worden in hoofdstuk 3 besproken.

KAART 1 DE GEMEENTEN VAN ONDERZOEK



In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden de in de bestemmingsplannen aangetroffen voorschriften voor het bouwen, het grondgebruik en het veranderen van cultuurtechnische produktieomstandigheden geanalyseerd. Zij worden daarbij ook beoordeeld op hun betekenis voor de land- en tuinbouw.

In de bestemmingsplannen komen veel voorwaarden en "nadere eisen" voor, vooral bij eventuele vrijstellingen van in principe verboden activiteiten. Deze onderwerpen worden in de hoofdstukken 7 en 8 aan de orde gesteld, waarbij wat dieper wordt ingegaan op de voorschriften die de instandhouding of verbetering van landschappelijke waarden beogen.

In het daarop volgende hoofdstuk 9 worden de verschillende aan de orde gestelde punten samengevat voor de belangrijkste produktietakken in Noord- en Oost-Nederland, de rundveehouderij en de akkerbouw, en voor het gemengde bedrijf.

Het verslag wordt afgesloten met een slotbeschouwing. Daarin zal o.m. worden ingegaan op de wijzigingen in de bestemmingsplannen sedert deze - voor de eerste keer - werden vastgesteld door de gemeenteraden.

2. De analyse en beoordeling van bestemmingsplannen

2.1 Het gewenste onderzoeksinstrumentarium

Bij de aanvang van het onderzoek waren geen methoden beschikbaar voor de analyse en beoordeling van de bestemmingsplannen buitengebied. Het ontwikkelen van deze noodzakelijke analyse- en waarderingsmethoden was dan ook de eerste opgave om dit onderzoek te kunnen uitvoeren.

Deze methoden zouden aan enkele strikte eisen dienen te voldoen. Ze moesten:

- een systematische analyse van de bestemmingsplannen en daarmee een onderlinge vergelijking van de inhoud mogelijk maken;
- bruikbaar zijn voor alle bestemmingsplannen buitengebied, ongeacht de inhoud ervan en ongeacht de aard van de gemeente of het gebied;
- geschikt zijn om alle agrarische produktievormen (excl. bosbouw en visserij) in aanmerking te nemen;
- eventueel ook door derden kunnen worden toegepast.

Hierbij werd echter een belangrijke beperking aangebracht: de analyse en waardering zouden alleen gericht zijn op datgene in de bestemmingsplannen dat van betekenis zou kunnen zijn voor de land- en tuinbouw.

De ontwikkeling van de methodiek en daarmee van het onderzoek, verliep in een drietal fasen:

- de analyse van de bestemmingsplannen
- de waardering van de mate waarin de bestemmingen en de voorschriften invloed kunnen uitoefenen op activiteiten behorend tot of ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering
- het waarderen van de betekenis die deze invloeden gezamenlijk kunnen hebben voor de agrarische bedrijfsvoering.

In de volgende paragrafen worden de methoden en systemen nader uiteengezet.

2.2 De analyse van bestemmingsplannen

Om inzicht te verkrijgen in de werkingssfeer van de bestemmingsplannen werd nagegaan welke activiteiten van of ten behoeve van de agrarische bedrijvigheid, door het bestemmingsplan kunnen worden beïnvloed. Daarbij werd, in analogie met de opzet van de bestemmingsplannen, uitgegaan van de hoofddeling: (ge)bouwen en grondgebruik. In het bestemmingsplan wordt ook de bescherming van het gewenste gebruik geregeld en veranderingen in de bestaande

omstandigheden zouden dat in gevaar kunnen brengen. Daarom zijn in de plannen ook voorschriften opgenomen die de verandering (incl. verbetering) van de cultuurtechnische produktieomstandigheden (waterhuishouding, verkaveling e.d.) regelen (aanlegvergunningen). De bestemmingsplannen zijn daarom geanalyseerd op eventuele effecten ten aanzien van:

- bouwen en het gebruik van gebouwen
- agrarisch grondgebruik
- (verandering van cultuurtechnische) produktieomstandigheden.

Deze drie groepen van activiteiten zijn essentieel voor de agrarische bedrijfsvoering.

Per produktietak (rundveehouderij, akkerbouw, intensieve veehouderij, fruitteelt, glastuinbouw en tuinbouw open grond) is nagegaan welke werkzaamheden binnen elk van de 3 groepen van activiteiten agrarische bedrijven uitvoeren of doen uitvoeren ten behoeve van hun voortbestaan. Daarbij is - aansluitend bij de bestemmingsplannen - uitsluitend gelet op werkzaamheden die veranderingen in de bestaande toestand tot gevolg kunnen hebben. In het algemeen gelden de verbodsbepalingen in de voorschriften niet voor de normale onderhoudswerkzaamheden en de bestaande bodemexploitatie. Toch bleek het echter noodzakelijk voor de activiteitengroep "agrarisch grondgebruik" enkele "normale" werkzaamheden (b.v. bemesting) op te nemen in de lijst van werkzaamheden die door een bestemmingsplan kunnen worden beïnvloed.

Aldus ontstonden drie reeksen van werkzaamheden, weergegeven in bijlage 1. In bijlage 1b zijn onder de nummers 6 tot 18 de bouwactiviteiten opgenomen. De werkzaamheden m.b.t. het agrarisch grondgebruik staan vermeld in bijlage 1c (nrs 20 - 34), evenals de werkzaamheden ten behoeve van de verandering der cultuurtechnische produktieomstandigheden (nrs 40 - 55).

In sommige bestemmingsplannen is aangegeven dat in een bepaald gebied met name genoemde agrarische produktietakken wel of niet zijn toegestaan. In andere plannen worden deze niet met name genoemd, maar zijn de voorschriften zodanig dat bepaalde produktietakken (b.v. fruitteelt of glastuinbouw) onmogelijk worden gemaakt. Daarom is bij de analyse genoteerd (bijlage 1a nr 3) welke produktietakken in feite zijn toegestaan.

Voor de beoordeling van de plannen is het noodzakelijk te weten hoe de plaats van de (agrarische) bebouwing is geregeld. Daartoe werden de gegevens daarover bijeengebracht onder de nrs 4 en 5 van bijlage 1a.

Om de betekenis van de verschillende bestemmingen binnen een plan te kunnen nagaan werden de oppervlakten daarvan op de plankaart gemeten. Ter plaatse werd het percentage cultuurgrond geschat en naderhand gecontroleerd met behulp van beschikbare statistische gegevens.

Het aantal bedrijven per bestemming werd eveneens op de plankaart geteld. In twijfelgevallen werd in het veld gecontroleerd.

Het betreft overigens in feite niet het aantal bedrijven maar het aantal "bedrijfsgebouwcomplexen" of "bedrijfscentra".

In een deel der bestemmingsplannen vormen de bouwpercelen, huisplaatsen of bouwstroken een aparte bestemming, in andere plannen niet. Om de bestemmingsplannen vergelijkbaar te maken werden deze bestemmingen (b.v.: "agrarische bebouwing") gevoegd bij de omliggende of daar logisch bijbehorende bestemming (b.v.: agrarisch gebied of agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde). Het is mogelijk en zelfs waarschijnlijk, dat de oppervlakte cultuurgrond binnen een bestemming niet gelijk is aan de oppervlakte cultuurgrond bij in die bestemming gelegen "bedrijven" of bedrijfscentra. In een bestemming kan grond liggen van bedrijven waarvan de gebouwen in een andere bestemming staan. Zo liggen bijvoorbeeld in "natuurgebieden" naar verhouding slechts weinig "bedrijven" (= gebouwen). Ook is het mogelijk dat bedrijven grond in een andere gemeente in gebruik hebben. Bovendien kunnen in de bebouwde kom van de gemeenten bedrijfsgebouwen en soms ook enige cultuurgrond liggen. In verband hiermee is bij de uitwerking voor de bouwactiviteiten over het algemeen het aantal "bedrijven" en voor de twee andere activiteitengroepen, de oppervlakte in agrarisch gebruik zijnde gronden in aanmerking genomen.

Ten einde alle essentiële gegevens op overzichtelijke wijze te kunnen opnemen en rangschikken, is een notatie-systeem ontworpen. Hiertoe werden de planvoorschriften ontleed in (eventuele) voorwaarden die aan bepaalde activiteiten worden verbonden, en bepalingen die bijvoorbeeld de maximummaten van bouwwerken regelen. De voorwaarden werden daartoe ondergebracht in groepen van gelijke strekking.

Bij het noteren van eventuele vrijstellingsmogelijkheden werd er rekening mee gehouden of vooraf een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten nodig is. Ook de eventueel aan de vrijstelling te verbinden voorwaarden werden genoteerd. In de voorschriften komen veel eisen voor die betrekking hebben op de maten, plaats en vorm van gebouwen: de al eerder genoemde "bepalingen". Deze bepalingen kunnen nogal wat invloed hebben op de agrarische bedrijfsvoering: duurdere constructie, minder doelmatige vorm e.d. Daarom zijn alle bepalingen die op een bepaalde activiteit in een bestemming van toepassing zijn, onder verwijzing opgenomen op een apart formulier (bijlage 1d).

Op deze wijze zijn alle voor het verdere onderzoek van belang zijnde gegevens per bestemmingsplan per bestemming vastgelegd.

2.3 De waardering van de betekenis van bestemmingsplannen

Na de analyse van de inhoud van de bestemmingsplannen diende te worden gekomen tot een beoordeling of waardering van de mate

waarin het plan beperkingen kan inhouden voor de verschillende onderdelen en het geheel van de agrarische bedrijfsvoering. In het volgende zal eerst worden ingegaan op de algemene problematiek van het waarden van de mate van beperking. Daarna worden de toegepaste systematiek en de waardering van de voorwaarden en bepalingen uiteengezet. Daarbij wordt aangegeven hoe de integratie van de waarden der afzonderlijke beperkingen tot een waardering voor het geheel heeft plaats gevonden. In 2.4 zullen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de methoden en de toepassing daarvan.

2.3.1 Algemene problematiek

Voor de beoordeling van beperkingen, voortvloeiend uit een bestemmingsplan, zou het waardevol zijn te beschikken over een reeks vuistgetallen of normen die precies aangeven wat de gevolgen zijn voor een agrarisch bedrijf van een bepaald voorschrift t.a.v. een bepaalde activiteit. Die getallen zouden dan voor ieder bedrijfstype en iedere bedrijfsgrootte moeten worden samengesteld, bij voorkeur uitgedrukt in guldens. Die gegevens zijn er niet. Wel wordt gewerkt aan een systeem dat daarbij een hulpmiddel zal kunnen zijn, maar de resultaten daarvan zullen voorlopig nog niet beschikbaar zijn 1).

Voor de beoordeling van mogelijke beperkingen door bestemmingsplannen is daarom een systeem ontwikkeld dat berust op het oordeel van de project-groep, getoetst aan het inzicht van landelijke en regionale deskundigen. De waardering is daardoor kwalitatief bepaald.

Voor een belangrijk deel van de als beperkend beoordeelde voorschriften kunnen Burgemeester en Wethouders vrijstelling verlenen. Wanneer die vrijstelling wordt verleend is er geen sprake meer van een beperking tenzij aan de vrijstelling voorwaarden of bepalingen worden verbonden die beperkingen opleveren (b.v.: kosten verhogend werken). Omdat geen zekerheid is te verkrijgen over het in de toekomst door B & W (en GS) te voeren vrijstellingenbeleid, is er bij de beoordeling van de voorschriften in eerste instantie van uitgegaan dat geen vrijstelling wordt verleend. In de praktijk zal de situatie waarschijnlijk minder ongunstig zijn. Anderzijds zouden deze (beperkende) voorschriften overbodig zijn wanneer B & W niet van plan waren die voorschriften te hanteren. Door ervan uit te gaan dat geen vrijstellingen worden verleend, is de begrenzing aangegeven van het traject waarin de beperkingen in de praktijk zullen liggen.

1) De gegevens hiervoor zullen mogelijk beschikbaar komen bij het eerder vermelde onderzoek dat is gericht op het nagaan van de financiële gevolgen van bestemmingsplannen voor landbouwbedrijven.

De beperkingen treden in het algemeen pas in werking wanneer de ondernemer iets wil gaan doen, bijvoorbeeld een nieuw bedrijfsgebouw zetten of de bewerkbaarheid van zijn grond verbeteren. Gezien de economische en sociale noodzaak voor de ondernemers om hun bedrijven aan te passen en gebruik te maken van de ontwikkelingen in de techniek, hebben deze activiteiten overal in den lande en bij voortduring plaats, maar niet alle landbouwers en tuinders zullen dergelijke activiteiten willen ontplooiën. Het is echter niet mogelijk vast te stellen wie wel en wie niet. Evenmin is aan te geven wanneer dat zal gebeuren. De enige zekerheid is dat als zij wat willen gaan doen zij te maken zullen krijgen met het, eventueel beperkende, bestemmingsplan. Om deze redenen zal over het algemeen worden gesproken van "kan beperkend zijn", tenzij vaststaat dat de activiteit waarop het beperkende voorschrift betrekking heeft, op alle bedrijven in het betreffende gebied zal (moeten) plaats vinden.

2.3.2 Het waarderingsstelsel

Het waarderingsstelsel is zodanig ingericht dat de eindwaardering trapsgewijs wordt opgebouwd. De basis bestaat uit de waardering van de betekenis die elk voorschrift en elke daarin eventueel aangetroffen voorwaarde of bepaling heeft voor de betreffende activiteit. Op grond hiervan wordt de betekenis van deze voorschriften te zamen voor de betreffende activiteit gewaardeerd. Daarna worden de waarderungen van de activiteiten gezamenlijk per activiteitengroep en per produktietak beoordeeld, bijvoorbeeld voor bouwen t.b.v. rundveehouderij.

Als eindwaardering is het stadium gekozen van de waardering van de activiteitengroepen. Dat betekent voor ieder bestemmingsplan per bestemming per produktietak (maximaal) drie waarderungen, nl. voor bouwen, grondgebruik en produktieomstandigheden. Voor de produktietakken intensieve veehouderij en glastuinbouw is alleen de activiteitengroep "bouwen" in aanmerking genomen.

De opgestelde waarderingschaal loopt van 1 tot 6 en heeft de volgende inhoud:

- 1 = niet beperkend
- 2 = kan licht of matig beperkend zijn
- 3 = is licht of matig beperkend
- 4 = kan licht, matig of zwaar beperkend zijn
- 5 = is zwaar beperkend
- 6 = activiteit is niet toegestaan

De waarderungen 2 en 4 zijn opgenomen omdat het voor een groot deel van de voorschriften geheel afhankelijk is van de omstandigheden of en in welke mate ze beperkend zullen zijn. Zo zal het voorschrift "geen verandering waterhuishouding" (gewaardeerd met 4) alleen beperkend kunnen zijn wanneer verbetering van de waterhuishouding nodig is. Of dit een lichte, matige of zware beperking zal

zijn, is afhankelijk van de staat waarin de waterhuishouding verkeert. Wanneer deze niet optimaal maar redelijk is, zal het niet mogen verbeteren daarvan een lichte of matige beperking kunnen opleveren. Wanneer de waterhuishouding uitgesproken slecht is, zou het een zware beperking betekenen wanneer de gewenste verbetering niet wordt toegestaan. Indien de waterhuishouding al optimaal is, kan dit voorschrift (voorlopig) geen beperking opleveren. Over het algemeen zal echter een dergelijk voorschrift slechts daar voorkomen waar de waterhuishouding niet (overal) optimaal is. Daarom mag de betekenis van deze beide schaaleenheden (vooral 4) niet worden onderschat.

Voor de waardering van de mate van beperking van de afzonderlijke activiteiten is uitgegaan van de volgende vragen:

- kan de activiteit plaatsvinden?
- in hoeverre wordt doelmatig werken belet?
- heeft het voorschrift een gering of een aanzienlijk kosten verhogend effect?
- heeft het voorschrift een gering of een aanzienlijk opbrengstenverlagend effect?

Voor de gezamenlijke waardering van de voorschriften en de daartoe behorende voorwaarden en bepalingen per activiteit is dezelfde lijn gevolgd, waarbij rekening werd gehouden met een eventuele cumulatieve werking.

Bij de eindwaardering (per activiteitengroep) is zowel rekening gehouden met de hoogte van de waardering per activiteit als met de betekenis van deze activiteiten voor de bedrijfsvoering. Zo is een beperking op het bouwen van een (hoofd)bedrijfsgebouw van meer betekenis voor de bedrijfsvoering dan een beperking op het oprichten van een hulpgebouw (melkstal of schuilstal bijvoorbeeld). Ook is het niet mogen bouwen van een tweede bedrijfswoning van minder betekenis (voor het bedrijf) dan het niet mogen of kunnen bouwen van een modern bedrijfsgebouw (b.v. ligboxenstal).

Voor de waardering van de voorschriften t.a.v. het grondgebruik is in de eerste plaats uitgegaan van het al dan niet toegestaan zijn van de produktietak. Daarnaast zijn alle voor de betreffende produktietak van betekenis zijnde werkzaamheden (bijlage 1c: 20-34) in aanmerking genomen. Daarbij is in het algemeen de activiteit met de zwaarste beperking genomen als uitgangspunt voor de eindwaardering.

De eindwaardering van de activiteitengroep "produktieomstandigheden" is samengesteld op basis van de waarderingscijfers van alle activiteiten in deze groep. Er is slechts in beperkte mate verschil gemaakt in betekenis tussen de activiteiten, omdat vrijwel al deze activiteiten van essentieel belang (kunnen) zijn voor de hedendaagse landbouw. Evenals bij het "grondgebruik" is bij de eindwaardering van de "produktieomstandigheden" in het algemeen de activiteit met de zwaarste beperking het uitgangspunt geweest.

	Vrijstelling mogelijk					Geen vrijstelling mogelijk	
	voorschriften beperkend:						
	neen	moge- lijk licht of matig	licht of matig	moge- lijk licht, matig of zwaar			
"Acti- Voor- viteit" schriften toege- beperkend staan	neen	1	-	-	-		
	mogelijk licht of matig	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6
	licht of matig	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
	mogelijk licht, matig of zwaar	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6
	zwaar	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
"Activiteit" niet toegestaan		6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6

Bij de waardering van de beperkingen is er van uitgegaan dat geen vrijstelling van het in de voorschriften bepaalde wordt verleend. In veel gevallen bestaat echter de mogelijkheid tot het verkrijgen van een vrijstelling. Soms moet daarvoor het bestemmingsplan worden aangepast, hetzij door een nadere uitwerking van het plan, hetzij door het plan te wijzigen. Om dat in de waarderingsschema tot uitdrukking te brengen, is achter het cijfer dat de waardering van de voorschriften aangeeft een tweede cijfer geplaatst. Dat cijfer geeft aan of vrijstelling mogelijk is en zo ja of daaraan voorschriften worden verbonden die beperkend kunnen zijn. Dit tweede cijfer is op dezelfde wijze vastgesteld als het eerste cijfer. Aldus is het waarderingsschema op blz. 22 ontstaan.

Het eerste cijfer geeft aan of de "activiteit" is toegestaan en de mate van beperking van de daaraan verbonden voorschriften; het tweede cijfer geeft aan of vrijstelling van de voorschriften mogelijk is en de mate van beperking van de aan die vrijstelling verbonden voorschriften. Zo betekent bijvoorbeeld:

- 1 = "activiteit" toegestaan, geen beperkende voorschriften.
- 2.1 = "activiteit" toegestaan, voorschriften mogelijk licht of matig beperkend, vrijstelling mogelijk, aan vrijstelling geen beperkende voorschriften verbonden.
- 3.2 = "activiteit" toegestaan, voorschriften licht of matig beperkend, vrijstelling mogelijk, aan vrijstelling voorschriften verbonden die licht of matig beperkend kunnen zijn.
- 4.3 = "activiteit" toegestaan, voorschriften mogelijk tot zwaar beperkend, vrijstelling mogelijk, aan vrijstelling voorschriften verbonden die licht of matig beperkend zijn.
- 5.4 = "activiteit" toegestaan, voorschriften zwaar beperkend, vrijstelling mogelijk, aan vrijstelling voorschriften verbonden die licht, matig of zwaar beperkend kunnen zijn.
- 6.5 = "activiteit" niet toegestaan, vrijstelling mogelijk, aan vrijstelling zwaar beperkende voorschriften verbonden.
- 6.6 = "activiteit" niet toegestaan, vrijstelling niet mogelijk.

Het komt voor dat voor een bepaalde "activiteit" van sommige voorschriften wel, doch van andere voorschriften geen vrijstelling kan worden verkregen. Bij de samenvatting van de afzonderlijke waarderingcijfers in één waarderingcijfer bepaalt dan de belangrijkheid voor de activiteit van het voorschrift c.q. de voorschriften waarvan geen vrijstelling kan worden verkregen, of voor de betreffende "activiteit" wordt aangegeven of al dan niet vrijstelling van de voorschriften kan worden verkregen. Voorbeeld: op een bepaalde oppervlakte cultuurgrond is het verbeteren van de waterhuishouding onderworpen aan voorschriften die licht, matig of zwaar beperkend kunnen zijn, terwijl daarvan geen vrijstelling mogelijk is. Voorts is het op deze cultuurgrond verboden om grond op te hogen en om gewassen of houtopstand te vellen, te rooien of te beschadigen. Van deze verboden kan vrijstelling worden verkregen onder mogelijk licht, matig of zwaar beperkende voorschriften. De voor-

schriften voor deze drie activiteiten zijn achtereenvolgens gewaardeerd met 4.6, 6.4 en 6.4. Van deze drie activiteiten is de waterhuishouding het belangrijkste voor de agrarische bedrijfsvoering. Daarom wordt in dit geval de activiteitengroep cultuurtechnische produktieomstandigheden met 4.6 gewaardeerd.

Uit dit voorbeeld blijkt, dat het mogelijk is om gedetailleerde algemene regels op te stellen voor de toepassing van het systeem, maar dat in meerdere gevallen de waardering van de beperking afhankelijk is van het oordeel van degene die het systeem toepast. Ter voorkoming van verschillen in de uitvoering is de eindwaardering van alle bestemmingsplannen opgesteld door een vast team van twee onderzoekers. Daarbij werd, wanneer dat gewenst was, ruggespraak gepleegd met de andere leden van de projectgroep.

2.3.3 Waardering van de voorwaarden en bepalingen

Voorwaarden

Bij de analyse van de bestemmingsplannen is een zeer groot aantal verschillende voorwaarden aangetroffen. Kleine nuanceverschillen buiten beschouwing gelaten, zijn het er meer dan honderd. Een niet te verwaarlozen deel van deze voorwaarden heeft ten doel niet-agrarische activiteiten te weren uit het agrarisch gebied. De andere voorwaarden kunnen de agrarische bedrijfsvoering echter belemmeren, vooral de noodzakelijke aanpassing daarvan aan de ontwikkelingen. In hoofdstuk 7 wordt hierop nader ingegaan.

In de bestemmingsplannen voorkomende voorwaarden worden verbonden aan:

- bij het plan toegestane activiteiten
- een vrijstelling (o.a. aanlegvergunning) voor bij het plan verboden activiteiten
- een vrijstelling van bij het plan vastgestelde bepalingen t.a.v. maten van gebouwen e.d.

Voor de waardering van de betekenis van deze voorwaarden voor de agrarische bedrijven zijn de schaaleenheden van 1 tot 5 toegepast. Bij de uitvoering bleken bij de voorwaarden alleen 1, 2 en 4 van toepassing te zijn. De oorzaak van het niet (kunnen) toepassen van de waarderingen 3 en 5 (resp. is een lichte of matige en is een zware beperking) is enerzijds de betrekkelijke betekenis van de voorwaarden (de activiteit kan plaats vinden mits aan de voorwaarden is voldaan) en anderzijds de vage formulering van vele voorwaarden.

Doordat het bij een aantal voorwaarden afhankelijk was van de aard van de bestemming of de voorwaarde beperkend was of niet, is in een deel der gevallen de waardering afhankelijk gesteld van die bestemming (waardering 1 of 4). Een dergelijke voorwaarde is bijvoorbeeld: "realisering van de aan de grond gegeven bestemming wordt niet of niet in belangrijke mate geschaad".

In die gevallen waar de formulering van de voorwaarden zodanig was dat het van de interpretatie daarvan door B & W (of GS) afhangt of van een beperking sprake zou kunnen zijn (bijvoorbeeld: "gehoord een terzake deskundige adviesinstantie"), is uitgegaan van de voor de landbouw minst gunstige mogelijkheid.

Bepalingen

In de bestemmingsplannen zijn reeksen van voorschriften opgenomen die betrekking hebben op de afmetingen, constructie, ligging en het uiterlijk van de gebouwen (bijlage 1d). Een deel van deze bepalingen zal geen problemen of extra kosten opleveren voor de agrariër die een gebouw of bouwwerk wil oprichten. Voor andere bepalingen is dat wel degelijk het geval. Om te kunnen beoordelen of een bepaalde (maximum- of minimum-) maat problemen kan opleveren voor het bouwen, is ten behoeve van het onderzoek een reeks van normen opgesteld ten aanzien van alle soorten in de plannen aangetroffen bepalingen. Deze zijn per produktietak opgesteld voor alle daarvoor van betekenis zijnde gebouwen en bouwwerken. Daarbij is uitgegaan van de vorm en de maten van de gebouwen en bouwwerken zoals die in 1975 als normaal en wenselijk werden gezien voor een rationale bedrijfsvoering.

De normen zijn opgesteld door het onderzoek-team, in nauwe samenwerking met het Consulentenschap voor Boerderijbouw en -inrichting te Wageningen en de deskundigen - voor de verschillende produktietakken - van de regionale consulentenschappen in Noord- en Oost-Nederland. Er zij met nadruk op gewezen dat de door de projectgroep gehanteerde normen een momentopname zijn. Doordat de land- en tuinbouw voortdurend in beweging zijn en steeds verbeteringen moeten worden aangebracht, zijn deze normen geenszins als definitief te beschouwen. Deze normen kunnen niet blijvend worden gehanteerd, maar zullen regelmatig, bijvoorbeeld jaarlijks, moeten worden bijgesteld.

Afhankelijk van de in de voorschriften opgegeven maximum- en/of minimummaten, is met behulp van de normen-schema's nagegaan of de betreffende bouw normaal kan plaats vinden of niet. Indien alleen sprake was van een betrekkelijk geringe verhoging van de bouwkosten, werd de bepaling als mogelijk licht of matig beperkend (2) gewaardeerd. Indien de bepaling aanmerkelijk hogere bouwkosten met zich brengt of door de bepaling een rationeel gebruik van het bouwwerk in het gedrang komt, is sprake van een mogelijk lichte, matige of zware beperking (4) van de betreffende activiteit.

Een aparte categorie vormen de zogenaamde "nadere eisen" die "B & W kunnen stellen". In hoofdstuk 8 wordt deze groep apart aan de orde gesteld. Wanneer in de voorschriften sprake was van deze "nadere eisen", zijn deze steeds gewaardeerd met een 4. Het is immers niet mogelijk op voorhand vast te stellen tot wat voor beperking van de betreffende activiteit deze zullen kunnen leiden.

In bijlage 2 zijn de voor het onderzoek opgestelde en gehanteerde normen voor de bepalingen opgenomen. Het zijn hulpmiddelen voor de waardering: niets meer en niets minder.

2.4 Enkele kanttekeningen bij de gehanteerde methoden

Het onderzoek-team had tot opdracht na te gaan welke beperkingen voor de landbouw zouden kunnen voortvloeien uit gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied. Het stond daarbij voor de taak een methodiek te ontwerpen die daarvoor zou kunnen worden gebruikt. In het voorgaande is die methodiek omschreven. In de volgende delen van dit verslag zijn de resultaten van het werken met deze methoden weergegeven.

Systeem niet perfect

Toepassen van een methode is de beste manier om na te gaan of de methode werkbaar is. Daarom zijn de methoden stap voor stap ontwikkeld en waar nodig vervangen of aangepast. Dat betekent niet dat de hiervoor omschreven methoden perfect zijn, zeker niet. Zo is bijvoorbeeld het hanteren van een kwalitatief bepaald waarderingssysteem, ook al is dat zoveel mogelijk "hard" gemaakt, niet ideaal. Echter, pas wanneer exacte gegevens bekend zijn over de directe en indirecte financiële, sociaal-economische en agrarisch-structurele gevolgen van bepaalde (combinaties van) voorschriften, kan een kwantitatief bepaald systeem worden ontwikkeld. Een eerste stap daartoe zou het toetsen van het hier omschreven systeem kunnen zijn. Dan dient echter wel eerst dat toetsingsmateriaal beschikbaar te zijn.

Ook wanneer een sluitend kwantitatief waarderingssysteem beschikbaar zou zijn, blijven enkele factoren het bereiken van een maximaal resultaat (voorshands) in de weg staan.

Het onderzoekobject: de bestemmingsplannen

In de eerste plaats zijn het de bestemmingsplannen zelf die het samenstellen van een eenvoudiger methodiek beletten. Door de grote variatie in bestemmingen en het ontbreken van uniformiteit in de omschrijving van de bestemmingen, de gehanteerde begrippen en definities (indien aanwezig) en door de vaagheid van de voorschriften, is een eenvoudig systeem niet mogelijk. Bovendien zijn er nogal eens formuleringen aangetroffen die voor verschillende uitleg vatbaar zijn.

Het opnemen van voorschriften omtrent zaken die geacht moeten worden geregeld te worden bij andere wettelijke regelingen (b.v. hinderwet, milieuwetgeving) maakt de bestemmingsplannen soms onnodig ingewikkeld. Ook voorschriften als "geen overlast aan derden" en "rechten van derden niet schaden" zijn overbodig. Zij zijn immers al geregeld in het burgerlijk recht.

Vrijstellingsmogelijkheden

Een tweede complicerende factor vormt de mogelijkheid voor B & W tot het verlenen van vrijstelling of een vergunning. Bij de analyse en waardering is steeds rekening gehouden met deze mogelijkheid. Het is echter onmogelijk een volledige eindwaardering op te stellen doordat geen enkel zicht bestaat op het (in de toekomst) door B & W en GS te voeren vrijstellingenbeleid. Voor de bedrijven kan het mee- maar ook tegenvallen. Door bij de waardering uit te gaan van de zwaarste beperking zijn de grenzen aangegeven waarbinnen de beperkingen in de praktijk zullen kunnen komen te liggen.

Gebruik door derden

Bij het ontwerpen van de omschreven methoden is er mede van uitgegaan, dat deze eventueel door anderen zouden moeten kunnen worden gehanteerd. Hierbij is hoofdzakelijk gedacht aan degenen die bestemmingsplannen moeten beoordelen op mogelijk nadelige effecten voor de landbouw en aan ontwerpers van bestemmingsplannen als hulpmiddel voor de belangenafweging.

Voor de analyse van de inhoud van de plannen kan dit systeem geschikt worden geacht om door derden te worden gehanteerd. Voor het waarderingssysteem zijn echter onvoldoende objectieve criteria beschikbaar, om dit door derden toepasbaar te achten.

3. Inhoud en verscheidenheid van de bestemmingen ¹⁾

Zoals in 1.4 en 1.5 is vermeld, moet in het bestemmingsplan de bestemming van de grond worden aangegeven, zo nodig vergezeld van voorschriften omtrent het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende opstallen. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de aard van de bestemmingen die zijn aangetroffen en de indeling ervan in een aantal groepen. Ook de verscheidenheid in de bestemmingen en de daarbij gebruikte formuleringen en begrippen worden aan de orde gesteld. In de laatste paragraaf wordt nagegaan welke oppervlakte de verschillende bestemmingen omvatten en hoeveel bedrijven er in liggen.

3.1 Aard van de bestemmingen

Binnen de globale regels van de WRO hebben de gemeenten een grote mate van vrijheid bij het opstellen van een bestemmingsplan. Zoals al eerder is aangegeven, dienen deze plannen echter wel redelijk te passen in het planologisch beleid van het provinciaal bestuur. Daarom hebben GS van meerdere provincies hierover richtlijnen uitgegeven aan de gemeenten. Deze richtlijnen zijn echter, juridisch, niet bindend en lopen bovendien van provincie tot provincie nogal uiteen.

De vrijheid bij het samenstellen van een bestemmingsplan heeft geleid tot een grote verscheidenheid in de aard der bestemmingen. Dat is op zich niet zo merkwaardig want er zijn nu eenmaal geen 2 gemeenten gelijk. Ook de tot het plan en bij de bestemmingen behorende voorschriften en de daarbij gebruikte formuleringen en begrippen vertonen echter een grote variatie. Dit is mede een gevolg van het feit dat de meeste gemeenten voor het opstellen van het bestemmingsplan gebruik maken van de diensten van een stedenbouwkundig bureau.

Verscheidene van deze bureaus hanteren eigen reeksen van termen, begrippen en formuleringen. Deze wijken soms op minder belangrijke, maar soms ook op essentiële punten van elkaar af. Voor het onderzoek was het dan ook noodzakelijk systeem te brengen in de veelheid van bestemmingen. Daartoe is een indeling gemaakt van de bestemmingen van die gebieden waarin agrarische bedrijven of in agrarisch gebruik zijnde gronden voorkomen. Zuivere bosgebieden en dergelijke zijn dus buiten beschouwing gebleven.

1) Zie hiervoor ook : J.G.M. Helder. Benaming en inhoud van bestemmingen buitengebied.
Stedebouw en Volkshuisvesting, mei 1975.

De indeling is gebaseerd op de mate waarin, blijkens de bestemming, de agrarische en andere functies van belang worden geacht. Hoewel in de meeste gevallen uit de benaming van de bestemming kan worden afgeleid of een gebied in meerdere of mindere mate een agrarische bestemming heeft, kan er in het algemeen toch niet uit worden vastgesteld hoe de verhoudingen tussen agrarische en andere belangen liggen. Om de bestemmingen in de juiste groep te kunnen indelen was het noodzakelijk naast de plankaart, ook de planvoorschriften en de toelichting op het plan te raadplegen.

De toegepaste indeling is als volgt:

I. Agrarisch gebied (A.G.)

Gebied bestemd voor agrarische produktie. De agrarische functie is van primair belang en moet zo goed mogelijk kunnen worden vervuld. Andere belangen, zoals landschappelijke, recreatieve en natuurwetenschappelijke, mogen niet worden veronachtzaamd maar zijn ondergeschikt. Niet-agrarische bebouwing moet worden geweerd.

II. Agrarisch gebied van landschappelijke waarde (A.G.L.W.)

Gebied bestemd voor agrarische produktie. De landschappelijke, recreatieve en natuurwetenschappelijke waarden zijn van zodanige betekenis, dat een afweging ervan tegen de agrarische belangen moet plaats vinden. Het agrarische belang blijft echter primair.

III. Agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde (A.G.G.L.W.)

Gebied bestemd voor agrarische produktie. De landschappelijke, recreatieve en natuurwetenschappelijke waarden zijn echter van zodanige betekenis dat deze even zwaar kunnen wegen als de agrarische belangen.

IV. Natuurgebied (N.G.)

Gebied waarin de landschappelijke, recreatieve en/of natuurwetenschappelijke functie van overwegend belang is. Op de in dit gebied gelegen cultuurgrond kan landbouw worden uitgeoefend voor zover de andere belangen hierdoor niet worden geschaad.

V. Bijzondere agrarische doeleinden (B.A.D.)

Gebied bestemd voor de uitoefening van één of meer gewoonlijk met name genoemde agrarische produktietakken (zoals: glastuinbouw, intensieve veehouderij) of met de agrarische produktie samenhangende (dienstenverlenende) bedrijvigheid (zoals: loonbedrijf, K.I.-station).

VI. Niet-agrarische bestemming, anders dan "natuurgebied", waar de landbouw voorzover aanwezig, (nog) mag worden uitgeoefend (N.A.B.)

Gebied met een niet-agrarische bestemming (zoals: industrie-terrein, militair oefenterrein). De landbouw mag worden uitgeoefend mits de belangen van de feitelijke bestemming daardoor niet worden geschaad.

VII. Voorlopig agrarische bestemming (V.A.B.)

Gebied, voorlopig bestemd voor agrarische produktie. Na een aangegeven periode zal een vastgestelde niet-agrarische bestemming van kracht worden. Tot dat tijdstip geldt een agrarische bestemming, met dien verstande dat er geen activiteiten mogen plaatshebben die de toekomstige bestemming in de weg staan.

Alle in de bestemmingsplannen voorkomende bestemmingen, voorzover daarin agrarische activiteiten plaats vinden, zijn ingedeeld in deze 7 bestemmingsgroepen. Voorzover twijfel over de indeling bestond, doordat de concrete aanwijzingen in de voorschriften en toelichting niet toereikend waren, heeft de indeling plaats gevonden naar de geest van het betreffende plan.

Een bijzondere plaats wordt ingenomen door de in de plannen voorkomende bestemmingen "waterwingebied" en "recreatieve opvangzône". Deze bestemmingen zijn over andere bestemmingen heen gelegd. Zij zijn dan ook niet in een aparte groep opgenomen maar ingedeeld bij de bestemmingsgroep waartoe de "onderliggende" bestemming behoort. Bij het onderzoek is hiermee rekening gehouden. Dit komt onder meer tot uiting in de hoofdstukken 5 en 6.

3.2 De verscheidenheid in bestemmingen

De variatie in de aard van de bestemmingen, in de daarbij behorende voorschriften en in de gebruikte formuleringen en begrippen is groot, ook in de provincies waar provinciale richtlijnen bestaan. Deze verscheidenheid blijkt bijvoorbeeld uit de grote variatie in de namen die aan bestemmingen werden gegeven. Voor de 31 bestemmingen 1), die kunnen worden beschouwd als agrarisch gebied (I), zijn niet minder dan 15 verschillende benamingen gebruikt. Sommige daarvan wijken slechts weinig van elkaar af. Een deel van de benamingen is zonder meer duidelijk (agrarisch gebied) en komt ook vrij vaak voor. Er zijn echter ook minder duidelijke benamingen, zoals "agrarische doeleinden, klasse C". Een soortgelijke

1) In een gemeente kunnen meerdere bestemmingen voorkomen die tot een zelfde bestemmingsgroep worden gerekend.

situatie bestaat bij namen van bestemmingen die tot andere bestemmingsgroepen behoren.

De grote variatie in de namen van bestemmingen en in de daarbij behorende voorschriften is voor een deel een logisch gevolg van verschillen tussen de gebieden, onder meer van landschappelijke aard. Het is echter zeker in niet mindere mate het gevolg van het ontbreken van objectieve maatstaven om die landschappelijke en andere waarden vast te stellen. Het onderscheiden van gebieden naar hun landschappelijke en andere waarden is het resultaat van een subjectieve beoordeling. Iedere gemeente kan daarbij naar eigen inzicht te werk gaan, al dan niet met behulp van adviseurs.

Dit heeft tot gevolg dat gebieden van dezelfde aard een verschillende bestemming kunnen krijgen en dat ook de bijbehorende voorschriften t.a.v. grondgebruik en het bouwen verschillend kunnen zijn. Anderzijds kunnen gebieden van verschillende aard een zelfde bestemming en eenzelfde pakket voorschriften krijgen. Een andere mogelijkheid, die ook is aangetroffen, is dat gebieden van gelijke aard wel dezelfde bestemming krijgen, maar dat de voorschriften sterk uiteen lopen.

Deze ongelijkheid in de inhoud van bestemmingsplannen voor gebieden van gelijke aard kan leiden tot ongelijke mogelijkheden voor agrariërs die in deze gebieden wonen. Een duidelijk voorbeeld hiervan leveren twee bij het onderzoek betrokken gemeenten. Aan weerszijden van de gemeenschappelijke gemeentegrens is de bestemming agrarisch gebied van toepassing terwijl tussen deze gebieden ook geen verschillen waarneembaar zijn. Er zijn echter wel duidelijke verschillen tussen de voorschriften. Zo is het in de ene gemeente toegestaan te bouwen tot 15 m. hoogte en via vrijstelling tot 20 meter. In de andere gemeente mag niet hoger worden gebouwd dan tot 12 meter en met vrijstelling tot 15 meter. In de ene gemeente zijn geen beperkende voorschriften t.a.v. het grondgebruik en de uitvoering van werken en in de andere gemeente is (zonder aanlegvergunning) zowel het rooien van boomgaarden en windsingels verboden als het egaliseren, ophogen en afgraven van grond.

Ook de in de bestemmingsplannen gebruikte formuleringen en begrippen dragen het nodige bij tot de verscheidenheid van bestemmingen. Zo zijn in de onderzochte bestemmingsplannen ruim 40 verschillende formuleringen aangetroffen die op de bescherming van het landschap zijn gericht.

Deze veelheid van formuleringen en begrippen bestaat ook ten aanzien van andere aspecten waarvoor in de bestemmingsplannen voorschriften worden gegeven. Van de gebruikte begrippen ontbreekt vaak een duidelijke omschrijving of definitie, waardoor deze voor meer dan één uitleg vatbaar kunnen zijn.

Er bestaat een grote variatie in de landschappelijke, agrarische en andere waarden van het buitengebied. De gemeenten moeten daarom ook de vrijheid hebben om het bestemmingsplan daarop te kunnen afstemmen. Meer overeenstemming in de uitwerking van deze plannen is echter zeker mogelijk.

Tabel 3.1 Procentuele verdeling van de oppervlakte cultuurgrond en de "bedrijven" over de bestemmingsgroepen in de onderzochte gemeenten

Bestemming	Groningen		Friesland		Drenthe		Overijssel		Gelderland		N.O. Nederland	
	opp.	bedr.	opp.	bedr.	opp.	bedr.	opp.	bedr.	opp.	bedr.	opp.	bedr.
I (A.G.)	64,3	62,6	70,9	51,4	67,5	65,5	58,0	51,6	72,4	81,5	65,4	63,9
II (A.G.L.W.)	13,0	25,0	28,4	37,4	24,7	25,8	30,5	35,1	23,0	15,8	25,5	27,1
III (A.G.G.L.W.)	19,9	9,2	-	-	5,4	2,2	7,2	8,8	2,7	0,6	6,5	4,4
IV (N.G.)	2,2	0,9	0,3	-	0,4	-	3,0	1,1	0,3	-	1,5	0,5
V (B.A.D.)	-	0,1	0,1	8,1	0,3	4,6	0,7	3,1	0,2	0,4	0,3	2,7
VI (N.A.B.)	0,2	0,8	0,3	2,9	1,3	0,4	0,4	-	0,7	1,0	0,5	0,8
VII (V.A.B.)	0,5	1,5	0,1	0,2	0,5	1,5	0,2	0,3	0,7	0,7	0,3	0,6
Totaal	100		100		100		100		100		100	
Tot. opp.	18.216 ha		25.845 ha		16.396 ha		45.793 ha		25.320 ha		131.570 ha	
Tot. aant. bedr.	885		1.161		1.110		3.834		3.397		10.387	
Aant.gemeenten	4		5		6		7		7		29	

3.3 Cultuurgrond en bedrijven in de bestemmingsgroepen

De oppervlakte cultuurgrond en het aantal bedrijven (= bedrijfsgebouwencomplexen of bedrijfscentra) in de verschillende bestemmingsgroepen loopt sterk uiteen. In tabel 3.1 (blz. 32) is een indruk gegeven van de verdeling van de cultuurgrond en bedrijven over de bestemmingsgroepen. Zoals al eerder is opgemerkt, bestaat er geen direct verband tussen de oppervlakte cultuurgrond en het aantal "bedrijven". Grond en gebouwen van één bedrijf kunnen in gebieden met verschillende bestemming of in verschillende gemeenten liggen, terwijl bovendien de bedrijfsgebouwen in de bebouwde kom kunnen staan.

Op ongeveer 98% van de cultuurgrond in de onderzochte gemeenten ligt een, soms gedeelde, agrarische bestemming (I + II + III + V). Dit geldt zowel voor alle gemeenten samen als voor de gemeenten gegroepeerd per provincie.

Door het betrekkelijk kleine aantal gemeenten dat per provincie in het onderzoek kon worden betrokken, zijn de gegevens uit de tabel niet zonder meer van toepassing voor de afzonderlijke provincies.

In tweederde deel van het gebied ligt de nadruk op het agrarisch gebruik (I), in een derde deel moet - soms in zeer sterke mate - rekening worden gehouden met landschappelijke, recreatieve en/of natuurwetenschappelijke belangen (II en III). In dit opzicht wijken de in Overijssel en Gelderland liggende gemeenten van onderzoek enigszins van het gemiddelde af. In de Overijsselse gemeenten van onderzoek is naar verhouding meer en in de Gelderse gemeenten minder grond bestemd tot agrarisch gebied van (grote) landschappelijke waarde. Verder valt op te merken dat het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde (III) in de Groningse gemeenten naar verhouding meer en in de Gelderse gemeenten naar verhouding minder voorkomt. Dit hangt zonder twijfel samen met het landschappelijk karakter van de in het onderzoek betrokken (delen van) gemeenten.

Hierbij dient te worden opgemerkt, dat men in een gebied met weinig bos of bomen eerder is geneigd (grote) waarde te hechten aan die bomen dan in een gebied met naar verhouding veel bos of bomen. Een enkele boom, bosje of laan benadrukt de openheid van een landschap. In een kaal landschap is een knotwilg koning!

Voor de beoordeling van de mogelijke gevolgen van de bestemmingsplannen voor de agrarische bedrijven zijn vooral de bestemmingsgroepen I t/m IV van belang. Voor de intensieve veehouderij is ook de groep V van betekenis.

4. Voorschriften die betrekking hebben op het bouwen ¹⁾

4.1 Inleiding

Bij de ruimtelijke ordening nemen gebouwen van oudsher een centrale plaats in. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied nogal wat voorschriften staan die betrekking hebben op het bouwen.

In vrijwel alle (onderzochte) bestemmingsplannen wordt het bouwen voor de agrarische bedrijvigheid in de eerste plaats geregeld door op de plankaart grondvlakken aan te brengen rond de bestaande agrarische bedrijfsbouw. Deze vlakken worden bouwpercelen, bouwblokken, bebouwingsvlakken of huisplaatsen genoemd en zijn te beschouwen als een aangepast erf. In het algemeen zijn ze van een zodanige omvang dat de agrarische ondernemer een redelijke ruimte heeft voor de agrarische bedrijfsbebouwing. Bij vergelijking van de plankaarten met de situatie in het veld bleek echter dat niet alle bedrijven over een bouwperceel beschikken. Ook komt het voor dat de grenzen van het bouwperceel samen vallen met de bestaande bebouwing, waardoor nieuwbouw wordt uitgesloten.

In een deel der plannen wordt, hetzij uitsluitend hetzij in combinatie met bouwpercelen, gewerkt met zogenaamde bouwstroken. Deze bouwstroken, gewoonlijk gelegd langs wegen, kunnen worden beschouwd als ruimten waarbinnen bouwpercelen kunnen worden toegekend, rekening houdend met de plaats van andere bedrijven binnen deze stroken.

Bij toepassing van het begrip "bouwpercelen", de plaats bestemd voor het bouwen, geldt voor het gebied buiten deze percelen vrijwel automatisch een verbod tot bouwen. In een deel van de plannen geldt dat verbod niet voor bouwwerken van geringe omvang, maar in vrijwel alle andere gevallen is, in het gunstigste geval, een vrijstelling nodig om te kunnen bouwen.

Voor nieuwe bedrijven gelden weer andere voorschriften. Bij de behandeling van de voorschriften op het bouwen zal daarom afzonderlijk worden ingegaan op de voorschriften m.b.t. het bouwen op de bouwpercelen, het bouwen over de grenzen van de bouwpercelen heen, het bouwen "los" van het bestaande bouwperceel en op de mogelijkheden tot het verkrijgen van een geheel nieuw bouwperceel.

Bij de behandeling van deze onderwerpen zal alleen nieuwbouw in aanmerking worden genomen. Andere bouwvormen zoals verbouwen, gedeeltelijk vernieuwen en uitbreiden van bestaande bouwwerken blijven buiten beschouwing.

1) Een LEI-publikatie waarin dit onderwerp gedetailleerd wordt behandeld is in voorbereiding.

In de bestemmingsgroepen VI en VII (niet-agrarische bestemming, anders dan natuurgebied en voorlopig agrarische bestemming) mogen in verband met de bestemming, geen (permanente) bouwwerken voor agrarische doeleinden (meer) worden opgericht. Daarvan zijn hoogstens enkele kleine en tijdelijke bouwsels uitgezonderd. Daarom zullen deze bestemmingsgroepen in dit hoofdstuk buiten beschouwing blijven.

De bestemmingsgroep V (bijzondere agrarische doeleinden) neemt een aparte plaats in en heeft behalve op enige tuinbouw, vrijwel alleen betrekking op bouwpercelen voor gespecialiseerde intensieve veehouderijbedrijven.

In dit hoofdstuk zal overwegend worden uitgegaan van de vier bestemmingsgroepen I, II, III en IV (zie blz. 36). In de 29 onderzoeksgemeenten liggen in de gebieden met die bestemmingen ruim 9.900 bedrijven en omstreeks 130.000 ha cultuurgrond.

4.2 Het bouwen op de bouwpercelen

De meeste voorschriften die betrekking hebben op het bouwen op de bouwpercelen geven aan tot welke afmetingen en dergelijke mag worden gebouwd. Binnen deze maximum en minimum maten is men dan in zekere zin vrij om te bouwen zoals men wil, al kunnen daaraan nog wel voorwaarden zijn verbonden. Zo kunnen bijvoorbeeld op ca. 40% van de bedrijven "nadere eisen" worden gesteld, o.a. aan de vorm en de bouwmaterialen. Daarbij wordt soms verschil gemaakt tussen bedrijfsgebouwen (bijvoorbeeld stallen) en andere bouwwerken (zoals krachtvoersilo's). Zo mogen bijvoorbeeld in 5 gemeenten de bedrijfsgebouwen hoger zijn dan de andere bouwwerken. In 2 andere gemeenten geldt juist het tegenovergestelde. Veelal is het in principe mogelijk een vrijstelling te verkrijgen voor een beperkte overschrijding van de maximum maten. Zo is bijvoorbeeld de maximaal toegestane bouwhoogte (afhankelijk van gemeente en bestemming) 6 tot 20 meter. In 19 van de 21 onderzoeksgemeenten met een bepaling t.a.v. de bouwhoogte, kan een vrijstelling worden gevraagd voor het bouwen tot een grotere hoogte. Die kan worden verleend tot een maximum hoogte die uiteenloopt van 8½ tot 21 meter.

Aan een dergelijke vrijstelling worden gewoonlijk voorwaarden verbonden. Daarbij is de meest voorkomende voorwaarde dat B & W "nadere eisen kunnen stellen". Deze "nadere eisen" kunnen zowel betrekking hebben op de afmetingen, de situering, de materiaalkeuze en de vormgeving van het bouwwerk als op de landschappelijke aankleding daarvan. Zoals al op blz. 25 werd aangegeven, wordt hieraan een apart hoofdstuk gewijd (hoofdstuk 8).

Bij de voorschriften over het bouwen wordt in het algemeen geen onderscheid gemaakt naar de vorm waarin de agrarische productie wordt bedreven. Een veel voorkomende uitzondering op deze regel vormt de intensieve veehouderij en dan vooral in de vorm van het gespecialiseerde bedrijf. Zo is op niet minder dan 38% van de

Tabel 4.1 Bouwmogelijkheden op de bouwpercelen in de bestemmingsgroepen I, II, III en IV.

Waardering v.d. 1) voorschriften t.a.v. het bouwen	% v.d. bedrijven per "bouwmogelijkheid" voor de produktietak				
	Akkerbouw	Rundvee- houderij	Intensieve 2) veehouderij	Fruitteelt	Glas- tuinbouw
1	36,1	9,6	16,0	41,9	54,5
2.1	19,3	-	-	-	-
4.4	1,1	36,0	5,7	7,2	1,1
4.6	43,1	54,0	29,0	50,3	42,6
5.1	-	-	2,5	-	-
5.4	-	-	4,4	-	-
5.6	-	-	33,3	0,1	0,1
6.4	0,0	0,0	8,7	0,0	0,5
6.6	0,4	0,4	0,4	0,5	1,2
Totaal	100	100	100	100	100

1) zie voor de betekenis van de waarderingschaal blz. 22.

2) met inbegrip van gespecialiseerde bedrijven.

bedrijven nieuwbouw voor de intensieve veehouderij alleen toegestaan indien dat niet leidt tot het ontstaan van een gespecialiseerd bedrijf. Op 9% van de bedrijven is geen enkele vorm van intensieve veehouderij toegestaan, maar daar is - in principe - vrijstelling mogelijk. Daaraan worden dan wel voorwaarden verbonden (o.m.: nadere eisen).

Op 0,4% van de bedrijven is iedere nieuwbouw uitgesloten, ongeacht de aard van de produktie, dus ook voor de intensieve veehouderij.

Hoewel in de voorschriften (t.a.v. het bouwen in het algemeen) geen onderscheid wordt gemaakt voor de produktietakken, kunnen dezelfde voorschriften voor de onderscheiden produktietakken een verschillende betekenis hebben. De produktievormen stellen nu eenmaal uiteenlopende eisen aan de benodigde bedrijfsbebouwing. Een (fruit)koelhuis heeft andere afmetingen dan een ligboxenstal en een torensilo is alleen voor de rundveehouderij van betekenis. Daarom is in tabel 4.1 blz. 36 per produktietak weergegeven welke bouw mogelijkheden er op de bouwpercelen zijn. De waardering is voor alle produktietakken gegeven, zonder er rekening mee te houden of de betreffende produktietak ter plaatse aanwezig was of niet. De gebruikte waarderingsschaal is omschreven in 2.3.2 (zie blz. 20), de gehanteerde normen zijn opgenomen in bijlage 2.

Uit dit overzicht komt naar voren dat de veehouderij, zowel de rundvee- als de varkens- en pluimveehouderij, het meest is onderworpen aan beperkende voorschriften voor het bouwen op het bouwperceel. Toch geldt ook voor de andere produktietakken voor een aanzienlijk deel van de bedrijven een mogelijk zware beperking op het bouwen, zonder dat daarvan vrijstelling mogelijk is (4.6). De oorzaak daarvan ligt bij de "nadere eisen" die B & W hier kunnen stellen. Op niet minder dan 88% van de bedrijven met de beperking 4.6 is deze geheel een gevolg van die mogelijk te stellen "nadere eisen" (zie ook hoofdstuk 8).

De, naar verhouding, ongunstige bouw mogelijkheden voor de rundveehouderij worden voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door de maximaal toegestane bouwhoogte. Dit hangt direct samen met de mogelijkheden voor de bouw van torensilo's.

In tabel 4.2 (blz. 38) is weergegeven wat het effect is van de voorschriften t.a.v. torensilo's op de waardering van de voorschriften t.a.v. het bouwen op het bouwperceel.

Voor een beter begrip van de betekenis van de torensilo voor de rundveehouderij zij er op gewezen, dat een torensilo op een bedrijf gewenst kan zijn, zowel voor verbetering van de arbeidsorganisatie als voor verlichting van de arbeid. Uit meerdere bedrijfs-economische berekeningen is gebleken dat een torensilo alleen op grote bedrijven met meer dan 100 melkkoeien rendabel kan worden toegepast. Op grond daarvan zou men dus in de komende jaren slechts een beperkt aantal torensilo's hoeven te verwachten. Men mag echter het sociale aspect - verlichting van de arbeid - niet buiten beschouwing laten. Daarom zullen zij niet beperkt blijven

Tabel 4.2 Bouwmogelijkheden voor de rundveehouderij op de bouwpercelen in de bestemmingsgroepen I, II, III en IV

Bij waardering	aantal bedrijven met een bouwperceel	% van de bedrijven, waarvan de bouw-mogelijkheid is gewaardeerd op						
		1	2.2	2.6	4.4	4.6	6.4	6.6
- rekening houdend met torensilo	9916	9,6	-	-	36,0	54,0	0,0	0,4
- geen rekening houdend met torensilo	9916	45,7	1,8	7,9	1,1	43,1	0,0	0,4

tot de weinige zeer grote bedrijven.

Op blz. 35 werd al vermeld dat de hoogste toegestane bouwhoogte (met vrijstelling) 21 meter bedraagt. Voor een torensilo is dit te weinig. Voor het goed functioneren van een torensilo (arbeidstechnisch, kwaliteit van het produkt, rentabiliteit) dient deze ca. 25 meter hoog te zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat de voorschriften t.a.v. de torensilo, hetzij direct hetzij indirect, voor een deel van de bedrijven een aanzienlijke beperking van de mogelijkheden voor de bedrijfsvoering kunnen gaan betekenen.

Verschillen tussen bestemmingsgroepen

Naarmate aan andere dan de agrarische waarden van een gebied een grotere betekenis wordt toegekend, blijkt nieuwbouw op de bouwpercelen moeilijker te realiseren te zijn. Dit is onder meer een gevolg van het feit dat de maximaal toegestane bouwhoogten lager worden, ook de bij een vrijstelling toegestane maximale hoogte. Bovendien wordt dan de zwaarte van de beperkingen ernstiger, onder meer door de uiteenlopende aan het bouwen te stellen voorwaarden. Zoals uit bijlage 3 blijkt, geldt dit voor alle produktietakken.

4.3 Het bouwen buiten de bouwpercelen

Zoals al eerder werd opgemerkt, betekent het hanteren van bouwpercelen over het algemeen tegelijkertijd het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van het bouwen buiten de bouwpercelen. Toch zijn er in de meeste bestemmingsplannen mogelijkheden opengesteld voor enige bebouwing buiten de bouwperceelsgrenzen. In verband met de aangetroffen voorschriften en het verschil in betekenis voor de bedrijven van de uiteenlopende soorten bedrijfsgebouwen, wordt in 4.3.1 ingegaan op de situatie t.a.v. de bedrijfsbebouwing

die om bedrijfsorganisatorische redenen op of zo dicht mogelijk bij het bouwperceel dient te worden gesitueerd. In 4.3.2 komen de niet of nauwelijks aan het bouwperceel gebonden bouwwerken aan de orde. Die zullen worden behandeld aan de hand van de voorschriften die betrekking kunnen hebben op melkstallen en schuilgelegenheden voor mens en dier.

4.3.1 Bouwen over de grenzen van het bouwperceel heen

In de bestemmingsplannen is een 3-tal mogelijkheden aange troffen om het bouwen buiten de (bestaande) grenzen van het bouwperceel mogelijk te maken:

- wijziging van de plaats en vorm van het bouwperceel zonder verandering van de vastgestelde oppervlakte;
- overschrijding van de bestaande bouwperceelsgrenzen;
- vergroting of uitbreiding van het bouwperceel.

In de meeste gevallen is dit realiseerbaar via een vrijstelling van B & W, soms afhankelijk van een daaraan voorafgaande verklaring van geen bezwaar van GS. In een aantal gevallen is een andere procedure vereist: nadere uitwerking van het plan of een planwijziging.

Over het algemeen worden de mogelijkheden van het bouwen over de grenzen van het bouwperceel heen kleiner en duurt de procedure die dit mogelijk moet maken langer naarmate t.a.v. een gebied een grotere betekenis wordt toegekend aan andere dan agrarische doeleinden. Dit komt duidelijk tot uiting in tabel 4.3 (zie blz. 40).

De belangrijkste aanleiding tot de verschillende procedures is de grootte van de afwijking of verandering van de bestaande of "normaal" mogelijke toestand. Zo is in de situatie waarbij zowel vrijstelling als planwijziging mogelijk is, de toegestane overschrijding bij vrijstelling kleiner dan bij planwijziging.

Aan de vrijstelling worden altijd voorschriften verbonden die de omvang van de verschuiving of uitbreiding regelen, al biedt een bepaling als "een geringe overschrijding" weinig houvast. De in de plannen aangetroffen voorschriften zijn dermate uiteenlopend dat hierop in dit verslag niet verder zal worden ingegaan.

Voor het bouwen over of buiten de bouwperceelsgrenzen zijn zonder meer de voorwaarden en bepalingen van kracht die ook voor het bouwen op het bouwperceel gelden. Daarnaast gelden in deze gevallen extra voorwaarden, die verbonden zijn aan de mogelijkheid tot het verkrijgen van de ruimere bouwmogelijkheden. De meeste van deze voorwaarden zijn gericht op het in stand houden en de bevordering van landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden van het gebied. Deze extra voorwaarden komen dan ook meer voor naarmate aan het gebied een grotere niet-agrarische waarde wordt toegekend.

De situatie van de bedrijven in de bestemmingsgroep bijzondere agrarische doeleinden (V) komt grotendeels overeen met die in de groepen I en II. Een gunstige factor voor de bedrijven in deze

Tabel 4.3 Mogelijkheden tot wijziging van het bouwperceel

		% van de bedrijven waarop de mogelijkheden betrekking hebben per bestemmingsgroep				
Procedure		I	II	III	IV	V
Mogelijkheden						
- vrijstelling	- wijziging plaats					
- plan uitwerking	en vorm	Agrarisch gebied	Agr. geb. v. landsch. waarde	Agr. geb. v. grote land- sch. waarde	Natuur- ge- bied	Bijzon- dere agr. doeleinden
- planwijziging	- overschrijden en/of vergroten					
vrijstelling	verschuiving	38	41	3	77	40
id.	uitbreiding+versch.	36	43	71	-	46
planuitwerking	id.	-	8	-	-	-
planwijziging	id.	-	-	-	-	5
vrijst.+planuitw.	id.	18	-	-	-	-
vrijst.+planwijz.	id.	5	1	1	-	-
-	geen	3	7	17	21	5
	geen bouwperceel	-	0	8	2	4
Totaalaantal bedrijven		6.625	2.821	461	52	281
						10.240

bestemmingsgroep is dat aan de meeste van deze bedrijven een bouwperceel van ca. 2 ha is toegekend.

4.3.2 Het bouwen van melkstallen 1) en schuilgelegenheden

Het bouwen van melkstallen en schuilgelegenheden voor mens en dier is toegestaan op 24% van de oppervlakte cultuurgrond in de bestemmingsgroepen I, II, III en IV. Op 64% van de oppervlakte is dit niet toegestaan, maar er is wel vrijstelling mogelijk. Op de overige 12% mogen deze bouwwerken niet worden opgericht.

Hoewel het algehele verbod naar verhouding het meest voorkomt in het natuurgebied (67%), ligt het grootste deel van de grond met dit verbod in het agrarisch gebied (I), nl. 9 van de 12%. In dezelfde bestemmingsgroep ligt overigens ook alle grond (8% van het totaal) waarop melkstallen en schuilgelegenheden zonder enige van betekenis zijnde beperking kunnen worden gebouwd. In tabel 4.4 (blz. 42) is een overzicht gegeven van de mogelijkheden tot bouwen en de mate waarin het bouwen kan worden beperkt.

Ook hier blijkt de regel op te gaan dat het in meer gevallen moeilijker wordt te bouwen en de eventuele beperkingen zwaarder kunnen zijn, naarmate aan andere dan agrarische waarden een grotere betekenis wordt toegekend.

Deze beperkingen zijn echter niet of nauwelijks een gevolg van de voorgeschreven maximaal toegestane afmetingen (vloeroppervlakte, hoogte, inhoud). Zij zijn grotendeels een gevolg van de mogelijkheid, voor B & W, tot het stellen van "nadere eisen". Deze kunnen, afzonderlijk of in combinatie, worden gesteld aan: situering, afmetingen, landschappelijke aankleding, dakhelling, vormgeving en de toe te passen bouwmaterialen.

Aan de beperking van deze bouwwerken behoeft in het kader van de algehele bedrijfsvoering niet zo zwaar te worden getild. In de meeste gevallen zal een melkstal kunnen worden vervangen door een melkwagen, een "melkstal op wielen".

4.4 Bouwmogelijkheden voor nieuwe bedrijven

Het doet wellicht wat merkwaardig aan dat bij een bedrijfstak waarin het aantal bedrijven jaarlijks kleiner wordt, apart aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheid tot vestiging van nieuwe bedrijven. Het is echter een bedrijfstak die zich steeds weer moet aanpassen aan ontwikkelingen binnen en buiten de eigen sector. Men denke daarbij aan boerderijverplaatsing in ruilverkavelingsverband, verplaatsing van bedrijven uit stads- of dorpskernen, hervestiging van onteigende bedrijven, maar ook aan de expansie in de bloem- en boomkwekerij.

1) Hier zijn uitsluitend bedoeld melkstallen op ver van het bouwperceel gelegen weiland.

Tabel 4.4 Bouwmogelijkheden voor melkstallen en schuilgelegenheden buiten het bouwperceel
(bestemmingsgroepen I, II, III en IV).

Bouwen wel/niet toegestaan	Waardering voorschrift- ten 1)	% van de cultuurgrond per bestemmingsgroep					Groepen I t/m IV samen
		I Agrarisch gebied	II Agr. geb. v. landsch. waarde	III Agr. geb. v. grote landsch. waarde	IV Natuur- gebied		
toegestaan	1.	12	-	-	-	8	
	4.4	11	-	-	-	7	
	4.6	4	23	1	-	9	
niet toegestaan	6.1	24	12	1	6	19	
vrijstelling mogelijk	6.4	36	57	90	27	45	
niet toegestaan	6.6	13	8	8	67	12	
Totaal		100	100	100	100	100	
Opp. cultuurgrond (ha)		85.917	33.557	8.486	2.003	129.963	

1) Zie het schema op blz. 22.

Hoewel blijkens de bestemmingsplannen het bouwen buiten de bestaande bouwpercelen in principe niet is toegestaan, zijn er toch op een groot deel van de cultuurgrond bouwmogelijkheden voor nieuwe bedrijven: zij kunnen daar een bouwperceel krijgen toegewezen. Deze mogelijkheid kan worden opengesteld via een vrijstelling of door een nadere uitwerking of wijziging van het plan.

Aangezien in de bestemmingsgroep bijzondere agrarische doeleinden (V) vrijwel uitsluitend bestemmingen zijn opgenomen waarvan het gebied samen valt met bestaande bouwpercelen, blijft deze groep hier buiten beschouwing.

Mogelijkheden voor nieuwe bouwpercelen

In tabel 4.5 (blz. 44) is een overzicht opgenomen van de mogelijkheden in de verschillende bestemmingsgroepen voor het verkrijgen van een nieuw bouwperceel. Omdat er in de bestemmingsplannen nogal eens uitzonderingen worden gemaakt voor de intensieve veehouderij, vooral in gespecialiseerde vorm, is deze produktietak apart opgenomen. De cijfers hierover in de tabel hebben betrekking op in deze produktietak gespecialiseerde bedrijven.

Over het geheel genomen kan worden geconcludeerd, dat de mogelijkheden voor de produktietakken die gebaseerd zijn op de bodemproduktie aanmerkelijk gunstiger zijn dan voor de gespecialiseerde intensieve veehouderij. Wanneer het gaat om intensieve veehouderij als onderdeel van een (gemengd) bedrijf, dan heeft dit gemengde bedrijf vrijwel dezelfde mogelijkheden voor het verkrijgen van een nieuw bouwperceel als bedrijven met andere produktietakken.

Opmerkelijk zijn de verschillen in mogelijkheden tussen de bestemmingsgroepen II en III, die vooral voor de intensieve veehouderij zeer groot zijn. Eveneens opvallend is het algehele verbod voor alle produktietakken in de bestemmingsgroep natuurgebied (IV).

Aanvullende voorwaarden en bepalingen

Voor een betrekkelijk groot deel van het areaal cultuurgrond in de 4 bestemmingsgroepen is de mogelijkheid tot het verkrijgen van een nieuw bouwperceel dus niet bij voorbaat uitgesloten. Wanneer een bedrijf een nieuw bouwperceel krijgt toegewezen, is dit bedrijf in de eerste plaats gebonden aan de voorschriften - en de daar eventueel uit voortvloeiende beperkingen - die in de betreffende bestemming gelden voor het bouwen op bouwpercelen. In een aanzienlijk deel van het areaal zijn dan echter ook extra voorwaarden en bepalingen van kracht. Deze leiden zeker niet altijd tot een beperking voor de agrarische bedrijfsvoering. Een belangrijk deel van de extra voorschriften is namelijk juist gericht op het weren van niet-agrarische bebouwing uit het open agrarisch gebied. Ook zijn de in de extra voorschriften opgenomen bepalingen over de grootte en afmetingen van het bouwperceel - althans voor de akkerbouw, rundveehouderij, fruitteelt en tuinbouw open grond -

Tabel 4.5 Bouwmogelijkheden voor nieuwe bedrijven in de bestemmingsgroepen I, II, III en IV.

Bouwmogelijkheid en procedure	% van de cultuurgrond per bestemmingsgroep					
	I	II		III	IV	
	Agrarisch geb. inten- sieve veeh.	geb. overige prod. takken	Agr. geb. v. Landsch. W. intens. veeh.	ov. prod. t. veeh.	Agr. geb. v. Gr. L. W. intens. ov. prod. t.	Natuurgebied alle prod. takken
mogelijk via vrijstelling	56	70	42	64	1	16 1)
" " planuitwerking	12	12	6	6	-	1
" " planwijziging	28	15	18	13	6	65
niet mogelijk	4	3	34	17	93	18
Totaal	100	100	100	100	100	100
oppervl. cult. gr. (ha)	85.917		33.557		8.486	2.003

1) Op 15% van de cultuurgrond is vestiging van nieuwe glastuinbouw- en boomkwekerijbedrijven niet mogelijk.

zelden beperkend. De oppervlakte wordt nl. gewoonlijk gesteld op 1 hectare en de maximum lengte en breedte op 100 meter. Op het grootste deel van de cultuurgrond gelden deze maximum maten ook voor de intensieve veehouderij. Op 14% van de cultuurgrond waar extra voorschriften van kracht zijn voor nieuwe bouwpercelen, is de oppervlakte van het bouwperceel indien bestemd voor intensieve veehouderij, gesteld op 2 ha. Op nog eens 13% van de grond is een bouwperceel van 2 ha toegestaan voor varkensmesterijen en pluimveehouderijen. Op alle andere gronden is de maximale oppervlakte van het eventuele nieuwe bouwperceel bepaald op 1 ha. Voor de gespecialiseerde intensieve veehouderij is dat te klein en derhalve voor deze bedrijven mogelijk zwaar beperkend.

Waardering van de mogelijkheid tot nieuwvestiging

Een groot deel van de extra voorwaarden wordt gesteld ter "bescherming" van de agrarische sector, althans voor het open houden van het agrarisch gebied. In vele gevallen worden echter aan het bouwen op nieuwe bouwpercelen ook extra voorwaarden verbonden die zwaar beperkend kunnen zijn voor de agrarische bedrijfsvoering. Het betreft in nagenoeg alle gevallen voorwaarden ter bescherming van het landschap, de omgeving, het milieu, de recreatieve waarden en dergelijke. Het resultaat van de waardering van de verschillende voorschriften samenhangend met nieuwvestiging, is beknopt weergegeven in tabel 4.6.

Tabel 4.6 Waardering van de mogelijkheid tot nieuwvestiging (bestemmingsgroepen I, II, III en IV)

Nieuwbouwvestiging	Waardering 1) extra voorschriften	% cultuurgrond met de waardering 6.1/6.4/6.6 voor de prod.takken	
		gespecialiseerde intensieve veehouderij	overige produktie- takken
in principe mogelijk	6.1	46	61
	6.4	35	30
niet mogelijk	6.6	19	9
Totaal		100	100

1) Zie blz. 22.

Op een betrekkelijk groot deel van de grond in de bestemmingsgroepen I, II en III hebben de extra voorschriften voor het verkrijgen van een bouwperceel geen beperking tot gevolg. Zowel de mogelijkheid tot het verkrijgen van zo'n bouwperceel als het voorkomen van beperkende extra voorschriften zijn hierbij minder gunstig voor in de intensieve veehouderij gespecialiseerde bedrijven dan voor andere bedrijven.

4.5 Eindwaardering van de voorschriften t.a.v. het bouwen

In de voorgaande paragrafen zijn de afzonderlijke onderdelen van de activiteitengroep "bouwen" aan de orde geweest. In deze paragraaf zal worden nagegaan welke invloed de bestemmingsplannen hebben op het bouwen als geheel.

Daartoe is in de tabellen 4.7, 4.8 en 4.9 de eindwaardering opgenomen voor het bouwen ten behoeve van de akkerbouw, de rundveehouderij en de intensieve veehouderij.

In deze tabellen komt duidelijk tot uitdrukking, dat de akkerbouw naar verhouding de minste hinder zal ondervinden van voorschriften die betrekking hebben op het bouwen. Dat neemt overigens niet weg, dat toch nog 44% van de bedrijven te maken kan krijgen met mogelijk zwaar beperkende voorschriften bij het bouwen voor akkerbouw. Het betreft overwegend gevolgen die kunnen voortvloeien uit de bevoegdheid van B & W tot het stellen van "nadere eisen".

De bouwmogelijkheden voor de rundveehouderij hebben een aanmerkelijk minder gunstige eindwaardering gekregen. Dit is voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door de bepalingen over de maximaal toegestane bouwhoogte. Deze bepalingen sluiten in vrijwel alle gemeenten de bouw van torensilo's uit. Zonder deze bepaling zou de eindwaardering in grote lijnen overeenkomen met die voor de akkerbouw.

De eindwaardering van de bouwmogelijkheden komt voor de gespecialiseerde intensieve veehouderij nog ongunstiger uit dan voor de rundveehouderij, zeker wanneer - bij de rundveehouderij - de torensilo's buiten beschouwing worden gelaten. De oorzaak daarvan ligt hoofdzakelijk bij de omschrijving van de bestemmingen, de oppervlakte van de toegekende bouwpercelen en het niet toestaan van gespecialiseerde bedrijven in bepaalde gebieden. Vooral de voorwaarde - van kracht voor 38% van de bedrijven in de bestemmingsgroepen I, II, III en IV - dat nieuwbouw voor intensieve veehouderij niet is toegestaan indien deze leidt tot het ontstaan van een gespecialiseerd bedrijf, heeft een duidelijke beperking van de mogelijkheden voor deze bedrijven tot gevolg. Zoals uit tabel 4.9 blijkt is men ook bij de bestemming bijzondere agrarische doeleinden (V) niet in alle gevallen gevrijwaard van beperkingen, al zijn die duidelijk gunstiger te waarderen dan in de andere bestemmingsgroepen.

In de voorgaande paragrafen kwam al tot uitdrukking dat een groter deel van de bedrijven met beperkingen te maken kan krijgen naarmate aan de landschappelijke, natuurwetenschappelijke en/of natuurhistorische waarden van een gebied een grotere betekenis wordt toegekend. De zwaarte van de beperkingen vertoont een overeenkomstig verloop. Het is echter opvallend dat ook in het agrarisch gebied (I) zoveel bedrijven bij het oprichten van agrarische bedrijfsbebouwing te maken kunnen krijgen met beperkende voor-

schriften, ook voor de rundveehouderij en de akkerbouw. Daarvoor zijn, behalve de vele voorwaarden die aan het bouwen worden verbonden - met name de voorwaarden die verband houden met het landschap - vooral de eerder genoemde "nadere eisen" verantwoordelijk. Na de behandeling van de voorwaarden, in hoofdstuk 7, worden deze "nadere eisen" in hoofdstuk 8 aan een beschouwing onderworpen. Daar wordt onder meer opgemerkt, dat dit voorschrift in veel gevallen niet meer in de definitieve versie van het bestemmingsplan zal voorkomen, althans niet in de oorspronkelijke vage vorm. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat dan ook de daarmee vergezeld gaande beperkingen zullen zijn verdwenen. De aanvankelijke "nadere eisen" kunnen dan in een andere vorm terugkeren. De onduidelijkheid en de onzekerheid van de huidige "nadere eisen" zullen dan echter verdwenen zijn.

Tabel 4.7 Eindwaardering voorschriften t.a.v. bouwen voor de akkerbouw (bestemmingsgroepen I, II, III en IV).

Bestemmingsgroep 2)	% der bedrijven naar waardering ¹⁾ per bestemmingsgroep								Totaal	
	1.	2.	4.		6.					
		2.1	4.4	4.6	6.1	6.4	6.6	%	aantal	bedrijven
I (A.G.)	37	26	-	37	0	-	-	100	6.625	
II (A.G.L.W.)	37	8	4	50	-	-	1	100	2.821	
III (A.G.G.L.W.)	15	-	-	77	-	6	2	100	461	
IV (N.G.)	19	-	-	55	-	-	26	100	52	
Gemiddeld	36	19	1	43	0	0	1	100	9.959	

Tabel 4.8 Eindwaardering voorschriften t.a.v. bouwen voor de rundveehouderij (bestemmingsgroepen I, II, III en IV).

Bestemmingsgroep 2)	% der bedrijven naar waardering ¹⁾ per bestemmingsgroep								Totaal	
	2.	4.		6.						
	2.4	2.6	4.4	4.6	6.4	6.6	%	aantal	bedrijven	
I (A.G.)	4	-	45	51	0	-	100	6.625		
II (A.G.L.W.)	-	13	20	66	-	1	100	2.821		
III (A.G.G.L.W.)	10	-	2	80	6	2	100	461		
IV (N.G.)	-	-	8	66	-	26	100	52		
Gemiddeld	3	4	36	56	0	1	100	9.959		

Tabel 4.9 Eindwaardering voorschriften t.a.v. bouwen voor de intensieve veehouderij (incl. gespecialiseerde bedrijven). (bestemmingsgroepen I, II, III, IV en V).

Bestemmingsgroep 2)	% der bedrijven naar waardering ¹⁾ per bestemmingsgroep										Totaal	
	1.	2.	4.		5.			6.				
		2.6	4.4	4.6	5.1	5.4	5.6	6.4	6.6	%	aantal	bedrijven
I (A.G.)	20	3	3	28	4	13	28	1	-	100	6.625	
II (A.G.L.W.)	-	3	13	25	-	8	47	3	1	100	2.821	
III (A.G.G.L.W.)	3	1	-	8	-	-	71	9	8	100	461	
IV (N.G.)	-	-	-	-	-	8	66	-	26	100	52	
Gemiddeld	13	3	6	26	2	11	36	2	1	100	9.959	
V (B.A.D.)	31			69						100	143	

1) Zie het schema op blz. 22

2) Volledige benaming:

- Bestemmingsgroep I = Agrarisch Gebied
 II = Agrarisch Gebied van Landschappelijke Waarde
 III = Agrarisch Gebied van Grote Landschappelijke Waarde
 IV = Natuurgebied
 V = Bijzondere Agrarische Doeleinden

5. Voorschriften t.a.v. het agrarisch grondgebruik ¹⁾

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de voorschriften ten aanzien van het grondgebruik behandeld die zijn aangetroffen in de 4 voor het agrarisch grondgebruik belangrijkste bestemmingsgroepen: het agrarisch gebied, het agrarisch gebied van landschappelijke waarde, het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde en het natuurgebied. In deze 4 bestemmingsgroepen samen ligt 98,9% van alle cultuurgrond in de gemeenten van onderzoek.

De voorschriften ten aanzien van het grondgebruik kunnen worden onderverdeeld in:

1. voorschriften die inhouden dat het (doen) uitvoeren van bepaalde werkzaamheden alleen is toegestaan nadat een aanlegvergunning is verkregen;
2. voorschriften die inhouden dat één of meer produktietakken:
 - a. alleen bij uitzondering zijn toegestaan; d.w.z. indien en voor zover deze reeds aanwezig waren op het moment van de ter visie legging of het van kracht worden van het (ontwerp) plan;
 - b. niet zijn toegestaan.

De onder 1 en 2 vermelde voorschriften kunnen gecombineerd voorkomen. Zo kan in een bepaald gebied het uitvoeren van met name genoemde werkzaamheden, zoals het scheuren van grasland ter verbetering van de grasmat en het opslaan van organische mest, zonder aanlegvergunning niet zijn toegestaan en tevens een bepaalde produktietak, b.v. akkerbouw, niet zijn toegestaan.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op het voorkomen en de aard van de voorschriften (5.2), de vrijstellingsmogelijkheden (5.3) en de mate van beperking voor de land- en tuinbouw (5.4).

5.2 Het voorkomen en de aard van de voorschriften

In 18 van de 29 gemeenten van onderzoek komen in één of meer van de 4 bestemmingsgroepen voorschriften ten aanzien van het grondgebruik voor. Van deze 18 gemeenten liggen er 2 in Groningen, 5 in Drenthe, 6 in Overijssel en 5 in Gelderland.

1) Voor een weergave van de volledige onderzoekresultaten t.a.v. dit onderwerp zij verwezen naar: Bestemmingsplannen en hun betekenis voor grondgebruik en verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden.

L. Tjoonk, LEI-publikatie No. 2.81. 1976.

In tabel 5.1 zijn het aantal gemeenten ende oppervlakte cultuurgrond met voorschriften ten aanzien van het grondgebruik in de 4 bestemmingsgroepen vermeld.

Tabel 5.1 Aantal gemeenten en oppervlakte cultuurgrond met voorschriften t.a.v. het grondgebruik

Bestemmingsgroep	Totaal- aantal gemeen- ten 1)	Totale opp. cultuur- grond 2) (in ha)	Aantal gemeen- ten met voorschriften het grondgebruik	Oppervlakte cultuurgrond	
				ha	% 3)
I Agrarisch gebied	28	85917	5	690	0,8
II Agr. geb. van land- schappelijke waarde	23	33557	10	1673	5,0
III Agr. geb. van grote landsch. waarde	14	8486	7	3275	38,6
IV Natuurgebied	14	2003	12	1753	87,5
Totaal	29	129963	18	7391	5,7

1) Met cultuurgrond in de desbetreffende bestemmingsgroep.

2) In de desbetreffende bestemmingsgroep.

3) Van alle cultuurgrond in de desbetreffende bestemmingsgroep.

Zoals in hoofdstuk 3 al bleek, komen niet in iedere gemeente alle bestemmingsgroepen voor. Zo komen de bestemmingsgroepen I en II in meer gemeenten voor dan de bestemmingsgroepen III en IV. In beide laatste bestemmingsgroepen zijn echter naar verhouding wel vaker voorschriften ten aanzien van het grondgebruik opgenomen en gelden deze daar ook voor een groter deel van de cultuurgrond.

In 5.1 is reeds opgemerkt dat voor bepaalde gebieden combinaties van voorschriften gelden. In bijlage 4 is dit per bestemmingsgroep aangegeven. Uit deze bijlage blijkt dat op:

- 5168 ha cultuurgrond (3,9% van alle cultuurgrond) het niet is toegestaan zonder aanlegvergunning bepaalde werkzaamheden uit te voeren (kolom 2+4+6). Op 350 ha hiervan zijn bovendien bepaalde produktietakken alleen bij uitzondering toegestaan (kolom 4). Op een ander deel (2711 ha) zijn bovendien één of meer produktietakken in het geheel niet toegestaan (kolom 6);
- 1413 ha cultuurgrond (1,1% van alle cultuurgrond) één of meer produktietakken alleen bij uitzondering zijn toegestaan (kolom 3);
- 810 ha cultuurgrond (0,6% van alle cultuurgrond) één of meer produktietakken in het geheel niet zijn toegestaan (kolom 5).

In het agrarisch gebied (I) hebben de voorschriften alleen betrekking op het (doen) uitvoeren van bepaalde werkzaamheden. Bovendien gelden deze voorschriften daar alleen in (beschermingsgebieden van) waterwingebieden. Alle produktietakken (akkerbouw, rundveehouderij, fruitteelt en tuinbouw open grond) zijn hier toegestaan.

Naarmate aan een gebied een grotere landschappelijke waarde¹⁾ is toegekend, neemt zowel het deel van de cultuurgrond toe waarop de uitvoering van bepaalde werkzaamheden het grondgebruik betreffende zonder aanlegvergunning niet is toegestaan, als het deel van de cultuurgrond waarop één of meer produktietakken alleen bij uitzondering of in het geheel niet zijn toegestaan.

Onder de voorschriften ten aanzien van het (doen) uitvoeren van werkzaamheden blijken 10 verschillende werkzaamheden te kunnen vallen (zie bijlage 1c. nrs 20-34). Voor een oppervlakte van 1706 ha betreft het één werkzaamheid en voor een oppervlakte van 3462 ha gelden combinaties van 2 tot 5 werkzaamheden. Het gaat hierbij om 9 verschillende combinaties (zie bijlage 5).

Van de 10 verschillende werkzaamheden die niet zijn toegestaan zonder vergunning zijn, gelet op de oppervlakte waarop zij betrekking hebben, de 4 belangrijkste in onderstaand staatje opgenomen.

Aard van de werkzaamheden	Oppervlakte	
	in ha	in % van alle cultuurgrond
a. Omzetten van gras- in bouwland	3162	2,4
b. Omzetten van bouw- in grasland	2990	2,3
c. Scheuren van grasland ter verbetering van de grasmat	2462	1,9
d. Opslaan van organische mest	1907	1,4

Op een oppervlakte van 1763 ha (1,3% van alle cultuurgrond) zijn één of meer produktietakken alleen bij uitzondering toegestaan. Het betreft de volgende produktietak(ken):

Bij uitzondering toegestane produktietakken	Oppervlakte	
	in ha	in % van alle cultuurgrond
a. Fruitteelt + tuinbouw open grond	1366	1,0
b. Fruitteelt	397	0,3
Totaal	1763	1,3

1) Behalve de landschappelijke waarde kunnen ook andere waarden in het geding zijn, zoals cultuur-historische, natuurwetenschappelijke, biologische of ecologische waarde.

Voorts zijn op een oppervlakte van 3521 ha (2,7% van alle cultuurgrond) één of meer produktietakken in het geheel niet toegestaan. Het gaat hierbij om de in onderstaand overzicht genoemde produktietak(ken).

Niet toegestane produktietakken	Oppervlakte	
	in ha	in % van alle cultuurgrond
a. Akkerbouw + fruitteelt + tuinbouw open grond	172	0,1
b. Fruitteelt + tuinbouw open grond	2969	2,3
c. Tuinbouw open grond	380	0,3
Totaal	3521	2,7

Van de oppervlakte cultuurgrond waarop één of meer produktietakken alleen bij uitzondering of in het geheel niet zijn toegestaan, ligt 48% in het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde en 30% in het natuurgebied. Het betreft voornamelijk fruitteelt en tuinbouw open grond.

5.3 Vrijstellingsmogelijkheden

Voor zover de voorschriften betrekking hebben op het (doen) uitvoeren van werkzaamheden, kan voor een groot deel van de cultuurgrond onder bepaalde voorwaarden door middel van een aanlegvergunning vrijstelling van de voorschriften worden verkregen. In tabel 5.2 is per bestemmingsgroep aangegeven voor welk deel van de cultuurgrond dat het geval is.

Tabel 5.2 De oppervlakte cultuurgrond waarvoor d.m.v. een aanlegvergunning vrijstelling van de voorschriften t.a.v. het (doen) uitvoeren van werkzaamheden kan worden verkregen

Bestemmingsgroep	totaal (ha)	Oppervlakte cultuurgrond			
		met voorschriften		met aanlegvergunning	
		ha	% 1)	ha	% 1)
I Agrarisch gebied	85917	690	0,8	610	0,7
II Agr. geb. van landschappelijke waarde	33557	617	1,8	248	0,7
III Agr. geb. van grote landsch. waarde	8486	2855	33,6	2842	33,5
IV Natuurgebied	2003	1006	50,2	900	44,9
Totaal	129963	5168	3,9	4600	3,6

1) Van alle cultuurgrond in de desbetreffende bestemmingsgroep.

Voor het verkrijgen van een aanlegvergunning moet steeds aan één of meer voorwaarden zijn voldaan. De aangetroffen voorwaarden die ook in combinatie kunnen voorkomen, zijn:

- a. De werken of werkzaamheden mogen geen gevaar opleveren voor de verontreiniging van water en/of bodem;
- b. De inspecteur van de Volksgezondheid, c.q. van het (Staats-) toezicht op de hygiëne van het milieu dient te worden gehoord;
- c. De landschappelijke waarde van het gebied mag niet of niet in belangrijke mate worden geschaad;
- d. Er mag naar het oordeel van een met name genoemde instantie tegen de uitvoering van de werkzaamheden geen bezwaar bestaan uit landschappelijke overwegingen.

De redaktie van de voorwaarden illustreert de twee doelstellingen die worden beoogd: het beschermen van de belangen van de drinkwatervoorziening en het tegengaan van de aantasting van het landschaps- en natuurschoon. In overeenstemming hiermee worden de onder a en b genoemde voorwaarden overwegend aangetroffen in gebieden die tevens als (beschermingsgebied van een) waterwingebied zijn aangewezen. Van de 5168 ha cultuurgrond waarop het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden zonder aanlegvergunning niet is toegestaan, maakt 1763 ha deel uit van een (beschermingsgebied van een) waterwingebied. De voorwaarden onder c en d komen vooral voor bij aanlegvergunningen voor het (doen) uitvoeren van werkzaamheden in de bestemmingsgroepen agrarisch gebied van landschappelijke en van grote landschappelijke waarde (II en III).

Voor een oppervlakte van 697 ha cultuurgrond kunnen B & W alleen vrijstelling van een voorschrift verlenen door middel van een aanlegvergunning nadat GS een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven. Voor zover een dergelijke verklaring is vereist, heeft dat in alle bestemmingsgroepen betrekking op het (doen) uitvoeren van werkzaamheden in (beschermingsgebieden van) waterwingebieden. Buiten deze gebieden is dit eveneens het geval voor 150 ha cultuurgrond in de bestemmingsgroep natuurgebied (IV). In het algemeen is een dergelijke verklaring van geen bezwaar alleen vereist wanneer het om "bovengemeentelijke belangen" gaat.

5.4 De mate van beperking voor de land- en tuinbouw

In 5.2 bleek dat in de 4 bestemmingsgroepen te zamen op een oppervlakte van 5168 ha cultuurgrond de voorschriften inhouden dat het (doen) uitvoeren van bepaalde werkzaamheden alleen is toegestaan nadat een aanlegvergunning is verkregen. Afhankelijk van de aard van de voorgenomen werkzaamheden kunnen deze voor de volgende produktietakken een beperking inhouden op de daarbij ver-

melde oppervlakte:	akkerbouw	3177 ha
	rundveehouderij	5168 ha
	fruitteelt	1015 ha
	tuinbouw open grond	1015 ha

Voorts bleek eveneens in 5.2 dat bepaalde produktietakken in bepaalde gebieden alleen bij uitzondering of in het geheel niet zijn toegestaan. Voor deze produktietakken is in deze gebieden eveneens sprake van een beperking. Het betreft de volgende produktietakken op de daarbij vermelde oppervlakte:

akkerbouw	172 ha
fruitteelt	4904 ha
tuinbouw open grond	4887 ha

De totale oppervlakte cultuurgrond met een mogelijke beperking ten aanzien van het grondgebruik voor de onderscheiden produktietakken is in het volgende staatje opgenomen.

Produktietak met beperking	Oppervlakte	
	in ha	in % van alle cultuurgrond
Akkerbouw	3349	2,6
Rundveehouderij	5168	4,0
Fruitteelt	5919	4,5
Tuinbouw open grond	5902	4,5

De totale oppervlakte cultuurgrond met een mogelijke beperking ten aanzien van het grondgebruik loopt, afhankelijk van de produktietak, uiteen van 3349 ha (2,6% van alle cultuurgrond) tot 5919 ha (4,5% van alle cultuurgrond). Op het leeuwedeel van de cultuurgrond in de 4 bestemmingsgroepen tezamen ondervinden de grondgebonden produktietakken derhalve geen beperkingen ten aanzien van het grondgebruik.

In alle bestemmingsgroepen, maar vooral in het natuurgebied, varieert per produktietak het deel van de cultuurgrond met een beperking ten aanzien van het grondgebruik. Dit hangt samen met de aard van de voorschriften die in de onderscheiden bestemmingsgroepen gelden.

Voor de rundveehouderij, de fruitteelt en de tuinbouw open grond neemt het deel van de cultuurgrond waarvoor een beperking geldt toe naarmate aan een gebied een grotere landschappelijke waarde 1) is toegekend.

In tabel 5.3 is aangegeven, voor de gebieden waarop voorschriften ten aanzien van het grondgebruik van toepassing zijn, welke mate van beperking deze voorschriften kunnen hebben voor het grondgebruik in de verschillende produktierichtingen. De 4 bestemmingsgroepen zijn hiervoor samengevoegd.

1) Zie noot op blz. 51.

Tabel 5.3 Eindwaardering van de voorschriften t.a.v. het grondgebruik voor de onderscheiden produktietakken

Mate van beperking 1)	Oppervlakte cultuurgrond met beperking voor							
	akkerbouw		rundveehouderij		fruitteelt		tuinbouw open grond	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
2.2	-	-	411	8,0	-	-	-	-
2.4	2971	88,7	1657	32,1	879	14,8	891	15,1
2.6	19	0,6	463	9,0	19	0,3	19	0,3
4.4	12	0,4	2462	47,6	12	0,2	-	-
4.6	105	3,1	105	2,0	85	1,4	85	1,4
5.4	70	2,1	70	1,3	20	0,3	20	0,3
5.6	-	-	-	-	1763	29,8	1366	23,1
6.6	172	5,1	-	-	3141	53,2	3521	59,8
Totaal	3349	100	5168	100	5919	100	5902	100

1) Voor de verklaring van de cijfers zie blz. 22.

De rundveehouderij ondervindt op een groter deel van de cultuurgrond beperkingen door voorschriften ten aanzien van het grondgebruik dan de akkerbouw. Bovendien kan de rundveehouderij in meerdere mate zwaarder beperkt worden dan de akkerbouw.

Voor de fruitteelt en de tuinbouw open grond vloeit de beperking voor een belangrijk deel voort uit het voorschrift dat deze produktietakken alleen bij uitzondering (5.6) of in het geheel niet (6.6) zijn toegestaan. Voor een oppervlakte van ongeveer 4900 ha (bijna 4% van alle cultuurgrond in de 4 bestemmingsgroepen) zijn de mogelijkheden voor fruitteelt en tuinbouw open grond uiterst beperkt. Voor de overige oppervlakte met voorschriften ten aanzien van het grondgebruik is overwegend sprake van een mogelijk lichte of matige beperking (2.4 en 2.6) van deze produktietakken.

6. Voorschriften t.a.v. verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden 1)

6.1 Inleiding

Naast voorschriften ten aanzien van het grondgebruik (hoofdstuk 5) kunnen in de bestemmingsplannen voor het buitengebied voorschriften zijn opgenomen ten aanzien van het veranderen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden. De grens tussen beide groepen voorschriften is niet steeds scherp aan te geven. Zo zijn de voorschriften omtrent het vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand en die omtrent het planten of aanbrengen daarvan - hoewel deze ook van invloed kunnen zijn op het grondgebruik - in verband met de aard van deze werkzaamheden ingedeeld bij de voorschriften ten aanzien van het veranderen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden. Deze voorschriften houden doorgaans in dat het (doen) uitvoeren van bepaalde werkzaamheden alleen is toegestaan nadat daarvoor een aanlegvergunning is verkregen.

Evenals bij het grondgebruik worden de voorschriften ten aanzien van het veranderen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden alleen behandeld voor zover zij voorkomen in de bestemmingsgroepen agrarisch gebied, agrarisch gebied van landschappelijke waarde, agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde en natuurgebied.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op het voorkomen en de aard van de voorschriften (6.2), de vrijstellingsmogelijkheden (6.3) en de mate van beperking voor de land- en tuinbouw (6.4). In dit hoofdstuk wordt bij het bepalen van de mate van beperking geen onderscheid gemaakt naar produktietakken omdat daartoe geen aanleiding is.

6.2 Het voorkomen en de aard van de voorschriften

In 24 van de 29 gemeenten van onderzoek komen in één of meer bestemmingsgroepen voorschriften ten aanzien van het veranderen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden voor. Van deze 24 gemeenten liggen er 3 in Groningen, 2 in Friesland, 6 in Drenthe, 7 in Overijssel en 6 in Gelderland.

In tabel 6.1 zijn het aantal gemeenten en de oppervlakte cultuurgrond met voorschriften ten aanzien van de cultuurtechnische

1) Voor een weergave van de volledige onderzoekresultaten t.a.v. dit onderwerp zij verwezen naar:

"Bestemmingsplannen en hun betekenis voor grondgebruik en verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden".

L. Tjoonk. LEI-publikatie No. 2.81. 1976.

produktieomstandigheden vermeld. In bijlage 6 is een en ander per gemeente weergegeven.

Tabel 6.1 Aantal gemeenten en oppervlakte cultuurgrond met voorschriften ten aanzien van de cultuurtechnische produktieomstandigheden

Bestemmingsgroep	Totaal- aantal gemeen- ten 1)	Totale opp. cultuur- grond 2) (in ha)	Aantal gemeen- ten met cult.techn. prod.omst.	Oppervlakte cultuurgrond	
				ha	% 3)
I Agrarisch gebied	28	85917	10	9953	11,6
II Agr. geb. van landschappelijke waarde	23	33557	22	24543	73,1
III Agr. geb. van grote landsch. waarde	14	8486	13	7950	93,7
IV Natuurgebied	14	2003	14	2003	100,0
Totaal	29	129963	24	44449	34,2

- 1) Met cultuurgrond in de desbetreffende bestemmingsgroep.
- 2) In de desbetreffende bestemmingsgroep.
- 3) Van de oppervlakte cultuurgrond in de desbetreffende bestemmingsgroep.

In nagenoeg alle gemeenten waar de desbetreffende bestemmingsgroepen voorkomen, worden voorschriften voor de gehele of een deel van de oppervlakte cultuurgrond aangetroffen. Een uitzondering hierop vormt het agrarisch gebied. Deze bestemmingsgroep komt in 28 van de 29 gemeenten van onderzoek voor, terwijl in 10 daarvan in het agrarisch gebied voorschriften ten aanzien van de produktieomstandigheden gelden. Het deel van de cultuurgrond waarop deze voorschriften van toepassing zijn is in het agrarisch gebied verreweg het kleinste (11,6%). Het loopt op naarmate aan een gebied een grotere landschappelijke waarde 1) is toegekend, tot 100% in het natuurgebied.

Vergeleken met de voorschriften ten aanzien van het grondgebruik komen de voorschriften ten aanzien van het veranderen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden in meer gemeenten voor en hebben zij op een groter deel van de cultuurgrond betrekking.

In de 4 bestemmingsgroepen te zamen gelden voor 44449 ha (34,2% van alle cultuurgrond) voorschriften ten aanzien van de

1) Zie noot op blz. 51.

produktieomstandigheden. Deze voorschriften hebben betrekking op het (doen) uitvoeren van 16 verschillende werkzaamheden (zie bijlage 1 c., nrs 40-55). Voor slechts 511 ha betreft het één werkzaamheid en voor een oppervlakte van 43938 ha betreft het combinaties van 2 tot 14 werkzaamheden. In totaal zijn 44 verschillende combinaties aangetroffen (zie bijlagen 7 t/m 10).

Van de 16 afzonderlijke werkzaamheden waarvoor voorschriften gelden, zijn - gelet op de oppervlakte waarop zij betrekking hebben - de belangrijkste in het volgende staatje opgenomen.

Aard van de werkzaamheden waarop de voorschriften betrekking hebben	Oppervlakte	
	in ha	in % van alle cultuurgrond
a. Vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand	43361	33,4
b. Egaliseren, ophogen of aanvullen van grond en afgraven of verlagen van grond	42198	32,4
c. Aanbrengen van verhardingen	37611	28,9
d. Aanleggen van paden of wegen	36031	27,7
e. Uitvoeren van werkzaamheden die een (blijvende) wijziging van de waterhuishouding of (grond)waterstand beogen of tot gevolg hebben	26933	20,7

Voor de afzonderlijke cultuurtechnische werkzaamheden is in bijlage 11 per bestemmingsgroep aangegeven op welk deel van de cultuurgrond deze werkzaamheden, zonder aanlegvergunning, niet zijn toegestaan. Hieruit blijkt dat ook binnen elk van de bestemmingsgroepen het deel van de cultuurgrond met voorschriften voor de diverse werkzaamheden uiteenloopt. In het agrarisch gebied van landschappelijke waarde bijvoorbeeld valt het vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand op 72,2% en het uitvoeren van werkzaamheden die een (blijvende) wijziging van de waterhuishouding beogen of tot gevolg hebben, op 49,5% van de cultuurgrond onder een voorschrift.

Tussen de bestemmingsgroepen loopt het deel van de cultuurgrond waarop een zelfde werkzaamheid onder de voorschriften valt, eveneens uiteen. Zo is het vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand in het agrarisch gebied op 10,9% van de oppervlakte cultuurgrond zonder aanlegvergunning niet toegestaan, terwijl dat in het agrarisch gebied van landschappelijke waarde op 72,2% van de cultuurgrond het geval is.

6.3 Vrijstellingsmogelijkheden

In de 4 bestemmingsgroepen kan voor een oppervlakte van 41173 ha (92,6% van de cultuurgrond met voorschriften) door middel van

een aanlegvergunning toestemming worden verkregen voor alle in de desbetreffende voorschriften genoemde werkzaamheden. Op een oppervlakte van 3169 ha (7,1% van de cultuurgrond met voorschriften), die grotendeels in het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde ligt, is dit mogelijk voor een deel van de werkzaamheden. Op de overige 107 ha (0,3% van de cultuurgrond met voorschriften), die geheel in het agrarisch gebied van landschappelijke waarde ligt, is geen vrijstelling mogelijk.

Van de 44449 ha cultuurgrond met voorschriften ligt 1751 ha (3,9%) in (beschermingsgebieden van) waterwingebieden. Voor deze 1751 ha kan een aanlegvergunning worden verkregen voor het (doen) uitvoeren van één of meer onder de voorschriften vallende werkzaamheden.

De werkzaamheden waarvoor een aanlegvergunning kan worden verkregen zijn gebonden aan één of meer voorwaarden. Aangezien de voorschriften ten aanzien van het veranderen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden dezelfde doeleinden beogen als die voor het grondgebruik, is het logisch dat ook de voorwaarden verbonden aan een aanlegvergunning, dezelfde zijn (zie 5.3).

Voor een oppervlakte van 3871 ha (8,7% van de cultuurgrond met voorschriften) kunnen B & W pas een aanlegvergunning verlenen nadat GS een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven. In het agrarisch gebied is een dergelijke verklaring alleen vereist voor het grootste deel van de cultuurgrond met voorschriften gelegen in (beschermingsgebieden van) waterwingebieden. In de overige bestemmingsgroepen is dit overwegend het geval voor cultuurgrond die geen deel uitmaakt van (beschermingsgebieden van) waterwingebieden.

6.4 De mate van beperking voor de land- en tuinbouw

Voor een oppervlakte van 44449 ha (34,2% van alle cultuurgrond) in de 4 bestemmingsgroepen te zamen, blijken bepaalde cultuurtechnische werkzaamheden alleen te mogen worden uitgevoerd nadat een aanlegvergunning is verkregen. Hiertoe behoort ook een oppervlakte van 402 ha - waarvan 285 ha in het agrarisch gebied en 117 ha in het agrarisch gebied van landschappelijke waarde - waarop de voorschriften ten aanzien van de produktieomstandigheden niet beperkend worden geacht. De voorschriften ten aanzien van de cultuurtechnische produktieomstandigheden kunnen derhalve op 44047 ha een beperking inhouden voor de agrarische sector.

De mate van beperking, afhankelijk van de aard van de voorschriften en de voorwaarde(n) waaronder daarvan vrijstelling kan worden verkregen, is weergegeven in tabel 6.2 (blz. 60).

Zoals uit deze tabel blijkt kan in de 4 bestemmingsgroepen te zamen op 3,6% van de cultuurgrond de beperking licht of matig (2.4) zijn en op 42,1% mogelijk licht, matig of zwaar (4.4 en 4.6). Op 0,2% is deze zwaar (5.4) te noemen. Op de overige 54,1% van de cultuurgrond is het aantal en/of de aard van de onder de voor-

schriften vallende werkzaamheden zodanig, dat verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden daar verboden (6.6) of zo goed als uitgesloten is (6.4). Dit laatste percentage is in het agrarisch gebied aanzienlijk kleiner dan in de overige bestemmingsgroepen.

Tabel 6.2 Eindwaardering van de voorschriften t.a.v. het veranderen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden

Mate van beperking 1)	Oppervlakte cultuurgrond met beperking	
	ha	%
2.4	1585	3,6
4.4	15732	35,8
4.6	2773	6,3
5.4	109	0,2
6.4	23741	53,9
6.6	107	0,2
Totaal	44047	100

1) Voor de verklaring van de cijfers zie blz. 22.

Verder blijkt dat voor 2880 ha cultuurgrond geen vrijstelling van de beperkende voorschriften kan worden verkregen (4.6 en 6.6). Deze oppervlakte is als volgt samengesteld:

- a. 107 ha in het agrarisch gebied van landschappelijke waarde waar voor geen van de onder de voorschriften vallende werkzaamheden een aanlegvergunning kan worden verkregen;
- b. 2663 ha in het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde en 110 ha in het natuurgebied waar
 - voor één van de werkzaamheden (wijziging waterhuishouding) licht, matig of zwaar beperkende voorschriften van kracht zijn, waarvan geen vrijstelling mogelijk is;
 - de andere werkzaamheden alleen zijn toegestaan met een aanlegvergunning onder voorwaarden die licht, matig of zwaar beperkend kunnen zijn.

Hoewel op de onder b vermelde oppervlakten alleen het (doen) uitvoeren van werkzaamheden die een (blijvende) wijziging van de waterhuishouding of (grond)waterstand beogen of tot gevolg hebben, met 4.6 is gewaardeerd, is bij de eindwaardering van de combinaties van werkzaamheden hieraan eveneens de waardering 4.6 toegekend. De overweging dat de waterhuishouding voor de land- en tuinbouw van bijzonder grote betekenis is heeft hierbij de doorslag gegeven.

7. Voorschriften die voorwaarden inhouden 1)

7.1 Inleiding

In de onderzochte voorschriften zijn meer dan 100 verschillende voorwaarden aangetroffen die van invloed kunnen zijn op het handelen van de agrarische ondernemers. Kleine nuanceverschillen zijn daarbij niet meegeteld, anders zou het aantal te onderscheiden voorwaarden nog groter zijn geweest.

Sommige voorwaarden werken ten gunste van de landbouw, andere kunnen de agrarische ondernemers in hun bedrijfsvoering of in de noodzakelijke aanpassing van hun bedrijf belemmeren. In het algemeen zal het niet eenvoudig zijn op voorhand vast te stellen of van bepaalde voorwaarden een belemmering zal uitgaan. Veel hangt er van af hoe ze worden geïnterpreteerd. De gemeenten blijken namelijk, met inachtneming van wat er in de toelichting op de voorschriften staat, een grote vrijheid van interpretatie te hebben. Zo kan er geen misverstand bestaan over een maximale bouwhoogte, wanneer maar bekend is van welk punt af wordt gemeten. Dit kan echter niet worden gezegd van de voorwaarde dat het landschap niet onevenredig mag worden aangetast. In 7.4 zal, aan de hand van enkele voorbeelden, nader worden ingegaan op dit ontbreken van duidelijke begripsomschrijvingen ten behoeve van een juiste interpretatie van de voorwaarden.

Er zijn legio mogelijkheden om met voorwaarden in aanraking te komen, ook al is het niet zo dat alle voorwaarden van toepassing zijn op alle activiteiten in alle bestemmingen in alle gemeenten. Ze verschillen dikwijls van plan tot plan. Ze kunnen verband houden met de activiteit of met de bestemming in het algemeen, maar ook is het mogelijk dat ze worden verbonden aan een vrijstelling of aanlegvergunning. Deze variatie maakt het ondoenlijk om in het bestek van dit hoofdstuk alle activiteiten en voorwaarden met elkaar in verband te brengen. Een uitzondering hierop zal in 7.4 worden gemaakt voor de groep voorwaarden die tot doel heeft landschappelijke waarden te beschermen.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de verschillende voorwaarden en hun betekenis voor de landbouw;
- de bestemmingsgroepen waarin ze worden aangetroffen;
- voorwaarden ter bescherming van landschappelijke waarden.

1) Zie hiervoor ook de publikatie: Landbouw en landschap in bestemmingen buitengebied. K.M. Dekker. Lei-mededeling No. 142. 1976.

7.2 De verschillende voorwaarden en hun betekenis voor de landbouw

Terwille van de overzichtelijkheid zijn de vele verschillende voorwaarden in een aantal groepen ingedeeld door voorwaarden met een overeenkomstig karakter samen te voegen. Zo zijn 13 groepen ontstaan.

1. Voorwaarden die beogen de activiteiten in overeenstemming te brengen met het doel of de strekking van het plan of de bestemming

Voorbeeld: " uitsluitend ten dienste van de in de bestemming toegestane agrarische gebruiksvormen"; ".... de structurele opzet van het plan niet wordt aangetast"; ".... geen vergroting van de bestaande afwijking van het plan".

Dergelijke voorwaarden zijn veelal overbodig, omdat het doel van een bepaalde bestemming in het algemeen wordt omschreven in de aanhef van het artikel dat de bestemming regelt en de voorschriften daarop zijn afgestemd.

Het laatste voorbeeld behoort tot een bijzondere groep van voorwaarden welke betrekking heeft op activiteiten ten aanzien van een van de bestemming afwijkende situatie. Deze groep voorwaarden wordt alleen aangetroffen in de zogenaamde overgangsbepalingen. De van de bestemming afwijkende situatie kan blijven bestaan; activiteiten die leiden tot vergroting van die afwijking of tot het ontstaan van een andere afwijking, zijn niet toegestaan.

De meeste voorwaarden die beogen de activiteiten in overeenstemming te brengen met het doel of de strekking van het plan of de bestemming, worden niet beperkend geacht (1.). Ze zullen, vooral in de bestemmingsgroep agrarisch gebied, dikwijls ten voordele van de agrarische bedrijfstak kunnen werken. De voorwaarde dat de belangen welke de bestemming van de grond beoogt, niet of niet in belangrijke mate worden geschaad, moet echter in agrarisch gebied van (grote) landschappelijke waarde waarschijnlijk op dezelfde wijze worden gewaardeerd als de onder groep 9 te behandelen voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming: kan licht, matig of zwaar beperkend zijn (4.).

De groep voorwaarden die vergroting van bestaande afwijkingen van de bestemming moeten tegengaan wordt in de meeste plannen in de overgangsbepalingen aangetroffen. Waarschijnlijk zullen deze soms met een 4. moeten worden gewaardeerd, namelijk in die gevallen waar een van de bestemming afwijkende vorm van agrarische produktie wordt beoefend, terwijl uitbreiding daarvan ten behoeve van een doelmatige bedrijfsvoering gewenst is en er geen andere mogelijkheden openstaan.

1) Zie voor de betekenis van de waarderingscijfers blz. 24.

2. Voorwaarden die beogen activiteiten binnen bepaalde grenzen en maten te houden

Voorbeeld: ".... uitsluitend binnen de grenzen van de op de plankaart aangegeven bouwpercelen"; ".... nieuwbouw niet hoger dan de grootste hoogte van een reeds op het bouwperceel aanwezig gebouw"; ".... geringe overschrijding over de begrenzing van het bouwperceel".

Het gaat hier om inpassing van activiteiten in een bestaande situatie en/of binnen een op de plankaart aangegeven kader. Van deze voorwaarden zijn met een 4. gewaardeerd die, welke bepalen dat bij bouwactiviteiten de grenzen van het bouwperceel niet mogen worden overschreden, alsmede voorwaarden dat nieuwbouw niet hoger mag zijn dan de grootste hoogte van een reeds aanwezig gebouw. Als daarvan niet kan worden afgeweken, bijvoorbeeld ten behoeve van de bouw van een nieuwe stal, of, in het tweede geval, van een torensilo of andere voedersilo, kan dat tot zware beperkingen leiden. De voorwaarde die bepaalt dat de bouwperceelsgrens slechts in geringe mate mag worden overschreden, kan licht of matig beperkend zijn (2.). Dit geldt ook wanneer een gebouw na uitbreiding niet hoger mag worden of wanneer de goothoogte van enige aanbouw niet hoger mag zijn dan de hoogte van de begane grondverdieping van de woning.

3. Voorwaarden die beogen bouwactiviteiten te laten afhangen van de aanwezigheid of het totstandkomen van andere gebouwen

Voorbeeld: ".... gelijktijdig of na het tot stand komen van het erbij behorende hoofdbedrijfsgebouw"; ".... niet reeds een tweede woning op het bedrijf aanwezig"; ".... minstens één agrarisch gebouw met een inhoud van minimaal 800 m³ aanwezig ...".

Deze voorwaarden kunnen het binnendringen van niet-agrarische bebouwing tegengaan en zijn daarom in het algemeen als niet beperkend beschouwd (1.). De voorwaarde dat er minstens één agrarisch gebouw met een inhoud van ten minste 800 m³ aanwezig moet zijn, wil een agrarische bedrijfswoning mogen worden gebouwd, kan onder bepaalde omstandigheden beperkend zijn en is als zodanig met een 4. gewaardeerd.

4. Voorwaarden om tot een zekere ruimtelijke relatie tussen nieuwbouw en reeds aanwezige gebouwen te komen

Voorbeeld: ".... een wenselijke situering ten opzichte van andere bouwwerken beogend"; ".... aan dezelfde kant van de weg als de hoofdbedrijfsgebouwen, tenzij om verschillende redenen niet anders mogelijk".

Wanneer deze voorwaarden van gemeentewege soepel worden geïnterpreteerd, is in het algemeen de waardering 1. op zijn plaats. Is er sprake van "een wenselijke situering ten opzichte van andere gebouwen", dan is het de vraag wie bepaalt wat "wenselijk" is.

Voorzichtigheidshalve is een dergelijke voorwaarde met een 2. gewaardeerd, evenals de voorwaarde dat een tweede bedrijfswoning aan dezelfde kant van de weg moet liggen als de eerste.

5. Voorwaarden die beogen de ontsluiting van gronden te regelen
Voorbeeld: ".... bereikbaarheid van de gebouwen (bijvoorbeeld voor de brandweer) wordt niet belemmerd"; ".... een eigen uitweg naar de openbare weg"; ".... de toegankelijkheid van een natuurgebied, een recreatiegebied of een landschappelijk waardevol gebied wordt niet blijvend belemmerd".

Voorwaarden van deze aard zijn merendeels met een 1. gewaardeerd. De voorwaarde dat de toegankelijkheid van een natuurgebied etc. niet blijvend mag worden belemmerd, zou soms van beperkende aard kunnen zijn en is met een 2. gewaardeerd.

6. Voorwaarden waardoor de mogelijkheid tot bouw van een tweede bedrijfswoning wordt beperkt

Voorbeeld: ".... het betreffende bedrijf 1000 m of meer buiten de dichtsbijzijnde grens van een bestemmingsplan van een woonkern is gelegen"; ".... uit een verklaring van een landbouwkundige adviesinstantie blijkt dat de arbeidsbehoefte van het desbetreffende bedrijf dit wettigt"; ".... de oppervlakte in cultuur zijnde grond bij het bedrijf voor akkerbouw en veeteelt ten minste 15 ha, fruitteelt ten minste 10 ha en overige tuinbouw ten minste 5 ha bedraagt".

Dergelijke voorwaarden, hoe goed ook bedoeld om het binnensluipen van niet-agrarische elementen te voorkomen, kunnen in sommige gevallen toch wel een zware beperking voor de landbouw opleveren. Zo is de voorwaarde dat het bedrijf ten minste een kilometer buiten de dichtsbijzijnde grens van enig bestemmingsplan van een woonkern moet zijn gelegen, wil vrijstelling voor de bouw van een tweede bedrijfswoning in overweging worden genomen, met een 4. gewaardeerd. Om verschillende redenen kan het noodzakelijk zijn dat er permanent iemand dichtbij het bedrijf aanwezig is, ook als het bedrijfshoofd afwezig is.

7. Voorwaarden ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering in economische zin

Voorbeeld: ".... noodzakelijk of bevorderlijk voor een doelmatige agrarische bedrijfsvoering"; ".... er wordt geen afbreuk gedaan aan de agrarische produktie"; ".... de oppervlakte in cultuur zijnde grond bij het bedrijf voor akkerbouw en veeteelt ten minste 5 ha, fruitteelt en overige tuinbouw zonder staand gras ten minste 2 ha en tuinbouw met staand gras ten minste 0,3 ha bedraagt".

In het algemeen zijn deze voorwaarden met een 1. gewaardeerd. Waar minimumeisen aan de bedrijfsoppervlakte worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de bouw van een bedrijfswoning, is soms een 4. op zijn plaats.

8. Voorwaarden ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering in technische zin

Voorbeeld: ".... bedrijfstechnisch noodzakelijk"; ".... bedrijfstechnisch aanvaardbaar".

Deze voorwaarden zijn in het algemeen niet beperkend, zodat ze met een 1. zijn gewaardeerd. Zo kan bijvoorbeeld vrijstelling worden gegeven tot het overschrijden van bouwperceelsgrenzen wanneer dit uit bedrijfstechnisch oogpunt noodzakelijk wordt geacht.

9. Voorwaarden ter bescherming van agrarische, biologische, historische, landschappelijke, natuurwetenschappelijke, recreatieve en andere waarden, alsmede de hygiëne van het milieu

Voorbeeld: ".... er geen afbreuk wordt gedaan aan de aldaar voorkomende dan wel daaraan eigen landschappelijk-esthetische en/of recreatieve waarden en aan het milieu van de natuurlijke levensgemeenschappen"; ".... wenselijk om landschappelijke redenen"; ".... de te stichten gebouwen en andere bouwwerken dienen door een beplanting of anderszins van de weg af onzichtbaar te zijn".

Dit is een grote groep voorwaarden, dikwijls zeer uiteenlopend van aard. Om de volgende redenen zijn zij in één groep ondergebracht. In de eerste plaats hebben al deze voorwaarden met elkaar gemeen dat ze het toestaan van agrarische activiteiten afhankelijk stellen van het te verwachten effect op bovengenoemde waarden en belangen. In de tweede plaats worden deze waarden en belangen in de voorschriften vaak in één adem genoemd (zij het nergens allemaal). Het is zelfs denkbaar dat de belangen waarmee de landbouw blijkens de voorschriften rekening moet houden, onderling tegenstrijdig zijn. In de bestemmingen die voor de landbouw van belang zijn, worden ze eendrachtig tegenover de landbouw naar voren gebracht.

Deze voorwaarden kunnen, afhankelijk van de interpretatie van de naar voren gebrachte begrippen, de landbouw sterk in zijn ontwikkeling belemmeren. Ze kunnen licht, matig, maar ook zwaar beperkend zijn en zijn derhalve met een 4. gewaardeerd. Een uitzondering is gemaakt voor de "agrarische waarden", waaraan een 2. is toegekend. Een duidelijke omschrijving van dit begrip ontbreekt echter vaak. Vooral het begrip "landschappelijke waarden" wordt veelvuldig aangetroffen. Daarom en ook om aan te tonen hoe moeilijk het moet zijn om met dergelijke begrippen te werken, wordt aan de voorwaarden ter bescherming van deze waarden in 7.4 uitvoeriger aandacht besteed.

10. Voorwaarden ter bescherming van belangen van verkeer en waterkering

Voorbeeld: ".... de belangen van verkeer of waterkering worden mede bij de beslissing betrokken"; ".... indien het bouw-

perceel langs een op de kaart als hoofdweg aangeduide weg is gelegen".

Wanneer ervan wordt uitgegaan dat er bij de opzet en uitwerking van een bestemmingsplan rekening mee is gehouden dat er belangen van verkeer en waterkering in het geding zijn, dan mag worden aangenomen dat er naar oplossingen is gezocht die de landbouwbedrijven voldoende ontwikkelingsmogelijkheden bieden (1.).

11. Voorwaarden die beogen overleg met rechthebbenden c.q. belanghebbenden tot stand te brengen

Voorbeeld: ".... na overleg met de betrokken weg- of dijkbeheerder"; ".... na overleg met de belanghebbenden"; ".... gehoord de desbetreffende waterleidingmaatschappij".

Bepaalde activiteiten zijn toegestaan mits daarover met anderen overleg is gepleegd. Deze anderen kunnen duidelijk omschreven zijn, maar ook vage (en ruime) omschrijvingen als "belanghebbenden" komen voor.

Deze voorwaarden worden niet als beperkend aangemerkt (1.) omdat ze worden geacht te behoren tot de normale gedragsregels.

12. Voorwaarden ter bescherming van belangen van derden

Voorbeeld: ".... de belangen van gebruikers of eigenaren van de aangrenzende percelen niet worden geschaad"; ".... de belangen van derden niet worden geschaad".

Er is geen aanleiding om aan dergelijke voorwaarden uit hoofde van een bestemmingsplan een beperkende werking toe te schrijven (waardering 1.). Een ieder die iets onderneemt zal de belangen van anderen moeten ontzien. In feite horen deze voorwaarden niet thuis in een bestemmingsplan. Deze bescherming is al geregeld in het burgerlijk recht.

13. Voorwaarden dat deskundige adviseurs moeten worden ingeschakeld vóór eventueel toestemming wordt gegeven om tot een bepaalde activiteit over te gaan

Voorbeeld: ".... gehoord een terzake deskundige adviesinstantie"; ".... na overleg met een agrarische adviesinstantie"; ".... na overleg met het Landbouwschap"; ".... gehoord de inspecteur van de Volksgezondheid".

Een bonte verscheidenheid van adviseurs wordt in de plannen ten tonele gevoerd. In het ene geval wordt duidelijk omschreven welke adviesinstantie dient te worden geraadpleegd, in het andere geval wordt alleen maar gesproken van "terzake deskundige" adviesinstanties. Ook is het niet steeds dezelfde instantie die om advies kan of moet vragen. Zo kunnen in het ene geval B & W bepalen welke adviesinstantie wordt ingeschakeld, in het andere geval dient de Gemeenteraad deskundigen aan te wijzen. Bovendien komt het voor dat door GS aan te wijzen deskundigen moeten worden gehoord.

De waardering welke aan deze voorwaarden is gegeven hangt, voor zover het met name genoemde instanties betreft, samen met het werkterrein van deze instanties. Waar het gaat om natuurbeschermingsorganisaties, het Staatsbosbeheer, de inspecteur van de Volksgezondheid, de inspecteur van het (Staats)toezicht op de hygiëne van het milieu, de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, de inspecteur voor de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid, is aan deze voorwaarden een 4. gegeven. Waar het gaat om agrarische adviesinstanties is de waardering 1. toegepast. Waar niet met name genoemde "deskundigen" moeten worden geraadpleegd, hangt de keuze tussen 1. en 4. van het onderwerp af.

Er blijkt, zo mag na het voorgaande worden vastgesteld, een grote verscheidenheid aan voorwaarden in de bestemmingsplannen voor te komen. Bovendien is bij de analyse van de inhoud van de voorschriften komen vast te staan dat de agrarische ondernemer bij plaatsing, inrichting en gebruik van gebouwen, bij het gebruik van de cultuurgrond en bij veranderingen van de cultuurtechnische produktieomstandigheden met een (dikwijls groot) aantal voorwaarden in aanraking kan komen.

7.3 De voorwaarden die in de verschillende bestemmingsgroepen worden aangetroffen

In alle bestemmingsgroepen zijn voorwaarden aangetroffen uit de meeste van de in 7.2 onderscheiden categorieën. Daarom zal bij de behandeling per bestemmingsgroep niet gedetailleerd worden ingegaan op alle daarin voorkomende voorwaarden. Per bestemmingsgroep zal worden volstaan met het aangeven van de voorwaarden die vooral voor die groep van betekenis zijn.

Agrarisch gebied

In deze bestemmingsgroep zijn voorwaarden uit alle categorieën aangetroffen, behalve de voorwaarden ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering in technische zin (groep 8 in 7.2). Voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming (groep 9) worden in het agrarisch gebied veel aangetroffen. Dat de grenzen van een bouwperceel niet of slechts in geringe mate kunnen worden overschreden (groep 2), kan de helft van de bedrijven treffen.

Agrarisch gebied van landschappelijke waarde

In deze bestemmingsgroep komen voorwaarden uit de meeste categorieën voor. Het ligt voor de hand dat voorwaarden ten behoeve van het landschap (groep 9) hier veelvuldiger worden aangetroffen dan in de bestemmingsgroep agrarisch gebied. Wanneer het oordeel van een adviesinstantie moet worden gevraagd (groep 13), blijkt dat in 10 van de 23 gemeenten met bestemmingen in de groep agrarisch gebied van landschappelijke waarde het Staatsbosbeheer te kunnen zijn. In de groep agrarisch gebied is dat het geval in 1

van de 28 gemeenten met deze bestemming. De voorwaarden "gehoord een agrarische adviesinstantie" is in beide bestemmingsgroepen in ongeveer de helft van de gemeenten aangetroffen.

Agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde

In deze bestemmingsgroep kunnen bijna alle agrarische bedrijven te maken krijgen met voorwaarden ten behoeve van het landschap (groep 9). Wat de situering en de afmetingen van gebouwen (resp. groep 4 en 2) betreft, kan men in deze bestemmingsgroep vaker op voorwaarden stuiten dan in de beide vorige. Bij de adviesinstanties (groep 13) komt het accent nog wat meer te liggen op het Staatsbosbeheer en wat minder op andere agrarische adviesinstanties.

Natuurgebied

Alle bedrijven in de bestemmingsgroep natuurgebied kunnen te maken krijgen met voorwaarden ten behoeve van het landschap (groep 9). In ruim een derde van de gemeenten met bestemmingen in deze groep wordt de voorwaarde aangetroffen dat biologische waarden niet worden geschaad (eveneens groep 9). In 4 van de 14 gemeenten met natuurgebied wordt als adviesinstantie (groep 13) een natuurbeschermingsorganisatie genoemd.

Bijzondere agrarische doeleinden

In de helft van de gemeenten met bestemmingen in deze groep kan men op voorwaarden ten behoeve van het landschap stuiten (groep 9). Meer dan in andere bestemmingsgroepen wordt ten aanzien van deze groep de voorwaarde aangetroffen dat de belangen van derden (groep 12) niet worden geschaad (in 6 van de 14 gemeenten met bestemmingen in deze groep).

7.4 Voorwaarden ter bescherming van landschappelijke waarden

In de voorschriften van 27 van de 29 onderzochte gemeentelijke bestemmingsplannen zijn voorwaarden opgenomen die op de één of andere wijze de bescherming van het landschap of landschappelijke waarden tot doel hebben. In tabel 7.1 wordt naast het aantal gemeenten dat in een bepaalde bestemmingsgroep is vertegenwoordigd, aangegeven in hoeveel van deze gemeenten (in de desbetreffende groep) deze voorwaarden zijn aangetroffen. Bij de bestemmingsgroep bijzondere agrarische doeleinden gaat het daarbij - op enkele gebieden voor tuinbouw na - uitsluitend om bouwpercelen ten behoeve van intensieve veehouderij.

Tabel 7.1 Aantal gemeenten met bestemming(en) in de verschillende bestemmingsgroepen en met voorwaarden ten behoeve van het landschap

Bestemmingsgroep	Aantal gemeenten met bestemming(en) i/d groep	
	in	w.v. met voorwaar- to- den t.b.v. landschap taal
I Agrarisch gebied	28	16
II Agr. geb. van landsch. waarde	23	21
III Agr. geb. v. grote landsch. waarde	14	11
IV Natuurgebied	14	14
V Bijzondere agrarische doeleinden	14	6

Uit de tabel blijkt dat voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming het meest worden aangetroffen in die bestemmingen waarin aan natuur en landschap de meeste waarde wordt toegekend. Maar eveneens blijkt dat landschappelijke waarden ook in het agrarisch gebied geacht worden aanwezig te zijn. Zo blijkt dat de agrarische ondernemer in ruim de helft van de gemeenten met bestemmingen in die groep bij zijn activiteiten op voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming kan stuiten.

De oppervlakte cultuurgrond waarvoor voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming kunnen gelden, bedraagt 57% van de totale oppervlakte cultuurgrond in de 29 gemeenten van onderzoek. Uit tabel 7.2 blijkt dat dit percentage uiteenloopt van bijna 50 in de bestemmingsgroep agrarisch gebied tot over de 90 in de bestemmingsgroepen agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde en natuurgebied. Dat de stijgende lijn in het percentage cultuurgrond met deze voorwaarden voor het natuurgebied ten opzichte

Tabel 7.2 Oppervlakte cultuurgrond met voorwaarden ten behoeve van het landschap

Activiteiten, waarop de voorwaarden betrekking kunnen hebben	Bestemmingsgroep					Alle bestemmingsgroepen
	I	II	III	IV	V	
	Percentage cultuurgrond met voorwaarden t.b.v. landschap					
Alleen bouwactiviteit	33	7	-	-	10	21,5
Alleen verandering c.p.o. 1)	8	22,5	38	78	8	14,5
Bouwen + verandering c.p.o.	6,5	50,5	56	14	-	21
Totaal	47,5	80	94	92	18	57

1) c.p.o. = cultuurtechnische produktieomstandigheden.

van het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde niet wordt voortgezet, is een gevolg van het feit dat over het algemeen in het natuurgebied bouwen niet is toegestaan. Dan zijn voorwaarden verder overbodig. In het agrarisch gebied hebben landschapsbeschermende voorwaarden hoofdzakelijk betrekking op het bouwen, in tegenstelling tot de drie volgende bestemmingsgroepen, waar deze voorwaarden vooral aan verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden kunnen worden gesteld.

Uit tabel 7.3 blijkt in hoeveel gemeentelijke bestemmingsplannen, binnen een bepaalde bestemmingsgroep, voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming kunnen worden gesteld bij het verstrekken van een aanlegvergunning voor het verrichten van verschillende werkzaamheden. De nummering van de bestemmingsgroepen komt overeen met die in tabel 7.1 (blz.69). In het agrarisch gebied kan de bescherming van het landschap de verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden slechts in een beperkt aantal gemeenten in de weg staan, dit in tegenstelling tot de andere bestemmingsgroepen.

Tabel 7.3 Voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming bij verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden

	Bestemmingsgroep			
	I	II	III	IV
Aantal gemeenten met bestemming(en) in de groep	28	23	14	14
waarvan met voorwaarden ten behoeve van landschapsbescherming bij:				
40 graven van greppels en/of sloten	-	7	1	5
42 dempen van greppels en/of sloten	1	6	2	7
43 wijziging waterhuishouding en/of (grond)waterstand	1	13	11	13
44 egaliseren	3	14	5	10
45 ophogen of aanvullen van grond	4	16	11	12
46 afgraven of verlagen van grond	4	16	11	11
47 vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand	4	20	10	13
48 planten of aanbrengen van gewassen of houtopstand	1	10	6	9
49 ontginning	3	15	11	12
50 aanleg van paden of wegen	3	14	6	12
51 aanbrengen van verhardingen	3	15	8	11
52 aanleg van opslag- en stortplaatsen	2	7	5	6
53 aanbrengen en/of ingraven van leidingen	3	9	9	11

In het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat de bescherming van het landschap, zoals die is vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied, een belangrijke invloed kan uitoefenen op de activiteiten van de agrarische ondernemers. Daarnaast kunnen zij nog met tal van andere voorwaarden in aanraking komen.

De interpretatie van de voorschriften op het gebied van deze voorwaarden zal dikwijls niet eenvoudig zijn. Het is opvallend hoe vaak sommige begrippen zijn omschreven, terwijl van andere een omschrijving soms helemaal ontbreekt, zowel in de voorschriften als in de toelichting. Van de laatste groep is het begrip agrarische waarden een opvallend voorbeeld. Aan de hand van enige voorbeelden uit de voorwaarden ter bescherming van landschappelijke waarde zal kort op deze onbevredigende situatie worden ingegaan. Als eerste voorbeeld het begrip landschappelijke waarde, dat in vele bestemmingsplannen wordt gebruikt. Een definitie van dit begrip wordt niet in alle plannen gegeven. Waar wel een definitie is aangetroffen, luidt deze onveranderlijk: "de geomorfologische en landschappelijk-esthetische waarden". Deze definitie heeft geen waarde als niet nader wordt aangegeven wat precies tot die waarden dient te worden gerekend. Op plaatsen waar deze waarden kennelijk aan de orde zijn, komen in de voorschriften begrippen voor als: schaal, karakter of type van het landschap, landschappelijke structuur, landschappelijke belangen, landschappelijke redenen, landschappelijke betekenis, landschapsschoon, landschapsbehoud en landschapsbescherming. Dit kan een bron zijn van verschillen in interpretatie en dus in behandeling van aanvragen om een vrijstelling, een aanlegvergunning, e.d. Nog verwarrender wordt het, wanneer het gaat om de eventuele gevolgen die de activiteiten van de agrarische ondernemers voor het landschap zouden kunnen hebben. Dan zeggen de plannen: "... geen vrijstelling indien in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke waarden"; "... mits het landschap niet onevenredig wordt aangetast"; "... voor zover de landschappelijke waarden hierdoor niet dan wel niet in belangrijke mate worden geschaad" "... indien dit wenselijk is om landschappelijke redenen" "... mits door de uitvoering niet blijvend en onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke waarden van het gebied". Als laatste voorbeeld de regel die in de meeste plannen voorkomt: dat het verbod van een aantal met name genoemde activiteiten zonder aanlegvergunning niet geldt voor werken of werkzaamheden ten dienste van de normale voortzetting van een agrarische of bijzondere agrarische bedrijfsuitoefening. Hierbij hangt alles af van de uitleg die aan het begrip normale voortzetting wordt gegeven. De land- en tuinbouw hebben zich tot nu toe altijd aangepast aan de economische en technische ontwikkelingen. Vanuit die gezichtshoek bezien zijn veranderingen in de wijze van bouwen, de cultuurtechnische produktieomstandigheden en het gebruik van gebouwen en grond als een normale voortzetting te beschouwen. Het is echter niet waarschijnlijk dat degenen die de plannen vaststellen en de naleving daarvan controleren deze interpretatie onderschrijven.

8. Voorschriften met 'nadere eisen'

8.1 Het doel van "nadere eisen"

"Nadere eisen" zijn hulpmiddelen om de bebouwing te regelen. Als zodanig maken zij deel uit van de voorschriften ten aanzien van de bebouwing. Het gaat echter om eisen die facultatief kunnen worden gesteld, naast andere voorwaarden en bepalingen.

Weliswaar is de werkingssfeer van de "nadere eisen" beperkt tot met name genoemde aspecten van de bebouwing, maar in tegenstelling tot de voorwaarden en bepalingen zijn de "nadere eisen" niet concreet omschreven.

Een motief om B&W de bevoegdheid te verlenen tot het kunnen stellen van "nadere eisen" is de overweging dat B&W daardoor de mogelijkheid wordt geboden om een flexibel beleid te voeren. B&W zijn dan immers niet gebonden aan concrete voorschriften die voor alle bouwaanvragen gelden. Zij kunnen dan van geval tot geval beslissen of zij "nadere eisen" zullen stellen en welke inhoud zij daaraan zullen geven. Voor de aanvrager van een bouwvergunning betekent dit echter dat hij afhankelijk is van het beleid dat B&W op het moment van de aanvraag wensen te voeren. Dit schept rechts-onzekerheid en mogelijk ook rechtsongelijkheid.

Bij de behandeling van een aantal bestemmingsplannen heeft De Kroon de "nadere eisen" in deze vorm onaanvaardbaar genoemd. Deze zullen anders moeten worden geformuleerd en geconcretiseerd. In navolging van De Kroon onthouden thans ook de provinciale besturen hun goedkeuring aan niet geconcretiseerde nadere eisen. In nieuwe bestemmingsplannen en in de definitieve versie van een aantal "in procedure zijnde" plannen zullen de "nadere eisen" in een andere vorm gaan voorkomen. De strekking ervan zal waarschijnlijk weinig veranderen.

8.2 Het voorkomen van "nadere eisen"

In 23 van de 29 gemeenten van onderzoek kunnen in één of meer bestemmingsgroepen "nadere eisen" ten aanzien van de bebouwing worden gesteld. Hiervan liggen er 3 in Groningen, 4 in Friesland, 5 in Drenthe, 6 in Overijssel en 5 in Gelderland.

In 18 gemeenten kunnen "nadere eisen" worden gesteld aan bebouwing zowel op als buiten het bouwperceel, in de overige 5 gemeenten alleen aan bebouwing buiten het bouwperceel.

In tabel 8.1 is het aantal bedrijven dat met "nadere eisen" op en/of buiten het bouwperceel te maken kan krijgen, per bestemmingsgroep vermeld.

Tabel 8.1 Aantal bedrijven met eventueel "nadere eisen"

Bestemmingsgroep	Totaal aantal gemeen- ten 1)	Totaal aantal bedrij- ven 2)	Met eventueel "nadere eisen"		
			aantal ge- meenten	bedrijven 3) aantal	in %
I Agrarisch gebied	28	6.625	18	3.441	52
II Agr.geb.van land- schappelijke waarde	23	2.821	16	2.108	75
III Agr.geb.van grote landschapp. waarde	14	461	9	367	80
IV Natuurgebied	14	52	3	28	54
V Bijzondere agra- rische doeleinden	14	281	7	133	47
Totaal	29	10.240	23	6.077	59

1) Met bestemmingen in de betreffende groep.

2) In de betreffende bestemmingsgroep.

3) Van het totaal aantal bedrijven in de betreffende bestemmingsgroep.

In ten minste de helft van de gemeenten waar de bestemmingsgroep I, II, III of V wordt aangetroffen, kunnen "nadere eisen" worden gesteld. In die gemeenten waar de bestemmingsgroep IV voorkomt, is dat naar verhouding minder vaak het geval. De bestemmingsgroep niet-agrarische bestemming, anders dan natuurgebied, waar de landbouw, voor zover aanwezig, nog mag worden uitgeoefend (VI) is niet in tabel 8.1 opgenomen. In deze bestemmingsgroep, waar geen (permanente) bebouwing mag worden opgericht voor agrarische doeleinden, kunnen geen "nadere eisen" worden gesteld. Ook de bestemmingsgroep voorlopige agrarische bestemming (VII) is buiten beschouwing gebleven, omdat in deze bestemmingsgroep slechts 9 bedrijven aan "nadere eisen" kunnen worden onderworpen.

In de 5 bestemmingsgroepen te zamen kan bijna 60% van de bedrijven met "nadere eisen" te maken krijgen. Voor de bestemmingsgroepen II en III is dat percentage hoger dan voor de overige 3 bestemmingsgroepen. Het betrekkelijk lage percentage in het natuurgebied (IV) hangt samen met het feit dat daar veelal in het geheel niet mag worden gebouwd. "Nadere eisen" zijn dan overbodig.

Nadere eisen per produktietak

In die gemeenten waar "nadere eisen" kunnen worden gesteld in de bestemmingsgroepen II, III en IV, kunnen bouwactiviteiten voor alle produktietakken aan "nadere eisen" worden onderworpen. In de bestemmingsgroepen I en V is dat niet het geval. Voor wat de laatste bestemmingsgroep betreft ligt dit voor de hand. In deze be-

stemmingsgroep zijn immers slechts één of enkele produktietakken toegestaan. In 6 gemeenten betreft dit intensieve veehouderij en in 1 gemeente fruitteelt, tuinbouw open grond en glastuinbouw. In deze gemeenten kunnen in bestemmingsgroep V alleen de bouwwerken voor intensieve veehouderij, respectievelijk fruitteelt en tuinbouw open grond aan "nadere eisen" worden onderworpen (zie bijlage 12).

In de gemeenten waar in het agrarisch gebied (I) "nadere eisen" kunnen worden gesteld, gelden deze niet steeds voor alle produktietakken. Zo kan in het agrarisch gebied van deze gemeenten 90% van de bedrijven te maken krijgen met "nadere eisen" voor bebouwing ten behoeve van akkerbouw en rundveehouderij. Ten aanzien van bebouwing voor intensieve veehouderij, fruitteelt, tuinbouw open grond en glastuinbouw (kassen) bedragen de percentages achtereenvolgens 97, 87, 87 en 78. De verklaring voor dit laatste percentage is dat in 3 gemeenten glastuinbouw niet is toegestaan, waardoor "nadere eisen" voor kassenbouw achterwege kunnen blijven. In enkele andere gemeenten gelden de "nadere eisen" uitsluitend voor één of twee produktietakken, ook al zijn daar alle produktietakken toegestaan. In 2 gemeenten betreft dit de intensieve veehouderij en in 1 gemeente de akkerbouw en de rundveehouderij (zie bijlage 12).

8.3 De werkingssfeer van de "nadere eisen"

8.3.1 Activiteiten waarop "nadere eisen" betrekking kunnen hebben

Bij het bouwen ten behoeve van de agrarische sector kunnen de volgende activiteiten worden onderscheiden:

- a. oprichten van agrarische bedrijfsgebouwen (inclusief kassen);
- b. oprichten van agrarische hulpgebouwen;
- c. oprichten van andere bouwwerken (geen gebouwen);
- d. oprichten van andere bouwwerken van geringe omvang (geen gebouwen);
- e. verbouwing van agrarische gebouwen;
- f. uitbreiding van bestaande agrarische gebouwen;
- g. algehele vernieuwing van van het plan afwijkende bestaande agrarische gebouwen;
- h. verandering van gebruik van gebouwen voor akkerbouw/rundveehouderij in gebruik voor intensieve veehouderij.

Of "nadere eisen" ten aanzien van de bebouwing kunnen worden gesteld, hangt er onder meer van af waarop de bouwactiviteit betrekking heeft. Zo kan het verschil uitmaken of de bouwactiviteit voor de rundveehouderij betrekking heeft op het oprichten van bedrijfsgebouwen (ad.a) of op uitbreiding van bestaande agrarische gebouwen (ad.f). Ook is van belang, zoals reeds in 8.2 bleek, waar de bouwactiviteit zal plaatsvinden: op of buiten het bouw-

perceel. Tabel 8.2, illustreert een en ander voor bouwactiviteiten ten behoeve van de rundveehouderij in de bestemmingsgroep agrarisch gebied. In deze tabel zijn de activiteiten van de bebouwing die in de verschillende gemeenten aan "nadere eisen" kunnen worden onderworpen, met een x aangegeven.

Tabel 8.2 "Nadere eisen" t.a.v. bebouwing t.b.v. de rundveehouderij in het agrarisch gebied

Gemeente	"Nadere eisen" t.a.v. 1)										
	a	b	c	d	e	f	b	c	d	e	f
	op het bouwperceel						buiten het bouwperceel				
1	x	x	x	x	x					x	
2	x	x	x	x	x					x	
3	x	x	x		x		x	x		x	
4	x	x	x		x	x	x	x		x	x
5	x	x	x		x	x		x		x	x
6	x	x	x		x		x	x		x	
7							x	x	x		
8	x	x	x		x	x	x			x	x
9							x				
10							x				
11							x	x			
12							x	x			
13	x	x	x				x	x			
14	x	x	x		x	x	x	x		x	x
15	x	x	x	x	x	x	x	x			
	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
16	x	x	x	x	x	x			x		

1) Voor de verklaring van de letters zie blz. 74.

In 16 van de 28 gemeenten met een bestemmingsgroep agrarisch gebied kan in deze bestemmingsgroep de bebouwing voor de rundveehouderij aan "nadere eisen" worden onderworpen. In 11 gemeenten is dat zowel op als buiten het bouwperceel mogelijk en in de overige 5 gemeenten alleen buiten het bouwperceel.

Op het bouwperceel varieert het aantal bouwactiviteiten waaraan "nadere eisen" kunnen worden gesteld van 3 tot 6, buiten het bouwperceel van 1 tot 4.

8.3.2 Aspecten waarop "nadere eisen" betrekking (kunnen) hebben

Indien "nadere eisen" ten aanzien van de bebouwing kunnen worden gesteld, is daarbij aangegeven waarop deze betrekking kunnen hebben. In de gemeenten van onderzoek worden de volgende aspecten genoemd:

- situering
- afmetingen
- vormgeving
- dakhelling
- toegankelijkheid
- landschappelijke aankleding
- begrenzing en afwerking van het terrein.

In 11 van de 23 gemeenten met bestemmingsgroepen waarin "nadere eisen" kunnen worden gesteld, hebben deze betrekking op één aspect; in de overige 12 gemeenten gaat het om een combinatie van 2 of meer aspecten.

Tabel 8.3 De aspecten van de bebouwing waarop de "nadere eisen" betrekking kunnen hebben

Aspect(en) waarop de "nadere eisen" betrekking kunnen hebben	Aantal gemeenten
situering	8
situering + afmetingen	5
situering + afmetingen + landschappelijke aankleding	2
situering + afmetingen + dakhelling + begrenzing en afwerking van het terrein	1
situering + afmetingen + toegankelijkheid	2
situering + landschappelijke aankleding + vormgeving	2
landschappelijke aankleding	3
Totaal	23

Al dan niet in combinatie met andere, hebben de "nadere eisen" in 20 gemeenten betrekking op de situering, in 10 op de afmetingen en in 7 op de landschappelijke aankleding van de gebouwen.

8.4 De gevolgen van "nadere eisen" voor de waardering van de mogelijkheid om te "bouwen" ten behoeve van de agrarische sector

In 8.2 is gebleken dat in de 5 beschouwde bestemmingsgroepen te zamen 6.077 bedrijven, dat is 59% van alle bedrijven, te maken kunnen krijgen met "nadere eisen". Tevens bleek dat "nadere eisen" niet altijd betrekking hebben op alle produktietakken.

In deze paragraaf zal worden nagegaan wat de gevolgen van het stellen van "nadere eisen" voor bouwwerken ten behoeve van de onderscheiden produktietakken kunnen zijn. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat op alle bedrijven bouwactiviteiten zullen plaatsvinden voor de aan "nadere eisen" onderworpen produktietakken en dat B&W in alle gevallen gebruik maken van hun bevoegdheid om "na-

dere eisen" te stellen. Ter vergelijking wordt de mate van beperking vermeld wanneer geen "nadere eisen" zouden worden gesteld.

De gevolgen van het stellen van "nadere eisen" zijn tweemaal:

1. er kan een beperking ontstaan;
2. de door andere voorschriften reeds aanwezige beperking kan worden verzwakt.

In tabel 8.4 (blz.78) is dit uitgewerkt voor de produktietakken die aan "nadere eisen" kunnen worden onderworpen.

Het bestaan van een beperking voor het bouwen blijkt in de akkerbouw in de meeste gevallen en in de fruitteelt, de tuinbouw open grond en de glastuinbouw (kassen) volledig het gevolg van de "nadere eisen".

Omdat bij de waardering van de beperkende werking van de voorschriften op het bouwen de torensilo gemakkelijk een overheersende rol gaat spelen, zijn bij de rundveehouderij twee situaties onderscheiden. In de eerste situatie is rekening gehouden met de bouw van torensilo's en in de tweede situatie niet. In beide situaties is voor deze produktietak overwegend sprake van een verzwaring van de reeds door andere voorschriften veroorzaakte beperking.

Bij de intensieve veehouderij hebben de "nadere eisen" in de meeste gevallen (59%) een verzwaring van de beperking tot gevolg. Zij vormen echter op 21% van de bedrijven de enige oorzaak van de beperking voor het bouwen.

Op een beperkt deel van de bedrijven blijken de "nadere eisen" voor de onderscheiden produktietakken geen beperking tot gevolg te hebben of geen verandering te brengen in de reeds aanwezige mate van beperking.

De mate van beperking

In tabel 8.5 (blz.79) is de mate van beperking voor het bouwen van de verschillende produktietakken weergegeven voor 2 situaties. In de kolommen "geen nadere eisen" is de mate van beperking vermeld wanneer geen "nadere eisen" worden gesteld en in de kolommen "met nadere eisen" wanneer dat in alle voorkomende gevallen wel wordt gedaan. De gegevens hebben betrekking op alle bedrijven waarvoor "nadere eisen" van kracht kunnen zijn in de 5 beschouwde bestemmingsgroepen te zamen.

De belangrijkste gevolgen van het stellen van "nadere eisen" voor de mate van beperking van de activiteit "bouwen" voor de verschillende produktietakken zijn:

1. het percentage bedrijven zonder beperking (1) voor bouwwerken ten behoeve van de akkerbouw, de fruitteelt, de tuinbouw open grond en de glastuinbouw (kassen) is aanmerkelijk lager en het percentage met een mogelijk lichte, matige of zware beperking (4.6) is aanzienlijk hoger.

Tabel 8.4 De gevolgen van de "hadere eisen" voor de bedrijven m.b.t. het bouwen voor de verschillende produktietakken (in gebieden waar "nadere eisen" kunnen worden gesteld)

Bebouwing voor de produktietak	Aantal bedrijven 1)	Percentage van de bedrijven na waardering van de "nadere eisen"				
		vóór waarder- ing van de "nadere eisen"	met beperking			
			geen beper- king	"hadere eisen" bestaande vormen de beperking enige beper- king	bestaande beperking gelijk ge- bleven	beper- king zwaarder geworden
akkerbouw	5.615	95	26	69	-	5
rundveehouderij 2)	5.615	-	-	-	15	85
rundveehouderij 3)	5.615	5	-	5	9	86
intensieve veehouderij	5.919	26	6	21	14	59
fruitteelt	5.525	78	3	75	22	-
tuinbouw open grond	5.525	99	24	75	0	-
glastuinbouw	5.194	99	19	79	2	-

1) Met "hadere eisen" voor de betreffende produktietak.

2) Rekening houdend met torensilo's.

3) Zonder rekening te houden met torensilo's.

Tabel 8.5 De mate van beperking voor het bouwen ten behoeve van de verschillende produktietakken in gebieden met "nadere eisen" voor het geval geen "nadere eisen" worden gesteld en voor het geval dat wel wordt gedaan

Mate van beperking	Percentage bedrijven naar de mate van beperking voor het bouwen ten behoeve van de produktietak															
	akkerbouw		rundvee- houderij		rundvee- houderij		intensieve veehouderij		fruitteelt		tuinbouw		glastuin- bouw			
	2)		3)													
	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met	geen met
1)	"nadere eisen"															
1	95	26	-	-	5	-	26	6	78	3	99	24	99	19	-	-
2.1	4	-	11	-	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4	1	-	1	6	11	7	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
2.6	-	-	14	11	18	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.4	-	-	65	1	-	-	10	10	11	11	-	-	-	-	-	-
4.6	0	74	9	82	0	74	-	21	11	86	0	75	0	80	-	-
5.1	-	-	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.4	-	-	-	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-
5.6	-	-	-	-	-	-	49	49	-	-	0	0	0	0	0	0
6.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1) Voor de verklaring van de cijfers zie blz. 22.

2) Rekening houdend met torensilo's.

3) Zonder rekening te houden met torensilo's.

2. Het percentage bedrijven met een mogelijk lichte of matige beperking (2.1) voor bouwwerken ten behoeve van de rundveehouderij is, wanneer geen rekening wordt gehouden met de bouw van torensilo's, veel lager en het percentage met een mogelijk lichte, matige of zware beperking (4.6) is aanmerkelijk hoger.
3. Het percentage bedrijven zonder beperking (1) voor bouwwerken voor de intensieve veehouderij is lager en het percentage met een mogelijk lichte, matige of zware beperking (4.6) is hoger.

Voorts blijkt dat, ook wanneer geen "nadere eisen" zouden kunnen worden gesteld, voor bijna de helft van de bedrijven het bouwen ten behoeve van intensieve veehouderij, in het bijzonder voor gespecialiseerde bedrijven, reeds zwaar beperkt (5.6) is door andere voorschriften.

9. De beperkende voorschriften voor het rundveehouderij-, het akkerbouw- en het gemengde bedrijf

9.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken zijn de voorschriften uit de bestemmingsplannen, die betrekking hebben op het bouwen, het agrarisch grondgebruik en de cultuurtechnische produktieomstandigheden, voor ieder van deze drie groepen van activiteiten afzonderlijk besproken.

In dit hoofdstuk zal worden nagegaan in hoeverre voor deze drie groepen van activiteiten tegelijk beperkende voorschriften voorkomen. Daarbij zal ook de waardering van de mate van de beperking worden aangegeven. De gebruikte waardering is de eindwaardering van de beperkende voorschriften zoals die voor ieder van de drie activiteitengroepen afzonderlijk geldt. 1) Bij deze eindwaardering zijn derhalve voor het bouwen de voorschriften bekeken die betrekking hebben op de afmetingen, de nadere eisen, de mogelijkheden om op of buiten het bouwperceel te bouwen en de eventueel daaraan verbonden voorschriften. Voor het grondgebruik en de cultuurtechnische produktieomstandigheden zijn de in de bijlage 1c genoemde voorschriften in de eindwaardering begrepen. Eenvoudigheidshalve is de waardering 5 (betekenis: is zwaar beperkend), omdat deze weinig voorkomt, gevoegd bij de waardering 4 (betekenis: kan licht, matig of zwaar beperkend zijn). Ook is het tweede cijfer van de eindwaardering, dat aangeeft in hoeverre vrijstelling van de beperkende voorschriften mogelijk is, weggelaten. In de tekst zal in grote lijnen worden besproken in hoeverre vrijstelling mogelijk is.

In de volgende paragrafen zal worden aangegeven voor welk percentage van de oppervlakte cultuurgrond van het gebied in iedere bestemmingsgroep beperkende voorschriften voor één of meerdere activiteiten voorkomen. Hierbij is dan steeds bedoeld de grond met de daarin liggende bedrijven, ook al horen die niet altijd bij elkaar. De bij een gebouwencomplex behorende cultuurgrond kan namelijk in gebieden met verschillende bestemming liggen. Het percentage cultuurgrond en het percentage bedrijven, waarvoor een bepaalde combinatie van beperkende voorschriften geldt, kan o.a. om deze reden uiteenlopen.

Dit hoofdstuk beperkt zich tot de vier bestemmingsgroepen die voor de landbouw het meest van belang zijn, nl. de groepen I, II, III en IV (zie voor de benaming blz.29).

1) Voor de wijze van vaststelling van deze eindwaardering zie 2.3.

In 9.2 worden de voorschriften, die voor de rundveehouderij beperkend kunnen zijn, besproken. De akkerbouw komt in 9.3 aan de orde. In 9.4 zal een overzicht worden gegeven van de mate waarin beperkende voorschriften t.a.v. de rundveehouderij, de akkerbouw en de intensieve veehouderij te zamen voorkomen. De tuinbouw wordt in dit hoofdstuk, omdat zij in het onderzochte gebied weinig voorkomt, buiten beschouwing gelaten.

9.2 Het rundveehouderijbedrijf

Voor de rundveehouderij zijn de voorschriften t.a.v. het bouwen, het agrarisch grondgebruik en de cultuurtechnische produktieomstandigheden van toepassing.

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat het bouwen ten behoeve van de rundveehouderij overal aan beperkende voorschriften onderhevig kan zijn, dat het grondgebruik op 4% van de totale oppervlakte cultuurgrond kan worden beperkt en dat voor verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden op 34% van de totale oppervlakte voorschriften gelden die beperkend kunnen zijn. Deze voorschriften met beperkingen voor de drie groepen van activiteiten kunnen tegelijk voor één gebied gelden. In welke mate dat het geval is, is aangegeven in tabel 9.1.

Tabel 9.1 Percentage van de oppervlakte cultuurgrond met de daarin liggende bedrijven waarvoor beperkende voorschriften gelden t.a.v. de rundveehouderij 1)

Voorschriften met beperkingen t.a.v.	Bestemmingsgroep(en)				
	I	II	III	IV	I t/m IV
bouwen	89 (77)	27 (32)	6 (4)	-	66 (61)
bouwen + grondgebruik	0	0	-	-	0
bouwen + cult.techn. prod.omstandigheden	11	71	60	50	30
bouwen + grondgebruik + prod.omstandigheden	0	2	34	50	4
Totale oppervlakte	100	100	100	100	100

1) De getallen tussen haakjes geven aan: het deel (%) van de bedrijven in de betreffende bestemmingsgroep dat is gelegen in gebieden waar alleen beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen gelden.

Uit deze tabel blijkt dat voor twee derde deel van het gehele gebied met de daarin liggende bedrijven (61% van het totaal aantal bedrijven) alleen beperkende voorschriften gelden t.a.v. het bouwen. Voor 30% van het gebied gelden zowel beperkende voor-

schriften t.a.v. het bouwen als t.a.v. de cultuurtechnische produktieomstandigheden, terwijl voor 4% van het gebied dergelijke voorschriften voor alle drie de groepen van activiteiten voorkomen.

Voor de vier bestemmingsgroepen lopen deze percentages sterk uiteen. In het agrarisch gebied (I) gelden voor een betrekkelijk gering deel (11%) de beperkende voorschriften voor twee groepen van activiteiten (bouwen en produktieomstandigheden) tegelijk. In andere bestemmingsgroepen komen, naarmate de landschappelijke waardering van het gebied toeneemt, in toenemende mate beperkende voorschriften voor twee of drie groepen van activiteiten tegelijk voor. In het natuurgebied (IV) gelden voor de helft van de oppervlakte cultuurgrond met de daarin liggende bedrijven beperkende voorschriften voor twee groepen van activiteiten en voor de andere helft voor drie groepen van activiteiten.

In tabel 9.2 (zie blz.84) is een volledig overzicht gegeven van de mate waarin beperkende voorschriften voor de drie groepen van activiteiten voorkomen, naar de waardering van de mate van de beperking. Hieruit blijkt dat in het agrarisch gebied de waardering van de beperkingen overwegend "kan licht, matig of zwaar beperkend zijn" luidt. Dit geldt ook wanneer beperkende voorschriften voor meer dan één activiteit tegelijk van toepassing zijn. Het verbod tot uitvoering van een activiteit (waardering 6) komt in bestemmingsgroep I weinig voor. Voor het gebied van bestemmingsgroep II geldt, dat voor de helft van de oppervlakte een verbod bestaat voor de uitvoering van werken ter verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden. In de bestemmingsgroepen III en IV geldt voor een groter deel van de grond een verbod voor de uitvoering van activiteiten op het gebied van het bouwen en de cultuurtechnische produktieomstandigheden dan in bestemmingsgroep II.

Voor ieder van de vier bestemmingsgroepen gelden voor een deel van het gebied t.a.v. ten minste twee groepen van activiteiten voorschriften, die een lichte, matige of zware beperking kunnen betekenen (waardering 4) of die de uitvoering van één of meer activiteiten verbieden (waardering 6). Voor de vier bestemmingsgroepen vormt dat deel achtereenvolgens 11, 67, 86 en 100% van het gebied. Voor het gehele gebied is dat 32%.

Van de beperkende voorschriften kan vaak vrijstelling worden verleend, zij het dat daaraan weer beperkende voorschriften kunnen worden verbonden. Van de beperkende voorschriften t.a.v. het grondgebruik en de cultuurtechnische produktieomstandigheden kan in respectievelijk 80% en 90% van het gebied vrijstelling worden verleend onder voorwaarden die "licht, matig of zwaar beperkend" kunnen zijn. In het overige gebied is merendeels geen vrijstelling van de beperkende voorschriften mogelijk. Er is geen verband geconstateerd tussen de waardering van de landschappelijke waarde van een gebied en de mogelijkheid om vrijstelling te verkrijgen van beperkende voorschriften t.a.v. het grondgebruik en de cul-

Tabel 9.2 Percentage van de oppervlakte cultuurgrond per bestemmingsgroep met de daarin liggende bedrijven, waarvoor beperkende voorschriften gelden naar de aard van de voorschriften en de waardering 1) van de beperking met betrekking tot de rundveehouderij

Productie-omstandigheden	Grondgebruik	Agrarisch gebied (I)				Agr. gebied van landschapp. waarde (II)				Agr. gebied van grote land-schappelijke waarde (III)				Natuurgebied (IV)				Gehele gebied (I t/m IV)			
		bouwen				bouwen				bouwen				bouwen				bouwen			
		1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.
1.	1.	-	5	83	1	-	7	19	1	-	3	4	-	-	-	-	-	-	5	60	1
1.	2.	-	-	0	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-
1.	4.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.	6.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.	1.	-	-	0	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.	2.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
2.	4.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.	6.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	1.	-	0	10	-	-	-	17	1	-	-	32	1	-	-	-	6	-	0	13	0
4.	2.	-	-	0	0	-	-	0	0	-	-	0	-	-	-	6	19	-	-	0	0
4.	4.	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-
4.	6.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.	1.	-	-	1	-	-	0	46	2	-	1	21	5	-	-	9	35	-	0	14	2
6.	2.	-	-	-	-	-	-	1	0	-	6	0	0	-	-	16	5	-	0	0	0
6.	4.	-	-	0	-	-	-	0	-	-	-	-	27	-	-	1	3	-	-	0	2
6.	6.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale oppervlakte		100				100				100				100				100			

1) Zie blz. 20.

tuurtechnische produktieomstandigheden. Ook tussen de zwaarte van de voorschriften die verbonden worden aan de eventueel te verkrijgen vrijstelling en de landschappelijke waarde van het gebied bleek geen verband te bestaan. Vrijwel al deze extra voorschriften werden met .4 gewaardeerd.

Ten aanzien van het bouwen is het in veel geringere mate mogelijk vrijstelling van de beperkende voorschriften te verkrijgen, nl. in 30% van het gehele gebied met de daarin liggende bedrijven. Dit is grotendeels een gevolg van de voorschriften met "hadere eisen".

In hoofdstuk 4 is reeds opgemerkt dat de ongunstige bouw mogelijkheden voor een aanzienlijk deel te wijten zijn aan de maximaal toegestane bouwhoogte, wanneer rekening wordt gehouden met de bouw van torensilo's. Bijlage 13 laat het effect zien van het buiten beschouwing laten van de bouw van torensilo's. In alle vier bestemmingsgroepen treedt een verschuiving op van de eindwaardering voor het bouwen van 4 (kan licht, matig of zwaar beperkend zijn) naar 2 (kan licht of matig beperkend zijn). In het agrarisch gebied is dan op 6% van de oppervlakte cultuurgrond voor geen van de drie activiteitengroepen een beperkend voorschrift van toepassing, terwijl op 2% van de cultuurgrond alleen voorschriften met beperkingen t.a.v. de produktieomstandigheden gelden.

Zoals al eerder bleek (hoofdstuk 8), hebben ook de voorschriften met "hadere eisen" grote invloed op de eindwaardering van de beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen. Zonder deze voorschriften zou er een aanzienlijke verschuiving optreden van de eindwaardering 4 naar de eindwaardering 2. In het agrarisch gebied zouden, bij het buiten beschouwing laten van torensilo's en voorschriften met "hadere eisen", voor 30% van het gebied met de daarin liggende bedrijven geen beperkende voorschriften meer gelden t.a.v. het bouwen voor de rundveehouderij. Op ruim 27% van de oppervlakte cultuurgrond in het agrarisch gebied zou dan voor geen van de drie activiteitengroepen een beperkend voorschrift van toepassing zijn.

9.3 Het akkerbouwbedrijf

Voor de akkerbouw zijn, evenals voor de rundveehouderij, voorschriften t.a.v. het bouwen, het grondgebruik en de cultuurtechnische produktieomstandigheden van toepassing.

Het bouwen ten behoeve van de akkerbouw kan op 63% van de oppervlakte cultuurgrond met de daarin liggende bedrijven (64%) aan beperkingen onderhevig zijn. Het grondgebruik kan op ruim 2% van de oppervlakte cultuurgrond worden beperkt en verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden is op 34% van de totale oppervlakte aan beperkende voorschriften onderworpen.

In tabel 9.3 (zie blz. 86) is aangegeven in welke mate de beperkende voorschriften voor de drie groepen van activiteiten afzonderlijk dan wel tegelijk voorkomen.

Tabel 9.3 Percentage van de oppervlakte cultuurgrond met de daarin liggende bedrijven waarvoor beperkende voorschriften gelden t.a.v. de akkerbouw 1)

Voorschriften met beperkingen t.a.v.	Bestemmingsgroep(en)				
	I	II	III	IV	I t/m IV
bouwen	51 (45)	8 (7)	3 (3)	-	36 (32)
cult.techn.produktie-omstandigheden	3	15	6	20	7
bouwen + cult.techn.produktieomstandigheden	8	56	54	72	25
cult.techn.prod.omst. + grondgebruik	0	-	6	-	0
bouwen + grondgebruik + produktieomstandigheden	-	1	27	8	2
Totaal met beperkende voorschriften	62	80	96	100	70
Zonder beperkende voorschriften	38	20	4	-	30
Totale oppervlakte cultuurgrond	100	100	100	100	100

1) De getallen tussen haakjes geven aan: het deel (%) van de bedrijven in de betreffende bestemmingsgroep dat is gelegen in gebieden waar alleen beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen gelden.

Voor 30% van het gebied gelden geen voorschriften die voor de akkerbouw beperkend kunnen zijn. Voor 43% van het gebied gelden voorschriften die voor één activiteitengroep beperkend kunnen zijn en voor 27% van het gebied gelden voorschriften die voor meer dan één van de drie groepen van activiteiten, voornamelijk t.a.v. het bouwen en de produktieomstandigheden, beperkend kunnen zijn.

Ook hier geldt, evenals bij de rundveehouderij, dat er tussen de vier onderscheiden bestemmingsgroepen grote verschillen bestaan in het - al dan niet tegelijk - voorkomen van de beperkende voorschriften voor de drie groepen van activiteiten. In bestemmingsgroep IV, bijvoorbeeld, gelden voor 80% van de oppervlakte cultuurgrond beperkende voorschriften voor een combinatie van activiteiten. In bestemmingsgroep I is dat voor 8% van de oppervlakte cultuurgrond het geval.

In tabel 9.4 (zie blz. 87) is het voorkomen van de voorschriften per bestemmingsgroep aangegeven met de aan de voorschriften toegekende waardering voor de mate van de beperking. Uit deze tabel blijkt duidelijk dat de voorschriften t.a.v. het bouwen en de cultuurtechnische produktieomstandigheden een zwaardere beperking en in toenemende mate een verbod voor de betreffende activiteit

Tabel 9.4 Percentage van de oppervlakte cultuurgrond per bestemmingsgroep met de daarin liggende bedrijven, waarvoor beperkende voorschriften gelden naar de aard van de voorschriften en de waardering 1) van de beperking met betrekking tot de akkerbouw

Productie-omstandigheden	Grond-gebruik	Agrarisch gebied (I)				Agr. gebied van landschapp. waarde (II)				Agr. gebied van grote land-schappelijke waarde (III)				Natuurgebied (IV)				Gehele gebied (I t/m IV)			
		bouwen				bouwen				bouwen				bouwen				bouwen			
		1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.	1.	2.	4.	6.
1.	1.	38	4	46	1	20	-	7	1	4	-	3	-	-	-	-	30	3	33	1	
1.	2.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.	4.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.	6.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.	1.	-	-	0	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	
2.	2.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.	4.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.	6.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4.	1.	2	8	0	0	-	6	11	1	-	-	32	1	-	6	24	2	7	5	1	
4.	2.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4.	4.	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	
4.	6.	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	
6.	1.	1	-	-	-	15	-	31	2	7	-	15	5	20	-	6	36	5	-	9	1
6.	2.	-	-	-	-	-	-	1	-	6	-	-	27	-	-	-	1	0	-	0	2
6.	4.	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	1	3	0	-	0	0
6.	6.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	3	-	-	-	0
Totale oppervlakte		100				100				100				100				100			

1) Zie blz. 20.

inhouden, naar gelang aan het gebied een grotere landschappelijke waarde is toegekend.

De vrijstellingsmogelijkheden zijn behandeld in de hoofdstukken waar de beperkende voorschriften voor ieder van de drie activiteitengroepen afzonderlijk zijn besproken. Hier kan worden volstaan met de opmerking dat van de beperkende voorschriften t.a.v. het grondgebruik en de cultuurtechnische produktieomstandigheden voor 90% van het gebied waarvoor zij gelden, vrijstelling kan worden verleend onder voorwaarden die een lichte, matige of zware beperking kunnen inhouden. In de overige 10% van het gebied is geen vrijstelling mogelijk. Ten aanzien van het bouwen kan voor ruim 80% van het gebied met de daarin liggende bedrijven waarvoor beperkende voorschriften gelden, geen vrijstelling van deze voorschriften worden verleend. Wanneer van de beperkende voorschriften t.a.v. de produktieomstandigheden en/of het grondgebruik geen vrijstelling mogelijk is, is in vrijwel alle gevallen ook geen vrijstelling mogelijk van beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen.

De voorschriften t.a.v. het bouwen waarvoor geen vrijstelling kan worden verleend, zijn overwegend voorschriften met "nadere eisen". Zij maken een aanzienlijk deel uit van de beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen. Buiten deze "nadere eisen" gelden voor de bestemmingsgroepen I, II en III voor achtereenvolgens 88%, 77% en 48% van het gebied geen beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen. In het agrarisch gebied zou het deel waarvoor geen enkel beperkend voorschrift geldt, zonder "nadere eisen" 84% zijn i.p.v. 38% en in het agrarisch gebied van landschappelijke waarde 22% i.p.v. 20% (zie tabel 9.3 op blz.86). In dit laatste gebied is zonder "nadere eisen" ook dat deel groter waar voor één groep van activiteiten i.p.v. voor twee groepen van activiteiten beperkende voorschriften bestaan. In de beide andere bestemmingsgroepen (III en IV) maakt dit weinig verschil.

9.4 Het gemengde bedrijf

In de voorgaande paragrafen is nagegaan in welke mate de produktietakken rundveehouderij en akkerbouw voor één of meer van de activiteiten bouwen, grondgebruik en verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden, te maken kunnen krijgen met voorschriften die een beperking kunnen inhouden.

In het onderzochte gebied komt de landbouw niet alleen in deze gespecialiseerde vormen voor. Zo komt in de zandgebieden van Noord- en Oost-Nederland overwegend het z.g. gemengde bedrijf voor, waar zowel de rundveehouderij als de akkerbouw en vaak ook een tak van de intensieve veehouderij wordt uitgeoefend. Deze gemengde bedrijven kunnen voor ieder van deze drie produktietakken te maken krijgen met beperkende voorschriften.

Tabel 9.5 Percentage van de oppervlakte cultuurgrond (met de daarin liggende bedrijven), waarvoor beperkende voorschriften gelden voor het gemengde bedrijf, per bestemmingsgroep

Voorschriften met beperking t.a.v.	Bestemmingsgroep(en)				
	I	II	III	IV	I t/m IV
bouwen (R) 1)	8	-	-	-	5
bouwen (R) + cultuurtechnische produktieomstandigheden	2	-	-	-	1
bouwen (R) + cultuurtechnische produktieomstandigheden + grondgebruik	0	-	6	-	1
bouwen (R + A)	4	-	-	-	3
bouwen (R + I.V.)	30	19	4	-	25
bouwen (R + I.V.) + grondgebruik	0	0	-	-	0
bouwen (R + I.V.) + cultuurtechnische produktieomstandigheden	1	15	6	9	5
bouwen (R + I.V.) + grondgebruik + cultuurtechnische produktieomstandigheden	-	1	-	11	0
bouwen (R + A + I.V.)	47	8	3	-	33
bouwen (R + A + I.V.) + grondgebruik	0	-	-	-	0
bouwen (R + A + I.V.) + cultuurtechnische produktieomstandigheden	8	56	53	41	24
bouwen (R + A + I.V.) + grondgebruik + cultuurtechnische produktieomstandigheden	0	1	28	39	3
Totaal met beperkende voorschriften	100	100	100	100	100

1) R = rundveehouderij; A = akkerbouw; I.V. = intensieve veehouderij.

In deze paragraaf zal worden nagegaan voor welk gedeelte van het onderzochte gebied de gemengde bedrijven te maken kunnen krijgen met beperkende voorschriften voor één of meer van deze drie produktietakken.

In tabel 9.5 (zie blz.89) is een overzicht gegeven van het percentage van de oppervlakte cultuurgrond (met de daarin liggende bedrijven), waar voorschriften met beperkingen kunnen gelden voor de verschillende produktietakken.

Het gemengde bedrijf kan in het gehele gebied van onderzoek met beperkende voorschriften te maken krijgen. Het bouwen ten behoeve van de rundveehouderij is nl. overal onderhevig aan voorschriften die een beperking kunnen inhouden. Bouwen voor de intensieve veehouderij is in 90% van het gebied met de er in liggende bedrijven onderworpen aan voorschriften die beperkend kunnen zijn. Voor de intensieve veehouderij gelden alleen beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen. Hierop is uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 4. Deze beperkende voorschriften hebben overigens voor een groot deel betrekking op de intensieve veehouderij als gespecialiseerd bedrijf en op de "nadere eisen" die daaraan kunnen worden gesteld.

In 60% van het gebied gelden beperkende voorschriften voor het bouwen ten behoeve van alle drie produktietakken. In het gebied van de bestemmingsgroepen III en IV bedraagt dat percentage 80. Bovendien gelden daar ook voorschriften die een beperking voor de verandering van de cultuurtechnische productieomstandigheden kunnen inhouden.

Zoals uit de gegevens van tabel 9.5 blijkt, kan het gemengde bedrijf in grote delen van het gebied, en vooral in gebieden van grote landschappelijke waarde en natuurgebieden, te maken krijgen met voorschriften die voor meerdere takken van het bedrijf beperkend kunnen zijn.

In hoofdstuk 2 is reeds opgemerkt dat de gevolgen van de beperkende voorschriften zich eerst zullen laten voelen wanneer de boer iets aan de bestaande toestand wil gaan veranderen. Of deze voorschriften dan gevolgen hebben en de ernst van de gevolgen is afhankelijk van hetgeen de boer wil doen, van de feitelijke situatie, van het beleid van B&W t.a.v. de uitvoering van de voorschriften van het bestemmingsplan en ook van eventuele uitwijkmogelijkheden welke de boer heeft.

Samenvatting

1. Algemeen

Door het in werking treden van de "Wet op de Ruimtelijke Ordening" (1 augustus 1965) werd de gemeentelijke overheid verplicht een bestemmingsplan op te stellen voor het buiten de bebouwde kom gelegen gebied. In dit plan dient de gemeente aan te geven voor welk gebruik de grond en de zich daarop bevindende opstallen worden bestemd. Hieraan kunnen voorschriften en gebruiksbepalingen worden verbonden om het toekomstig gebruik te regelen.

In de meeste gevallen sluiten de in de plannen aangegeven bestemmingen aan bij het bestaande gebruik. Maar wanneer men iets wil veranderen aan de inrichting of het gebruik van de gronden of de opstallen, zal men met het bestemmingsplan worden geconfronteerd. Daarom zijn de bestemmingsplannen van zoveel betekenis voor de land- en tuinbouw; voor het voortbestaan van hun bedrijf dienen de landbouwers en tuinders namelijk voortdurend hun bedrijf aan te passen aan de sociaal-economische en technische ontwikkelingen.

Mede op verzoek van het agrarisch bedrijfsleven heeft het Landbouw-Economisch Instituut een onderzoek ingesteld naar de mogelijke gevolgen van bestemmingsplannen voor de land- en tuinbouw. Bij de opzet en uitvoering van het onderzoek werd rekening gehouden met de behoefte van ontwerpers van bestemmingsplannen aan meer inzicht in de relatie tussen de agrarische sector en het bestemmingsplan.

Het doel van het onderzoek kan worden omschreven als:

"het verkrijgen van inzicht in de beperkingen die voor de land- en tuinbouw kunnen voortvloeien uit bestemmingsplannen en het ontwikkelen van methoden, normen en maatstaven voor de analyse en beoordeling van deze plannen".

Het onderzoek wordt in gedeelten uitgevoerd. Deze publikatie heeft betrekking op het eerste deel. Dit was gericht op:

- het verkrijgen van een systematisch overzicht van de inhoud van bestemmingsplannen, voor zover van belang voor de agrarische sector;
- het nagaan van de betekenis van de verschillende bestemmingen en voorschriften voor de agrarische sector;
- het verkrijgen van uitgangsmateriaal voor het onderzoek naar de financiële gevolgen voor de agrarische bedrijven en naar de sociaal-economische gevolgen voor de agrarische bedrijfstak.

In het randgebied van de "Wet op de Ruimtelijke Ordening" bestaan verscheidene andere wettelijke regelingen, zoals: woningwet, natuurbeschermingswet, wegenwet, hinderwet, ontgrondingenwet, e.d. Dit onderzoek heeft echter uitsluitend betrekking op de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied.

Het onderzoek werd uitgevoerd met behulp van bestemmingsplannen van 29 gemeenten in Noord- en Oost-Nederland (kaart 1, blz. 14).

Bij de keuze van deze gemeenten is gestreefd naar een goede spreiding over Noord- en Oost-Nederland, over gebieden met uiteenlopende omstandigheden, over de bureaus die hun diensten verlenen voor het opstellen van plannen, en naar de mogelijkheid tot vergelijken van enkele buurgemeenten.

Doordat bij de start van het onderzoek, eind 1973, slechts een beperkt aantal bestemmingsplannen gereed was, kon niet worden uitgegaan van uitsluitend door Gedeputeerde Staten goedgekeurde plannen. Daarom moest worden volstaan met door de gemeenteraden vastgestelde plannen, met voorbijgaan van eventuele in een later stadium van de procedure (GS en eventueel de Kroon) daarin aangebrachte en nog aan te brengen wijzigingen.

2. De methoden van onderzoek

Zowel voor de analyse van de bestemmingsplannen als voor de beoordeling van de mogelijke gevolgen daarvan voor de agrarische sector, dienden onderzoeksmethoden te worden ontwikkeld.

De analyse van de plannen

Voor de analyse is nagegaan op welke voor de agrarische bedrijfsvoering essentiële activiteiten een bestemmingsplan invloed kan uitoefenen. Hierbij zijn als groepen van activiteiten onderscheiden:

- bouwen en gebruik van gebouwen;
- agrarisch grondgebruik;
- verandering van cultuurtechnische productieomstandigheden.

Voor ieder van deze groepen is voor de produktietakken rundveehouderij, akkerbouw, intensieve veehouderij, fruitteelt, glastuinbouw en tuinbouw open grond nagegaan welke werkzaamheden agrarische bedrijven (doen) uitvoeren (bijlage 1).

Om de noodzakelijke gegevens beknopt en overzichtelijk te kunnen registreren is een notatie-systeem ontworpen. Voorts is per bestemming nagegaan hoeveel agrarische bedrijfscentra en welke oppervlakte cultuurgrond in die bestemming liggen.

Het waarderingssysteem

Voor de beoordeling van de mogelijke beperkingen door bestemmingsplannen is een kwalitatief bepaald waarderingssysteem ontwikkeld. Bij de waardering is er in eerste instantie van uitgegaan dat, ook al is in principe vrijstelling mogelijk, geen vrijstelling wordt verleend. Op deze wijze wordt de begrenzing aangegeven van het traject waarover de beperkingen zich in de praktijk zullen bewegen.

Het waarderingssysteem is trapsgewijs opgebouwd. Als resultaat ontstaan per bestemming per bestemmingsplan voor elk van de op de bodemproduktie gebaseerde produktietakken drie eindwaarderingen, voor: gebouwen, grondgebruik en produktieomstandigheden.

Voor de intensieve veehouderij en glastuinbouw is alleen rekening gehouden met de activiteitengroep "bouwen".

De toegepaste waarderingsschaal loopt van 1 tot 6:

- 1 = niet beperkend;
- 2 = kan licht of matig beperkend zijn;
- 3 = is licht of matig beperkend;
- 4 = kan licht, matig of zwaar beperkend zijn;
- 5 = is zwaar beperkend;
- 6 = activiteit is niet toegestaan.

Voor het voortbestaan van agrarische bedrijven zijn veranderingen daarvan onontbeerlijk. Het is echter niet vooruit vast te stellen welke agrariërs hun bedrijf zullen willen aanpassen, welke veranderingen dan nodig zullen zijn en wanneer. Dat is afhankelijk van de omstandigheden. Daarom zijn in bovenstaande schaal de waarderingen 2 en 4 opgenomen. Daarbij ligt de nadruk op het "kan" beperkend zijn. Zo zal het voorschrift "geen verandering van de waterhuishouding" (gewaardeerd met 4) alleen beperkend kunnen zijn wanneer verbetering van de waterhuishouding nodig is. Of die beperking dan licht, matig of zwaar is, hangt ervan af hoezeer die verbetering nodig is.

Bij de eindwaardering per activiteitengroep is zowel rekening gehouden met de hoogte van de waardering per activiteit als met de betekenis van die activiteit voor de bedrijfsvoering.

Om de eventuele mogelijkheid van vrijstelling van een voorschrift aan te geven, is achter het eerste cijfer een tweede waarderingscijfer geplaatst. Hierbij is dezelfde schaal gebruikt als voor het eerste cijfer.

Waardering van de voorschriften, die voorwaarden inhouden

In de geanalyseerde bestemmingsplannen zijn meer dan honderd verschillende voorwaarden aangetroffen. Een deel van deze voorwaarden kan beperkingen voor de agrarische bedrijfsvoering opleveren. Voor de waardering daarvan zijn de schaaleenheden van 1 tot 5 toegepast. In de praktijk bleken alleen 1, 2 en 4 van toepassing te zijn.

Waardering van de voorschriften, die bepalingen inhouden

In de bestemmingsplannen zijn reeksen van voorschriften opgenomen over afmetingen, constructie, ligging en uiterlijk van de gebouwen (bijlage 1d). Om de betekenis van deze bepalingen na te gaan, is per produktietak een reeks van normen opgesteld voor de verschillende gebouwen en bouwwerken. Tot uitgangspunt dienden daarbij de vorm en maten zoals die anno 1975 als normaal en wenselijk werden gezien voor een rationele bedrijfsvoering.

Het schema (bijlage 2) is opgesteld door het onderzoekteam, in nauwe samenwerking met het Consulentenschap voor Boerderijbouw en -inrichting te Wageningen en de deskundigen voor de verschillende produktietakken van de regionale consulentenschappen. Bij verder gebruik dienen deze normen regelmatig te worden bijgesteld.

3. Inhoud en verscheidenheid van de bestemmingen

De gemeenten hebben binnen het kader van de "Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening" en de eventuele richtlijnen van GS een zekere mate van vrijheid bij het opstellen van het bestemmingsplan. Deze vrijheid, de verschillen tussen de gemeenten en de werkwijze van de ontwerpende bureaus, leiden tot een grote verscheidenheid in de aard der bestemmingen en de daaraan verbonden voorschriften.

Voor het onderzoek zijn de bestemmingen, waarin agrarische bedrijven of in agrarisch gebruik zijnde gronden voorkomen, ingedeeld in 7 groepen. De indeling is gebaseerd op de mate waarin, blijkens de plannen, de agrarische en andere functies van belang zijn geacht.

In een deel der bestemmingsplannen vormen de bouwpercelen, huisplaatsen of bouwstroken een aparte bestemming. Om de bestemmingsplannen vergelijkbaar te maken zijn deze bestemmingen gevoegd bij de omliggende of daar logisch bij horende bestemming.

De bestemmingen "recreatie-opvangzone" en "(beschermingsgebied van een) waterwingebied" zijn niet in een aparte groep opgenomen, omdat zij over andere bestemmingen heen zijn gelegd. Daarbij zijn zij ingedeeld en verwerkt.

Hierna is een overzicht gegeven van het voorkomen van bestemmingen in de verschillende groepen, uitgedrukt in een percentage van de totale oppervlakte cultuurgrond.

Procentuele verdeling van de cultuurgrond over de bestemmingsgroepen

Bestemmingsgroep		% van de cultuurgrond
I	Agrarisch gebied	65,4
II	Agrarisch gebied van landschappelijke waarde	25,5
III	Agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde	6,5
IV	Natuurgebied	1,5
V	Bijzondere agrarische doeleinden	0,3
VI	Niet-agrarische bestemming (anders dan IV)	0,5
VII	Voorlopig agrarische bestemming	0,3

Op ongeveer 98% van de cultuurgrond ligt een agrarische bestemming (I + II + III + V), maar op een groot deel daarvan moet nadrukkelijk - soms in ernstige mate - rekening worden gehouden met andere belangen.

Voor de beoordeling van de mogelijke gevolgen van de bestemmingsplannen voor de agrarische bedrijven zijn vooral de eerste vier bestemmingsgroepen van belang. Voor de intensieve veehouderij is ook de bestemmingsgroep V van betekenis.

Verscheidenheid in bestemmingen en gebieden

De grote variatie van de in de bestemmingsplannen aangetroffen namen van bestemmingen en de daarbij horende voorschriften, hangt voor een deel samen met verschillen tussen deze gebieden. Het is echter in zeker niet mindere mate een gevolg van het ontbreken van objectieve maatstaven om landschappelijke en andere waarden te beoordelen. Zo hebben gebieden van dezelfde aard verschillende bestemmingen en voorschriften kunnen krijgen. Ook kregen aangrenzende gebieden van gelijke aard wel dezelfde bestemming, maar liepen de bijbehorende voorschriften sterk uiteen. Daardoor ontstond voor de landbouwers aan de ene kant van de gemeentegrens een aanzienlijk minder gunstige situatie dan voor hun burencollega's aan de andere kant van de gemeentegrens.

4. Voorschriften die betrekking hebben op het bouwen

In de bestemmingsplannen wordt het bouwen voor de agrarische sector gewoonlijk geregeld door het - per bedrijf - aangeven van een bouwperceel. In enkele gemeenten worden (ook) langs wegen gelegen bouwstroken aangegeven, waarbinnen bouwpercelen kunnen worden toegekend. Bij het hanteren van bouwpercelen wordt het bouwen vrijwel tot die percelen beperkt.

In de meeste gevallen zijn er wel mogelijkheden tot het in geringe mate overschrijden van de bouwperceelsgrenzen. Ook het bouwen van kleine bouwwerken, zoals melkstallen, is in de meeste gevallen wel buiten het bouwperceel te realiseren, zij het veelal onder bepaalde voorschriften.

Bouwen op bouwpercelen

Ook het bouwen op de bouwpercelen is aan voorschriften gebonden. Daarbij wordt gewoonlijk geen onderscheid gemaakt naar de aard van de agrarische produktie. Een uitzondering daarop vormt de intensieve veehouderij: op 38% van de bedrijven is nieuwbouw voor intensieve veehouderij alleen toegestaan indien dit niet leidt tot het ontstaan van een gespecialiseerd bedrijf.

Doordat de produktietakken uiteenlopende eisen stellen aan de benodigde bedrijfsgebouwen, kunnen de voorschriften toch tot verschillende gevolgen leiden. Zo blijkt dat de veehouderij de meeste hinder kan ondervinden van de voorschriften op het bouwen op de bouwpercelen (zie volgend overzicht, blz. 96).

De naar verhouding ongunstige situatie voor de rundveehouderij is voor een groot deel een gevolg van de maximaal toegestane bouwhoogten, die het bouwen van een torensilo onmogelijk maken.

Het tweede voorschrift dat - bij alle produktietakken - een grote invloed heeft, is de bevoegdheid - voor B&W - tot het stellen van "nadere eisen".

Bouwmogelijkheden op bouwpercelen in de bestemmingsgroepen I, II, III en IV

mate van beperking	% bedrijven per waarderingsklasse voor de produktietak				
	akker- bouw	rundvee- houderij	intensieve 1) veehouderij	fruit- teelt	glas- tuinbouw
geen, licht					
of matig	55	10	16	42	54
(mogelijk) zwaar	44	89	75	57	44
(in principe)					
niet toegestaan	1	1	9	1	2
totaal	100	100	100	100	100

1) Gespecialiseerde bedrijven.

Voor alle produktietakken geldt dat de zwaarte van de beperkingen voor het oprichten van nieuwe gebouwen of bouwwerken op de bouwpercelen toeneemt naarmate in een gebied aan een andere dan de agrarische functie een grotere betekenis wordt toegekend.

Bouwen buiten de bouwpercelen

In de meeste bestemmingsplannen wordt de mogelijkheid opengesteld enige bebouwing buiten het bouwperceel op te richten. Voor zover dit niet aan het bedrijfscentrum gebonden bebouwing van geringe omvang is - zoals melkstallen en schuilgelegenheden - is dit op slechts 12% van de cultuurgrond op geen enkele wijze mogelijk. Anderzijds is dit ook op slechts 8% zonder enige beperking mogelijk en dan alleen in het agrarisch gebied (I).

Op een groot deel van de cultuurgrond (64%) kan vrijstelling worden verleend. Daaraan worden wel altijd voorwaarden verbonden, die in de meeste gevallen beperkingen voor de bedrijfsvoering opleveren.

In de meeste bestemmingsplannen bestaat de mogelijkheid, via een vrijstelling, planwijziging of een nadere uitwerking van het plan, de bouwperceelsgrenzen te overschrijden. Voor een deel van de bedrijven bestaat deze mogelijkheid niet: oplopend van 3% van de bedrijven in het agrarisch gebied (I) tot 25% van de bedrijven gelegen in het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde (III).

Aan de vrijstelling, planwijziging en planuitwerking worden steeds voorschriften verbonden die vrijwel altijd betrekking hebben op landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden, ook in het "zuiver" agrarisch gebied (I).

Bouwpercelen voor nieuwe bedrijven

Voor een zeer groot deel (91%) van het landelijk gebied blijken de bestemmingsplannen de mogelijkheid open te stellen tot het verkrijgen van een (nieuw) agrarisch bouwperceel. Dit is soms mogelijk via een vrijstellingsprocedure (art. 15 WRO), maar ook kan een nadere uitwerking of een wijziging van het plan vereist zijn (art. 11 WRO).

In 2/3 deel van zowel het agrarisch gebied (I) als het agrarisch gebied van landschappelijke waarde (II), is een vrijstelling mogelijk, maar in het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde (III) is daarvoor op 2/3 deel een planwijziging noodzakelijk. In het natuurgebied (IV) worden geen nieuwe bouwpercelen toegestaan.

Voor (gespecialiseerde) intensieve veehouderijbedrijven zijn de mogelijkheden ongunstiger. Voor deze produktietak zijn op 93% van de in bestemmingsgroep III en 1/3 deel van de in bestemmingsgroep II gelegen cultuurgrond geen nieuwe bouwpercelen te verkrijgen. In het agrarisch gebied (I) is dat op slechts 4% van de cultuurgrond het geval.

Evenals bij de mogelijkheden tot overschrijding van de bestaande bouwperceelsgrenzen, worden aan de mogelijkheden voor nieuwe bouwpercelen steeds voorwaarden en bepalingen verbonden. Een deel daarvan kan extra beperkingen voor het bouwen opleveren. Daardoor zijn op 30% van de cultuurgrond in de bestemmingsgroepen I t/m IV wel nieuwe bouwpercelen mogelijk maar op voorwaarden die mogelijk zwaar beperkend kunnen zijn. Ook hier betreft het overwegend voorwaarden, gericht op de bescherming van het landschap.

Eindwaardering t.a.v. het bouwen

De eindwaardering van de mogelijkheden tot het bouwen is voor de rundveehouderij aanmerkelijk minder gunstig dan voor de akkerbouw. De oorzaak daarvan ligt bij de maximaal toegestane bouwhoogte, die in vrijwel alle gemeenten op vrijwel alle bedrijven het bouwen van een torensilo uitsluit. Zonder deze bepaling zou de eindwaardering in grote lijnen overeenkomen met die voor de akkerbouw.

De bouwmogelijkheden voor de intensieve veehouderij (gespecialiseerde bedrijven) hebben een nog ongunstiger eindwaardering gekregen. De oorzaak daarvan ligt vooral bij de omschrijving van de bestemmingen en het niet toestaan van gespecialiseerde bedrijven in bepaalde gebieden. Zelfs in de bestemmingsgroep "bijzondere agrarische doeleinden" is de intensieve veehouderij vaak aan beperkingen onderhevig.

In een groot deel van de gevallen zijn de "nader te stellen eisen" de oorzaak van de ongunstige eindwaardering. Waarschijnlijk zullen deze eisen in de huidige vage vorm verdwijnen. Zij zullen echter zeker in een andere vorm terugkeren, vergezeld van de daarvoor veroorzaakte beperkingen.

5. Voorschriften t.a.v. het grondgebruik

Voorkomen en aard van de voorschriften

In 18 van de 29 gemeenten van onderzoek zijn in het bestemmingsplan voorschriften opgenomen over het agrarisch gebruik van de grond. Het deel van de grond waarvoor deze voorschriften gelden (in de bestemmingsgroepen I t/m IV) is niet groot: 5,7% van de cultuurgrond. In het agrarisch gebied (I) is dit slechts 0,8%. Het heeft daar alleen betrekking op (beschermingsgebieden van) waterwingebieden. Dit percentage neemt echter snel toe naarmate de betekenis van landschappelijke waarden en dergelijke groter wordt geacht, tot 87,5% in het natuurgebied (IV).

Deze voorschriften kunnen inhouden dat:

- bepaalde werkzaamheden niet zijn toegestaan zonder vrijstelling (aanlegvergunning);
- één of meer produktietakken niet of bij uitzondering zijn toegestaan.

Onder deze voorschriften kan een 10-tal werkzaamheden vallen. De werkzaamheden waarvoor (naar oppervlakte) het meest een vrijstelling of vergunning nodig is, zijn:

werkzaamheden	oppervlakte	% van de cultuurgrond
- omzetten van gras- in bouwland	3.162 ha	2,4
- omzetten van bouw- in grasland	2.990 ha	2,3
- scheuren van grasland ter verbetering van de grasmat	2.462 ha	1,9
- opslaan van organische mest	1.907 ha	1,5

Vrijstellingsmogelijkheden

Meestal is voor meerdere werkzaamheden een vergunning nodig. Aan deze vergunning zijn altijd voorwaarden verbonden. Deze zijn gericht op de bescherming van de drinkwatervoorziening en/of het voorkomen van aantasting van het landschaps- en natuurschoon. Deze voorwaarden en de andere voorschriften kunnen in vrijwel alle gevallen leiden tot een beperking van de agrarische bedrijfsvoering.

Op 4% van de cultuurgrond zijn één of meer produktietakken niet toegestaan, tenzij deze daar al ten tijde van de ter visie legging van het plan aanwezig waren. Ongeveer de helft van deze grond ligt in de bestemmingsgroep agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde (III) en ruim 1/4 deel in groep IV (natuurgebied).

Deze voorschriften hebben vrijwel uitsluitend betrekking op fruitteelt en tuinbouw in de open grond.

Eindwaardering voorschriften t.a.v. het grondgebruik

Zowel de oppervlakte cultuurgrond waarop een beperking rust, als de mate van de beperking loopt uiteen voor de verschillende produktietakken. In beide opzichten kunnen de gevolgen van de voorschriften voor het (agrarisch) grondgebruik het zwaarst zijn voor de fruitteelt en de opengrondstuinbouw en het geringst voor de akkerbouw. De rundveehouderij neemt een tussenpositie in.

De beperking voor de rundveehouderij vloeit vooral voort uit voorschriften die bepaalde werkzaamheden niet toestaan en voor de tuinbouw uit het niet of alleen bij uitzondering toegestaan zijn van tuinbouw.

6. Voorschriften t.a.v. verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden

Voorkomen en aard van de voorschriften

Deze voorschriften komen in veel gemeenten voor (24 van de 29) en hebben op een aanzienlijk groter deel van de cultuurgrond betrekking dan de voorschriften t.a.v. het grondgebruik. Dit blijkt uit het volgende staatje.

Bestemmingsgroep		% van de cultuurgrond met voorschriften t.a.v. cult. techn.prod.omstandigheden
I	Agrarisch gebied	11,6
II	Agrarisch gebied van landschappelijke waarde	73,1
III	Agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde	93,7
IV	Natuurgebied	100,0
Gemiddeld		34,2

Bij het onderzoek zijn 16 verschillende werkzaamheden onderscheiden die onder deze voorschriften kunnen vallen. In vrijwel alle gevallen hebben deze voorschriften betrekking op meerdere werkzaamheden. Het aantal daarvan loopt uiteen van 2 tot 14.

In bijgaand overzicht zijn de werkzaamheden opgenomen die, gezien de oppervlakte waarop zij aan voorschriften zijn gebonden, het meest op de voorgrond treden.

Werkzaamheden	% van de cultuurgrond met voorschriften
- vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand	33,4
- egaliseren, ophogen of aanvullen en afgraven of verlagen van grond	32,5
- aanbrengen van verhardingen	28,9
- aanleggen van paden of wegen	27,7
- uitvoeren van werkzaamheden die een (blijvende) wijziging van de waterhuishouding of (grond-)waterstand beogen of tot gevolg hebben	20,7

Eindwaarding voorschriften t.a.v. verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden

De mate van beperking is afhankelijk van de aard van de voorschriften en de voorwaarden waaronder daarvan vrijstelling (aanlegvergunning) kan worden verkregen. Op 3,6% van de cultuurgrond met beperkende voorschriften t.a.v. de produktieomstandigheden is deze beperking als mogelijk licht of matig gewaardeerd. Voor niet minder dan 42% is de waardering een mogelijk tot zwaar oplopende beperking. Op meer dan de helft (54%) van de onder deze beperkende voorschriften vallende cultuurgrond is de aard daarvan en het aantal of de betekenis van de onder de voorschriften vallende werkzaamheden zodanig, dat daar een verbetering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden zo goed als uitgesloten is. Alleen in het agrarisch gebied (I) komt deze situatie weinig voor.

7. Voorschriften die voorwaarden inhouden

In de voorschriften is een groot aantal voorwaarden aangetroffen. Deze kunnen over het algemeen op alle agrarische activiteiten betrekking hebben.

Voor het onderzoek zijn de aangetroffen voorwaarden ingedeeld in 13 groepen. Veel voorkomende voorwaarden zijn bijvoorbeeld die van de groepen 1, 7 en 9:

- groep 1: voorwaarden die beogen de activiteiten in overeenstemming te brengen met het doel of de strekking van het plan of de bestemming;
- groep 7: voorwaarden met betrekking tot de agrarische bedrijfsvoering in economische zin;

groep 9: voorwaarden ter bescherming van agrarische, biologische, historische, landschappelijke, natuurwetenschappelijke, recreatieve en andere waarden, alsmede de hygiëne van het milieu.

Over het algemeen hebben de voorwaarden in groep 7 t.a.v. de agrarische sector eerder een beschermend dan een beperkend karakter. Dat geldt eveneens voor groep 1, althans in de bestemmingsgroep agrarisch gebied (I). Daarentegen houden de voorwaarden van groep 9, zonder uitzondering, de mogelijkheid in tot beperking van de agrarische bedrijfsvoering.

Het is gebleken, dat de agrarische ondernemer bij vele activiteiten in aanraking kan komen met voorwaarden, soms met een groot aantal voorwaarden.

In het agrarisch gebied (I) betreft dit vooral voorwaarden uit groep 1, maar in 16 van de 28 gemeenten met bestemmingen in deze groep worden hier ook voorwaarden ter bescherming van het landschap gesteld (groep 9). Naarmate aan een gebied een grotere landschappelijke of natuurwetenschappelijke waarde wordt gehecht, komen voorwaarden van groep 9 meer voor, tot 100% in het natuurgebied (IV).

Het is vermeldenswaard dat in de bestemmingsgroep bijzondere agrarische doeleinden (V), naar verhouding veel voorwaarden "ter bescherming van de belangen van derden" werden aangetroffen.

Aan de groep voorwaarden ter bescherming van landschappelijke waarden is apart aandacht besteed. Hiermee wordt de agrarische sector namelijk in zeer veel gevallen geconfronteerd, terwijl deze van grote invloed kunnen zijn op de mogelijkheden van bedrijfsvoering. In het agrarisch gebied (I) zijn deze voorwaarden voor 48%, maar in het agrarisch gebied van landschappelijke waarde (II) al voor 80% van de cultuurgrond van kracht. In totaal gelden deze voorwaarden op 57% van de cultuurgrond in de 29 gemeenten. In het agrarisch gebied (I) hebben deze voorwaarden, in tegenstelling tot de andere bestemmingsgroepen, hoofdzakelijk betrekking op het bouwen.

Een markant probleem bij deze groep voorwaarden is de vaagheid en het veelal ontbreken van een duidelijke omschrijving van de inhoud van de gehanteerde begrippen, zoals het veel gebruikte begrip "landschappelijke waarde". Meestal wordt dit begrip niet nader omschreven. Waar wel een definitie werd gegeven ("de geomorfologische en landschappelijk-esthetische waarden") was deze zinloos, omdat daarmee niet wordt aangegeven wat de feitelijke inhoud van het begrip is. Daardoor zal de toepassing van deze voorwaarden en daarmee het effect op de mogelijkheden voor de agrarische sector grotendeels afhangen van de interpretatie van de vage voorschriften.

8. De "nadere eisen"

De bevoegdheid van B&W tot het stellen van "nadere eisen" maakt deel uit van de voorschriften die de bebouwing regelen. Deze bevoegdheid kan B&W de ruimte bieden voor het voeren van een flexibel beleid. De aanvrager van de bouwvergunning ontbreekt echter iedere zekerheid. Hij is volkomen afhankelijk van het beleid dat B&W op dat moment wensen te voeren.

De "nader te stellen eisen" kunnen betrekking hebben op de:

- situering	- toegankelijkheid
- afmetingen	- landschappelijke aankleding
- vormgeving	- begrenzing en afwerking van
- dakbedekking	het terrein

In 11 van de 23 gemeenten waar "nadere eisen" kunnen worden gesteld hebben deze betrekking op één aspect, in de overige op 2 of meer aspecten. De meest voorkomende aspecten zijn: situering, afmetingen en landschappelijke aankleding.

In de bestemmingsgroepen I t/m V kan 59% van de bedrijven te maken krijgen met deze "nadere eisen". In de agrarische gebieden van landschappelijke en grote landschappelijke waarde (II en III) geldt dit zelfs voor 75 en 80% van de bedrijven.

In 16 van de 28 gemeenten met bestemmingen in de groep agrarisch gebied (I) kunnen in die bestemmingen "nadere eisen" worden gesteld aan bebouwing voor de rundveehouderij. In 11 van deze gemeenten is dat zowel voor het bouwen op als buiten het bouwperceel het geval. In de andere 5 gemeenten geldt dit alleen voor het bouwen buiten het bouwperceel.

Het effect van de "nadere eisen" is voor de verschillende produktietakken niet gelijk. In de gebieden met "nadere eisen" blijkt de aanwezigheid van een beperking voor het bouwen in de akkerbouw in de meeste gevallen en in de tuinbouw zo goed als altijd, het gevolg te zijn van "nadere eisen".

Bij de veehouderij is dat niet het geval. Voor de intensieve veehouderij vormen de "nadere eisen" op 21% van de bedrijven in deze gebieden de enige beperking, terwijl de beperking op 59% van de bedrijven zwaarder werd door de "nadere eisen". Deze laatste situatie is de meest voorkomende voor de rundveehouderij: op 85% van de bedrijven.

Over het geheel genomen leiden de "nadere eisen", in de gebieden waar deze kunnen worden gesteld, bij alle produktietakken voor ten minste 3/4 deel van de bedrijven tot een beperking die is gewaardeerd met 4.6 (afhankelijk van de omstandigheden een lichte, matige of zware beperking waarvan geen vrijstelling mogelijk is). Voor de gespecialiseerde intensieve veehouderij geldt overigens, dat het bouwen dikwijls ook zonder de "nadere eisen" al zwaar kan worden beperkt.

Als gevolg van uitspraken van De Kroon zullen de "nadere eisen" in de toekomst niet meer in de huidige vorm voorkomen maar in een gewijzigde, meer concrete vorm.

9. De beperkende voorschriften voor het rundveehouderij-, het akkerbouw- en het gemengde bedrijf

Tot dusver is ingegaan op de voorschriften en beperkingen voor de drie activiteitengroepen - bouwen, agrarisch grondgebruik en verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden - afzonderlijk. In een bepaald gebied kunnen echter voor activiteiten uit meerdere groepen beperkende voorschriften gelden. Een en ander is nagegaan voor de produktietakken rundveehouderij en akkerbouw en voor het gemengde bedrijf.

Rundveehouderij

Voor 2/3 deel van de cultuurgrond gelden voor de rundveehouderij alleen beperkende voorschriften t.a.v. het bouwen. In het agrarisch gebied (I) is dat zelfs voor 89% van de grond het geval. De combinatie van beperkende voorschriften voor zowel bouwen als grondgebruik komt nauwelijks voor. Wel de combinatie bouwen + produktieomstandigheden: 30%. Op 4% van de in de bestemmingsgroepen I t/m IV gelegen cultuurgrond liggen beperkende voorschriften voor alle activiteitengroepen. Deze gronden zijn vooral te vinden in de bestemmingsgroepen III en IV, waar ze 34% en 50% van de in die bestemmingsgroepen gelegen cultuurgrond uitmaken.

Door de voorschriften t.a.v. de hoogte van bouwwerken is overal ten minste voor één activiteitengroep een beperking. Wanneer bij de beoordeling de torensilo buiten beschouwing wordt gelaten, zou voor de rundveehouderij op 4% van de cultuurgrond in de 4 bestemmingsgroepen voor geen der drie activiteitengroepen een beperkend voorschrift van kracht zijn.

Akkerbouw

Voor de akkerbouw ligt dit cijfer aanmerkelijk minder ongunstig: 30%. Ook voor deze produktietak heeft de activiteitengroep bouwen de meeste beperkende voorschriften. Op 36% van de cultuurgrond is dit de enige beperkte activiteitengroep. De combinatie bouwen + produktieomstandigheden volgt met 25%. Deze combinatie komt veel voor in het natuurgebied (72%) en de agrarische gebieden van (grote) landschappelijke waarde (56% en 54%). Vooral in de bestemmingsgroep III komen echter in een groot deel (27%) beperkende voorschriften voor t.a.v. alle drie activiteitengroepen. Voor de 4 beschouwde bestemmingsgroepen (I t/m IV) samen is dit op slechts 2% van de cultuurgrond het geval.

Gemengde bedrijven

In Noord- en Oost-Nederland komen naast gespecialiseerde rund-vee-, akkerbouw- en intensieve veehouderijbedrijven veel bedrijven voor, vooral in de zandgebieden, met twee of drie van deze produktietakken: de gemengde bedrijven. Doordat het bouwen voor de rundveehouderij ook op al deze bedrijven aan beperkende voorschriften gebonden is, kunnen alle gemengde bedrijven met rundvee daarvan beperkingen ondervinden.

Op 60% van de totale oppervlakte cultuurgrond in de bestemmingsgroepen I t/m IV kunnen de gemengde bedrijven voor alle drie de produktietakken te maken krijgen met beperkende voorschriften. Dit loopt op van 55% in het agrarisch gebied (I) tot ca. 80% in het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde (III) en het natuurgebied (IV). In het overgrote deel van beide laatste bestemmingsgroepen krijgen de agrarische ondernemers bovendien te maken met beperkende voorschriften t.a.v. het agrarisch grondgebruik en/of de verandering van cultuurtechnische productieomstandigheden.

Slotbeschouwing

Zoals in de inleiding werd gesteld, is dit onderzoek te beschouwen als een eerste verkenning van de problematiek: bestemmingsplannen - land- en tuinbouw. Daarvoor dienden enkele methoden te worden ontwikkeld. Zo werd ter beoordeling van de mogelijke gevolgen van de bestemmingsplannen voor de agrarische bedrijven een kwalitatief bepaald waarderingssysteem opgesteld. Dit systeem is zo hard mogelijk gemaakt, maar (nog) niet perfect. Het is echter de vraag of een perfect systeem tot een beter resultaat zou leiden door het grote aantal onzekere factoren dat in de eerste plaats voortkomt uit het onderzoekmateriaal: de bestemmingsplannen. Deze vertonen een grote verscheidenheid in de omschrijving van bestemmingen, begrippen en definities, terwijl vele voorschriften vaag zijn te noemen.

De resultaten van het onderzoek laten slechts ruimte voor de conclusie, dat de bestemmingsplannen voor het buitengebied van de gemeenten in grote delen daarvan kunnen leiden tot aanzienlijke beperkingen voor de agrarische bedrijven.

Dergelijke beperkingen zullen in het algemeen pas kunnen optreden wanneer de agrarische ondernemers iets aan hun bedrijf willen gaan veranderen. Dan gaat het echter niet alleen om hetgeen concreet in de bestemmingsplannen is vastgelegd, maar ook om de wijze waarop de overheid deze plannen zal hanteren.

In de bestemmingsplannen wordt namelijk een ruim gebruik gemaakt van verbodsbepalingen. Daarvan kan eventueel en onder bepaalde voorwaarden, vrijstelling worden verleend. Of de mogelijke beperking een realiteit wordt en in welke mate, is afhankelijk van het beleid dat de gemeentelijke en provinciale overheid voeren op het moment dat de vrijstelling wordt gevraagd. Deze afhankelijkheid wordt versterkt door de vele vage formuleringen ("belangrijke mate", "onevenredig") en het ontbreken van reële begripsomschrijvingen voor begrippen als "landschappelijke waarde" en "gespecialiseerde bedrijven". Dit laatste geldt ook voor het begrip "werkzaamheden binnen het kader van het normale onderhoud en voortzetting van de bodemexploitatie". Deze werkzaamheden zijn van grote betekenis omdat ze niet onder de verbodsbepalingen (mogen) vallen. Het is echter niet duidelijk wat onder "normaal" zal worden verstaan: het boerenbedrijf van de tijd die achter ons ligt of het moderne agrarische bedrijf van het heden en de toekomst, met de daarbij behorende "normale" ontwikkelingen.

Bij het verlenen van vrijstellingen e.d. zal de beleidsbepaling sterk afhankelijk zijn van de meer of minder toevallige interpretatie door de beleidsvoerders en - door het ontbreken van duidelijke, objectieve maatstaven - van een subjectieve beoordeling van de in het geding zijnde waarden.

Hier bestaat zeker aanleiding om te spreken van "rechtsonzekerheid" en een ingebouwde kans op "rechtsongelijkheid" voor de burgers, in dit geval: de boeren en tuinders.

Dit klemmt temeer omdat de indruk bestaat dat bij dit beleid een verschuiving plaatsvindt in het nadeel van de agrarische bevolking. Recente richtlijnen en voorgestelde richtlijnen van enkele provinciale besturen voor de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zijn daarvan concrete voorbeelden.

Een markant voorbeeld van onzekerheid vormt de tot dusver in veel plannen opgenomen bevoegdheid van B&W tot het stellen van "nadere eisen" (aan bouwwerken). Daarbij is het voor de burger niet alleen onzeker of er "nadere eisen" zullen worden gesteld maar ook waaruit die "nadere eisen" dan eventueel zullen bestaan.

De Kroon heeft inmiddels bij de behandeling van een reeks van bestemmingsplannen, zowel voor de bebouwde kom als voor het daarbuiten gelegen gebied, de opname van deze bevoegdheid in deze vorm onaanvaardbaar genoemd. Daarbij is gesteld dat de "nadere eisen" anders moeten worden geformuleerd en gebonden aan objectieve criteria. Gebaseerd op de uitspraken van De Kroon onthouden thans ook de provinciale besturen hun goedkeuring aan "nadere eisen" indien deze niet zijn geconcretiseerd.

Voor het onderzoek moest worden volstaan met bestemmingsplannen die wel door de gemeenteraden waren vastgesteld, maar nog niet door GS en eventueel De Kroon waren goedgekeurd. Alvorens het onderzoek af te sluiten is, 3 jaar na de start ervan, nagegaan welke wijzigingen in de plannen zijn aangebracht of daarin, op aanwijzing van De Kroon of GS, moeten worden aangebracht.

Hierbij bleek voor bijna de helft van de plannen geen wijziging nodig te zijn op voor de agrarische bedrijven van belang zijnde punten. De opzet en uitvoering van 1/4 deel van de plannen was in strijd met de visie van GS of zodanig (onduidelijk, ingewikkeld, moeilijk te begrijpen) dat of De Kroon of GS een algehele revisie van het plan noodzakelijk achtten. Aan het overige vierde deel van de plannen werd alleen op onderdelen goedkeuring onthouden.

Bij deze inventarisatie bleek het totale aantal in de plannen aangebrachte en aan te brengen wijzigingen, voor zover deze van invloed kunnen zijn op de agrarische sector, gering te zijn. Bovendien zal een deel van de op aanwijzing van De Kroon en GS aan te brengen veranderingen gunstig en een ander deel ongunstig uitvallen voor de agrarische bedrijfstak. Uit deze inventarisatie is duidelijk geworden, dat de uitkomsten van het onderzoek, afgezien van enkele kleine verschuivingen, niet noemenswaard anders zouden zijn geweest indien van de gewijzigde plannen (met inbegrip van de op 1 jan. '77 nog aan te brengen wijzigingen) zou kunnen zijn uitgegaan.

In overeenstemming met de opdracht, was het onderzoek gericht op het opsporen en beoordelen van mogelijk aan de bestemmingsplannen verbonden beperkingen voor de agrarische bedrijfstak. Hiermee zijn evenwel niet alle facetten van de bestemmingsplannen aan de orde geweest. Het verdient aanbeveling bij een volgend onderzoek bijvoorbeeld ook na te gaan op welke wijze en in welke mate de bestemmingsplannen de agrarische sector (kunnen) beschermen en het de agrarische bedrijven daardoor mogelijk maken om zich verder te ontplooiën 1).

Uit het onderzoek en deze slotbeschouwing komt eveneens de behoefte naar voren tot het instellen van een onderzoek naar het vrijstellingen- en vergunningenbeleid dat de gemeentelijke en provinciale besturen voeren. Dit zou een beter inzicht kunnen opleveren in de uiteindelijke werkelijke beperkingen die de agrarische sector door de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied worden opgelegd. Het ligt in de bedoeling hiernaar een oriënterend onderzoek in te stellen.

Uit het onderzoek is gebleken dat in de bestemmingsplannen voorschriften zijn opgenomen die voor een aanzienlijk deel van de cultuurgrond en bedrijven beperkingen kunnen inhouden. Zo kunnen t.a.v. de verandering van cultuurtechnische produktieomstandigheden beperkingen gelden voor ruim 44.000 van de in totaal 130.000 ha cultuurgrond in de betrokken 29 gemeenten. Deze beperkende voorschriften hebben dus betrekking op omstreeks 1/3 deel van de cultuurgrond en beogen hoofdzakelijk het beschermen of bevorderen van de aanwezig geachte of potentiële landschappelijke waarden.

In de zogenaamde Relatie-Nota en de Nota Landelijke Gebieden wordt gesproken over oppervlakten van 200.000 ha die voor beheersovereenkomsten en vergoedingen of aankoop in aanmerking komen. Dit betreft omstreeks 8% van de cultuurgrond in Nederland. Er zijn weinig redenen om aan te nemen dat in Noord- en Oost-Nederland een groter deel van de cultuurgrond onder de werking van de Relatie-Nota zal vallen dan elders in het land. Dit betekent dat de land- en tuinbouw in het noorden en oosten van het land op een ongeveer 4x zo grote oppervlakte cultuurgrond beperkingen krijgt opgelegd in het kader van gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied als waarin is voorzien in de genoemde Regerings-Nota's!

1) In het onderzoekprogramma van het LEI is thans een onderzoek opgenomen naar de betekenis van de gemeentelijke bestemmingsplannen voor de weidebedrijven in West-Nederland. Bij dit onderzoek zal ook aandacht worden geschonken aan de aspecten van de bestemmingsplannen die gunstig zijn voor de bedrijven in de te onderzoeken gebieden.

Toelichting op enkele veel gebruikte termen

Aanlegvergunning

- De vergunning die B&W kunnen verlenen voor het (doen) uitvoeren van bepaalde, in het plan genoemde werkzaamheden die zonder vergunning verboden zijn.
Het betreft werkzaamheden die behoren tot òf de activiteiten-groep "grondgebruik" òf (in de meeste gevallen) tot de groep activiteiten ter verandering van de cultuurtechnische productieomstandigheden.

Activiteiten

- De werkzaamheden op of voor de agrarische bedrijven die een verandering van de bestaande situatie beogen of tot gevolg hebben. Deze zijn onderverdeeld in 3 groepen: bouwen, grondgebruik en werken aan de cultuurtechnische productieomstandigheden (verkaveling, wegen, waterhuishouding e.d.).
- In verband met de aangetroffen voorschriften zijn in de groep grondgebruik ook een aantal werkzaamheden opgenomen die tot de gewone agrarische bedrijfsvoering behoren.
Het betreft activiteiten als bemesten en bestrijden van onkruid.

Andere dan agrarische waarden

- Aan de bij de landbouw in gebruik zijnde gronden/gebieden worden soms ook andere waarden toegekend. Het betreft: landschappelijke, recreatieve, natuurwetenschappelijke, ecologische, biologische, (cultuur)historische, archeologische of natuurhistorische waarden. Deze kunnen zowel apart als in verschillende combinaties voorkomen.
In het verslag zijn zij veelal eenvoudigheidshalve aangeduid met "landschappelijke waarden". Die komen het meest in de plannen voor.

Bepalingen

- Het deel van de voorschriften dat betrekking heeft op de afmetingen, constructie, ligging en het uiterlijk van de bouwwerken.

Bouwperceel (ook wel: bouwblok, bebouwingsvlak of huisplaats)

- Het op de plankaart aangegeven stuk grond bestemd voor de agrarische bebouwing van een bedrijf. De reeds bestaande bedrijfsgebouwen (en het woonhuis) liggen gewoonlijk binnen de grenzen van het aan een bedrijf toegewezen bouwperceel. Het is te beschouwen als een (groot) erf waarop - in principe - voor alle benodigde bedrijfsgebouwen plaats is.

Bouwstrook

- Op de plankaart met grenzen omgeven, aaneengesloten bebouwde en onbebouwde grondvlakken, behorend tot bestaande of bestemd voor nieuwe bedrijfsgebouwcomplexen.
De bouwstroken liggen gewoonlijk langs wegen.

Bouwwerk

- Elke constructie van enige omvang welke op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.

Gebouw

- Elk bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Gespecialiseerde intensieve veehouderijbedrijven

- Agrarische bedrijven met (vrijwel) uitsluitend intensieve veehouderij in de vorm van varkens en/of pluimvee en/of mestkalveren.

Partieel plan

- Een bestemmingsplan dat niet het gehele maar een deel van het buiten de bebouwde kom gelegen deel van een gemeente omvat.

Plankaart

- De kaart, het hoofdbestanddeel van het bestemmingsplan, waarop - op een topografische ondergrond - de feitelijke bestemmingen worden ingetekend. Op de plankaart dient duidelijk te worden aangegeven wat de verschillende bestemmingen inhouden (legenda).

Planuitwerking

- Bij het bestemmingsplan kunnen B&W worden verplicht het plan desgevraagd, binnen een aangegeven periode op bepaalde onderdelen - bijvoorbeeld voor een nieuw bouwperceel - nader uit te werken (WRO art. 11).

Planwijziging

- Bij het bestemmingsplan kan B&W de bevoegdheid worden verleend het plan te wijzigen op bepaalde onderdelen indien daartoe aanleiding is (WRO art. 11).

Voorwaarden

- In de voorschriften opgenomen regeling van welks vervulling het afhangt of de activiteit waaraan de regeling is verbonden wordt toegestaan.

Vrijstelling

- Vergunning om af te wijken van een voorschrift (WRO art. 15).

BIJLAGEN

Inhoud van het bestemmingsplan

1. Naam en letter van de bestemming				
2. Onderdelen	gebied nr.	oppervlakte in ha		aantal bedrijven
		totaal	cultuurgrond	
3. Welke agrarische produktietakken zijn toegestaan?		1. akkerbouw 2. rundveehouderij 3. kalvermesterij 4. varkensmesterij 5. varkensfokkerij 6. pluimveehouderij 7. tuinbouw open grond 8. tuinbouw onder plat glas 9. tuinbouw onder staand glas 10. teelt van hard fruit 11. teelt van zacht (klein) fruit 12. boomkwekerij 13. champignonteelt		
4. In welke vorm is de bestaande bebouwing op de plankaart aangegeven?		1. bouwperceel 2. bouwstrook 3. bouwblok 4. huisplaats 5. bebouwingsvlak 6. niet aangegeven		
5. Indien in de vorm van bouwpercelen, welke bepalingen zijn dan voor oppervlakte en/of afmetingen opgenomen?		1. geen bepalingen oppervlakte { 2. min. ha 3. max. ha afmeting diep { 4. min. m 5. max. m breed { 6. min. m 7. max. m		

Bijlage 1 b

Voorschriften voor bebouwing	Binnen het bouw- perceel e.d. 1)			Buiten het bouw- perceel e.d. 1)		
	toe- ge- staan	voorwaarden	bepa- lingen 2)	toe- ge- staan	voorwaarden	bepa- lingen 2)
6. Oprichten van be- drijfsgebouwen voor akkerbouw/ rundveehouderij		geen/	geen/b		geen/	geen/b
7. Oprichten van bedrijfsgebouwen voor veredeling		geen/	geen/b		geen/	geen/b
8. Oprichten van bedrijfsgebouwen voor tuinbouw		(excl. glasopstanden, kassen, warenhuizen e.d.)				
9. Oprichten van kassen e.d.		geen/	geen/b		geen/	geen/b
10. Oprichten van bedrijfswoning		geen/	geen/b		geen/	geen/b
11. Oprichten van agrarische hulpgebouwen		geen/			geen/	
		zoals: veldschuren, (open)kapschuren, schuilstallen, melkstallen, schuilgelegenheden voor mens en dier, opslagruimte voor ter plaatse geproduceerde land- bouwprodukten, kleine gebouwen voor berging van agr. werktuigen, -gereedschappen en -produkten				
12. Oprichten van andere bouw- werken (geen gebouwen)		geen/	geen/b		geen/	geen/b
		zoals: silo's, hooibergen, hooitoren, strobergen, mest- bergingen				
13. Oprichten van andere bouwwer- ken van geringe omvang (geen geb.)		geen/	geen/b		geen/	geen/b
		zoals: melkplaatsen, voerplaatsen, voerbakken, afraste- ringen, hekken, melkinstallaties, waterpompen, drinkbakken, mestplaten, gierkelders, nlat glas e.d.				
14. Oprichten van 2de bedrijfswoning		geen/	geen/b		geen/	geen/b
15. Verbouwing van agrarische gebouwen		geen/			geen/	
16. Uitbreiding van bestaande agra- rische gebouwen		geen/	geen/b		geen/	geen/b
17. Algehele vernieu- wing van van het plan afwijkende be- staande agrarische gebouwen		geen/	geen/b		geen/	geen/b
18. Gebruikswijziging van akkerbouw/ rundveehouderij- gebouwen naar veredelingsgebruik		geen/	geen/b		geen/	geen/b

Opmerkingen:

1) Vorm, waarin de bestaande bebouwing op de plankaart is aangegeven (zie 4).

2) Indien er bepalingen zijn, achter b het nummer van de bijlage noteren.

Biilage I c

Voorschriften over het agrarische gebruik van de grond		Voorschriften over de produktieomstandigheden	
toege- staan	bepaalde voorwaarden	toege- staan	bepaalde voorwaarden
20. Omzetten van bouw- land in grasland			40. Graven van greppels en/of sloten
21. Omzetten van gras- land in bouwland			41. Andere vormen van drainage (noemen met voorwaarden)
22. Scheuren van gras- land			42. Dempen van greppels en/of sloten
23. Teelt van snijmais			43. Uitvoeren van werken/werk- zaamheden, die een (blij- vende) wijziging van de wa- terhuishouding of (grond)wa- terstand beogen of als ge- volg hebben
24. Ploegen of spitten			44. Egaliseren
25. Maaien van grasland			45. Ophogen of aanvullen van grond
26. Aanleg van boom- gaard			46. Afgraven of verlagen van grond
27. Rooien van boom- gaard			47. Vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand
28. Aanleg van windsin- gels			48. Planten of aanbrengen van gewassen of houtopstand
29. Rooien van windsin- gels			49. Ontginning
30. Gebruik van organi- sche mest (incl. gier)	Soorten		50. Aanleg van paden en wegen
31. Opslag van organi- sche mest (incl. gier)			51. Aanbrengen van verhardingen
32. Gebruik van anorga- nische meststoffen			52. Aanleg van opslag- en stort- plaatsen voor agrarische produkten
33. Gebruik van chemi- sche bestrijdings- middelen			53. Aanbrengen en/of ingraven van leidingen
34. Gebruik van chemi- sche onkruidbestrij- dingsmiddelen			54. Werkzaamheden die door ver- ontreiniging gevaar opleve- ren voor de drinkwatervoor- ziening
35.			55. Grondwerken en ontginningen dieper dan 2 m beneden het maaiveld
36.			56.
37.			57.
38.			
39.			

Opmerkingen:

Bestemmingsplan

Bestemming

Overzicht van de verschillende bepalingen voor bebouwing

1. hoogte					
2. goothoogte					
3. dakhelling					
4. lengte					
5. oppervlakte					
6. inhoud					
7. bebouwings- percentage					
8. wijziging bebouwings- capaciteit					
9. afstand tot grens van bouwperceel					
10. afstand tot bedrijfsge- bouwen					
11. overschrijding van grens van bouwperceel					
12. situering					
13. afmetingen					
14. materiaal(keuze)					
15. constructie					
16. dakvorm					
17. landschappelijke aankleding					
18. periode					
19. afst. tot gez. perc. gr.					
20. aantal					
21. vormgeving					
22. aard bebouwing					

Bijlage 2 a. Minimummaten bebouwing (geldend in 1975)

Gebouwen en bouwwerken voor rundveehouderij (nieuwbouw)

	Hoogte in m	Dakhel- ling in graden	Zijwand- hoogte in m	Lengte in m	Grondop- pervlak in m ²	Inhoud in m ³
Veestalling	5	15	4 2)	80 3)	1.000 3)	320 5)
Melkstal op bouwperceel 1)	4	15	2,2	40 3)	400 3)	-
Werktuigenberging	6	15	4,5	25	300	-
Veldschuur (stroberging)	6	15	4,5	25	300	-
Krachtvoersilo	5	-	-	-	-	-
Torensilo (ruwvoer)	25	-	-	-	-	-
Sleufsilos (ruwvoer)	2	-	-	-	-	-
Overige hooiberging	10	-	-	-	-	-
Mestsilo	3	-	-	-	-	-
Melkstal op ver van de boerderij gelegen weiland	3	15	2,2	-	35 4)	-

1) Niet in de veestalling ingebouwd, met een dwarsgang ermee verbonden, op een afstand van min. 3 m.

2) Bij asymmetrische bouw.

3) Gebaseerd op 120 melkkoeien.

4) Gebaseerd op 30 melkkoeien.

5) Betreft een koekennel voor 30 melkkoeien.

Gebouwen en bouwwerken voor akkerbouw (nieuwbouw)

	Hoogte in m	Dakhel- ling in graden	Zijwand- hoogte in m	Lengte in m	Grondop- pervlak in m ²
Hoofdbedrijfsgebouw	10	22	3	25	500
Veldschuur op bouwperceel	10	15	3	40	800
Werktuigenberging	6	15	4,5	25	300
Bewaar- plaats voor { cons.aardappelen	8	15	4,5	18	-
{ pootaardappelen	8	15	4,5	18	-
Veldschuur op ver van de boerderij gelegen grond	6	15	3	25	150

Bijlage 2 b Minimummaten bebouwing (geldend in 1975)

Gebouwen en bouwwerken voor veredeling (nieuwbouw)

	Hoogte in m	Dakhel- ling in graden	Zijwand- hoogte in m	Lengte in m	Grondop- pervlak in m ²
Mestvarkensstal	5,5	20	2,2	70 1)	1.000 1)
Fokvarkensstal 6)	6,5	20	2,2	50 2)	650 2)
Mestkalverstal	4,5	15	2,2	50 3)	800 3)
Leghennenhok	4,5	20	2,2	70 4)	800 4)
Slachtkuikenhok	4	15	2	50 5)	2.750 5) (tot.opp.)
Krachtvoersilo	5	-	-	-	-
Mestsilo	3	-	-	-	-

1) Gebaseerd op 1.000 dieren.

2) " " 100 "

3) " " 400 "

4) " " 8.000 "

5) " " 50.000 "

6) Deze dient binnen een afstand van 20 m van de bedrijfswoning te kunnen worden gebouwd.

Gebouwen en bouwwerken voor tuinbouw (nieuwbouw)

	Hoogte in m	Dakhel- ling in graden	Zijwand- hoogte in m	Lengte in m	Grondop- pervlak in m ²
Schuur voor sorteren en bewaren van fruit en voor opslag van fruit	6,5	15	5,75	20	350
Groentenkas	3	25	2,2	60	3.000
Snijbloemenkas	5	25	3	60	2.000
Potplantenkas	3,5	25	2,6	60	500

N.B. De normen in deze bijlage zijn opgesteld met de inzichten van en in 1975. Deze zijn niet voor blijvend gebruik. Zij dienen regelmatig te worden herzien.

Bijlage 3. Percentage bedrijven naar de bouwmogelijkheden op hun bouwperceel

Bouw- moge- lijk- heid 1)	Agrarisch gebied					Agrarisch gebied van landenschappelijke waarde					Agrarisch gebied van grote landchap- pelijke waarde					Natuurgebied									
	A 2)	R 2)	V 2)	F 2)	G 2)	A	R	V	F	G	A	R	V	F	G	A	R	V	F	G					
1	37	7	23	55	62	37	15	3	18	44	17	12	4	5	15	20	-	-	8	8					
2.1	25	-	-	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
4.4	-	45	3	3	-	4	20	13	17	4	-	2	-	8	-	-	8	-	-	-					
4.6	38	48	28	42	37	50	64	25	64	50	83	86	82	87	73	55	67	-	35	35					
5.1	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
5.4	-	-	5	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
5.6	-	-	28	-	-	-	-	48	-	-	-	-	4	-	-	-	-	75	20	20					
6.4	0	0	9	0	0	-	-	6	-	-	-	-	10	-	10	-	-	-	-	-					
6.6	-	-	-	-	1	1	1	1	1	2	-	-	-	-	2	25	25	25	37	37					
To- taal	100					100					100					100					100				
aant.bedr.	6.625					2.818					422					422					51				

1) Zie voor de betekenis van deze cijfers blz. 22.

2) A = Akkerbouw; R = Rundveehouderij; V = Intensieve Veehouderij; F = Fruitteelt; G = Tuinbouw onder Glas.

Bijlage 4. Indeling van de oppervlakte cultuurgrond met voorschriften t.a.v. het grondgebruik

Bestemmingsgroep		Oppervlakte cultuurgrond (in ha) met voorschriften					
		waarop					
		uitsluitend be- paalde werkzaam- heden niet zijn toe- gestaan	geen of meer produktietakken alleen bij uitzondering zijn toegestaan 1)	niet zijn toegestaan en alle werkzaamheden wel/niet zijn toegestaan	wel niet	wel niet	
totaal		1	2	3	4	5	6
I	Agrarisch gebied	690	690	-	-	-	-
II	Agrarisch geb. van landschapp. waarde	1.673	525	786	-	270	92
III	Agr. geb. van grote landschapp. waarde	3.275	750	-	-	420	2.105
IV	Natuurgebied	1.753	142	627	350	120	514
Totaal		7.391	2.107	1.413	350	810	2.711

1) D.w.z. indien en voor zover aanwezig bij de ter visie legging of het van kracht worden van het (ontwerp-)plan.

Bijlage 5. (Combinaties van) werkzaamheden waarvoor een aanlegvergunning is vereist

Bestemmings- groep	Opp.c.gr. (ha)	Aard van de werkzaamheden 1)									
		20	21	22	23	24	30	31	32	33	34
I Agrarisch gebied	615							x			
	20							x		x	x
	55						x	x	x	x	x
Sub-totaal	690										
II Agrarisch gebied van landschap- pelijke waarde	268							x			
	85							x		x	x
	11						x	x	x	x	x
	161	x	x	x							
	92		x		x	x					
Sub-totaal	617										
III Agrarisch gebied van grote land- schappelijke waarde	20							x			
	12									x	x
	509	x	x								
	2.301	x	x	x							
	13	x			x	x					
Sub-totaal	2.855										
IV Natuurgebied	803							x			
	20							x		x	x
	50							x	x	x	x
	47						x	x	x	x	x
	19	x	x								
	39		x		x						
	28		x		x	x					
Sub-totaal	1.006										
Totaal	5.168										

1) Zie voor de betekenis van de nummers 20 t/m 24 en 30 t/m 34 bijlage 1c.

Bijlage 6. Oppervlakte cultuurgrond met voorschriften t.a.v. de verandering van de cultuurtechnische productieomstandigheden

Gemeente / provincie	Oppervlakte cultuurgrond (in ha) in de bestemmingsgroep 1)							
	A.G.		A.G.L.W.		A.G.G.L.W.		N.G.	
	totaal	met voor-schrij-ten	totaal	met voor-schrij-ten	totaal	met voor-schrij-ten	totaal	met voor-schrij-ten
1	28	28	161	161	2.301	2.301	-	-
2	1.103	-	-	-	-	-	-	-
3	10.580	-	2.201	2.201	-	-	397	397
4	-	-	-	-	1.320	1.320	-	-
Gron.	11.711	28	2.362	2.362	3.621	3.621	397	397
1	2.350	-	5.140	5.140	-	-	70	70
2	5.400	-	-	-	-	-	-	-
3	2.940	-	-	-	-	-	-	-
4	3.400	-	-	-	-	-	-	-
5	4.190	-	2.190	2.190	-	-	-	-
Fr.	18.280	-	7.330	7.330	-	-	70	70
1	1.093	28	-	-	509	509	-	-
2	1.993	-	1.272	1.272	74	74	-	-
3	529	529	474	474	230	230	10	10
4	1.943	55	357	357	-	-	47	47
5	3.094	80	1.043	600	68	68	-	-
6	2.400	-	900	900	-	-	19	19
Dr.	11.052	692	4.046	3.603	881	881	76	76
1	1.485	60	4.210	630	330	240	220	220
2	2.815	-	2.605	100	275	55	110	110
3	1.850	-	1.415	1.415	-	-	180	180
4	7.940	205	2.180	2.180	-	-	473	473
5	4.592	-	1.819	1.819	-	-	180	180
6	2.476	220	1.457	1.457	3.683	2.683	110	110
7	5.380	-	320	90	-	-	120	120
Ov.	26.538	485	14.006	7.691	3.288	2.978	1.393	1.393
1	3.284	-	2.256	-	226	-	-	-
2	108	-	786	786	-	-	-	-
3	2.118	2.118	199	199	37	37	-	-
4	6.630	6.630	2.110	2.110	-	-	-	-
5	1.205	-	92	92	13	13	28	28
6	3.231	-	270	270	110	110	-	-
7	1.760	-	100	100	310	310	39	39
Gld.	18.336	8.748	5.813	3.557	696	470	67	67
N.O. Ned.	85.917	9.953	33.557	24.543	8.486	7.950	2.003	2.003

1) A.G. = agrarisch gebied
A.G.L.W. = agrarisch gebied van landschappelijke waarde

A.G.G.L.W. = agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde
N.G. = natuurgebied.

Bijlage 7. Voorschriften ten aanzien van verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden in het agrarisch gebied

	Oppervlakte cultgr. (ha)	Mate van beperking 1) voor de werkzaamheden 2)															E.W. 3)
		40	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	
Grond zonder beperkende voorschriften	75.964 80 205 Subtotaal												6.4			6.4	1 1 1
Grond met be- perkende voor- schriften	28																2.4
	200	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4		4.4							4.4
	2.118				6.4	6.4	6.4	6.4									4.4
	6.630				6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			4.4
	28																5.4
Subtotaal	55																5.4
	60	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4
	20				6.4	6.4	6.4			6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			6.4
	529	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			6.4
	9.668																6.4
Totaal	85.917																
Aantal gemeenten		1	2	4	4	5	5	4	1	4	4	4	3	3	1	1	

1) Zie voor de betekenis van de cijfers voor de mate van beperking blz. 22.

2) Zie voor de betekenis van de nummers 40 t/m 55 bijlage 1c.

3) Eindwaardering van de combinatie van werkzaamheden.

Bijlage 8. Voorschriften ten aanzien van verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden in het agrarisch gebied van landenschappelijke waarde

Oppervlakte cult.gr. (ha)		Mate van beperking 1) voor de werkzaamheden 2)																E.W. 3)	
		40	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55			
Grond zonder beperkende voorschriften	9.014																	1	
	57																	6.4	
	60																	6.4	
	9.131																	1	
	1.557							6.4										2.4	
	1.415	6.4			6.4	6.4	6.4				6.4	6.4		6.4				4.4	
	2.150	6.4			6.4			6.4	6.4	6.4				6.4				4.4	
	30	6.4			6.4			6.4	6.4	6.4				6.4	6.4			4.4	
	199				6.4	6.4	6.4	6.4		6.6								4.4	
	2.110				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			4.4	
Grond met beperkende voorschriften	92				6.4	6.4	6.4	6.4	6.6	6.6				6.6				4.4	
	270				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4								4.4	
	161	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4				6.4	
	2.168				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4				6.4	
	33				6.4													6.4	
	5.140	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4						6.4	
	2.190	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			6.4	
	1.272				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			6.4	
	474				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			6.4	
	346				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4			6.4	
Subtotaal	11				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	961				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	76				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	39				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	900	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	20				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	100				6.4				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	1.679	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	140	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
	786				6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4		6.4	
Subtotaal	107				6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6		6.6	
	24.426																		
Totaal	33.557																		
Aantal gemeenten		7	8	14	15	17	18	22	14	20	16	16	7	10	2			2	

1) Zie voor de betekenis van de cijfers blz. 22.
2) Zie voor de betekenis van de nummers 40 t/m 55 bijlage 1c.
3) Eindwaardering van de combinatie van werkzaamheden.

Bijlage 9. Voorschriften ten aanzien van verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden in het agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde

Oppervlakte cult.gr. (ha)		Mate van beperking 1) voor de werkzaamheden 2)																E.W. 3)
		40	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55		
Grond zonder beperkende voorschriften	536																	1
	25				6.4	6.4	6.4	6.4		6.6								4.4
	20	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4		4.4								4.4
	2.663	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6		4.4								4.6
	2.301	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
Grond met beperkende voorschriften	308	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	74	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	13	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.6	5.6							6.4
	230	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	1.320	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	509	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	55	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	12	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	310	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
	110	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
Subtotaal		7.950																
Totaal		8.486																
Aantal gemeenten		2	4	13	6	12	11	12	7	12	7	9	5	11				

1) Zie voor de betekenis van de cijfers blz. 22.

2) Zie voor de betekenis van de nummers 40 t/m 55 bijlage 1c.

3) Eindwaardering van de combinatie van werkzaamheden.

Bijlage 10. Voorschriften ten aanzien van verandering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden in het natuur-
gebied

Oppervlakte cult.-gr. (ha)	Mate van beperking 1) voor de werkzaamheden 2)															E.N. 3)
	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55
473	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
110	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
26	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
21	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
70	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
199	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
180	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
340	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
397	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
39	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
28	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
10	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
110	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
Totaal	2.003															
Aantal gemeenten	6	1	8	13	10	12	12	14	10	14	12	12	6	12	1	

1) Zie voor de betekenis van de cijfers blz. 22.

2) Zie voor de betekenis van de nummers 40 t/m 55 bijlage 1c.

3) Eindwaardering van de combinatie van werkzaamheden.

Bijlage 11. Oppervlakte cultuurground (in %) met voorschriften ten aanzien van de afzonderlijke werkzaamheden de cultuur-technische productieomstandigheden betreffende (per bestemmingsgroep)

Bestem- mings- groep 1)	Oppervlakte cultuurgrond (in ha)	Percentage cultuurgrond 2) met voorschriften t.a.v. de werkzaamheden 3)															
		40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55
A.G.	85.917	0,0	-	0,0	1,0	10,3	11,1	11,1	10,9	0,0	8,6	8,4	8,0	8,4	0,0	0,0	-
A.G.L.W.	33.557	38,1	-	33,5	49,5	58,6	60,5	61,3	72,2	38,8	63,9	66,1	64,2	16,1	26,5	0,0	0,6
A.G.G.L.W.	8.486	27,3	-	31,0	93,3	14,7	92,8	91,6	92,0	47,9	92,2	55,8	56,0	20,2	60,9	-	-
N.G.	2.003	47,1	1,0	64,1	75,1	67,4	69,6	69,6	98,7	81,8	98,7	87,8	69,6	52,9	73,4	2,3	-

1) A.G. = agrarisch gebied
 A.G.L.W. = agrarisch gebied van
 landschappelijke waarde
 N.G. = grote landschappelijke waarde
 = natuurgebied

2) Van de totale oppervlakte cultuurground in de betreffende bestemmingsgroep.

3) Zie voor de betekenis van de nummers 40 t/m 55 bijlage 1c.

Bijlage 12. Gemeenten met "hadere eisen" t.a.v. bouwwerken voor de aangekruiste produktietakken in de onderscheiden bestemmingsgroepen

Volg-nummer	Bestemmingsgroep									
	Agrarisch gebied					Agr. gebied van land- sch. waarde				
	Agr. gebied van land- sch. waarde					Agr. geb. van grote land- sch. waarde				
aan- tal	aan- tal					aan- tal				
	A	R	V	F	T	A	R	V	F	T
1	13	x	x	x	x	-	-	-	-	-
2	11	x	-	-	-	-	-	-	-	-
3	530	x	x	x	x	-	-	-	-	-
4	75	x	x	x	x	272	x	x	x	x
5	220	x	x	x	x	-	-	-	-	-
6	72	x	x	x	x	-	-	-	-	-
7	118	x	x	x	x	162	x	x	x	x
8	71	x	x	x	x	-	-	-	-	-
9	142	x	x	x	x	84	x	x	x	x
10	37	x	x	x	x	31	x	x	x	x
11	-	-	-	-	-	32	x	x	x	x
12	189	x	x	x	x	67	x	x	x	x
13	124	x	x	x	x	329	x	x	x	x
14	209	x	x	x	x	359	x	x	x	x
15	200	x	x	x	x	209	x	x	x	x
16	629	x	x	x	x	164	x	x	x	x
17	-	-	-	-	-	158	x	x	x	x
18	318	x	-	-	-	290	x	x	x	x
19	-	-	-	-	-	187	x	x	x	x
20	18	x	x	x	x	41	x	x	x	x
21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	465	x	x	x	x	-	-	-	-	-
23	-	-	-	-	-	13	x	x	x	x
Totaal	3.441	-	-	-	-	2.108	x	x	x	x
						367	-	-	-	-
						28	-	-	-	-
						133	-	-	-	-

F = Fruitteelt

T = Tuinbouw open grond

G = Glastuinbouw (kassen)

1) A = Akkerbouw

R = Rundveehouderij

V = Intensieve Veehouderij

Bijslage 13. Percentage van de oppervlakte cultuurgrond per bestemmingsgroep met de daarin liggende bedrijven, waarvoor beperkende voorschriften gelden naar de aard van de voorschriften en de waardering 1) van de beperking met betrekking tot de rundveehouderij, zonder rekening te houden met de bouw van torensilo's

Produk- tie- omstan- dig- heden	Grond- ge- bruik	Agrarisch gebied (I)						Agr. gebied van landsch. waarde (II)						Agr. geb. van grote landsch. waarde (III)						Natuur- gebied (IV)						Gebieden I t/m IV						
		Bouwen						Bouwen						Bouwen						Bouwen						Bouwen						
		1	2	4	6	1	2	4	6	1	2	4	6	1	2	4	6	1	2	4	6	1	2	4	6							
1	1	6	32	50	1	-	18	8	1	-	4	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	26	35	1	-	-	-	-
1	2	-	0	0	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-
1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	1	-	-	0	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	1	2	8	0	-	-	6	11	1	-	-	32	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7	5	0	-	-	-	-
4	2	0	-	0	0	-	-	0	0	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	-	-	-	-	-
4	4	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
4	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	1	-	1	-	-	-	14	33	2	-	6	16	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	9	1	-	-	-	-
6	2	-	-	-	-	-	0	0	0	-	6	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0	-	-	-	-
6	4	0	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	0	2	-	-	-	-
6	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale oppervlakte		100						100						100						100						100						

1) Zie voor de betekenis van de waarderingscijfers blz. 20.

Bijlage 14

Enkele publikaties m.b.t. de gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied

- A. van Driel en J. van Vliet
Wetgeving Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Uitg. Samson - Alphen a.d. Rijn/Vuga - Den Haag 4^e dr. 1974.
- P. Nijhof (eindred.)
Bestemmingsplannen Buitengebied
Sectie Planologische Juristen van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NIROV - Publ. nr. 2, Den Haag, januari 1977.
- J.W. van Zundert
De aanlegvergunning
Sectie Planologische Juristen van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NIROV - Publ. nr. 1, Den Haag, maart 1976.
- J.G. Bongers
Het aanlegvergunningstelsel in de landbouw
De Pacht 36 nr. 11, november 1976.