Vrijkomende agrarische bebouwing goed besteed

Een onderzoek naar de werking en optimalisering van het beleid in Brabant

Vrijkomende agrarische bebouwing goed besteed

Een onderzoek naar de werking en optimalisering van het beleid in Brabant

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Planologie

Auteur:
Elze van den Berselaar

Correspondentieadres:
elzevdberselaar@live.nl
Bosscheweg 44
5275 HC Den Dungen

Studentnummer 4089472

Begeleidster:
Dr. T. Stav

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Samenvatting 4
1. Inleiding 6
1.1 Projectkader 6
1.2 Doelstelling 7
1.3 Vraagstelling 7
1.4 Relevantie van het onderzoek 8
1.5 Leeswijzer 11
2. Agrarische bebouwing en ruimtelijke ordening 12
2.1 Agrarische sector in Nederland 12
2.2 Agrarische bebouwing 14
2.3 Functiewijziging 17
2.4 Wetgeving landelijk gebied 19
2.5 Effecten van functiewijziging 22
2.6 Conclusie: Agrarische sector en wijziging van functie 25
3. Theoretisch en methodologisch kader 26
3.1 Theoretisch kader 26
3.2 Centrale begrippen 29
3.3 Onderzoeksstrategieën 30
3.4 Onderzoeksbenadering 31
3.5 Onderzoeksmateriaal 33
3.6 Conceptueel model 34
3.7 Conclusie: te gebruiken theorie en methoden 35
4. Beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing 36
4.1 Rijksbeleid 36
4.2 Provinciaal beleid, Noord-Brabant 40
4.3 Gemeentelijk beleid 43
4.4 Conclusie: provinciaal beleid 45
5. Opstellen en operationaliseren van criteria 46
5.1 De voorbereiding van het evaluatieonderzoek 46
5.2 De actoren en hun belangen 47
5.3 Systematisch beschrijven van het beleid en het beleidsveld 50
5.4 Conclusie: te hanteren criteria 51
6. Beleid in Landerd 53
6.1 Kennismaking met de gemeente Landerd 53
6.2 Beschrijving van het beleid in Landerd 55
6.3 Het beleid in de praktijk 57
6.4 Conclusie: Landerd 59
7. Beleid in Steenbergen 60
7.1 Kennismaking met de gemeente Steenbergen 60
7.2 Beschrijving van het beleid in Steenbergen 62
7.3 Het beleid in de praktijk 64
7.4 Conclusie: Steenbergen 66
8. Beleid in Alphen-Chaam 67
8.1 Kennismaking met de gemeente Alphen-Chaam 67
8.2 Beschrijving van het beleid in de gemeente Alphen-Chaam 69
8.3 Het beleid in de praktijk 71
8.4 Conclusie: Alphen-Chaam 73
9. Onderzoeksresultaten in relatie tot het provinciaal beleid 74
9.1 Doelbereiking 74
9.2 Het vaststellen van de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking (effectiviteit) 78
9.3 Het verklaren van de effectiviteit van het beleid 80
10. Conclusies en aanbevelingen 83
Reflectie 89
Literatuurlijst 90
Bijlage (n) 97
Lijst geïnterviewde personen 97

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de Master Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Het onderzoek betreft het beleid welke invloed heeft op de functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing in Brabant. Het betreft een actueel onderwerp dat de laatste jaren voor veel nieuw beleid en tot aanpassingen van het bestaande beleid heeft geleid. De vrijkomende bebouwing zal de komende jaren niet afnemen door de op handen zijnde schaalvergroting in de agrarische sector en het ruimtelijke gezien niet passen hiervan op alle locaties. Daarnaast komt de keuze van dit onderwerp voort uit mijn interesse in het landelijk gebied en de agrarische sector. Over het combineren van de verschillende functies in het landelijk gebied is veel discussie. Het is niet de bedoeling dat de nieuwe functies negatieve effecten geven voor omliggende functies. De vraag naar functies sluit echter niet altijd aan op de mogelijkheden binnen een goede ruimtelijke ordening.

In de wetenschappelijke literatuur is voldoende informatie te vinden over de ontwikkelingen binnen de agrarische sector en in het landelijk gebied. Ook specifiek voor vrijkomende bebouwing ontwikkelt beleid komt voorbij. Echter is ook beleid opgesteld dat niet rechtstreeks de bedoeling heeft gehad een functie of ander doel voor vrijkomende agrarische bebouwing te vinden. In dit onderzoek heb ik geprobeerd ook de neveneffecten van dergelijk beleid mee te nemen zodat een zo compleet mogelijk beeld ontstaat.

Het uitvoeren van dit onderzoek in combinatie met mijn werk is niet altijd even vlot verlopen. Het schrijven van deze scriptie is nogal eens blijven liggen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de in eerste instantie opgestelde planning niet gehaald is. Desondanks heeft Dr. Tamy Stav en in het beginstadium dr. Linda Carton het geduld gehad het uiteindelijke resultaat af te wachten. Rest mij dan ook niets anders dan een woord van dank te richten aan mijn begeleidster, mevrouw Dr. Tamy Stav en Linda Carton, en degene die ik heb mogen interviewen en mij in hun kennis, kunde en informatie hebben laten delen.

Den Dungen, september 2013

Elze van den Berselaar

Samenvatting

In de afgelopen tien jaren is het aantal bedrijven in de agrarische sector met een kwart afgenomen, sinds 1970 zelfs met 45%. Bedrijven die niet de mogelijkheid hebben om te vergroten en te specialiseren kiezen voor verbreding of beëindigen het bedrijf. Verwacht wordt dat deze ontwikkeling de komende decennia aanhoudt. De agrarische sector is desondanks nog steeds de drager van het landelijk gebied welke door voornoemde economische, politieke en maatschappelijke structuren aan verandering onderhevig is (Van Kempen, 2007). Hierdoor neemt de traditionele functie van de agrarische sector af waardoor meer en meer nevenactiviteiten plaatsvinden. Eerder voorzagen deze in de persoonlijke woonbehoefte van agrarische ondernemers welke door het uitblijven van opvolgers de bedrijfsactiviteiten hebben gestaakt. Op dit moment vermindert het aantal actieve bedrijven echter sneller en betreft het ook ondernemers welke economisch gezien nog niet de mogelijkheid hebben om de arbeidsmarkt te verlaten. Voor veel van deze vrijkomende agrarische bebouwing is het lastig een passende benutting te vinden. (Wijnen et al., 2000) Temeer omdat het volgens het ruimtelijke ordeningsbeleid niet toegestaan is de gebouwen en gronden te gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan. Indien de bestemming aangepast wordt kan dit beperkingen opleveren voor de nabijgelegen agrarische functies welke wél behouden dienen te worden. Dit leidt tot leegstaande gebouwen en tenslotte tot verrommeling van het landschap doordat niet meer geïnvesteerd wordt in onderhoud en vernieuwing. Door de overheid is beleid opgesteld dat bij kan dragen aan oplossingen voor de verrommeling en behoud van het platteland. Voorbeelden hiervan zijn de ruimte-voor-ruimte regeling, plattelandswoningen en andere mogelijkheden tot functiewijziging. Daarnaast zijn enkele regelingen opgesteld (geweest) op basis van financiële bijdragen door de overheid.

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt: *Het doel van dit onderzoek is het evalueren van het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing om hiermee mogelijk bij te dragen aan de optimalisatie van het beleid.* Om deze opgestelde doelstelling te bereiken is de volgende hoofdvraag opgesteld: *Hoe en hoe effectief werkt het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en op welke punten kan het beleid eventueel geoptimaliseerd worden?* Gemeenten zoeken naar nieuwe economische dragers van het landelijk gebied, ondernemers naar goedkope alternatieven voor bedrijventerreinen. Burgers zijn op zoek naar rust en ruimte om te wonen. Om ervoor te zorgen dat functies elkaar geen overlast bezorgen zijn wetten opgesteld om te voorkomen dat niet passende functies naast elkaar gerealiseerd worden. In de praktijk blijkt echter dat nieuwe functies toch voor beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische functies kunnen leiden. Met het realiseren van nieuwe functies in het buitengebied wordt dan ook terughoudend omgegaan. Hierdoor blijft vrijkomende agrarische bebouwing leeg staan wat leidt tot verrommeling van het landelijk gebied.

In dit onderzoek wordt het stappenschema van Bressers aangehouden voor de evaluatie van beleidseffecten omdat deze een heldere uitvoering beschrijft en in de wetenschappelijke literatuur al diep geworteld zit. Het stappenschema is als volgt opgebouwd:

- *De voorbereiding van het evaluatieonderzoek;*
- *Het systematisch beschrijven van het beleid en het beleidsveld;*
- *Het bepalen in hoeverre aan de gestelde criteria wordt voldaan (doelbereiking);*
- *Het vaststellen van de bijdragen van het beleid aan de doelbereiking (effectiviteit);*
- *Het verklaren van de effectiviteit van het beleid.*

De criteria worden niet volgens de traditionele wijze vooraf opgesteld maar tijdens het onderzoek naar aanleiding van de verschillende belangen die spelen bij de actoren. De vierde stap gaat in op de doelbereiking van het beleid. De verklaring van de effectiviteit die volgt gaat daarmee vanzelfsprekend in op de verschillende betekenissen die aan het beleid worden gegeven. Van hieruit kan beleid worden ontwikkeld en geoptimaliseerd. Om de stappen te doorlopen wordt in dit

onderzoek gekozen voor een diepgaand kwalitatief onderzoek dat zowel een empirisch gedeelte als een bron in bureauonderzoek heeft. De eerste stap uit het stappenshema is in de inleiding en het theoretisch kader uitgewerkt. Het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing is conform de tweede stap uit het stappenschema van Bressers geanalyseerd. Het gaat hierbij zowel om beleid waar vrijkomende bebouwing in de hoofddoelstelling is opgenomen als beleid en/of instrumenten waar verwacht wordt dat de neveneffecten betrekking hebben op vrijkomende agrarische bebouwing. Van het inmiddels vervallen beleid wordt in het onderzoek meegenomen de beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' en de reconstructieplannen. Het vigerende beleid dat interessant is voor dit onderzoek betreft de Verordening ruimte, de beleidsregel 'Ruimte voor ruimte 2006', de regeling beëindiging intensieve veehouderijen en de regeling beëindiging veehouderijtakken. Niet direct is van toepassing de 'Structuurvisie Ruimtelijke Ordening'. Hoewel nog maar korte tijd in werking wordt tevens in het onderzoek meegenomen de wetswijziging in het kader van de plattelandswoningen. Dit beleid en deze beleidsinstrumenten werken door in de gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen. De doorwerking hiervan zal met de analyse van de gemeenten nader bekeken worden.

De drie laatste stappen uit het stappenschema hebben enigszins een overlap. De benodigde informatie is verzameld middels interviews, literatuur en reeds eerder uitgevoerde beleidsevaluaties door of in opdracht van overheden. De gesubsidieerde bedrijfsbeëindiging levert evenals het 'voor wat hoort wat' principe direct een oplossing voor de vrijkomende bebouwing, deze wordt immers gesloopt. Het oorspronkelijke doel om veehouderijen weg te halen uit de buurt van natuur en wonen is indirect geslaagd. Hier zijn grote winsten geboekt. Naast het feit dat de regelingen zeer effectief zijn, leveren ze de stoppende ondernemers geen kapitaalverlies op en is de doorlooptijd in de meeste situaties acceptabel. In de provincies waar, zoals in Noord-Brabant, naast vergoeding voor de in te trekken fosfaatrechten, een vergoeding gegeven werd voor de sloop van de gebouwen is de regeling vaker toegepast. Van de regeling voor BIO-woningen kon maar kort gebruik gemaakt worden. Desondanks is een flinke financiële bijdrage geleverd aan de kwaliteitsverbetering van het landschap. Gebleken is dat het beleid extra mogelijkheden biedt maar de knelpunten in het landelijk gebied buiten bebouwingsconcentraties niet wegneemt. In de praktijk blijkt dat de strenge eisen aan de landschappelijke inpassing en kwaliteitsverbetering ontwikkelingen financieel niet uitvoerbaar maken terwijl er met de ontwikkeling zelf en een passende landschappelijke inpassing al veel kwaliteitswinst te behalen valt. De wetswijziging in het kader van de plattelandswoningen is nog maar kort in werking waardoor nog geen resultaten te zien zijn. Belangrijke aspecten waarop functiewijzigingen vastlopen, blijken de mate van zekerheid, financiële haalbaarheid en doorlooptijd van de procedures. Daarnaast voldoet de bestaande bebouwing vaak niet voor de gewenste functie en zijn de mogelijkheden niet bekend. De herbouwmogelijkheden zijn zeer beperkt. Mede door de verschillende belangen die er spelen is het creëren van draagvlak voor een gewenste ontwikkeling van belang. Op dat moment kan maatwerk een oplossing bieden.

Hoe en hoe effectief werkt het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en op welke punten kan het beleid eventueel geoptimaliseerd worden?
Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het beleid waarmee directe vergoedingen geboden worden het meest effectief is. De ruimte-voor-ruimteregelingen en sloopregelingen hebben veel bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van het landschap. Dit vraagt echter wel om handhaving van de gesloten overeenkomst. De mogelijkheden binnen het provinciaal beleid zijn ruim maar voor specifieke situaties vaak niet toepasbaar. De communicatie tussen overheden onderling en tussen overheden en initiatiefnemers laat te wensen over. Dit leidt tot onwetendheid met betrekking tot de mogelijkheden binnen het beleid. Om in de toekomst vrijkomende agrarische bebouwing een nieuwe functie te geven zonder daar rechtstreeks of indirect financiële vergoeding te geven blijkt maatwerk noodzakelijk.

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt het ruimtelijk vraagstuk geschetst aan de hand van een projectkader waarin kort de aanleiding en situatie rondom vrijkomende agrarische bebouwing wordt weergegeven. Het te behalen doel wordt vervolgens uitgewerkt door middel van het opstellen van de vraagstelling. Ook wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek. Als laatste volgt de leeswijzer.

1.1 Projectkader

In de afgelopen tien jaren is het aantal bedrijven in de agrarische sector met een kwart afgenomen, sinds 1970 zelfs met 45%, zie tabel 1. Deze afname heeft voornamelijk plaatsgevonden onder de niet-grondgebonden bedrijven. Naast afname in het aantal bedrijven neemt ook het aandeel gemengde bedrijven af, ingezet wordt op specialisatie en schaalvergroting. (Berkhout & Van Bruchem, 2011; Wijnen et al.,2000) De mogelijkheden hierin worden echter beperkt door het beleid in de veehouderijsector en de akkerbouw op zowel provinciaal, nationaal als EU niveau, waaronder voornamelijk het milieubeleid en het onttrekken van grond aan de landbouw ten behoeve van andere functies als natuur en recreatie. De expansie- en ontwikkelingsmogelijkheden nemen hierdoor af terwijl schaalvergroting, modernisering en ontwikkelingsmogelijkheden nodig zijn om de concurrentiekracht te behouden. Het beperkende beleid heeft geleid tot het doen van grote milieu- en welzijnsinvesteringen waardoor de concurrentiekracht afneemt en schaalvergroting moeilijk realiseerbaar is door de beperkte financiële middelen. Het is een vicieuze cirkel. Het blijkt dat door schaalvergroting de bedrijven een betere rentabiliteit hebben dan kleinere bedrijven (Van der Meulen et al., 2011). De bedrijven die deze mogelijkheden niet hebben zijn in de toekomst niet rendabel meer en overname zal uitblijven. De ondernemers zijn soms genoodzaakt het bedrijf te staken. Bovendien worden in sommige gebieden de uitbreiding en handhaving van de veehouderijsector uitgesloten door de te ontwikkelen en te behouden natuurfuncties. (Wijnen et al., 2000) De agrarische sector is desondanks nog steeds de drager van het landelijk gebied welke door voornoemde economische, politieke en maatschappelijke structuren aan verandering onderhevig is (Van Kempen, 2007). Hierdoor neemt de traditionele functie van de agrarische sector af waardoor meer en meer nevenactiviteiten plaatsvinden.

Tabel 1: Land- en tuinbouwbedrijven naar bedrijfstype, 2000-2010 (Uit: Berkhout & Van Bruchem, 2011, p. 146, bewerkt)

Land- en tuinbouwbedrijven naar bedrijfstype, 2000-2010		
	Aantal bedrijven	
	2000	**2010**
Glastuinbouw- en champignonbedrijven	8.804	4.573
Opengrondstuinbouwbedrijven	10.489	7.450
Akkerbouwbedrijven	14.799	11.962
Melkveebedrijven	23.280	17.519
Overige graasdierbedrijven	20.208	19.073
Intensieve veehouderijbedrijven	12.058	7.911
Gecombineerde bedrijven	7.751	3.836
Land- en tuinbouwbedrijven totaal	**97.389**	**72.324**

Uit bovenstaande gegevens kan opgemaakt worden dat de laatste jaren veel agrarische bedrijfsgebouwen vrij gekomen zijn, zie tabel 1. Eerder voorzagen deze in de persoonlijke woonbehoefte van agrarische ondernemers welke door het uitblijven van opvolgers de bedrijfsactiviteiten hebben gestaakt. Op dit moment vermindert het aantal actieve bedrijven echter

sneller en betreft het ook ondernemers welke economisch gezien nog niet de mogelijkheid hebben om de arbeidsmarkt te verlaten.

Voor veel van deze vrijkomende agrarische bebouwing is het lastig een passende benutting te vinden. (Wijnen et al., 2000) Temeer omdat het volgens het ruimtelijke ordeningsbeleid niet toegestaan is de gebouwen en gronden te gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan. Indien de bestemming aanpast wordt kan dit beperkingen opleveren voor de nabij gelegen agrarische functies welke wél behouden dienen te worden. Dit leidt tot leegstaande gebouwen en tenslotte tot verrommeling van het landschap doordat niet meer geïnvesteerd wordt in onderhoud en vernieuwing. Daarnaast is tenslotte vraag naar ruimten in het buitengebied voor woon- en bedrijfsfuncties. (Blom & Groot, 2003; Wijnen et al., 2000)

In 1995 is de overheid voor het eerst concreet ingegaan op deze ontwikkelingen met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Structuur Schema Groene Ruimte. Deze zijn overigens nooit vastgesteld, maar hebben later aan de basis gestaan van de Nota Ruimte. Hierin worden uitspraken gedaan over de functieveranderingen van voormalig agrarische bebouwing om kapitaal vernietiging bij sloop te voorkomen. Aangegeven wordt dat vrijkomende bebouwing, mits goed inpasbaar, aangewend kan worden voor andere kleinschalige functies. De beleidslijn wordt in de Vijfde Nota gesplitst in de regeling Functieverandering Vrijkomende Agrarische Bebouwing en de Ruimte-voor-Ruimte regeling. Uitwerking van dit beleid wordt bij de provincies neergelegd. Verschillende rood-voor-rood regelingen vloeiden hieruit voort. Bovendien wordt al enkele jaren gesproken over 'plattelandswoningen'. Hoewel deze regeling nog niet is vastgesteld wordt hiermee gewerkt aan het tegengaan van de huidige en toekomstige verrommeling van het landschap. (Blom & Groot, 2003) Hiermee kunnen objecten rendabel gemaakt worden zonder directe subsidie door het Rijk. En dat is nu net de intentie in de huidige tijd van economische malaise. De doelen verwezenlijken zonder dat daarbij financiële middelen aan te pas komen. Het onderzoek wordt uitgevoerd naar beleid binnen de gemeente Noord-Brabant. Provincies hebben ieder hun eigen beleid waardoor een nationale analyse niet binnen het bereik van dit onderzoek past. Noord-Brabant wordt gekenmerkt door veel vrijkomende agrarische bebouwing waardoor het een interessante provincie vormt voor dit onderzoek.

1.2 Doelstelling

Uit het vooromschreven projectkader kan afgeleid worden dat de agrarische sector de laatste jaren en in grotere mate de komende jaren te maken krijgt met beëindiging van bedrijven op grote schaal waardoor veel agrarische bebouwing vrijkomt. Door de overheid is beleid opgesteld dat bij kan dragen aan oplossingen voor de verrommeling en behoud van het platteland. Voorbeelden hiervan zijn de ruimte-voor-ruimte regeling, plattelandswoningen en landgoederen. Daarnaast zijn enkele regelingen (geweest) op basis van financiële bijdragen door de overheid. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het doel van dit onderzoek is het evalueren van het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing om hiermee mogelijk bij te dragen aan de optimalisatie van het beleid.

1.3 Vraagstelling

Om de eerder opgestelde doelstelling te bereiken wordt een vraagstelling opgesteld. Deze vraagstelling bestaat uit een hoofdvraag en 4 deelvragen. Door de vragen te beantwoorden kan aan de doelstelling worden voldaan. De hoofdvraag luidt:

Hoe en hoe effectief werkt het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en op welke punten kan het beleid eventueel geoptimaliseerd worden?

Om deze vraag te beantwoorden zijn deelvragen opgesteld welke ieder een stukje van de puzzel vormen:

1) Vormt vrijkomende bebouwing een probleem binnen de ruimtelijke ordening en zo ja waarom en op welke aspecten?

2) Welk beleid is gevormd rondom vrijkomende agrarische bebouwing, wat is de werking en wat zijn de doelen en verwachte resultaten hiervan?

3) Welke resultaten zijn reeds bereikt met dit beleid, wat is hiervan de oorzaak? Kortom wat zijn de succes- en faalfactoren?

4) Op welke punten kan het beleid geoptimaliseerd worden?

1.4 Relevantie van het onderzoek

Maatschappelijke relevantie
Zoals eerder aangehaald is bebouwing een sociaal product dat de omgeving beïnvloedt en zich daarmee begeeft in de ruimtelijke ordening. De omgeving, het leefgebied, is één van de factoren welke de leefkwaliteit bepaalt. Daarom vinden bewoners de inrichting van dit leefgebied belangrijk. Door voornamelijk milieuwetgeving, natuurdoelen en de financiële situatie in de agrarische sector beëindigen ondernemers het bedrijf. Bijvoorbeeld omdat geen opvolger aanwezig is en/of de trend van schaalvergroting niet gevolgd kan worden. Dit leeft in de maatschappij. Van de ene kant winst op het gebied van milieu, natuur en gezondheid en de andere kant verlies van economische dragers, voedselproductie en behoud van het landelijk gebied. De hieruit voortvloeiende leegstaande gebouwen is voor de leefomgeving een negatief aspect. Ruimte is schaars in Nederland en daar wordt geen plaats geacht voor verrommeling, dit verslechtert immers de leefomgeving van de maatschappij. In hoofdstuk 2 van dit onderzoek komt naar voren dat wordt gezocht naar nieuwe economische dragers in het landelijk gebied om dit gebied samen met de agrarische sector te onderhouden. De vrijkomende agrarische bebouwing kan mogelijkheden bieden voor deze nieuwe functies. In dat hoofdstuk komt echter ook duidelijk naar voren dat gezien de schaarse ruimte in Nederland er diverse wet- en regelgeving is opgesteld om de nieuwe functies geen beperking te laten zijn voor de agrarische sector. Daarnaast kunnen, met name bedrijvigheid, leiden tot een toename van verkeersbewegingen. Dit is niet gewenst in verband met geluid en milieubelasting. Hiervoor worden dan ook voorwaarden gesteld. (Blom en Groot (2003). Echter met de opgestelde wet- en regelgeving kan de agrarische sector nog niet gerust zijn op de bezwaarmogelijkheden uit de omgeving (interview gemeenten Alphen-Chaam en Landerd). Verrommeling en verstening van het landelijk gebied is niet gewenst. Aan mogelijkheden die gegeven worden aan nieuwe bestemmingen in het gebied zijn dan ook veelal voorwaarden verbonden om aan de andere zijde het landschap te verbeteren zodat er totaal gezien geen verslechtering of zelfs verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ontstaat. (Reinhard & Silvis, 2007)

Hoewel de economische groei en de werkgelegenheid enigszins achter zijn gebleven op het stedelijk gebied is het aandeel van het landelijk gebied in de economie in 2002 ongeveer 20%. Echter met grote regionale verschillen. (Vader & Leneman, 2006, Terluin et al., 2005) Het LEI (2008) noemt de bijdrage van het totale agrocomplex op de Nederlandse economie in 2005 met 9,4%. Interessant voor dit onderzoek is te weten dat in 1992 de agrarische ondernemers, waaronder ook agrarische loonwerkers begrepen, de beroepsgroepenlijst op het platteland aanvoerden. In 2003 echter is de

eerste positie overgenomen door de zakelijke dienstverlening. (Steenbekkers et al., 2006) Van der Vaart heeft in 1999 de invloed van voornoemde ontwikkeling op de bebouwing onderzocht en geconcludeerd dat omschakeling naar niet-agrarische bedrijvigheid meer aanpassingen vraagt dan een woonbestemming. Toch blijft in 50% van de gevallen het karakter van de gebouwen en daarmee het agrarisch erfgoed, bewaard. Dit betekent echter wel dat nog steeds 50% van het erfgoed verloren gaat. Afhankelijk van de nieuwe functie zullen wijzigingen aan het object of de locatie nodig zijn om het functioneel te maken, echter biedt het wel de mogelijkheid om sloop te voorkomen. Om de waardevolle aspecten te behouden zal de gemeente doorgaans voorwaarden aan het nieuwe gebruik stellen. Op deze manier kunnen waardevolle doorkijken naar het landschap of bebouwingslinten behouden of zelfs versterkt worden. Soms zorgt hergebruik dus juist voor het bewaard blijven van het erfgoed dat op deze manier veilig gesteld kan worden voor de toekomst. (Vader & Leneman, 2006) Daarnaast treffen de nieuwe ondernemers vaak maatregelen, al dan niet op aanwijzing van de gemeenten, om het niet-agrarische bedrijf in het landschap in te passen (Daalhuizen, 2004).

Overigens komt niet alle bebouwing van opgeheven bedrijven vrij, 50% blijft bewoond door de voormalige ondernemer, een ander gedeelte wordt gesloopt. De grond blijft in ieder geval vrijwel altijd in agrarisch gebruik. Over het algemeen kan gesteld worden dat vrijkomende bedrijven op goed bereikbare locaties nabij stedelijk gebied vaker worden hergebruikt. (Vader & Leneman, 2006)

Ongeveer 55% van het landoppervlak in Nederland heeft een agrarische bestemming. Daarnaast is bijna 12% bos en natuurterrein. De maatschappij heeft dan ook direct ofwel indirect belang bij het behoud van dit gebied en dus bij dit onderzoek. De overheid is jaren geleden al begonnen met het zoeken naar oplossingen en het stellen van beleid. Echter is het wel van belang dat dit beleid het beoogde doel bewerkstelligt en eventueel aangepast of geoptimaliseerd wordt. Vandaar dit onderzoek.

Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur worden verschillende onderzoeken direct of indirect gewijd aan vrijkomende agrarische bebouwing. Zo gaan Blom en Groot (2003) in op de functieverandering van agrarische bebouwing naar wonen in het buitengebied. Hierin wordt per provincie de vraag en het aanbod geanalyseerd evenals de doorwerking van het nationaal beleid naar de provincies. Uit het rapport blijkt dat onderzoek naar de provinciale aanpak niet voldoende is en vervolgonderzoek op gemeentelijk niveau noodzakelijk is. In het onderzoek van Blom en Groot (2003) wordt dus niet gekeken op gemeentelijk niveau. Onderliggend onderzoek is derhalve vernieuwend omdat hierin wel onderzoek gedaan wordt naar het toepassen van het beleid binnen gemeenten. Interessante vraag in het onderzoek van Blom en Groot is of meer beleidsruimte bij gemeenten de ruimtelijke kwaliteit ten goede komt. Ook dit aspect zal in onderliggend onderzoek terugkomen waardoor het een aanvulling vormt op het onderzoek van Blom en Groot.
Het onderzoek 'Woonfuncties voor vrijkomende agrarische bedrijven' van Wijnen et al. (2000) gaat in op de vraag en het aanbod van vrijkomende agrarische bedrijven. Hierbij wordt echter niet ingegaan op de mogelijkheden binnen het beleid. Het onderzoek geeft dan ook geen antwoord op de vraag of het wel mogelijk en wenselijk is dat op de vraag naar vrijkomende agrarische bebouwing wordt aangesloten. Onderliggend onderzoek kan in dit opzicht dan ook bijdragen aan de wetenschap doordat het beleid wordt geanalyseerd en geëvalueerd. Onderliggend onderzoek bouwt voort op het onderzoek van Van Wijnen et al. waardoor een nog beter beeld zal ontstaan van de situatie met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing.

De succes- en faalfactoren en de daarmee samenhangende mogelijkheden voor de agrarische ondernemers worden in kaart gebracht door een student sociale geografie (Van Kempen, 2007) in de masterscriptie 'Hergebruik voormalige agrarische bedrijfsgebouwen'. Hierin wordt echter

voornamelijk ingegaan op de succes- en faalfactoren van het hergebruik zelf. Minder aandacht is besteed aan de werking van het beleid betreffende deze ontwikkelingen terwijl dit een grote invloed heeft op het slagen dan wel falen van hergebruik. Voor zover wel is ingegaan op beleid zijn de conclusies en aanbevelingen op dit moment minder relevant doordat de wet- en regelgeving inmiddels op een aantal aspecten is aangepast. Onderliggend onderzoek gaat in op het huidige beleid en 'oud' beleid dat daar invloed op heeft gehad. De laatste jaren zijn veel aanpassingen aan bestaande regelgeving en nieuwe regelgeving opgesteld welke invloed heeft op vrijkomende agrarische bebouwing. Door het evalueren van dit nieuwe beleid is onderliggend onderzoek vernieuwend.

Een aantal onderzoeken zijn verricht naar de specifieke regelingen die ingezet kunnen worden in de omgang met voormalig agrarische bebouwing. Één hiervan is het onderzoek van Reinhard et al. (2004) dat onderzoek doet naar de perspectieven van de ruimte-voor-ruimte regeling. Voornamelijk de implementatie en doorwerking van het beleid komt aan de orde. De regeling is inmiddels enige jaren in werking. Dit betekent dat de succes- en faalfactoren inmiddels zichtbaar worden op proces- en ruimtelijk gebied. Dit geeft een goede aanleiding om het beleid opnieuw te evalueren zoals in onderliggend onderzoek zal gebeuren.

De manier van financieren van maatregelen in de ruimtelijke ordening komt aan bod in het onderzoek van Reinhard & Silvis (2007) waar onder andere wordt ingehaakt op de ruimte-voor-ruimte regeling. Het financieren van sloop door middel van bouwrechten. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid tot verhandelen van dergelijke rechten. Het betreft hier dus geen beleidsevaluatie. Wel kan middels dit rapport worden geconcludeerd welke regelingen tot directe kosten leiden.

De grootste leegte op wetenschappelijk gebied is met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en beleid te vinden in de huidige actuele situatie. De laatste jaren is wet- en regelgeving uitgebreid en aangepast. Het duurt enige tijd voor ruimtelijke procedures op basis van dit beleid zijn doorlopen en de gevolgen van het beleid zichtbaar zijn in het landschap. Over de effecten van het actuele beleid is dan ook weinig literatuur te vinden. Beleidsevaluaties vinden vaak vanuit de overheid plaats. Hierdoor wordt alleen getoetst aan de doelen van de overheid. Onderliggend onderzoek is vernieuwend door juist ook de criteria van de overige actoren in de evaluatie mee te nemen. Daarnaast wordt niet enkel één wet of regeling geëvalueerd maar een breed scala aan wet- en regelgeving dat direct of indirect invloed heeft op de situatie van vrijkomende agrarische bebouwing. Dit is in de literatuur niet terug te vinden,. Evaluaties vinden veelal plaats ten aanzien van één of slechts enkele wetten. Op deze manier kan een compleet beeld geschetst worden van de werking en effecten van het beleid. De voornoemde topics zullen daarom worden samengebracht in dit onderzoek waarin de beleidsevaluatie centraal staat. De beleidsevaluatie zal ingaan op de actuele wet- en regelgeving.

1.5 Leeswijzer

In **hoofdstuk 1** wordt een inleiding gegeven op het onderwerp van onderzoek. Daarnaast zal een projectkader worden geschetst en de doelstelling van het onderzoek worden uitgewerkt. Tevens wordt de vraagstelling welke aan de basis ligt van het onderzoek aangegeven.

Hoofdstuk 2 vormt het literature review met betrekking tot agrarische bebouwing en ruimtelijke ordening. Hieruit blijkt welke aspecten al in de literatuur te vinden zijn en waarnaar onderzoek is gedaan.

Hoofdstuk 3 betreft het theoretisch kader. Het stappenschema van Bressers zal het onderzoek structureren. Enkele centrale begrippen in het onderzoek zullen worden toegelicht. Het hoofdstuk bevat tevens een literatuuronderzoek naar agrarische bebouwing en ruimtelijke ordening.

Het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing komt in **hoofdstuk 4** aan bod. Zowel het rijks- provinciaal beleid als gemeentelijk beleid komt aan de orde.

In **hoofdstuk 5** worden stap 1 en 2 van het stappenschema van Bressers ingevuld aan de hand van de informatie genoemd in de eerder aan bod gekomen hoofdstukken. Daarna worden de criteria opgesteld en geoperationaliseerd aan de hand van stap 3 van het stappenschema.

Om de volgende stappen van het stappenschema van Bressers in te vullen worden allereerst drie casestudies uitgevoerd. De beschrijving hiervan is te vinden in de **hoofdstukken 6, 7 en 8.**

In **hoofdstuk 9** worden de laatste stappen van het stappenschema van Bressers doorlopen nu alle benodigde informatie is verzameld. De casestudies in combinatie met literatuur en eerder uitgevoerde beleidsevaluaties vormen hiervoor de basis.

Hoofdstuk 10 geeft ten slotte de conclusies weer.

2. Agrarische bebouwing en ruimtelijke ordening

Na een algemene analyse van de agrarische sector is de vrijkomende bebouwing en het beleid met betrekking tot het landelijk gebied in het bijzonder bekeken. Daarnaast is kort ingegaan op de effecten van functiewijziging.

2.1 Agrarische sector in Nederland

Vrijkomende agrarische bebouwing ontstaat alleen wanneer bedrijven opgeheven of verplaatst worden. Om deze situatie in kaart te brengen is allereerst een beschrijving van de situatie in de agrarische sector van belang. Voortdurend wordt onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen binnen deze sector. In het inleidende hoofdstuk is al kort ingegaan op de situatie binnen de agrarische sector in Nederland. Hierin zijn de trends van de afgelopen decennia al eens genoemd. Een aantal bedrijven wordt beëindigd. Op de overige bedrijven wordt veelal ingezet op specialisatie en schaalvergroting of verbreding. De schaalvergroting en gepaard gaande intensivering houden de gemoederen in Nederland bezig. Dit is ook terug te zien in de vele onderzoeken welke terug te vinden zijn in de literatuur en waarin wordt ingegaan op de gevolgen voor de ruimte, milieu en gezondheid.
Deze drie aspecten in combinatie met duurzaamheid krijgen in het bijzonder de laatste jaren veel aandacht, tot die tijd richtte de wetenschap zich vooral op modernisering en ontwikkeling. (Schnabel, 2001; Kloen et al., 2001, pp. 10) Kloen et al. (2001) zegt hierover "Het beleid in het landelijk gebied heeft tot nu toe voornamelijk plaatsgevonden op basis van de economische betekenis van de landbouw". De hernieuwde aandacht voor milieu, gezondheid en natuur komt voort uit de achteruitgang van de economische betekenis van de grootste grondgebruikers. Door toepassing van dit beleid in de afgelopen twee decennia is de ammoniak- , nitraat- en fosfaatemissie inmiddels flink gedaald (Boone & Dolman, 2010).
Opvallend aan wetenschappelijke onderzoeken is dat de belangstelling vanuit de bedrijfskolom van de agrarische wereld zelf komt. Dit is toe te schrijven aan sociologische verschijnselen welke de agrarische sector kenmerken. De agrarische sector betreft grotendeels familie- en gezinsbedrijven waarvan degene die het bedrijf niet over kunnen of willen nemen in de agribusiness terecht komen. Op die manier zijn de onderzoekers vaak zelf ook afkomstig van een agrarisch bedrijf of aanverwanten. (Schnabel, 2001)

Gemeenschappelijk beleid

Om de situatie binnen de agrarische sector in Nederland te begrijpen is een korte beschrijving van het supranationale beleid noodzakelijk omdat deze de ontwikkelingen binnen Nederland beïnvloedt. Het ontstaan van het EU beleid ligt na de tweede wereldoorlog. Op dat moment wilde verschillende Europese landen de voedselvoorziening veilig stellen en is het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid opgesteld. Na eerst minimum opbrengstprijzen te hebben gesteld werden later quoteringssystemen opgesteld. Deze quoteringssystemen dienden de overproductie tegen te gaan. Vanaf de jaren '90 is deze steun in de vorm van minimumprijzen geliberaliseerd. In plaats daarvan is de EU inkomenssteun gaan bieden welke gebaseerd was op de hoeveelheid grond en het aantal dieren dat een agrarische ondernemer bezat. Hierna volgden nog enkele herzieningen. Zo werden in 2003 de minimum prijzen verder verlaagd en werd de inkomenssteun niet langer gebaseerd op de productie. In 2006 is de inkomenssteun vervolgens omgezet in bedrijfstoeslagen waaraan eisen voor milieu, welzijn en voedselveiligheid zijn gekoppeld. Daarnaast is in 2000 gestart met de steun voor plattelandsontwikkeling waarmee regio’s ondersteuning kunnen krijgen om het platteland aantrekkelijk en leefbaar te houden. (Vader & Leneman, 2006)
De EU richt zich voor na 2013 op voedselzekerheid en duurzaamheid waarbij de bedrijfstoeslagen wederom wijzigingen te wachten staan. Bedrijfstoeslagen dienen in de toekomst zowel ter ondersteuning van de inkomsten als beloning voor het leveren van maatschappelijke diensten. Waarschijnlijk zal een basistoeslag op het inkomen en een toeslag voor groene diensten gegeven

worden. Daarnaast wil de EU wel instrumenten in handen hebben om bij extreem lage prijzen in te kunnen grijpen. Ook de steun voor plattelandsontwikkeling blijft gehandhaafd ondanks wisselende resultaten. (Berkhout & van Bruchem, 2011)

Specialisatie en schaalvergroting

De trend van schaalvergroting en gepaard gaande specialisatie kent meerdere oorzaken. Allereerst de al eerder genoemde terugloop van steun door de EU en de verdergaande liberalisering. Dit leidt ertoe dat bedrijven gaan zoeken naar manieren om de kostprijs te verlagen. Door toenemende concurrentie uit voornamelijk Oost-Europa is het verlagen van de kostprijs doormiddel van schaalvergroting en intensivering een oplossing. Een andere oorzaak is te vinden in de milieueisen welke zowel supranationaal, nationaal als provinciaal worden toegepast. Door de kleinschalige ruimte in Nederland zijn internationale regels aangescherpt. In provincies waar de ruimtedruk groot is zoals in Noord-Brabant, neemt het provincie bestuur extra maatregelen bovenop het opgelegde beleid door het Rijk. In de tuinbouw zijn het de bestrijdingsmiddelen die problemen geven, in de veehouderij de uitstoot van ammoniak, nitraat en fosfaat. Het beleid is dan ook gericht op het verminderen van de uitstoot door middel van extensivering en technische oplossingen. Dit brengt extra kosten met zich mee waardoor verdere intensivering en schaalvergroting noodzakelijk is om de kostprijs laag te houden. (Kloen et al., 2001) De schaalvergroting binnen de agrarische sector is mogelijk door de technologische ontwikkelingen op het gebied van arbeidsverlichting en tijdsbesparing (Vader & Leneman, 2006). De echt grote bedrijven zijn voornamelijk in de tuinbouw te vinden (J.A. Boone & M.A. Dolman, 2010). De toename is het kleinst in de melkvee- en leghennenbedrijven waar de omvang desondanks verdubbelde. Varkensbedrijven zijn sinds 1985 gemiddeld drie keer zo groot geworden. (Berkhout & van Bruchem, 2011)

De schaalvergroting heeft invloed op de ruimte, zowel in positieve als in negatieve zin. Als positieve gevolgen kunnen genoemd worden het behoud van de economische draagkracht en de openheid van het landschap. De verdwijning van karakteristieke landschapselementen is een negatief gevolg. Het aantal grondgebonden bedrijven is na 1976 bijna gehalveerd, terwijl de hoeveelheid grond per bedrijf vrijwel verdubbeld is door grondaankoop of pacht. Dit is mogelijk door de vergaande mechanisatie waardoor meer grond kan worden bewerkt met dezelfde hoeveelheid arbeid. De toename van de hoeveelheid grond per bedrijf heeft niet alleen met de lage opbrengsten te maken maar tevens met de mestwetgeving. Deze wetgeving geeft een maximale hoeveelheid mest per hectare aan, het overige moet worden afgevoerd. Een grotere oppervlakte betekent lagere kosten. (Vader & Leneman, 2006)

De grootte van de bedrijven en de landschappelijke inpassing ervan liggen voornamelijk bij de provincies, veelal geregeld via verordeningen voor de ruimte. Hierin zijn tevens plafonds opgenomen voor de grootte van veehouderijen. Voornamelijk de intensieve veehouderijen zijn de laatste jaren in het nieuws in verband met de volksgezondheid. (Berkhout & van Bruchem, 2011) Hoewel met de nieuwe technologieën grotere bedrijven hierbij in het voordeel kunnen zijn blijven grote bedrijven een maatschappelijke discussie (Feenstra et al., 2010). De schaalvergroting en specialisatie hebben tot 1990 geleid tot groei van de gemiddelde kavelgrootte, sindsdien stabiliseert deze echter. Het mestbeleid en het veranderde landouwbeleid zorgen ervoor dat groei van de kavels juist gewenst zijn. De verwachting is dan ook dat in de toekomst een inrichtingsvraagstuk zal ontstaan. De wens van de maatschappij is tenslotte tevens het karakteristieke kleinschalige landschap te behouden. (Vader & Leneman, 2006) Door verschillende ruimtevragende functies zoals, wonen, natuur, bedrijventerrein en infrastructuur komt in combinatie met de schaalvergroting steeds meer druk op de ruimte. Ondanks de recessie van dit moment waardoor projectontwikkelaars en overheden nagenoeg geen grond aankopen blijft de grondprijs stabiel nadat deze jaren lang in rap tempo gestegen is. (Kloen et al.,2001; Boone & Dolman, 2010)

Verbreding en verdieping
Met verbreding en verdieping genereert de agrarische sector niet alleen een aanvullende inkomstenbron, het vervult daarmee ook functies voor de samenleving (De Bont et al., 2007). Met verbreding worden de niet-agrarische activiteiten bedoeld die op het bedrijf worden uitgevoerd. Met verdieping wordt meerwaarde gegeven aan landouwproducten zoals huisverkoop. (Vader & Leneman, 2006) De belangrijkste vorm van verbreding vormt het agrarisch natuurbeheer. De agrarische sector kan het beheer van natuur goedkoper uitvoeren als daarvoor aangestelde bedrijven omdat de kennis, bekendheid met de omgeving en het materiaal al aanwezig zijn. Bepaalde vormen van verbreding en verdieping zijn direct zichtbaar in het landelijk gebied, andere minder of niet. De meeste vormen van toerisme zijn direct zichtbaar terwijl de verwerking van zuivelproducten minder zichtbaar is. Verbreding heeft veelal een maatschappelijke functie zoals het bieden van zorg aan ouderen of gehandicapten op de boerderij. (De Bont et al., 2007)

Verbrede landbouw komt veel op grondgebonden bedrijven voor, minder op de intensieve veehouderijen. Bedrijven met een verbredingstak worden gekenmerkt doordat deze groter en extensiever zijn. (Berkhout & van Bruchem, 2006) De verklaring hiervoor is te vinden in de gegevens over kleinere bedrijven. Hier hebben de bedrijfshoofden vaker een hoge leeftijd waardoor zowel groei als verbreding niet meer aan de orde komen. Daarnaast hebben bedrijfshoofden op kleinere bedrijven vaak een beroep buitenshuis zodat de combinatie met verbrede landbouw niet mogelijk is. Daarnaast komt verbreding en verdieping vaak voor op gemengde bedrijven met een minder goede verkaveling en relatief grote bevolkingsdichtheid. Vaak zijn deze bedrijven te vinden in of nabij natuurgebieden. Als aanvullende inkomstenbron maakt de verbrede en verdiepte landbouw echter maar een klein deel uit van de inkomsten, gemiddeld slechts 1,5% (De Bont et al., 2007). Toch neemt het aantal bedrijven met dergelijke activiteiten nog steeds toe. In 2003 worden op 37% van de bedrijven dergelijke activiteiten uitgevoerd (Silvis & de Bont, 2005). Een kwart van de bedrijven neemt deel aan agrarisch natuurbeheer (Leneman & Graveland, 2004).

2.2 Agrarische bebouwing

De trend bedrijfsbeëindiging is in het vorige hoofdstuk nog niet aan bod gekomen. In de inleiding is wel al duidelijk geworden dat het aantal bedrijven sterk terugloopt. Bedrijfsbeëindiging is net als schaalvergroting en verbreding een reactie op de verdergaande liberalisering en de terugloop in steun vanuit de EU in combinatie met de milieuregels waaronder de mestwetgeving. Daarnaast nemen maatregelen ten behoeve van de volksgezondheid extra kosten met zich mee evenals de ruimtedruk. Het aantal landbouwbedrijven daalt al tientallen jaren. Van 1980 tot heden is het aantal bedrijven gehalveerd, naar ruim 72.000 bedrijven in 2010. Het aantal melkveebedrijven is zelfs met 70% gedaald, enkele van deze bedrijven zijn echter wel overgestapt op een ander type graasdierenbedrijf. Het aantal akkerbouwbedrijven nam met 32% af. De grondgebonden bedrijven zijn met 48% sinds 1980 afgenomen tegen 55% voor de niet-grondgebonden bedrijven. Over een periode van 30 jaar is dit geen opmerkelijk verschil. De laatste drie jaar echter nemen de melkvee- en akkerbouwbedrijven, veelal grondgebonden bedrijven, slechts gestaag af in tegenstelling tot de intensieve veehouderijen. (Luijt & Voskuilen, 2011)

Schnabel (2001) beschrijft in zijn onderzoek de sociologische kant van bedrijfsbeëindiging. Schnabel spreekt over vrijwillige bedrijfsbeëindiging. Zowel in de beroepspraktijk als in de literatuur spreekt men van vrijwillige bedrijfsbeëindiging als het een overweging op basis van leeftijd, het hebben van geen opvolger of een goed bod met een bedrag dat het bedrijf in de toekomst waarschijnlijk nooit meer oplevert. Uit het onderzoek blijkt dat als motivatie om te stoppen echter nooit genoemd wordt dat de ondernemer er geen zin meer in heeft of graag iets anders wil gaan doen. Daarnaast wordt in het onderzoek opgemerkt dat literatuur vooral ingaat op de intreders en niet de uittreders. Geerling en Van der Meulen (2008) spreken over voortijdige beëindiging, waarmee degene aangetoond worden die niet vanwege ouderdom hun bedrijf beëindigen en daarna het bedrijf overdragen. De

daling van het aantal bedrijven is dan ook het resultaat van overdragen, stoppen, nieuw stichten van bedrijven, splitsen van bestaande bedrijven, samenvoegen van bestaande bedrijven, veranderen van bedrijfsstructuur en bedrijven die de telgrens van 3 nge (Nederlandse grootvee eenheden) overschrijden dan wel daar onder zakken. De daling van het aantal bedrijven staat niet gelijk aan het aantal beëindigde bedrijven maar zegt wel meer over het aantal vrijkomende agrarische bedrijven.

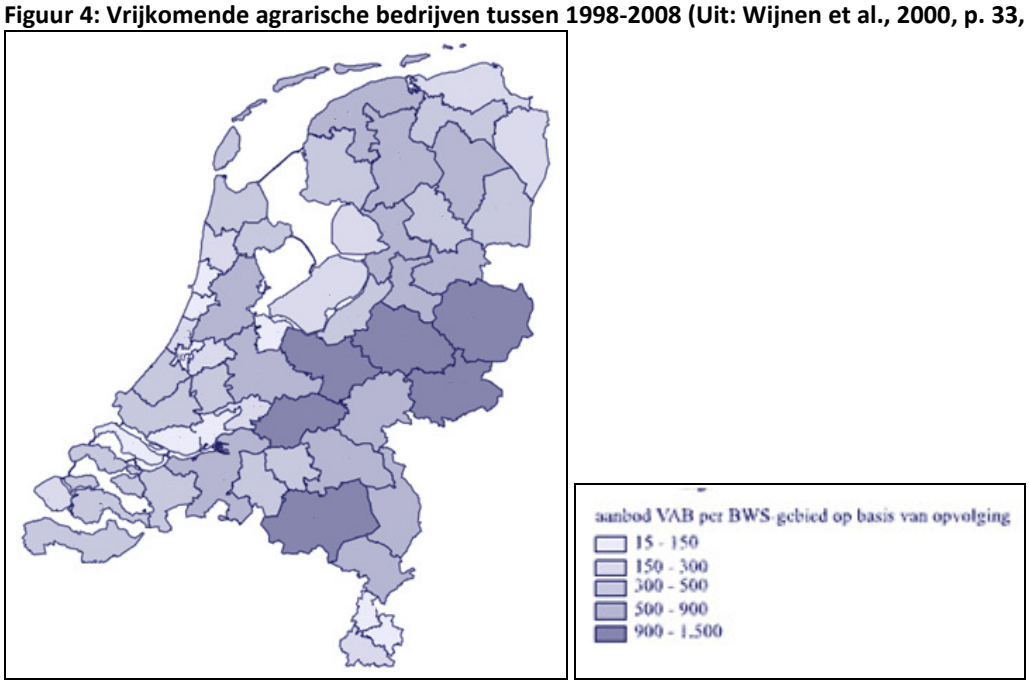
De bedrijven die stoppen zijn in bijna de helft van de gevallen kleiner dan het gemiddelde Nederlandse agrarische bedrijf. Van de bedrijven kleiner dan 16 nge stoppen jaarlijks ongeveer 6% terwijl van de bedrijven groter dan 200 nge 3,5% per jaar wordt beëindigd. Deze getallen komen overeen met het beeld van bedrijven dat door ouderdom het bedrijf langzaam afbouwt en uiteindelijk als 'hobbyboer' blijft werken. Leeftijd speelt hierin een rol. Van de beëindigde bedrijven is 35% van de ondernemers 65 jaar of ouder en 40% ouder dan 55 jaar. Het aantal stoppers ligt in de melkveehouderij het laagst, hier gaan ondernemers nog lang door als 'hobbyboer'. Hierdoor vallen deze ondernemers op den duur onder overige graasdierbedrijven. Niet verwonderlijk dan ook dat dit type bedrijf de meeste absolute bedrijfsbeëindigingen kent, relatief gezien wordt de glastuinbouwsector geconfronteerd met de meeste stoppers. Het langzaam afbouwen van het bedrijf vindt heel zelden plaats bij bedrijven boven de 200 nge. Het bedrijf wordt in een dergelijke situatie vaak in het geheel verkocht. Een trend is te zien in het stoppen van grotere bedrijven van boven de 100 nge. Deze aantallen lopen de laatste jaren op. Voor bedrijven die de laatste jaren voor de beëindiging nog zijn gegroeid geldt dat deze niet altijd vrijwillig stopten. Hier komt meer dan eens een gedwongen beëindiging voor. Een van de redenen dat agrarische ondernemers het bedrijf beëindigen is zoals eerder genoemd de financiële situatie. Hierbij is een mogelijkheid om min of meer vrijwillig te stoppen voordat het faillissement zijn intrede doet. Daarnaast is een veranderend omgevingsperspectief een belangrijke reden van bedrijfsbeëindiging. Het beleid kan op een manier veranderen dat een bedrijf de huidige activiteiten niet voort kan zetten en/of geen ontwikkelingsmogelijkheden meer heeft. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in of nabij natuurgebieden, reconstructiegebieden en aanpassing van bestemmingsplannen. Een ondernemer kan het bedrijf ook om persoonlijke redenen stoppen zoals bij ziekte, overlijden, echtscheiding of het niet hebben van een opvolger. In de melkveehouderij ligt het aantal bedrijven met een opvolger met een percentage van 50% het hoogst. Als laatste, niet onbelangrijke, oorzaken vallen de calamiteiten op het bedrijf zoals dier-, of gewasziekten en wateroverlast, wanneer geen verzekering aanwezig is of geen verzekering mogelijk is kan een bedrijf hierdoor eenvoudig in financiële problemen komen. (Geerling & Van der Meulen, 2008)

Vrijkomende bebouwing

Uit bovenstaande analyse mag blijken dat er bij beëindiging van bedrijven ook bedrijfsbebouwing vrij komt. De rustende boer kan in geval van het niet hebben van een opvolger op het bedrijf blijven wonen na staking. Voornamelijk als aan de beëindiging financiële redenen ten grondslag liggen is deze mogelijkheid echter niet de meest voor de hand liggende. De bedrijfsbebouwing komt op dat moment vrij, de grond wordt veelal verkocht aan nabij gelegen bedrijven. De problemen hieromtrent op ruimtelijk ordeningsniveau worden in de volgende paragraaf besproken, eerst wordt uit al bestaande literatuur opgemaakt om welke aantallen en typen bebouwing het gaat.

De verschillen van vrijkomende bebouwing per regio zijn groot. De vrijkomende bebouwing hangt nauw samen met de beëindiging van agrarische bedrijven. In voorgaande analyse is gebleken dat het percentage beëindigde bedrijven het hoogst is bij kleinere bedrijven. Deze bedrijven zijn veelal gelegen in kleinschalige gebieden. Het is dan ook niet verrassend dat in deze gebieden de meeste bebouwing vrijkomt (Wijnen et al., 2000). Zo komt in Noordwest Veluwe en de Gooi- en Vechtstreek veel agrarische bebouwing vrij. In Flevoland daarentegen, een polder met veel openheid en grote bedrijven, komt weinig agrarische bebouwing vrij. Over het algemeen komen in het Oosten en Zuiden van het land de meeste bedrijven vrij, blijkt uit onderstaande figuur.

Figuur 4: Vrijkomende agrarische bedrijven tussen 1998-2008 (Uit: Wijnen et al., 2000, p. 33, bewerkt)



Ook Alterra heeft in 2005 en 2009 onderzoek gedaan naar de vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing in de periode van 2002 tot 2006. Hieruit is gebleken dat totaal in Nederland ruim 18.000 bedrijven zijn vrijgekomen in de periode van 2002 tot 2006. Hiervan is 17% in gebruik gekomen bij een niet-agrarische ondernemer. (Gies et al. 2005; Gies et al. 2009a) De vrijkomende bedrijven hebben gemiddeld een oppervlakte van 250 m². Dit is aanzienlijk kleiner dan de 600 m² van een gemiddeld Nederlands agrarische bedrijf. Op ruim de helft van de vrijkomende bedrijven hebben de gebouwen echter een oppervlakte van 100 m² of minder. De oppervlakte aan vrijkomende bedrijven bepaald mede voor welke functie de bebouwing interessant is. Als de nieuwe functie een woonbestemming is dan is een klein bijgebouw van ongeveer 80 m² al voldoende terwijl een hoveniersbedrijf een grote opslag wenst. Daarnaast hebben een aantal provincies een regeling voor nieuwe woningen in het buitengebied op basis van het slopen van een minimale oppervlakte aan vrijkomende agrarische bebouwing. Een veehouderij heeft over het algemeen meer oppervlakte aan gebouwen als een akkerbouwbedrijf. De totale vrijkomende bebouwing in gebieden met veel akkerbouw ligt dan ook lager dan in gebieden met voornamelijk veehouderij. Glastuinbouwbedrijven zijn hierin een apart verhaal. De glasopstanden in enkele gevallen worden overgenomen door een naburig bedrijf of eenzelfde regeling met betrekking tot het realiseren van nieuwe woningen in het buitengebied. Een andere functie geven aan de glasopstanden is lastig. (Wijnen et al., 2000)

Verstedelijking en vrijkomende agrarische bebouwing zijn met elkaar verbonden. Agrarische bebouwing waaraan een andere functie is gegeven bevinden zich vaker nabij stedelijk gebied dan daar buiten. Reden hiervoor kan zijn dat niet-agrarische bedrijven zich graag vestigen op een locatie nabij de afnemers en met een goede bereikbaarheid. Vrijkomende agrarische bebouwing kent vele bestedingsmogelijkheden. De mogelijkheden zijn echter afhankelijk van de ambities van de ondernemer en de financiën maar, niet in de laatste plaats, ook van de wet- en regelgeving ter plaatse. (Daalhuizen, 2004) In onderstaande tabel zijn de aantallen weergegeven met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing.

Tabel 2: Aantal vrijgekomen agrarische bedrijven (Uit: Gies et al. 2005; Gies et al. 2009a)

Provincie	Aantal vrijgekomen agrarische bedrijven		Aantal vrijgekomen agrarische bedrijven met niet-agrarische ondernemers			Aandeel vrijgekomen agrarische bedrijven met nieuw- of hervestiging van niet-agrarische ondernemers	
	2002	2002-2006	2002-2006	2002	2006	2002	2006
Groningen	1.162	602	50	18	49	15	16
Friesland	1.430	1.022	78	45	92	5	17
Drenthe	1.598	847	74	29	66	15	17
Overijssel	3.492	1.775	182	68	116	7	17
Flevoland	386	254	28	20	25	31	21
Gelderland	5.307	3.393	340	165	209	8	16
Utrecht	962	725	93	41	68	10	22
Noord-Holland	1.403	1.462	163	71	134	28	20
Zuid-Holland	2.565	2.559	164	72	92	22	10
Zeeland	738	668	72	43	46	8	18
Noord-Brabant	5.151	3.606	450	168	248	11	19
Limburg	1.879	1.393	149	62	83	12	17
Nederland	26.073	18.306	1843	802	1.228	12	17

2.3 Functiewijziging

Algemene aspecten van functiewijziging en herbestemming

In de vorige paragraaf zijn al redenen gegeven waarom gebouwen vrij komen. Op het moment dat de gebouwen niet meer aan de huidige eisen voldoen, nieuwe gebruikers voor dezelfde gebruiksfunctie niet te vinden zijn, is functiewijziging een optie. Een andere functie kan daarnaast financieel aantrekkelijker zijn. Dit geldt zowel specifiek voor vrijkomende agrarische gebouwen als andere gebouwen. (Hek et al., 2004) Planologisch gezien krijgt een functiewijziging vorm door een wijziging van de bestemming. Deze taak ligt voornamelijk bij de gemeenten. Provincies zijn hierbij nauwelijks betrokken (Verburg et al., 2007). Iedere bestemming kent zijn eigen toegestane gebruik en toegestane ontwikkelingsmogelijkheden. Dit maakt dat, omwille van een goede ruimtelijke ordening, omschakeling naar een andere bestemming niet zonder meer mogelijk is. Functiewijziging en herbestemming zijn een optie naast sloop van de leegstaande gebouwen. Geen actie ondernemen is tevens een mogelijkheid in de hoop dat de tijd het probleem oplost. De huidige gebouwen plaats laten maken voor nieuwbouw is voor de ontwikkelaar financieel gezien vaak de meest gunstige oplossing. Het ruimtelijk beleid in Nederland maakt deze optie echter niet eenvoudig te realiseren. Vanaf de jaren '80 zijn monumentale panden beleidsmatig goed te beschermen en wordt gestreefd naar een compacte stad. Dit heeft geleid tot het oplopen van het aantal functiewijzigingen van bestaande bebouwing. (Van Geijn, 2007) Sinds het einde van de jaren '80 is herbestemming opgenomen in het beleid voor stedelijke vernieuwing. Voornamelijk wonen als nieuwe functie is aantrekkelijk gezien de uniformiteit en de hoog blijvende vraag. Vanaf dat moment is het beleid uitgebreid en zijn de mogelijkheden om herbestemming te stimuleren en aantrekkelijker te maken toegenomen. Ter stimulatie worden gunstige fiscale regelingen en vrijstellingen in het bestemmingsplan aangaande functiewijziging van bestaande gebouwen. Op deze manier worden de procedures verkort. Daarnaast zijn de eisen in het bouwbesluit voor bestaande bouw hoog dan bij nieuwbouw. (SenterNovem, 2009) Functiewijzigingen kunnen zowel door de huidige eigenaar als een koper worden gerealiseerd. Bij de start van een functiewijzigingsproject is de nieuwe gebruiker bekend omdat het nieuwe gebruik de benodigde aanpassingen bepaald. Is dit niet het geval dan wordt de doelgroep beperkt. Dit wordt dan ook alleen door commerciële partijen gedaan voor functies waar veel vraag naar is. (Hek et al., 2004)

Op het moment dat gebouwen leegstaan door economische ontwikkelingen wordt dat conjuncturele leegstand genoemd. Frictieleegstand is gewenst en zorgt ervoor dat verhuizingen mogelijk zijn. Als gebouwen drie jaar of langer leeg staan wordt gesproken over structurele leegstand. Dit vormt de meest problematische vorm. Vaak betreft het bij structurele leegstand incourante gebouwen op een onaantrekkelijke locatie. Hierbij is functiewijziging dan ook een optie die tevens financieel aantrekkelijk kan zijn. De leegstand van gebouwen in Nederland staat nergens volledig geregistreerd, wel is bekend dat het over een divers type gebouwen gaat waaronder kantoren, woningen en winkelpanden. (Harmsen et al., 2008; Hek et al., 2004) Leegstand leidt tot verrommeling van de ruimte en is niet gewenst. Functiewijziging geldt voor de omgeving als interessante optie omdat hiermee de leegstand wordt verminderd en aan bestaande ruimtebehoeften kan worden voldaan. Zowel financieel als maatschappelijk brengen functiewijziging en herbestemming voordelen met zich mee. De eisen van gebruikers blijven zich ontwikkelen waardoor de functionaliteit van gebouwen terugloopt terwijl de technische levensduur van gebouwen nog decennia lang is. Vanaf de tweede wereldoorlog is de vraag naar huisvesting voor dienstverlenende bedrijven sterk toegenomen in tegenstelling tot de industrie. Dit proces is eeuwenoud en niet verbazingwekkend is dan ook dat functiewijziging al eeuwen wordt toegepast. Historisch en cultureel waardevolle bebouwing kan op deze manier bewaard blijven. Bij de functiewijziging werd gezocht naar een gebruik dat eenvoudig ingepast kon worden, niet per definitie een contrasterende functie. Dit heeft gedeeltelijk te maken met de emotionele aard van het proces. De opdrachtgever kiest een bestaand gebouw vaak gebaseerd op emotie waarbij imago, identiteit en gevoel belangrijke aspecten zijn. De uitstraling van het gebouw wil de opdrachtgever veelal niet verloren laten gaan bij het gereed maken voor het nieuwe gebruik. Naast het gebouw kan ook de locatie op zich een rol spelen in de keuze tussen nieuwbouw of hervestiging. Dit leidt tot de door de overheid gewenste inbreiding. (Hek et al., 2004)

Functiewijziging kent een aantal succes- en faalfactoren. Tijd en geld zijn belangrijke aspecten in het proces. Een langdurig proces is kostbaar en niet wenselijk. Daarnaast moet de initiatiefnemer gemotiveerd zijn. Hergebruik van een bestaand gebouw betekent concessies doen ten behoeve van het behoud van waardevolle onderdelen. Een belangrijke voorwaarde voor succes is de locatie. Gebouwen zijn aan te passen, de locatie niet. Een goede keuze hierin is onontbeerlijk evenals het hebben van voldoende kennis van het proces en de locatie. (Asselbergs, 1999; p. 15). De functie en het aangepaste gebouw moeten in de omgeving passen. Meer betekent in het geval van functiewijziging dan ook niet altijd beter. Niet iedere functie is geschikt. Ongeschikte functies hebben een negatieve invloed op de ruimtelijke kwaliteit en het project zelf. (Broeren, 1999)

W*onen en werken in het landelijk gebied*

Provincies werken niet actief aan de kwaliteit van het landelijk gebied stelt Blom en Groot (2003). Alleen ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan. Het actief inzetten van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied is dan ook niet aan de orde. In 2003 is nog geen specifiek beleid voor 'groen wonen' waaronder wonen in vrijkomende agrarische bebouwing wordt geschaard. Het hergebruik van boerderijen, bijvoorbeeld in de zin van boerderijsplitsing, kan leiden tot nieuwe groene woonmilieus waarop het provinciale beleid juist vaak tegen is. Om dit onbedoelde neveneffect op te vangen zijn vereveningsmaatregelen een mogelijke oplossing. De inkomsten uit de functiewijziging worden hierbij ingezet voor de verbetering van het landelijk gebied.

Niet alleen het aanbod van 'groen wonen' speelt een rol bij vrijkomende agrarische bebouwing maar ook de wensen en voorkeuren van de nieuwe burgerbewoners. De grote sprong in welvaartsmate van de afgelopen decennia hebben geleid tot gevarieerde typen woningen. De locatie is steeds belangrijker gaan worden naast de kwaliteit en de grootte van de woning. Het wordt belangrijk gevonden om voorzieningen in de nabijheid te hebben. Afhankelijk van de levensfase kunnen dit winkelvoorzieningen, onderwijsvoorzieningen of dienstverlening zijn welke als voornaam worden gezien. Rust, ruimte en veiligheid staan voor een bepaalde doelgroep hoog op de lijst van

voorkeuren. Deze worden in het landelijk gebied meer gevonden als in stedelijk gebied. Buitenruimte wordt vooral door de jonge gezinnen belangrijk gevonden. Deze buitenruimte is te vinden in de vorm van de particuliere tuin maar ook in gemeenschappelijke groenvoorzieningen zoals, parken, bossen, weilanden en akkerbouw. Werk is een belangrijke factor voor het kiezen van een woonregio. Echter is door de toegenomen mobiliteit en welvaart de afstand woon-werkverkeer steeds makkelijker waardoor wonen in het landelijk gebied geen belemmering is. (Van Wijnen et al., 2000) Voor burgers die 'groen' willen wonen is de kwaliteit van de woning als gebouw minder van belang. De locatie met het groene karakter in het landelijk gebied staat dan bovenaan de wensenlijst. (Van Leeuwen, 1999) Agrarische bedrijfswoningen kunnen globaal verdeeld worden in twee typen. De typische boerderijen, waaronder kopgevel-, en langgevel boerderijen, en de vrijstaande eengezinswoningen. De eengezinswoningen zijn veelal jonger en stammen uit de tijd van nieuwbouw bij intensieve veehouderijen, tuinbouwbedrijven en ruilverkavelingsbedrijven. Van het totale aantal woningen heeft 2% het karakter van een typische boerderijwoning. Bijna 70% van deze boerderijen is van voor de tweede wereldoorlog. Op enkele woonboerderijen zijn dit voormalige agrarische bedrijfsgebouwen. Voormalige agrarische bebouwing waaraan al een woonbestemming is gegeven bevinden zich veelal in dichtbevolkte gebieden. In de bebouwde kommen en aan de rand hiervan zijn veel bedrijven gestaakt in verband met de hinder voor de omgeving. (Wijnen, 2000)

Naast een woonfunctie is het ook mogelijk om de bedrijfsgebouwen te slopen of een herbestemming naar een niet-agrarische bedrijfsactiviteit te realiseren. Van de vrijkomende agrarische bebouwing wordt circa 5 % gesloopt (Hogendoorn, 2002). Hiermee worden de woningen met een agrarische bestemming bedoeld. De overige bedrijfsgebouwen worden vaak geheel of gedeeltelijk gesloopt omdat deze niet voldoen/overbodig zijn voor particulier gebruik. Ongeveer 80% van de vrijkomende agrarische bedrijven krijgen een woonbestemming. Door middel van een optelsom kan geconcludeerd worden dat in 15% van de vrijkomende bedrijven niet-agrarische bedrijfsactiviteiten worden gestart of de gebouwen leeg blijven staan. (Van der Vaart, 1999; Wijnen et al., 2000) De genoemde 80% van de agrarische bedrijfswoningen die een woonfunctie krijgen, wordt grotendeels gevormd door de rustende boeren of hun kinderen die op hun beëindigde bedrijf blijven wonen. Dit zijn meestal de kleine bedrijven. Deze bedrijven zijn na eventuele verkoop van de landbouwgrond betaalbaar. Bedrijven met waardevolle bebouwing worden doorgaans verkocht. De mogelijkheden voor bedrijfsactiviteiten op voormalige agrarische bedrijven zijn divers. (Wijnen et al., 2004) Naast de agrarisch gerelateerde bedrijven bieden de voormalige agrarische bedrijven ook voldoende opslagplaats voor bedrijven die werkzaam zijn in de bouw en detailhandel. Daarnaast zijn mogelijkheden aanwezig voor de dienstverlening, horeca en transportbedrijven. De vrijkomende agrarische bebouwing en locatie bieden tenslotte veel ruimte. (Daalhuizen, 2004) In de literatuur zijn geen recente cijfers aanwezig maar duidelijk is wel dat de locatie ook bij een dergelijke functiewijziging belangrijk is voor de mate van succes. Bereikbaarheid speelt hierbij een rol evenals de woon- en verblijfplaats van de doelgroep. (Wijnen et al., 2004) Herbestemming en functieverandering moeten niet verward worden met functieverbreding zoals dat een van de trends is in de agrarische sector. In het geval van functieverbreding blijven de agrarische werkzaamheden de hoofdactiviteit. Hiervoor zijn in principe dan ook geen planologische aanpassingen noodzakelijk. Dat is bij functieverandering wel aan de orde. (Van Kempen, 2007)

2.4 Wetgeving landelijk gebied

Fijn stof

Onder fijn stof worden zwevende deeltjes bedoeld welke kleiner zijn dan 10 micrometer. Fijn stof wordt dan ook wel aangeduid met PM_{10} en $PM_{2,5}$. Fijn stof heeft negatieve effecten op de gezondheid. Om dit fijn stof in de lucht te beperken heeft de overheid beleid opgesteld naar aanleiding van de Europese luchtkwaliteitsnormen. Dit beleid is terug te vinden en te herleiden uit de Wet Milieubeheer. In Nederland wordt meer fijn stof geproduceerd als dat ontvangen wordt uit nabij

gelegen landen. Toch is het fijn stof in de lucht voor tweederde afkomstig uit het buitenland. Het fijn stof verspreid zich over een groot gebied. 15 % van het fijn stof dat in de lucht aanwezig is komt voort uit menselijke activiteiten. Het verkeer en de landbouw hebben hier een aandeel in. Voornamelijk de intensieve veehouderij waaronder pluimvee- en varkensbedrijven produceren veel fijn stof. (Gies et al., 2009b) De laatste jaren wordt veel aandacht besteed aan nieuwe technische ontwikkelingen om de fijn stof emissie in deze sectoren te verminderen. Echter leveren welzijnsmaatregelen voor dieren een toename in de stofemissie. Een verhoging met factor 10 is niet vreemd (Chardon & Van der Hoek, 2002). Naast maatregelen voor bestaande bedrijven worden aanvragen voor een omgevingsvergunning getoetst aan de Wet milieubeheer. Hierin zijn grenswaarden opgenomen met betrekking tot de toegestane fijn stof emissie. De toetsafstand is 70 meter vanaf de gevel van de stal. Indien een gevoelig object op een kortere afstand is gelegen wordt deze kortere afstand aangehouden. Echter op terreinen die niet voor publiek toegankelijk zijn hoeft niet te worden getoetst. (Gies et al., 2009b) Fijn stof is niet de enige stof die benoemd wordt in de Europese luchtkwaliteitsnormen. Andere stoffen zoals NO_2 vinden geen grote bron in de veehouderij en worden dan ook alleen in specifieke gevallen getoetst zoals bij grote glastuinbouwbedrijven. (Infomil & Ministerie VROM, 2010) Een belangrijk begrip voor de agrarische sector, vooral de veehouderij, is 'Niet In Betekenende Mate Bijdragen' (NIBM). Het besluit NIBM en de regeling NIBM sluiten categorieën projecten uit die zo een klein effect hebben op de luchtkwaliteit, minder dan 3% van de grenswaarde, dat nader onderzoek niet nodig is. Onder andere akkerbouwbedrijven en onverwarmde glastuinbouwbedrijven vallen hieronder. Veehouderijen komen niet voor in deze regeling maar hiervoor is wel een vuistregel opgenomen. De vuistregel bepaald wanneer logischerwijs geconcludeerd kan worden dat een veehouderij NIBM is. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot salderen. Een toename van de emissie op de ene plaats wordt gecompenseerd door een afname op een andere plaats.
De luchtkwaliteit op het terrein van de inrichting zelf wordt niet getoetst. Hieronder valt ook de bedrijfswoning van het eigen bedrijf. De bedrijfswoning van naastgelegen inrichtingen worden net als burgerwoningen wel meegenomen. Bedrijfswoningen niet behorende tot de inrichting worden hiermee gelijkgesteld aan burgerwoningen. Ook nabijgelegen bedrijfswoningen, evenals burgerwoningen, kunnen er dus voor zorgen dat de emissie niet verder toeneemt. Onbeperkte uitbreidingen zijn dan niet mogelijk. Is een voormalige bedrijfswoning in gebruik bij burgers maar is de bestemming agrarisch dan wordt deze niet beschermd tegen nadelige gevolgen van de eigen inrichting. (Infomil & Ministerie VROM, 2010)

Geurhinder
Op 5 oktober 2006 is de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) in werking getreden. Deze wet vormt een kader met regels voor de ten hoogste toelaatbare geurbelasting op een geurgevoelig object. (StAB, n.d.) Geen onderscheid wordt gemaakt in typen wonen zoals permanent wonen en verzorgingstehuizen (Gies et al., 2009b). De definitie van een geurgevoelig object in artikel 1 Wet geurhinder en veehouderij: “gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt”. Niet alleen bij gevallen waarbij de Wgv van toepassing is moet geurhinder meegenomen worden in de toetsing, zo ook bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Het aspect is immers van belang voor de kwaliteit van het leefklimaat. Een aanvaardbaar leefklimaat is een voorwaarde voor goede ruimtelijke ordening. Bij het bepalen of een object al dan niet geurgevoelig is gaat de wet uit van de bestemming voortvloeiende uit het bestemmingsplan. Als de locatie niet bestemd is als woning maar wel zodanig gebruikt wordt in strijd met het bestemmingsplan dan wordt het object niet gezien als geurgevoelig object. (StAB, n.d.) Geurhinder is één van de meest voorkomende klachten in het landelijk gebied. Het is niet verwonderlijk dat de overheid beleid over geur heeft opgesteld en deze inzet bij de vergunningverlening aan agrarische bedrijven en bij het bestemmen van het landelijk gebied. Het landelijk gebied wordt tenslotte steeds meer een ruimte met meerdere functies naast de primaire

agrarische functie. Opvallend is wel dat in gebieden met weinig intensieve veehouderij bij dezelfde geurbelasting meer hinder wordt ervaren dan in gebieden waar veel intensieve veehouderij te vinden is. De geur is afkomstig van het houden van de dieren, het opslaan van mest, het uitrijden van mest en het opslaan en verwerken van voer. Het houden van de dieren, de huisvesting, wordt geregeld met de genoemde Wgv. De overige bronnen vallen onder de wet milieubeheer. De vrijkomende geur bij het uitrijden van de mest moet bijvoorbeeld bestreden worden door de mest te injecteren in het land. De geurbelasting van een inrichting op de omgeving wordt berekend met het V-Stacks model en wordt aangegeven in Odour Units per kubieke meter. Hierbij wordt rekening gehouden met cumulatieve geurbelasting in een gebied. Het zijn tijdrovende berekeningen. Daarom is voor de landelijke emissie een aangepast rekenmodel beschikbaar. (Gies et al., 2009b)

De Wgv houdt bij toetsing rekening met de ligging van de objecten, onderscheid wordt gemaakt in binnen of buiten de bebouwde kom gelegen en wel of geen ligging binnen een concentratiegebied. De Wgv werkt daarnaast met twee typen waarden. Voor bepaalde diercategorieën zijn emissies per dier vastgesteld. Voor deze diercategorieën is de maximale geurbelasting op een gevoelig object vastgelegd. Voor de andere categorieën geldt een minimale afstand. Binnen in de wet bepaalde grenzen mag de gemeente besluiten hiervan af te wijken indien dit past binnen het gebied/ het gebied hierom vraagt. De gewenste ruimtelijke inrichting ligt bij afwijkende waarden hieraan ten grondslag. De afwijking moet daarbij passen binnen het beleid van de gemeente en provincie. Deze afwijking kan bijvoorbeeld uitkomst bieden bij de realisatie van een uitbreiding van een woonwijk gelegen op korte afstand van een veehouderij. (StAB, n.d.)

De Wgv bevat een artikel over de omgang met planologisch afgesplitste woningen. Voormalige bedrijfswoningen genieten niet de rechten en bescherming van een geurgevoelig object ten opzichte van andere veehouderijen. Deze regeling is getroffen om de omliggende agrarische bedrijven niet te beperken in de uitbreidingsmogelijkheden. Voor de eigen voormalige inrichting betekent het vaak geen of beperkte uitbreidingsmogelijkheden. (InfoMil et al., 2007)

Licht

Op het gebied van licht wordt onderscheid gemaakt tussen lichtvervuiling en lichthinder. Met luchtvervuiling wordt het teruggekaatste licht vanuit de ruimte bedoeld. Om een beeld te krijgen van lichtvervuiling voldoen satellietbeelden daardoor niet omdat daarop ook het direct omhoog gestraald licht zichtbaar is. Dit geeft geen goed beeld. Toch kan aan de hand van de hoeveelheid omhoog gestraald licht aangegeven worden welke lichtbronnen een grote bijdrage hebben aan de lichtvervuiling. Assimilatielicht, gebruikt in de glastuinbouw, staat hierbij met een percentage van 44% bovenaan. (Langers et al., 2005; Gies et al., 2009b) Het assimilatielicht zorgt voor extra groei bij de planten in de kassen. Hoewel slechts 17% van alle glastuinbouw gebruik maakt van assimilatielicht levert dit een grote bijdrage aan de hoeveelheid omhoog stralend licht. (Gies et al., 2009b)

De overlast van licht die ervaren wordt door de mens wordt lichthinder genoemd. Ook hier heeft de assimilatieverlichting een grote bijdrage evenals koplampen van voertuigen, percentage hiervan zijn niet voor handen. Op het gebied van lichthinder en lichtvervuiling is er geen direct rijksbeleid dat gevoelige objecten/gebieden hiertegen beschermt. Afstandsbepalingen zoals in de Wet geurhinder en veehouderij zijn er niet. In het Besluit Glastuinbouw zijn wel regels opgenomen ter vermindering van de lichtemissie. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet of omgevingsvergunning in het kader van de Wet milieubeheer kan lichthinder meegenomen worden. Daarnaast kunnen in bestemmingsplannen voorwaarden met betrekking tot de emissie van licht worden opgenomen. Echter omdat geen direct rijksbeleid betreffende lichthinder en gevoelige objecten aanwezig is, blijft dit aspect buiten het onderzoek. (Gies et al., 2009b)

Ammoniak
Alvorens in te gaan op de inhoud van het ammoniakbeleid is het goed om te kijken naar de manier waarop door de agrarische ondernemers en hun adviseurs met de wet wordt omgegaan. In de literatuur zijn verschillende bronnen te vinden waarin wordt gesproken over deze relatie en omgang tussen wet en ondernemers. Bruil (2008) richt zich in het kader van een jubileum op de kennisoverdracht in de agrarische sector. In het bijzonder doelt Bruil hier op de veranderende wet- en regelgeving. Waar wetenschappers aandacht geven aan structuren en verbanden in beleid, zoeken agrarische ondernemers samen met adviseurs naar een manier om de bedrijfsvoering binnen de kaders van het beleid ten uitvoer te brengen. Adviseurs gaan op zoek naar mogelijkheden voor ontwikkeling binnen het beleid, ofwel ontwijkingsmogelijkheden. Bruil spreekt hierbij over een 'eerste behoefte' en een 'tweede natuur'. Zijn er geen ontwijkingsmogelijkheden dan wordt geprobeerd de wet aangepast te krijgen. De Wet ammoniak en veehouderij heeft op deze manier direct amper een beperkende werking op de uitbreidingsmogelijkheden. Hierbij dient wel gezegd te worden dat de wet wel leidt tot, soms grote, extra investeringen. (Bruil, 2008) Restrictief beleid kan op deze manier bijdragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering en innovaties op technisch gebied. Dit blijkt onder andere uit onderzoek van Withagen en Betsema (2005).

De Wet ammoniak en veehouderij (Wav) betreft een emissiegerichte aanpak van de problemen met betrekking tot ammoniak afkomstig uit de veehouderij. Ammoniak heeft een negatieve invloed op natuur. De ammoniak is afkomstig uit de mest van de dieren en treedt buiten de huisvesting door middel van natuurlijke dan wel mechanische ventilatie. Deze wet vormt dan ook samen met de natuurbeschermingswet en het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij het beleid rondom de ammoniak problematiek. De regeling behorende bij de Wav geeft de emissiewaarden van de verschillende toegestane huisvestingssystemen. Doordat nieuwe huisvesting aan de normen dienen te voldoen wordt de emissie teruggedrongen. Voor veehouderijen gelegen in natuurgebieden en in een zone van 250 meter daarom heen gelden aanvullende beperkende regels. Hier mag geen nieuwe vestiging plaatsvinden en uitbreiding boven het gecorrigeerde emissieplafond is alleen mogelijk bij aankoop/saldering van ammoniakemissierechten. Alleen natuurgebieden aangewezen onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en enkele nationale beschermde natuurgebieden kunnen de oorzaak zijn van beperkte uitbreidingsmogelijkheden. Deze beperkingen kunnen zoals eerder aangehaald weggenomen worden door middel van investering in technische innovaties en aankoop/saldering van de ammoniakemissie. Nabijgelegen voormalige agrarische bedrijfsgebouwen met een nieuwe functie kunnen dan ook niet leiden tot een beperking in de zin van deze wet. Infomil (2002)

Sinds 1 januari 2013 zijn een aantal agrarische bedrijven onder het Activiteitenbesluit komen te vallen. Voor deze bedrijven gelden algemene regels. Deze bedrijven hoeven dan ook geen vergunning voor de activiteit milieu aan te vragen. Een melding van de voorgenomen activiteiten is voldoende. In het activiteitenbesluit zijn onder andere bepalingen opgenomen met betrekking tot ammoniakemissie, geuremissie en geluid. De werking en effecten van deze bepalingen komen grotendeels overeen.

2.5 Effecten van functiewijziging

Effecten op de ruimtelijke kwaliteit
Blom en Groot (2003) geven aan dat door de rijksoverheid randvoorwaarden zijn gesteld bij functiewijziging van voormalige agrarische bedrijven. Het beleid rondom deze voorwaarden komt in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod. Echter is het goed om alvast aandacht te besteden aan een aantal randvoorwaarden welke ongetwijfeld invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Zo is bijvoorbeeld grote toename in verkeersbewegingen in principe uitgesloten evenals uitbreiding van

de bestaande bebouwing. Daarnaast mogen uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven in de omgeving niet worden aangetast. Uit het onderzoek van Blom en Groot (2003) blijkt echter dat de provinciale overheden deze voorwaarden op verschillende manieren in het beleid brengen. Opmerkelijk is dat de voorwaarden van provinciale overheden vooral de functionele kwaliteit van de ruimte controleren. De oorzaak is volgens Blom en Groot gelegen in de moeilijke definiëring van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is een kwestie van smaak en gericht op de locatie zelf. Provincies schuiven deze taak dan ook grotendeels door aan de gemeenten. De vorm van de gebouwen en de inrichting van de kavel, de landschappelijke inpassing, is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. (Blom & Groot, 2003)

Reinhard en Silvis (2007) verwijzen in hun rapport naar een onderzoek van adviesbureau Witteveen en Bos uit 2007. Hoewel het onderzoek niet terug te vinden is, zijn de resultaten interessant. Gekeken is of investeren in de ruimtelijke kwaliteit van het landschap economisch gezien de moeite waard is. De maatschappelijke baten blijken hoger dan de kosten. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt in de baten voor de investeerder en de baten voor derden, de maatschappij. Op het moment dat de baten die de investeerder toekomen de kosten overstijgen zal de investeerder niet vrijwillig bereid zijn deze te doen. Dit terwijl de totale bate de kosten wel overschrijden. Door bij ontwikkelingen voorwaarden op te leggen vanuit overheidsbeleid kunnen bepaalde kwaliteitsverbeteringen toch worden doorgevoerd. Verrommeling en verstening van het landelijk gebied is niet gewenst. Aan mogelijkheden die gegeven worden aan nieuwe woonbestemmingen in dit gebied zijn dan ook veelal voorwaarden verbonden om aan de andere zijde het landschap te verbeteren zodat er totaal gezien geen verslechtering of zelfs verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Hetzelfde geldt bij functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing. (Reinhard & Silvis, 2007) De hiervoor genoemde verstening van het landelijk gebied is onderzocht door Gies et al. (2005). Uit de resultaten kan de conclusie getrokken worden dat een grotere oppervlakte, 1.030 hectaren, een woonfunctie is toegekend dan een niet agrarische bedrijfsfunctie, 829 hectaren. Van de circa 6,7 miljoen woningen in Nederland is 5% gelegen in het landelijk gebied, dit percentage loopt echter wel ieder jaar op. Het aantal recreatiewoningen in het landelijk gebied ligt begrijpelijkerwijs veel hoger met 81% van het totaal aantal recreatiewoningen. Van de woningen die toegevoegd worden aan het landelijk gebied is 95% bestemd als koopwoning. Het percentage niet-agrarische bedrijven in het landelijk gebied is 16 % van het landelijk aantal bedrijven.

Functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing betekent in sommige gevallen dat daarmee cultuurhistorisch waardevolle bebouwing niet verloren gaat. Afhankelijk van de nieuwe functie zullen wijzigingen aan het object of de locatie nodig zijn om het functioneel te maken, echter biedt het wel de mogelijkheid om sloop te voorkomen. Om de waardevolle aspecten te behouden zal de gemeente doorgaans voorwaarden aan het nieuwe gebruik stellen. Op deze manier kunnen waardevolle doorkijken naar het landschap of bebouwingslinten behouden of zelfs versterkt worden. Bovendien kan de omzetting van agrarisch naar wonen een verbetering van de luchtkwaliteit met zich meebrengen en eenzelfde of minder vervoersstromen opleveren. Een wijziging naar een niet-agrarische functie kan tot gevolg hebben dat de vervoersstromen toenemen of zelfs de infrastructuur aangepast moet worden. (Buitelaar et al., 2008) Ook de veranderingen aan gebouwen voor functiewijziging naar niet-agrarische bedrijfsactiviteiten zijn veelal ingrijpender dan bij wijziging naar enkel een woonbestemming. Van de voormalige agrarische bedrijfswoningen blijft ongeveer de helft van de woningen ongewijzigd of worden slechts in detail gewijzigd. (Van der Vaart, 1999) De bijgebouwen echter worden voornamelijk bij functiewijziging naar niet-agrarische bedrijfsactiviteiten afgebroken waarna nieuwe bedrijfsgebouwen worden opgericht. Vooral veestallen worden gesloopt omdat deze niet aan de eisen voldoen die gesteld worden bij andere bedrijfsactiviteiten. In het geheel genomen is het beleid erop gericht dat de oppervlakten van bijgebouwen afneemt om verstening van het landelijk gebied te voorkomen. Wijzigingen die uitgevoerd worden aan de binnenzijde van de gebouwen hebben geen invloed op de ruimtelijke kwaliteit, hier wordt dan ook

niet verder op ingegaan. Het erf wordt in tweederde van de functiewijzigingen aangepast. Dit strekt van het aanleggen van parkeerplaatsen en een siertuin tot een rijbak. (Van der Vaart, 1999; Daalhuizen, 2004) Uit voorgaande kan gesteld worden dat functiewijziging gepaard gaat met veranderingen in de ruimtelijke kwaliteit. Deze verandering kan echter negatief of positief zijn afhankelijk van de nieuwe functie en de voorwaarden die gesteld worden door de overheid bij de functiewijziging.

Economische effecten

Zowel nieuwe woonfuncties als niet-agrarische bedrijfsfuncties, waaronder ook de recreatieve sector begrepen, in het landelijk gebied leveren positieve effecten op de economie in die gebieden en houden de economie in zijn geheel in stand. Allereerst levert de bedrijvigheid werkgelegenheid op. Gemiddeld hebben dergelijke bedrijven twee tot vier personeelsleden. Daarnaast levert het landelijk gebied, in het bijzonder de vrijkomende agrarische bebouwing, huisvestingsmogelijkheden aan bedrijven. Deze nieuwe bedrijven in het landelijk gebied zorgen daarnaast voor zogenaamde 'spin-offs' welke op hun beurt weer een bijdrage leveren aan de economie. Als minder voor de hand liggende maar ook een direct effect van functiewijziging zijn de gepaard gaande aanpassingen aan de locatie welke nieuwe werkgelegenheid opleveren. (Terluin, 2003; Daalhuizen, 2004)

In het artikel van Van der Cammen et al. (n.d.) 'Voor wat hoort wat!' wordt ingegaan op de trend van de afgelopen jaren waarbij meer mogelijkheden worden geboden aan wonen in het landelijk gebied waaronder ook nieuwbouw. Hiertegenover worden voorwaarden gesteld zodat in totaal de ruimtelijke en omgevingskwaliteit in het landelijk gebied toeneemt. Verwacht wordt dus dat een bijdrage wordt geleverd aan het landschap, steeds vaker in de zin van een financiële heffing. Op dit moment van het onderzoek wordt niet verder ingegaan op het beleid, dit komt later in het onderzoek uitgebreid aan bod. De bedoeling van het beleid is het bouwen in de open ruimte te ontmoedigen dan wel een gedeelte van de waardestijging terug te geven aan het landschap en de omgeving. Hiermee wordt werkgelegenheid gecreëerd en de welvaartseconomie gestimuleerd. De in het artikel genoemde specifieke vormen van beleid ten behoeve van ontwikkelingsmogelijkheden in het landelijk gebied zijn niet ten uitvoer gebracht maar zijn in verkapte vorm zeker wel terug te vinden in de rood-voor-rood en rood-voor-groenregelingen in de diverse provincies. Het principe is een negatieve invloed op de omgeving te compenseren.

Sociale effecten

Op het moment dat nieuwe bewoners zich in het landelijk gebied gaan vestigen zullen daarbij volgens Steenbekkers et al. (2006) verschillen zijn in de normen en waarden van de huidige bewoners van het landelijk gebied en de stedelingen. Deze normen en waarden komen echter steeds dichter bij elkaar te liggen doordat de afstand tussen landelijk gebied en stad verkleind wordt door communicatietechnieken, infrastructuur en media. De diversiteit van de bewoners van het landelijk gebied neemt toe waardoor de typische identiteit langzaam verdwijnt. (Heins, 2002) De nieuwe bewoners van het landelijk gebied zijn wel kritischer op de agrarische activiteiten in het gebied en verdragen minder. Andersom geldt dit echter eveneens. (Daalhuizen, 2004) Over het algemeen zijn nieuwkomers in het landelijk gebied minder gebonden. Indien het een functiewijziging naar een niet-agrarische bedrijfsactiviteit betreft kan daarnaast gezegd worden dat de partners vaak buitenshuis werken waardoor meer gebruik wordt gemaakt van voorzieningen buiten het dorp. (Daalhuizen, 2004) Voornoemde aspecten zijn specifieke effecten van functiewijziging met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. Veel algemener kan gekeken worden naar herstructurering en de effecten daarvan op de sociale cohesie. In tegenstelling tot voornoemde versmelting van stedelijke en landelijke normen en waarden stellen De Kam en Needham (2003) naar aanleiding van een aantal onderzoeken dat fysieke ingrepen om deze versmelting te bevorderen juist een

tegengestelde werking kan hebben. Bij herstructurering gaat het veelal om een gehele achterstandswijk welke naar een hoger welvaartsniveau getild dient te worden. Hoewel de functiewijziging van vrijkomende bebouwing slechts op een klein gebied betrekking heeft, is deze tevens gericht op het voorkomen van achteruitgang van dit gebeid. Hetzelfde geldt voor herstructurering van een achterstandwijk. Nieuwe, welvarende, bewoners van een geherstructureerde achterstandswijk sluiten zich soms af van de rest, bijvoorbeeld door verkeersvoorzieningen. Nieuwe bewoners van het landelijk gebied proberen soms de agrarische bedrijven op afstand te houden. Het 'verplaatsingseffect' is een belangrijk aspect bij herstructurering. De armste bewoners van de herstructureringswijk vertrekken naar een andere buurt omdat de kosten na herstructurering te hoog worden en deze niet kunnen dragen. In deze nieuwe buurt ontstaat vervolgens hetzelfde probleem en ontwikkelt tevens tot achterstandsbuurt. Dit is bij functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing niet aan de orde. Een overeenkomst is wel te vinden in de locaties die in aanmerking komen voor ontwikkeling. Niet de locaties die het meeste afbreuk doen aan het gebied worden geselecteerd maar de locaties met de meeste potentie. Zoals eerder aangehaald is de locatie bij functiewijziging van de vrijkomende agrarische gebouwen belangrijk. Daarnaast speelt de functionaliteit van de bijgebouwen een grote rol. (Van der Vaart, 1999; Daalhuizen, 2004; De Kam & Needham, 2003)

Het zien van ontwikkelingen en verbeteringen in het eigen gebied stimuleert en motiveert bewoners om zelf ook aan de slag te gaan. Het heeft een positieve uitwerking op de directe omgeving. Dit is een effect van herstructurering op de omgeving. Maar kan ook gelden voor kleinschalige projecten en werkzaamheden. De ontwikkelingen moeten daarbij wel passen in de omgeving. Locale factoren dienen meegenomen te worden in de planontwikkeling. Indien de nieuwe ontwikkeling niet binnen het gebied past, is de kans aanwezig dat het gebied achteruit gaat in plaats van vooruitgang in kwaliteit te boeken. Het is belangrijk om ontwikkelingen zoals herstructurering vanuit het gebied zelf te laten komen. Op deze manier zijn betrokkenen gemotiveerd en gaan belangrijke positieve sociale structuren niet verloren. (De Kam & Needham, 2003)

2.6 Conclusie: Agrarische sector en wijziging van functie

Binnen de agrarische sector is de laatste decennia een ontwikkeling gaande van specialisatie en schaalvergroting. De ondernemers zonder opvolger of zonder uitbreidingsmogelijkheden in het kader van het ruimtelijk beleid zijn genoodzaakt te kiezen voor verbreding of het bedrijf te beëindigen. De verwachting is dat deze trend zich de komende jaren voort zal zetten. Het aantal vrijkomende agrarische gebouwen zal de komende jaren dan ook toenemen. Gemeenten zoeken naar nieuwe economische dragers van het landelijk gebied, ondernemers naar goedkope alternatieven voor bedrijventerreinen en burgers zijn op zoek naar rust en ruimte om te wonen. Om ervoor te zorgen dat functies onderling geen overlast verzorgen zijn wetten opgesteld om te voorkomen dat niet passende functies naast elkaar gerealiseerd worden. In de praktijk blijkt echter dat nieuwe functies toch voor beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische functies kunnen leiden. Met het realiseren van nieuwe functies in het buitengebied wordt dan ook terughoudend omgegaan. Hierdoor blijft vrijkomende agrarische bebouwing leeg staan wat leidt tot verrommeling van het landelijk gebied.

3. Theoretisch en methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch en methodologisch kader beschreven en uitgewerkt. Het theoretisch kader vormt de basis van het empirisch onderzoek. Na de uitwerking van een aantal centrale begrippen in het onderzoek worden in dit hoofdstuk de methoden van onderzoek per deelvraag uitgewerkt.

3.1 Theoretisch kader

In deze paragraaf wordt het theoretisch kader beschreven en uitgewerkt. Dit aspect vormt de basis van het onderzoek. Het beleid dat onderzocht wordt met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing bevindt zich binnen de beleidscyclus grotendeels in de uitvoeringsfase (Hoogerwerf & Herweijer, 1993). Een logisch vervolg is een beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie maakt eveneens deel uit van de beleidscyclus waarbij het gaat om het resultaat van het beleid. Een evaluatie kan zowel vooraf als achteraf plaatsvinden. Beleidsevaluatie staat steeds meer in de belangstelling maar is complex doordat een subjectieve beoordeling niet gewenst is en tegelijkertijd een objectieve beoordeling haast onmogelijk is. Volgens Bressers (1993) kan een evaluatie worden omschreven als "het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria. Beleidsevaluatie is het evalueren van de inhoud, processen of effecten van een beleid" (Bressers, 1993, p. 161). Evaluaties bestaan uit drie aspecten, namelijk de keuze van het onderwerp, de waarneming van dat onderwerp en de criteria aan de hand waarvan dit waargenomen onderwerp wordt beoordeeld. De criteria voor de evaluatie zijn te vinden in het doelbereikingsonderzoek, het effectiviteitsonderzoek en een efficiëntieonderzoek. (Bressers, 1993) Nagenoeg dezelfde indeling van criteria wordt gehanteerd door Ringeling (2004). Deze hanteert als succesfactoren de effectiviteit, de efficiëntie en de samenhang. Hakvoort en Klaassen (2004) breidt deze lijsten nog uit met situatieonderzoek en doelmatigheidsonderzoek en noemt het typen van onderzoek.

In de literatuur is veel geschreven over beleidsevaluaties. Keuzes zullen gemaakt moeten worden om tot de toe te passen evaluatiemethode te komen. De meest klassieke methode is het vaststellen of het in het beleid bepaalde doel is verwezenlijkt. Daarnaast is het van belang te weten of het al dan niet bereiken van het doel ook echt een gevolg is van het beleid. De uitvoering van een beleidsevaluatie op deze wijze geeft echter alleen inzicht in de doelstellingen welke zijn gesteld met het beleid. Over neveneffecten komt op deze manier geen informatie vrij. Hiervoor is het noodzakelijk ook de geschiedenis van het beleid en het verloop van de verschillende beleidsstukken te weten. Hieraan zal in dit onderzoek aandacht worden besteed door niet enkel te kijken naar het vigerende beleid maar ook naar beleidsstukken in het verleden. Doelstellingen zijn daarnaast te verdelen in hoofddoelstellingen en nevendoelstelling. Wat in het beleid genoemd staat als hoofddoelstelling hoeft in de praktijk niet altijd de hoofddoelstelling te zijn. De achterliggende gedachte en het proces voorafgaand aan het vaststellen van het besluit zijn hiervoor belangrijk. Omdat met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing ook beleid van invloed lijkt te zijn geweest dat daar niet direct voor is opgesteld, is dit aspect van nevendoelstellingen en nevenactiviteiten extra interessant. De nevendoelstellingen komen voornamelijk naar voren bij de discussie over het ontwerp van het beleid. De neveneffecten worden daarnaast voornamelijk naar voren gebracht door de partijen welke tegen het bedoelde beleid zijn. Tot zover kan gesproken worden over rationele evaluaties. Daar tegenover staan responsieve evaluaties. Met responsieve evaluaties wordt de kijk op het beleid van andere partijen dan de overheid betrokken bij de beleidsevaluatie. Een ander onderscheid dat gemaakt kan worden binnen beleidsevaluaties is een ex post evaluatie en een ex ante evaluatie. Is het beleid nog niet of pas kort in werking dan kan een evaluatie naar de overeenstemming tussen de doelstellingen en de instrumenten informatie geven. (Korsten, n.d.)

Een ideale beleidsevaluatie begint met een nulmeting. Een nulmeting is echter praktisch moeilijk of niet uitvoerbaar in veel gevallen. Ook in dit onderzoek is dit niet mogelijk. De gemeenten beschikken niet direct over concrete kwantitatieve informatie en provincies gaan uit van de geluiden vanuit gemeenten. (Korsten, n.d.)

Boonstra en Kuindersma (2008) vragen zich een aantal zaken af waarna tot een beslissing voor het type beleidsevaluatie te komen. Allereerst is een analyse van het beleidsveld nodig. Een 'government' omgeving vraagt om een klassieke benadering. Een meer 'governance' omgeving waarin zowel overheid als andere actoren verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid is een meer gebruiksgerichte en lerende evaluatie gewenst. Uit het volgende hoofdstuk zal blijken dat het beleid binnen dit onderzoek zowel bestaat uit aspecten waarbij enkel de overheid verantwoordelijk kan worden gehouden voor het halen van de beleidsdoelen als van beleid dat binnen, een meer of minder grote vorm van, een governance omgeving wordt uitgevoerd. Enkel een klassieke benadering voldoet in dit onderzoek dan ook niet. Een andere belangrijke vraag is volgens Boonstra en Kuindersma (2008) wie de evaluatie opstelt en voor welke partij. Een producent van een evaluatie kan vanuit de geëvalueerde organisatie zelf komen of van buitenaf. In dit onderzoek is dat zonder discussie van buitenaf. De gebruikers van de evaluatie kunnen verdeeld worden in de 'wetenschap' en 'het beleid'. Onderhavig onderzoek heeft als doelen beiden gebruikers te voorzien van informatie. In de eerder vastgestelde 'governance' omgeving zijn er naast degene die de evaluatie laat uitvoeren andere actoren betrokken. Het verdient dan ook de voorkeur om deze gebruikers actief te betrekken bij de evaluatie. Om het beleid te verbeteren en te optimaliseren vraagt een dergelijke omgeving aanpassing van alle partijen omdat sprake is van een wisselwerking. Eenzijdige aanpassing zal dan vaak niet voldoende zijn. In het kader van dit onderzoek is het echter lastig de actoren, behoudens het houden van interviews en het vragen om reacties op onderzoeksresultaten, actief te betrekken op een manier zoals Guba en Lincoln (1989) en Boonstra en Kuindersma (2008) aangeven. Het meest effectieve is dat de actoren samen het onderzoek aansturen en aanvullingen doen waarop de onderzoeker vervolgens weer reageert. In het kader van dit onderzoek kan een dergelijke vergaande coproductie niet van partijen verwacht worden. Om toch ervaringen van actoren mee te nemen kunnen derhalve interviews afgenomen worden. Een voorwaarde om tot een goede evaluatie te komen waarin meer actoren betrokken worden is meerstemmigheid. Een mogelijkheid tot realisatie hiervan is het meenemen van de ervaringen en verwachtingen in de beoordelingscriteria. Daarnaast is er de mogelijkheid om de evaluatie op verschillende niveaus te houden bijvoorbeeld op zowel lokaal als provinciaal of nationaal niveau. (Boonstra en Kuindersma, 2008) Gevolg hiervan kan daarnaast zijn dat de communicatie tussen de niveaus verbetert (Van Meer en Edelenbos, 2002). Met beide mogelijkheden tot het betrekken van de actoren kan binnen dit onderzoek gewerkt worden.

Een volgende vraag is waarom de beleidsevaluatie uitgevoerd wordt. In het kader van dit onderzoek is deze vraag al grotendeels beantwoord in het vorige hoofdstuk. Een beleidsevaluatie kan echter leiden tot het uitbreiden of laten vervallen van delen van het beleid op het moment dat het enkel een verantwoordingsfunctie heeft. Dit wordt ook wel 'summatieve evaluatie' genoemd. Dat is binnen dit onderzoek niet de bedoeling omdat gewenst is eventueel een bijdrage te kunnen leveren aan het optimaliseren van het beleid. Het is niet de bedoeling dat daarbij enkel beleid wegvalt of wordt uitgebreid maar dat eventueel alternatieve onderdelen hieruit kunnen worden afgeleid. 'Formatieve evaluatie' gaat over zowel de goede als positieve effecten van het beleid en het ontstaan daarvan. De verklaring voor het ontstaan van de effecten levert mogelijkheden voor het verbeteren van het beleid. (Boonstra en Kuindersma, 2008) Bij responsief evalueren is het aspect verantwoording nagenoeg geheel verdwenen (Abma, 1996) Dit is met onderhavig onderzoek niet de bedoeling.

Een vierde vraag welke gesteld kan worden gaat over de timing van de evaluatie. Hierin kan onderscheid gemaakt worden tussen ex ante, ex durante en ex post evaluaties. De keuze is bij dit onderzoek minder van belang. Het onderzoek wordt op dit moment uitgevoerd naar de status van

het beleid op dit moment. Het is dan ook niet meer van belang te bepalen in welke fase beleidsevaluatie toegepast moet worden. De laatste vraag gaat over het aspect waarop de focus gelegd wordt. Onderscheid kan gemaakt worden in inhoud, proces, organisatie en effecten. Voor dit onderzoek is gekozen de focus vooral te leggen op de inhoud, het proces en de effecten. (Boonstra en Kuindersma, 2008)

In dit onderzoek wordt het stappenschema van Bressers (1993) aangehouden voor de evaluatie van beleidseffecten omdat deze een heldere uitvoering beschrijft en in de wetenschappelijke literatuur reeds diep geworteld zit waardoor een gefundeerd onderzoek kan ontstaan. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen een evaluatie van de inhoud, het proces en de effecten van het beleid. Deze aspecten kunnen afzonderlijk geëvalueerd worden. Echter is het niet ongebruikelijk om één van de aspecten centraal te stellen. Waar mogelijk zal dit het uitgangspunt zijn in onderliggend onderzoek. De effecten van het beleid zullen centraal gesteld worden waarbij ook aandacht wordt besteed aan de verklaring van deze aspecten, de inhoud en het proces zijn hierbij van belang. De evaluatie met betrekking tot het beleid waarvan gegevens over de effecten nog niet te verkrijgen zijn, doordat het beleid te kort of nog niet in werking is, zal beperkt worden tot de inhoud en het proces.

Het stappenschema is als volgt opgebouwd (Bressers, 1993):

- *De voorbereiding van het evaluatieonderzoek:*

  In deze voorbereidende fase wordt het onderwerp bepaald. In dit onderzoek is zoals gebruikelijk bij het initiatief al het onderwerp bepaald, vrijkomende agrarische bebouwing. Echter is een uitwerking en afbakening gewenst. De afbakening en beslissing op welke deelgebieden het onderzoek gericht wordt, is belangrijk in verband met de beschikbare middelen en tijd. Deze beperking van het onderwerp hangt voor een gedeelte af van de te hanteren criteria. De criteria worden in deze fase bepaald. Daarnaast wordt globaal aandacht besteed aan de methoden van onderzoek.
- *Het systematisch beschrijven van het beleid en het beleidsveld:*

  Deze stap begint met het weergeven van het beleidsveld waarop het beleid betrekking heeft. De inhoud van het beleid wordt naar deelprocessen geanalyseerd. De causaliteit tussen beleidsdoeleinden en middelen is hierbij van belang. Onder andere de officiële beleidsdoeleinden worden bij de eerst genoemde stap gebruikt als evaluatiecriteria.
- *Het bepalen in hoeverre aan de gestelde criteria wordt voldaan (doelbereiking);*

  Om deze stap te realiseren moeten allereerst de criteria geoperationaliseerd worden. Daarnaast dient informatie te worden verzameld. Het is hierbij van belang dat de gegevens van voldoende kwaliteit zijn.
- *Het vaststellen van de bijdragen van het beleid aan de doelbereiking (effectiviteit):*

  Dat de situatie waarvoor aanvankelijk beleid is opgesteld verbeterd, wil niet zeggen dat dit ook een gevolg is van het opgestelde en ingevoerde beleid. Andere factoren kunnen ook, zowel in negatieve als in positieve zin, hebben bijgedragen aan het wel of niet halen van de gestelde doelen. Een analyse van de situatie vóór en na invoering van het beleid is noodzakelijk. Hierbij geven neveneffecten van het beleid aan dat het beleid wel van invloed is geweest op de doelbereiking.
- *Het verklaren van de effectiviteit van het beleid:*

  Om de effectiviteit van het beleid te vergroten is het noodzakelijk de bijdrage te kunnen verklaren. Niet alleen de vraag of de beleidsinstrumenten hun doel bewerkstelligen maar vooral de vraag of deze ook goed (kunnen) worden ingezet. Hierbij dient expliciet gekeken te worden naar de rol van alle betrokken actoren, niet alleen naar overheden. Om deze inzichten toe te passen in het onderzoek is door onder andere Bressers en Klok (1987) een instrumententheorie opgesteld. Deze theorie is voornamelijk toepasbaar op milieubeleid en ander gedragsbeleid en daarom niet geschikt voor dit onderzoek. Bij het uitvoeren van dit onderzoek worden enkel de inzichten, gegeven door Bressers (1993), gebruikt.

De inzichten van Bressers (1993) kunnen als volgt worden weergegeven: Met de effectiviteit van het beleid wordt niet enkel bepaald of ter beschikking staande instrumenten voldoende zijn om de situatie waarvoor deze zijn opgesteld te veranderen maar ook of de instrumenten op de goede manier zijn toegepast zodat de meest optimale werking bereikt kan worden. Als tweede gaat het bij de effectiviteit van het beleid niet alleen om de uitvoerig van het beleid door de overheid maar ook om de wisselwerking met de doelgroep. De kenmerken van de betrokken actoren, waaronder overheden, initiatiefnemers, bewoners van het landelijk gebied en agrarische ondernemers, geven tevens informatie over het verloop van het proces. Het gaat dan voornamelijk om kenmerken als doelstellingen, hoeveelheid informatie en de hoeveelheid macht van een actor.

Deze manier van beleidsevaluatie is klassiek te noemen en vertegenwoordigd eenzijdig de belangen van beleidmakers en onderzoekers. Andere groepen betrokkenen herkennen zich hierdoor nauwelijks in de bevindingen. (Guba & Lincoln, 1989; Schwandt, 1991, Stake, 1975) Om deze reden is ervoor gekozen om het stappenschema van Bressers uit te breiden met de criteria van de betrokken actoren naast de overheid. Daartoe zullen de belangen van de verschillende actoren in kaart moeten worden gebracht. Daartoe hebben Guba en Lincoln (1989) de belanghebbenden in drie categorieën onderscheiden, de agents, de beneficiaries en de victims. De actoren die het beleid ten uitvoer brengen en bijdragen aan de ontwikkeling zijn de agents. De actoren die profiteren van het beleid, degene op wie het beleid een positieve uitwerking hebben, zijn de beneficiaries. Daaronder worden mede de actoren die indirect belang hebben begrepen. De victims worden uitgesloten van het beleid waardoor zij voordelen missen of worden beschadigd. De belangen lopen uiteen waardoor een goede afweging van te betrekken actoren nodig is. De mate van belang dient hierbij als selectiecriteria. De actoren die indirect belang hebben vallen af. Deze verdeling kan helpen de actoren in kaart te brengen. Echter in onderliggend onderzoek bestaat een dermate grote overlap in de verdeling tussen victims en beneficiaries dat het aanhouden van deze strikte scheiding in actoren niet bijdraagt aan het onderzoek.

De criteria worden niet volgens de traditionele wijze vooraf opgesteld maar tijdens het onderzoek naar aanleiding van de verschillende belangen die spelen bij de actoren. De vierde stap in het stappenschema van Bressers gaat in op de doelbereiking van het beleid. Hierbij zal tevens getoetst worden aan de criteria voortkomend uit de analyse van de betrokken actoren. De verklaring van de effectiviteit die volgt gaat daarmee vanzelfsprekend in op de verschillende betekenissen die aan het beleid worden gegeven. Van hieruit kan beleid worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.

3.2 Centrale begrippen

Grondgebonden en intensieve veehouderij

Rondom het begrip grondgebonden veehouderij is ten tijde van dit onderzoek nog steeds veel onduidelijkheid en commotie. Grondgebonden bedrijven hebben ten opzichte van intensieve veehouderijen meer uitbreidingsmogelijkheden binnen de huidige regelgeving. Omdat geen eenduidige definitie gehanteerd wordt ontstaat discussie over het wel of niet zijn van een intensieve veehouderij en bijbehorende uitbreidingsmogelijkheden. In de reconstructiewet stond destijds een niet grondgebonden agrarisch bedrijf (intensieve veehouderij) beschreven als *"een niet-grondgebonden agrarisch bedrijf voor het houden van vee en pluimvee - zelfstandig of als neventak-, waarbij dit houden van vee en pluimvee geheel of nagenoeg geheel plaatsvindt in gebouwen. Het biologisch houden van dieren conform een regeling krachtens artikel 2 van de Landbouwkwaliteitswet en het houden van melkrundvee, schapen of paarden wordt niet aangemerkt als intensieve veehouderij".* De Verordening ruimte 2012 geeft echter voor het begrip grondgebonden agrarisch bedrijf: *"agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate niet in gebouwen plaatsvindt."* Het begrip intensieve veehouderij wordt gedefinieerd als een *"agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en*

gericht is op het houden van dieren, zoals rundveemesterij, varkens-, vleeskalver-, pluimvee-, pelsdier-, geiten- of schapenhouderij of een combinatie van deze bedrijfsvormen, alsmede naar de aard daarmee gelijk te stellen bedrijfsvormen, met uitzondering van grondgebonden melkrundveehouderij." In 2011 is door IGO adviescommissie Landbouw en Milieu een handreiking Verordening Ruimte en Grondgebonden Melkveehouderij opgesteld. Deze handreiking biedt handvaten om te bepalen of een melkrundveehouderij grondgebonden of intensief is.

Landelijk gebied en buitengebied
Een eenduidige definitie van het 'landelijk gebied' en 'buitengebied' is niet in de literatuur te vinden. In dit onderzoek worden de termen buitengebied en landelijk gebied voor eenzelfde gebied gebruikt. Hiermee wordt geduid op het gebied buiten de bebouwde kom zoals de gemeente dit hanteert in haar beleid.

Functiewijziging (is met wijziging bestemming)/hergebruik
In dit onderzoek wordt zowel gesproken over functiewijziging, hergebruik als herbestemming. Hergebruik vindt plaats als het gebruik van een gebouw veranderd binnen de huidige bestemming. Functiewijziging echter is verandering van het gebruik buiten de huidige bestemming. Om de functiewijziging mogelijk te maken dient de planologische bestemming van het gebouw en/of de grond gewijzigd te worden. Het onroerend goed wordt dan herbestemd. (Hek et al., 2004; Verburg et al., 2007).

Agrarische bebouwing
Een gebouw is een sociaal product en onderdeel van de omgeving. Dit betekent dat mensen reageren op de gebouwen en hiernaar handelen. De gebouwen hebben dus een symbolische betekenis naast de economische betekenis als gebruiksproduct. Dit heeft als gevolg dat de overheden en omwonenden zich mengen in de herbestemming van agrarische bebouwing. De ruimtelijke vorm van de bebouwing hoeft echter niet de sociale veranderingen te verhullen. (Van der Vaart, 1999; Asbeek Brusse, 2002) Bebouwing wordt als agrarische bebouwing geclassificeerd indien deze een agrarische bestemming toegewezen heeft gekregen in het bestemmingsplan. Vrijkomende agrarische bebouwing is bebouwing die niet meer in functie staat van een agrarisch bedrijf maar wel deze bestemming nog kent.

Beleid
Beleid wordt gevormd binnen een beleidsproces dat volgens klassieke definities geformuleerd kan worden als een maatschappelijk probleem op het werkveld van de overheid waarvoor een plan gemaakt wordt om tot een oplossing te komen. Vanaf het moment dat dit plan politiek bekrachtigd is wordt het beleid genoemd, waarna het plan wordt uitgevoerd en getoetst (Eberg et al., 1996). Volgens Bekkers (2007) stelt de politieke visie op beleid dat beleid de uitkomst is van een permanente strijd tussen belanghebbende partijen. De analytische visie echter ziet beleid "als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen" (Bekkers, 2007, p. 55).

3.3 Onderzoeksstrategieën

De onderzoeksstrategie is opgesteld aan de hand van het boek 'Het ontwerpen van een onderzoek' van Verschuren en Doorewaard (2007). Deze stellen dat bij de selectie van de onderzoeksstrategie een keuze gemaakt dient te worden tussen drie tegenstellingen, namelijk breedte of diepgang, kwantiteit of kwaliteit en empirisch of bureauonderzoek. Door Verschuren en Doorewaard worden verschillende onderzoeksstrategieën genoemd. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een combinatie hiervan. De vijf onderzoekstrategieën zullen hier kort besproken worden.

Survey
Bij een survey worden gegevens verzameld in het veld. Er worden hierbij legio onderzoekseenheden willekeurig gekozen. Het betreft dan ook een breedteonderzoek met een kwantitatieve verwerking. Deze strategie beschrijft en toont de macht van eenheden in getallen. (Verschuren & Doorewaard, 2007) Een survey kan daarnaast minder grootschalig en meer kwalitatief van aard en zijn toepassing vinden op situaties en cases uit het veld als deze gecombineerd wordt met het uitvoeren van casestudy's.

Experiment
Onder het motto 'zien is geloven, meten is weten' kan een experiment worden uitgevoerd. Met een experiment kunnen nieuwe technieken en situaties worden onderzocht doordat onder verschillende omstandigheden de effecten verkend worden. Een experiment heeft veelal een lange looptijd van het onderzoek als eis. (Verschuren & Doorewaard, 2007)

Casestudy
Een casestudy is een beschrijvende en verklarende onderzoeksstrategie waarbij op basis van een diepte analyse en een kwalitatieve verwerking ervan inzicht wordt verkregen in een proces. Een vergelijkende casestudy bestaat uit het analyseren van meerdere cases om deze vervolgens te vergelijken. Een casestudy heeft volgens Verschuren en Doorewaard meerdere voordelen. De strategie biedt mogelijkheden om een integraal beeld te krijgen van het onderzoeksobject en er is slechts in beperkte mate behoefte aan voorstructurering van het onderzoek. Daarnaast worden de resultaten uit een casestudy eerder geaccepteerd dan resultaten uit een survey of een experiment. (Verschuren & Doorewaard, 2007)

Gefundeerde theoriebenadering
Deze strategie betreft evenals de casestudy een diepteanalyse en een kwalitatieve verwerking. Het doel van deze strategie is het opsporen van oorzaken en wordt gekenmerkt door de voortdurende vergelijking tussen de theoretische uitgangspunten en de waarnemingen in het veld. (Verschuren & Doorewaard, 2007)

Bureauonderzoek
Verschuren en Doorewaard (2007) noemen drie kenmerken van de onderzoeksstrategie bureauonderzoek. Als eerste het gebruik maken van bestaand materiaal, in combinatie met reflectie. Als tweede dat geen direct contact plaatsvindt met het onderzoeksobject. Als laatste gebruik van het materiaal vanuit een ander perspectief dan waarmee het werd geproduceerd. Er wordt in deze strategie gebruik gemaakt van reeds geproduceerd materiaal van anderen. Door deze informatie te analyseren kunnen nieuwe inzichten ontstaan. (Verschuren & Doorewaard, 2007) Het beleid, doorwerking en gevolgen ervan kan voor een groot deel geanalyseerd worden aan de hand van onderzoek naar reeds gedane studies en de beleidsstukken van de verschillende overheden.

3.4 Onderzoeksbenadering

De doelstelling van dit onderzoek wordt bereikt door antwoord te vinden op de deelvragen om vervolgens een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag: *Hoe en hoe effectief werkt het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en op welke punten kan het beleid eventueel geoptimaliseerd worden?* Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een onderzoeksstrategie welke is opgebouwd uit verschillende onderzoeksmethoden. De keuze voor de onderzoeksstrategieën en methoden wordt in dit hoofdstuk toegelicht.

Uit het theoretisch kader kan worden opgemaakt dat de methode van onderzoek deductie betreft. De verzamelde informatie zal geanalyseerd worden aan de hand van de gegeven theorieën aangaande beleid waarna geprobeerd zal worden bij te dragen aan de optimalisering ervan

(Saunders et al., 2008). Hiervoor zal een combinatie van strategieën gebruikt worden welke genoemd zijn door Verschuren en Doorewaard (2007). De eerste twee deelvragen zullen beantwoord worden middels bureauonderzoek. Bij bureauonderzoek zal gebruik gemaakt worden van reeds geproduceerd materiaal van anderen. Door deze informatie te analyseren kunnen nieuwe inzichten ontstaan. (Verschuren & Doorewaard, 2007) Dit geldt voornamelijk voor het beleid en de beoogde werking ervan. Een survey zal in dit onderzoek niet gebruikt worden omdat gekozen wordt voor kwalitatief onderzoek. Het te onderzoeken beleid behoeft daarnaast diepgang en dat geeft een survey niet. Ook het uitvoeren van een experiment past niet binnen dit onderzoek. Met een experiment kunnen nieuwe technieken en situaties worden onderzocht doordat onder verschillende omstandigheden de effecten worden verkend. De looptijd van het onderzoek is niet voldoende om de proef op de som te nemen. Een casestudy echter biedt mogelijkheden om een integraal beeld te krijgen van het onderzoeksobject daarbij is slechts in beperkte mate behoefte aan voorstructurering van het onderzoek. Een casestudy is een beschrijvende en verklarende onderzoeksstrategie waarbij op basis van een diepte analyse en een kwalitatieve verwerking ervan inzicht wordt verkregen in een proces. Een vergelijkende casestudy bestaat uit het analyseren van meerdere cases om deze vervolgens te vergelijken. Dit geeft een diepgaand en integraal inzicht in een tijdruimtelijk begrensd proces. (Verschuren & Doorewaard, 2007) Dit onderzoek kan gezien worden als een enkelvoudige casestudy naar het beleid van de provincie Noord-Brabant. Beter nog is het onderzoek binnen de provincie Noord-Brabant te beschrijven als een onderzoek op basis van interviews. Een drietal gemeenten zal geselecteerd en geanalyseerd worden aangaande het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing ter plaatse.

Het analyseren van verschillende gemeenten is noodzakelijk omdat het provinciaal beleid de gemeenten veel vrijheid biedt in het uitwerken van het beleid. Dit kan leiden tot verschillende inzichten en toepassingen van het provinciaal beleid. Het beleid in gemeenten kan dan ook veel onderlinge verschillen vertonen. De praktische toepassing en uitvoering van beleid vindt daarnaast veelal op gemeentelijk niveau plaats. Bovendien zijn het de gemeenten die de gevolgen in het veld het eerste waarnemen. Veel informatie is terug te vinden in beleidsstukken. Dit zijn echter alleen de officiële aanleidingen en doelen. Informele aanleidingen en doelen, neveneffecten en externe factoren worden middels het houden van interviews opgespoord. Gekozen is voor een analyse van drie gemeenten welke verspreid over de provincie zijn gelegen. Voornamelijk in de concentratie gebieden intensieve veehouderij is sprake van veel vrijkomende agrarische bebouwing. Twee geselecteerde gemeenten zijn dan ook gelegen in een concentratiegebied, Landerd en Alphen-Chaam. Om verschillen in beleid waar te nemen is een minimum van twee analyses vereist. Daarnaast is een gemeente geselecteerd welke is gelegen buiten een concentratie gebied, Steenbergen. Door het analyseren van het beleid binnen deze gemeente is het mogelijk de eventuele externe factoren welke invloed hebben op de situatie te achterhalen. Dit brengt het aantal te analyseren gemeenten op drie. De gemeente Landerd is gelegen in Noordoost Brabant ten zuidwesten van Nijmegen. De gemeente heeft een groen, agrarische karakter. De gemeente Alphen-Chaam is gelegen tussen Riel en Baarle-Nassau in het zuiden van Brabant richting de Belgische grens. Binnen de gemeente is veel agrarische activiteit te vinden waaronder intensieve veehouderij. Steenbergen is een gemeente in het westen van Noord-Brabant. De gemeente Steenbergen is de op één na grootste gemeente van Noord-Brabant.

De gemeenten zijn tevens geselecteerd op basis van reeds opgedane ervaringen en kennis. Daarnaast is gekeken naar de mate van grootschaligheid van de gebieden. Uit dit onderzoek is immers reeds naar voren gekomen dat met name in kleinschalige gebieden veel vrijkomende agrarische bebouwing aanwezig is. De analyse van de gemeenten vindt plaats op basis van interviews en bureauonderzoek. Het door de gemeente opgestelde beleid bevat een motivatie en aanleiding waaruit bruikbare informatie zoals een visie en missie blijkt. Aan de hand van de informatie welke voortkomt uit het onderzoek naar gemeente volgt een gezamenlijke bespreking van de bevindingen aan de hand van het stappenschema.

Hiermee zal deels deelvraag 3 en 4 beantwoord kunnen worden: Welke resultaten zijn reeds bereikt met dit beleid, wat is hiervan de oorzaak? Kortom wat zijn de succes- en faalfactoren? en op welke manier kan het beleid geoptimaliseerd worden? Deelvraag 3 en 4 worden daarnaast door middel van de gefundeerde theorie benadering. Deze benadering betreft een diepgaand en kwalitatief onderzoek. Deze strategie heeft als doel het opsporen van oorzaken en wordt gekenmerkt door de voortdurende vergelijking tussen de theoretische uitgangspunten en de waarnemingen in het veld. Deze waarnemingen zullen gedaan worden middels interviews met betrokkenen en bureauonderzoek. (Verschuren & Doorewaard, 2007). Om bij te dragen aan de optimalisering van beleid zijn de oorzaken van succes- en faalfactoren belangrijke aspecten. Uit bovenstaande beschrijving en keuze van strategieën kan worden opgemaakt dat zal worden gekozen voor een diepgaand kwalitatief onderzoek wat zowel een empirisch als een bron in bureauonderzoek heeft.

3.5 Onderzoeksmateriaal

Voor iedere deelvraag wordt weergegeven welke bronnen gebruikt gaan worden. Deze weergave wordt gedaan aan de hand van het werk van Verschuren en Doorewaard (2007).

Deelvraag 1: *Vormt vrijkomende bebouwing een probleem binnen de ruimtelijke ordening en zo ja waarom en op welke aspecten?* De vraag zal beantwoord worden met behulp van literatuur en documenten. Met literatuur wordt een wetenschappelijke literatuurstudie bedoeld welke zijn ontsluiting zal vinden door middel van inhoudsanalyse en zoeksystemen. Literatuur met betrekking tot functiewijziging en de relatie tussen bestemmingen kan bijdragen aan de beantwoording van deze vraag. Documenten hebben een duidelijke adressering. Binnen dit onderzoek zal voornamelijk gebruik gemaakt worden van documenten zoals beleidsnota's en verslagen aangaande het beleid.

Deelvraag 2: Welk beleid is gevormd rondom vrijkomende agrarische bebouwing, wat is de werking en wat zijn de doelen en verwachte resultaten hiervan?
Deelvraag 2 wordt evenals de eerste deelvraag beantwoord met behulp van documenten en literatuur. Specifiek word ingegaan op een aantal regelingen nadat een overzicht is opgesteld aan de hand van beleidsnota's, verslagen en literatuur.

Deelvraag 3: Welke resultaten zijn reeds bereikt met dit beleid, wat is hiervan de oorzaak? Kortom wat zijn de succes- en faalfactoren?
Voor de beantwoording van deze vraag wordt uit de bron personen informatie gewonnen door middel van face-to-face interviews met ambtenaren en andere experts op het gebied van het betreffende beleid. Aan de hand van de te selecteren gemeenten zullen de experts benaderd worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de betrokken actoren en hun relatie tot de experts. Uiteraard zal ook bij de beantwoording van deze vraag gebruik worden gemaakt van literatuur en beleidsdocumenten.

Deelvraag 4: Op welke punten kan het beleid geoptimaliseerd worden?
Deelvraag 4 wordt op dezelfde wijze beantwoord als deelvraag 3. Antwoorden worden gevonden in personeninformatie gewonnen door middel van face-to-face interviews met ambtenaren en andere experts op het gebied van het betreffende beleid. Aan de hand van de te kiezen casussen zullen de experts benaderd worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de betrokken actoren en hun relatie tot de experts. Ook hier zal bij de beantwoording van de vraag gebruik worden gemaakt van literatuur en beleidsdocumenten. Deze deelvraag vormt tevens de conclusie welke getrokken kan worden uit de antwoorden op de overige deelvragen.

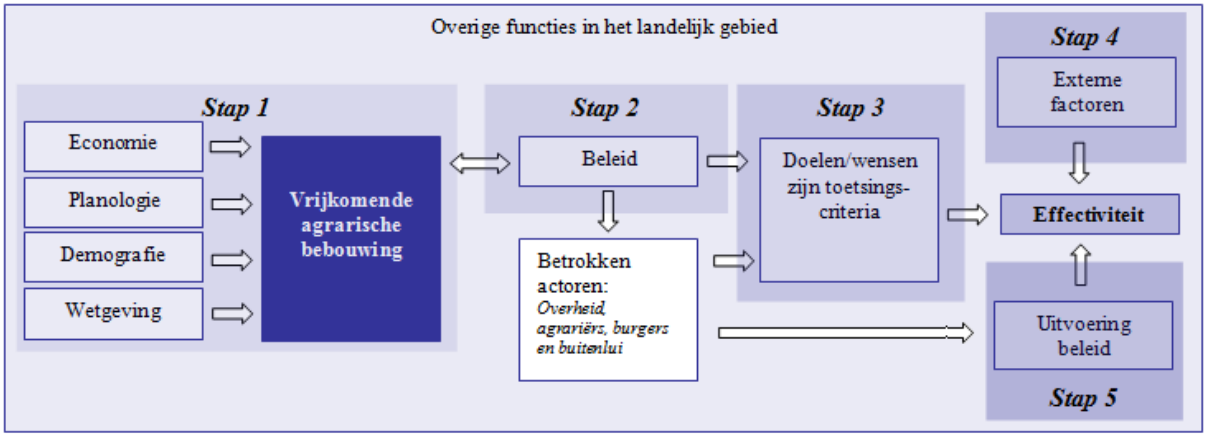
In totaal zullen 9 interviews plaatsvinden. Voor iedere geselecteerde gemeente zal een interview plaatsvinden met een ambtenaar werkzaam voor de betreffende gemeente en een adviesbureau op

het gebied van ruimtelijke ordening welke werkzaamheden uitvoeren in het gebied. De adviesbureaus zijn werkzaam voor verschillende spelers in het landelijk gebied waardoor alle betrokken actoren vertegenwoordigd zijn binnen het onderzoek. Daarnaast vinden drie interviews plaats met overheidsorganen op provinciaal niveau. Doordat ambtenaren op zowel gemeentelijke als provinciaal niveau betrokken worden in het onderzoek komt tevens de relatie en wisselwerking tussen het beleid op verschillende overheidslagen aan bod. De interviews worden uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst waarop tijdens het gesprek geanticipeerd kan worden. Het betreft specifiek vragen op hoofdlijnen zodat ruimte overblijft voor discussie, diepgang, meningen en eigen initiatief van de geïnterviewden. Wel dient gewaakt te worden voor de kwaliteit van de informatie. De opgestelde vragen blijven wel de rode draad in het interview.

3.6 Conceptueel model

In onderstaande afbeelding is het conceptueel model weergegeven. Het conceptueel model is opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. Het vormt als het ware een schematische weergave van het onderzoek. Het legt verbanden tussen begrippen welke centraal staan en leidt uiteindelijk naar het doel van het onderzoek. Op basis van het conceptueel model wordt het onderzoek uitgevoerd en antwoord gevonden op de eerder opgestelde vragen.

Afbeelding 1: conceptueel model



Aan de uiterste linkerzijde van het model worden begrippen genoemd welke invloed hebben op het vrijkomende van agrarische bebouwing. Dit spreekt wellicht voor zich en is opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. In het landelijk gebied zijn naast agrarische functies ook niet-agrarische functies te vinden. Deze 'overige functies in het landelijk gebied' hebben invloed op de gehele vraagstelling. De verhouding en samenstelling van deze functies is aan verandering onderhevig en beïnvloed daarmee alle factoren binnen het conceptueel model. Een paar voorbeelden hiervan zijn het beïnvloeden van de vraag naar vrijkomende agrarische locaties wat de effectiviteit van het beleid kan beïnvloeden en het ontstaan van vrijkomende locaties doordat deze functies de agrarische functies belemmeren.

Centraal in het onderzoek staat het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. De situatie met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing wordt beïnvloed door het beleid. De situatie met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing zorgt ervoor dat er beleid wordt

opgesteld en aangepast. Het betreft dan ook een wisselwerking tussen deze twee begrippen. In het conceptueel model wordt deze wisselwerking aangegeven met een dubbele pijl.

Het stappenschema van Bressers (1993) is terug te vinden in het conceptueel model. De eerste stap 'de voorbereiding van het evaluatieonderzoek' is weergegeven aan de linkerzijde van het model. Het onderwerp 'vrijkomende agrarische bebouwing', de aanleiding en de uitwerking daarvan komen aan bod. Het doel wordt bepaald en de basis van de te hanteren criteria begint hier. Het beleid dat opgesteld is om een positieve bijdrage te leveren aan vrijkomende agrarische bebouwing of hier onbewust aan bijdraagt vormt ten slotte onderdeel van het onderzoek. Daarnaast wordt uit de analyse van het onderwerp reeds duidelijk welke actoren betrokken zijn. De volgende stap in het stappenschema is het systematisch beschrijven van het beleid en het beleidsveld. Het beleidsveld is reeds uiteen gezet in het theoretisch kader. Het beleid wordt verzameld en geanalyseerd. Hierbij wordt gekeken naar de doelen en middelen om deze doelen te bereiken. Vervolgens kan aan de hand van de opgestelde criteria, bestaande uit beleidsdoelen en wensen/eisen van actoren of de doelen behaald zijn. De eerste stappen uit het stappenschema van Bressers worden in hoofdstuk 1 tot en met 4 van het rapport doorlopen. Om vervolgens de criteria te operationaliseren wordt de uitvoering van de eerste stappen daarom in hoofdstuk 5 nog eens compact weergegeven. De criteria, bestaande uit beleidsdoelen en wensen/eisen van de actoren worden hier weergegeven. De verschillende beleidsdoelen worden in een tabel weergegeven om meer overzicht te creëren. Vervolgens wordt op kwalitatieve wijze onderzocht of aan de criteria wordt voldaan. De resultaten hiervan op provinciaal niveau volgen in hoofdstuk 9.

Het behalen van de doelen hoeft uiteraard niet een direct gevolg te zijn van het opgestelde beleid. Het stappenschema geeft dan ook aan dat gekeken moet worden naar de effectiviteit van het beleid. Externe factoren kunnen hier invloed op hebben zoals een economische crisis en de ontwikkeling van de 'overige functies in het landelijk gebied'. Daarnaast is de uitvoering van het beleid door het betrokken orgaan van invloed evenals de rol van de overige betrokken actoren. Deze factoren verklaren de effectiviteit van het beleid en geven aan op welke punten het beleid geoptimaliseerd kan worden. Hiermee is het doel van het onderzoek bereikt: *het evalueren van het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing om hiermee mogelijk bij te dragen aan de optimalisatie van het beleid.*

3.7 Conclusie: te gebruiken theorie en methoden

In dit onderzoek wordt het stappenschema van Bressers aangehouden voor de evaluatie van beleidseffecten omdat deze een heldere uitvoering beschrijft en in de wetenschappelijke literatuur al diep geworteld zit waardoor een gefundeerd onderzoek kan ontstaan. De criteria worden niet volgens de traditionele wijze vooraf opgesteld maar tijdens het onderzoek naar aanleiding van de verschillende belangen die spelen bij de actoren. De vierde stap gaat in op de doelbereiking van het beleid. Hierbij wordt volgens de responsieve manier niet alleen rekening gehouden met de doelen van de overheid maar ook met die van de overige betrokken actoren. De verklaring van de effectiviteit die volgt gaat daarmee vanzelfsprekend in op de verschillende betekenissen die aan het beleid worden gegeven. Van hieruit kan beleid worden ontwikkeld en geoptimaliseerd. Om de stappen te doorlopen wordt in dit onderzoek gekozen voor een diepgaand kwalitatief onderzoek wat zowel een empirische bron als een bron in bureauonderzoek heeft.

4. Beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing

Nederland kent vele beleidsstukken op het gebied van de ruimtelijke ordening om op deze manier de schaarse ruimte in Nederland kwalitatief goed in te richten alsook aan de wensen van de verschillende gebruikers te voldoen. Nederland kent een hiërarchie waarin beleid veelal van het Rijk via de provincies doorwerkt richting gemeenten. In dit hoofdstuk volgt een analyse van het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland, Noord-Brabant en gemeenten. Het beleid, zowel wetten als verordening, visies en andere leidende stukken worden regelmatig vernieuwd en/of aangepast. Om deze reden zijn in dit hoofdstuk tevens beleid opgenomen dat nog niet in werking is getreden maar waarvan de inwerkingtreding niet lang meer op zich zal laten wachten. In dat geval is uitgegaan van de meest recente stukken waarin uiteraard nog aanpassingen gemaakt kunnen worden. Daarnaast is zoveel mogelijk geprobeerd de analyse te updaten gedurende de looptijd van dit onderzoek echter heeft dit uiteraard zijn beperkingen aangezien een uitgangspunt gekozen dient te worden.

4.1 Rijksbeleid

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is vastgesteld op 13 maart 2012 door de minister van Infrastructuur en milieu. In mei 2012 echter is de Tweede Kamer een nahangprocedure gestart. Dit betekent dat maximaal 6 maanden de structuurvisie niet ten uitvoer mag worden gebracht. Op deze manier heeft de Tweede Kamer de tijd om zich te beraadslagen over het beleid. Ondanks dat de SVIR nog niet ten uitvoer mag worden gebracht is dit het beleid dat in de nabije toekomst richting geeft aan de bestemming van de vrijkomende agrarische bebouwing. Daarnaast is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro) waarin algemene regels voor bestemmingsplannen zijn opgenomen en een aantal van de in de SVIR genoemde doelen uitgewerkt. De Barro is gebaseerd op beleid dat in de SVIR is meegenomen. Deze onderdelen zijn als gevolg van de nahangprocedure dan ook nog niet in werking getreden, het overige uit het besluit en de regeling wel. (Rijksoverheid, 2012)

De SVIR vervangt enkele bestaande nota's en beleidsstukken op rijksniveau welke een belangrijke bijdrage hebben aan de omgang met vrijkomende agrarische bebouwing zoals de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal platteland. De structuurvisie laat zien hoe Nederland in 2040 eruit dient te zien. Het Rijk richt zich uitsluitend op doelen van nationaal belang terwijl provincies en gemeenten meer bevoegdheden krijgen ten aanzien van het ruimtelijk beleid. (Rijksoverheid, 2012) In de SVIR zijn drie rijksdoelen gegeven, namelijk:

- Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland;
- Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat;
- Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

De SVIR is een structuurvisie in het kader van de Wro en dus alleen bindend voor het opstellend orgaan, in dit geval het Rijk. De lagere overheden welke de uitvoering van het beleid op zich nemen hanteren de rijksstructuurvisie als 'handleiding' voor het opstellen van beleid. De lagere overheden zijn alleen verplicht de SVIR te betrekken bij besluitvorming. (Noordover, 2012)

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
De Barro, vastgesteld op 22 augustus 2011, is een algemene maatregel van bestuur welke zijn grondslag vindt in de Wro en wordt ook wel de AMvB Ruimte genoemd. Hierin worden regels gesteld betreffende de inhoud van bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen, bepaalde omgevingsvergunningen en beheersverordeningen. Aan de basis hiervan ligt de SVIR. Het is echter niet noodzakelijk dat een AMvB zijn basis vindt in beleid. Een AMvB maakt het mogelijk om gemeenten en provincies te beperken en/of normeren in hun beleidsruimte. De Barro vormt dan ook de juridische binding. Lagere overheden zijn verplicht de AMvB vast te leggen in besluiten met betrekking tot de ruimtelijke ordening. In de Barro zijn normen gesteld met betrekking tot onder andere rijks- en hoofdwegen, grote rivieren, ecologische hoofdstructuur en erfgoederen. (Noordover, 2012)

Nota Ruimte
Ondanks dat de nieuwe structuurvisie zijn intrede heeft gedaan blijft de Nota Ruimte van belang voor het beleid van vrijkomende agrarische bebouwing. Het huidige beleid van lagere overheden is tenslotte nog gebaseerd op de Nota Ruimte waardoor deze nog enige tijd doorwerkt. Daarnaast lijkt het leerzaam om te leren van beleid uit verleden. Om deze reden zal ook aandacht besteedt worden aan onderdelen voortkomend uit de Nota Ruimte welke vastgesteld is in 2006. Onder het motto 'decentraal wat kan - centraal wat moet' geeft de Nota Ruimte meer verantwoordelijkheid aan de provincies en gemeenten. Het Rijk heeft met de Nota Ruimte slechts enkele doelen opgesteld om de ruimtelijke ordening de goede richting op te laten bewegen. De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, onderdeel uitmakend van de Nota Ruimte, bevat daarnaast zaken van nationaal belang zoals de Ecologische Hoofdstructuur. Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van de samenvatting opgesteld door de Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ in 2008.

De Rijksoverheid geeft voor het landelijk gebied een aantal voorwaarden om op deze manier toe te werken naar een vitaal platteland. Naast de Nota Ruimte heeft het Rijk dan ook de Agenda Vitaal Platteland opgesteld. Deze agenda is bedoeld het economisch draagvlak en de vitaliteit van het landelijk gebied te behouden en waar mogelijk verder te versterken. In de Nota ruimte zelf wordt eveneens specifiek aandacht besteedt aan vrijkomende bebouwing in het landelijk gebied, daaronder ook andere dan agrarische gebouwen. In de Nota wordt gesteld dat het aantal vrijkomende gebouwen in het buitengebied zal blijven stijgen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën verspreide bebouwing. Als eerste kan genoemd worden het hergebruik van vrijkomende bebouwing ten behoeve van een woonbestemming, mantelzorg of vestigingsruimte voor kleinschalige bedrijvigheid welke zowel gelieerd kan zijn aan de functie van het buitengebied als functies die niet betrokken zijn bij het buitengebied. Daarnaast gaat de Nota in op 'ruimte-voor-ruimte'. Leegstaande gebouwen worden hierbij gesloopt en in ruil daarvoor en ter financiering daarvan mogen woningen gebouwd worden. Hierbij is het belangrijk dat de regeling tot een substantiële vermindering van bebouwing leidt. Als laatste categorie is gegeven een mogelijkheid tot nieuwbouw in het buitengebied. Ten behoeve van de verbetering van het buitengebied is nieuwbouw mogelijk als daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteit van het gebied. Voor de toepassing van deze mogelijkheden geeft het Rijk de provincies een planologisch kader voor het thema bebouwing in het buitengebied. Zowel de inrichting van het landschap als de financiële aspecten dienen hierin te worden meegenomen. Daarnaast dient nieuwbouw plaats te vinden nabij bestaande bebouwde gedeelten zodat spreiding wordt voorkomen en het open karakter van het landelijk gebied behouden blijft. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de landbouw beperkt wordt in de ontwikkeling. Hergebruik van bestaande gebouwen heeft de voorkeur.

Agenda Vitaal Platteland
De Agenda Vitaal Platteland is zoals eerder genoemd samen met de Nota Ruimte opgesteld. Aan de hand van acht thema's zijn de algemene doelen in de visie vervolgens uitgewerkt in het Meerjarenprogramma 2007-2013. De thema's betreffen naast landbouw en landschap de onderwerpen natuur, recreatie, bodem, water, reconstructie en sociaaleconomische vitaliteit. De uitvoering van deze doelen vindt voor een groot gedeelte plaats door de provincies. De kosten welke gepaard gaan met de uitvoering ten behoeve van het bereiken van de doelen worden gedragen door het Investeringsbudget Landelijk Gebied. (Agricola & Vullings, 2009). Het meerjarenprogramma gaat in op de taken van de verschillende overheden ten aanzien van het beleid in het landelijk gebied. Hierbij wordt ruimte gegeven aan de gemeenten voor een eigen invulling en wordt de realisatie van rijksdoelen beschreven. Het meerjarenprogramma gaat hierbij niet concreet in op vrijkomende bebouwing in het landelijk gebied. In de visie wordt echter een toelichting gegeven op aspecten met betrekking tot vrijkomende bebouwing zoals gegeven in de Nota Ruimte waarbij aandacht wordt besteed aan de functies in het landelijk gebied en de noodzaak van een vitale agrarische sector.

Reconstructiewet concentratie gebieden, Rbv en ruimte-voor-ruimte
De reconstructiewet concentratiegebieden is in 2002 in werking getreden. Deze wet is gericht op de concentratiegebieden zuid en oost Nederland waarvan de provincies Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel en Utrecht deel uit maken. Dit ruimtelijk beleid is erop gericht om de milieuproblematiek en dierziekten met betrekking tot de intensieve veehouderij aan te pakken. Het doel is om een vitaal en leefbaar landelijk gebied te creëren. De betrokken provincies hebben hiervoor reconstructieplannen opgesteld welke door het Rijk zijn goedgekeurd. (Ministerie van LNV, 2003) Inmiddels hebben een aantal provincies waaronder Overijssel en Noord-Brabant, op 2 maart 2012, de reconstructieplannen echter weer ingetrokken (Provincie Noord-Brabant, 2012). De ambitie en zonering blijven in de provincie Noord-Brabant wel bestaan. De zonering betreft ruimtelijke begrenzing van gebieden met eigen standpunten betreffende de intensieve veehouderij. Het betreft de landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebied en extensiveringsgebieden. Belangrijke regelingen om de reconstructie mogelijk te maken zijn gevonden in de Regeling beëindiging veehouderijtakken (Rbv) en de eerder genoemde ruimte-voor-ruimte regeling. Deze regelingen zijn met elkaar verbonden omdat de subsidie ten behoeve van het slopen van veestallen bij de beëindiging van het bedrijf wordt gefinancierd door de bouw van woningen onder de ruimte-voor-ruimte regeling. Hoewel de Regeling beëindiging veehouderijtakken is vervallen is bij de provincie nog steeds beleid te vinden dat hierin zijn basis vindt. De hier bedoelde ruimte-voor-ruimte regeling betreft de uitgifte van bouwkavels bovenop de al toegekende contingenten door het Rijk aan de provincies. De regeling vindt zijn oorsprong in het Pact van Brakkestein (2000) dat tevens voor de vijf provincies geldt. Het doel van zowel de Rbv regeling als de ruimte-voor-ruimte regeling is de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het doel van de stallen met een totale minimum oppervlakte per nieuw te bouwen woning is ontstening van het landelijk gebied. (Reinhard et al., 2004)

Plattelandswoningen
Het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen)' moet een oplossing geven voor de problematiek rondom het gebruik en herbestemming van voormalige agrarische bedrijfswoningen. Het feitelijk gebruik is hiermee niet langer bepalend voor de mate van bescherming tegen hinder van geluid, geur en fijnstof. De agrarische bedrijfswoningen welke als plattelandswoning bestemd worden mogen voortaan ook door anderen dan de agrariër worden bewoond. De woning wordt dan echter niet beschermd tegen milieugevolgen van het bijbehorende bedrijf. Nadat het wetsvoorstel op 7 november 2011 is

ingediend door het ministerie van Infrastructuur en Milieu is het wetsvoorstel door de tweede kamer aangenomen op 14 juni 2012. De eerste kamer heeft ingestemd op 10 juli 2012. (Eerste kamer der Staten-Generaal ,2012) De wetswijziging is in werking getreden op 1 januari 2013.

In de memorie van toelichting (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011) wordt ingegaan op het probleem rondom plattelandswoningen en de werking van het wetsvoorstel. Het probleem van vrijkomende agrarische bebouwing speelt in planologisch opzicht en op het gebied van milieubeleid. De problemen in het kader van het milieubeleid is in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen. Op planologisch vlak zit het probleem in de bewoning van (voormalige) bedrijfswoningen door derden of de voormalig agrarisch ondernemer waarmee het gebruik strijdig is met de planologische bestemming. Een herbestemming van de locatie zal leiden tot problemen op het gebied van milieu en omliggende bedrijven. Grofweg worden twee situaties aangegeven in de toelichting. De eerste situatie betreft de afsplitsing van de woning van de overige bedrijfsopstallen en -gronden. Op dat moment vormt niet alleen het planologisch regime een probleem maar ook de milieuaspecten in verband met het voormalige bijbehorende bedrijf dat in werking blijft. De tweede situatie ontstaat als alleen de grond wordt afgesplitst en het bedrijf gestaakt. Op dat moment is het gebruik in planologisch opzicht tegenstrijdig. Het milieuaspect vormt op dat moment minder een obstakel. In de milieuwetgeving is immers een regeling getroffen met betrekking tot voormalige bedrijfswoningen ten opzichte van nabij gelegen agrarische bedrijven. Aansluitend aan deze twee situaties is het wetsvoorstel dan ook tweeledig. Het eerste gedeelte betreft het planologisch regime, het tweede gedeelte gaat specifiek over plattelandswoningen waaronder verstaan worden de (voormalige) agrarische bedrijfswoningen die ook door derden bewoond mogen worden maar dan niet beschermd worden tegen milieugevolgen van het bijbehorende bedrijf. De oplossing met betrekking tot het planologisch regime lijkt te zijn gevonden in de aanpassing van de relevante wetgeving zodat niet langer het feitelijk gebruik maar alleen de planologische status bepalend is voor de mate van bescherming tegen negatieve milieugevolgen. Deze algemene aanpak leidt ertoe dat ook de problematiek rond andere dan agrarische bedrijfswoningen wordt aangepakt. Hiertoe worden onder andere in de Wabo en wetten met betrekking tot geluid en geurhinder de definitie van woning aangepast. Het tweede onderdeel in het wetsvoorstel gaat specifiek in op 'plattelandswoningen'. Het is niet de bedoeling deze term als begrip in de wettekst op te nemen. Het is voor de uitvoering niet noodzakelijk en staat de gewenste vereenvoudiging van beleid in de weg. In de bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen kan een 'plattelandswoning' aangeduid worden als (voormalige) agrarische bedrijfswoning. Uit de voorschriften moet dan blijken dat het om een bedrijfswoning gaat welke ook bewoond mag worden door personen welke geen functionele binding hebben met het bedrijf maar niet als burgerwoning worden bestemd en beschermd. Op die manier blijft altijd zichtbaar wat de oorspronkelijke situatie was. Het wetsvoorstel reikt alleen tot het bedrijf waartoe de woning oorspronkelijk behoorde. Het is volgens het ministerie ook niet noodzakelijk het wetsvoorstel op dit gebied uit te breiden omdat in het beleid betreffende luchtkwaliteit en geluid, woningen en bedrijfswoningen anders dan behorend tot het eigen bedrijf al gelijk worden gesteld. Het geurbeleid kent een eigen systematiek betreffende voormalige bedrijfswoningen waardoor nabij gelegen bedrijven weinig problemen ondervinden van verandering van de planologische aard.

De gemeenten bepalen of een woning als 'plattelandswoning' wordt aangemerkt. De rijksoverheid adviseert gemeenten hiervoor een beleidskader op te stellen. Verzoeken tot het bestemmen als 'plattelandswoning' kunnen hieraan dan getoetst worden. Belangrijk is het tot slot te noemen dat in het wetsvoorstel onder 'planologisch regime' wordt verstaan de bestemming die een locatie in het bestemmingsplan heeft maar ook de in het bestemmingsplan opgenomen overgangsbepalingen. Er zijn amendementen ingediend met verzoeken tot wijziging van het wetsvoorstel. Hierin werd verzocht het tweede onderdeel te laten gelden voor alle bedrijfswoningen en niet specifiek voor agrarische bedrijfswoningen. Het wel of niet inwilligen van deze verzoeken veranderd niets aan het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. Het is daarom ook niet van belang voor dit onderzoek.

4.2 Provinciaal beleid, Noord-Brabant

De doorwerking van het rijksbeleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing naar de twaalf provincies die Nederland kent levert een diversiteit aan provinciaal beleid op. Dit is mede het gevolg van het veelal slechts kaderstellend rijksbeleid en decentralisatie. Daarbij is het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing in iedere gemeente ook weer divers door decentralisatie. De beleidsevaluatie dient daarom per provincie uitgevoerd te worden. Gezien de reikwijdte en omvang van dit onderzoeksrapport is gekozen om in te zoomen op het beleid in de provincie Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant behoorde tot de eerste provincies waar de 'ruimte-voor-ruimte' regeling is ingezet. Daarnaast staat deze provincie samen met de provincie Gelderland bovenaan als het gaat om aantallen vrijkomende agrarische bebouwing. Een interessante ontwikkeling in de provincie is daarbij de intrekking van de reconstructiewet.

Structuurvisie Ruimtelijke Ordening

Met de komst van de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (SVRO) en de Verordening Ruimte komt een gedeelte van het bestaande beleid te vervallen. De SVRO is op 1 januari 2011 in werking getreden nadat deze op 1 oktober 2010 vastgesteld is door Provinciale Staten. Met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing zijn geschrapt de streekplannen, de beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling (2004) en de nota Verbrede inzet van de aanpak Ruimte voor ruimte (2006). Ook de beleidsbrief Rood-met-groenkoppeling (2005) is hiermee ingetrokken. De beleidsregel Ruimte voor ruimte 2006 blijft wel van kracht.

In de SVRO wordt ingegaan op vrijkomende agrarische bebouwing, vrijkomende bebouwing in het algemeen en nieuwe functies in het landelijk gebied. De provincie trekt de conclusie dat de ontwikkelingen in de agrarische sector zoals schaalvergroting, intensivering en staking vragen om meer ruimte voor ontwikkeling in het landelijk gebied. De provincie wil deze ruimte bieden. Daartegenover staat wel een bijdrage aan landschap en natuur. Dit betekent in principe een fysieke prestatie leveren ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van het landschap. In de ruimtelijke onderbouwing van een besluit wordt ingegaan op de manier waarop dit wordt gerealiseerd en gewaarborgd. Dit aspect wordt in de Verordening ruimte verder uitgewerkt. In bepaalde gebieden wil de provincie echter de ruimte bieden aan de primaire agrarische sector. Bij alle ruimtelijke ontwikkelingen wil de provincie dat het principe van 'zorgvuldig ruimtegebruik' toegepast wordt. Dit betekent het huidige ruimtebeslag zo goed mogelijk benutten en zoveel mogelijk nieuw ruimtebeslag voorkomen. Eerst oplossingen zoeken binnen bestaand bebouwd gebied, pas als daar geen mogelijkheden liggen is nieuwe ruimte aanwenden een optie. De provincie wil dit ondersteunen en stimuleren door mogelijkheden te bieden aan herstructurering en hergebruik van vrijkomende bebouwing en het saneren van ongewenste locaties in het landelijk gebied.

In de SVRO zijn de ruimtelijke belangen en keuzes uitgewerkt aan de hand van vier structuren. Deze worden ook in de Verordening ruimte gehanteerd en vormen een belangrijke basis voor de ontwikkelingsmogelijkheden in de verschillende gebieden. In de groenblauwe structuur worden de functies natuur, water en overige functies in het landelijk gebied gecombineerd. Recreatieve ontwikkelingen op vrijkomende agrarische bedrijfslocaties worden hierbij als mogelijke ontwikkeling genoemd, zeker als ook een bijdrage wordt geleverd aan het landschap. De structuur van het landelijk gebied kan opgedeeld worden in twee typen, het gemengd landelijk gebied en het accentgebied agrarische ontwikkeling. In het gemengd landelijk gebied worden agrarische functies in samenhang met andere functies ontwikkeld. Het is echter wel de bedoeling deze primair agrarische gebieden te beschermen. Functies die strijdig zijn met of ten koste gaan van de agrarische sector moeten geweerd worden. De ontwikkeling van niet-agrarische functies kan gezocht worden in verbreding maar ook op zelfstandige locaties in vrijkomende agrarische bebouwing. In principe is de ontwikkeling van niet-agrarische functies alleen mogelijk in vrijkomende bebouwing. Hierbij kan gedacht worden aan woonfuncties, recreatie, kleinschalige bedrijvigheid en zorgfuncties. Naast de

twee genoemde structuren bevat de SVRO ook een stedelijke structuur en een structuur met betrekking tot infra. (Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant, 2011)

Verordening ruimte
Nadat op 11 mei 2012 de Verordening ruimte 2012 is vastgesteld door Provinciale Staten is deze op 1 juni 2012 in werking getreden. Hierin wordt expliciet ingegaan op vrijkomende agrarische bebouwing en niet-agrarische functies buiten stedelijk gebied. In de begrippenlijst wordt een VAB-vestiging als volgt omschreven: Vestiging van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling waarbij gebruik wordt gemaakt van een bestaand bestemmingsvlak of bouwblok waarbinnen het geldend bestemmingsplan het bouwen van gebouwen en bijbehorende bouwwerken met een gezamenlijke oppervlakte van meer dan 100 m² toestaat. Deze bestemming biedt mogelijkheden aan andere dan agrarische functies. Daarbij wordt echter wel een uitzondering gemaakt voor kwetsbare gebieden. Daar is het bieden van deze ontwikkelingsmogelijkheden in een bestemmingsplan niet mogelijk. Daarnaast geldt in landbouwontwikkelingsgebieden en doorgroei- en vestigingsgebieden voor glastuinbouw dat een voorziening in een VAB-vestiging geen hinder mag geven bij de ontwikkeling van de intensieve veehouderij in de landbouwontwikkelingsgebieden en de glastuinbouwbedrijven in de doorgroei- en vestigingsgebieden.

Hoofdstuk 11 van de Verordening ruimte 2012 gaat specifiek in op niet-agrarische ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied. Hierin wordt onder andere bepaald dat een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, met inbegrip van een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw kan voorzien in het gebruik van een voormalige bedrijfswoning als burgerwoning, mits is verzekerd dat geen splitsing in meerdere woonfuncties plaatsvindt en overtollige bebouwing wordt gesloopt. Daarnaast kan een bestemmingsplan in de hiervoor genoemde gebieden voorzien in een VAB-vestiging van een agrarisch-technisch hulpbedrijf, een agrarisch verwant bedrijf of een bedrijf dat geheel of in overwegende mate gericht is op het opwekken van duurzame energie door middel van biomassavergisting mits de beoogde ontwikkeling niet leidt tot een bestemmingsvlak met een omvang van meer dan 1,5 hectare. Met betrekking tot ruimte-voor-ruimte kavels wordt gesteld, evenals in de Verordening ruimte 2011, dat zolang geen vervangend beleid is opgesteld de Beleidsregel ruimte-voor-ruimte 2006 van toepassing is. Daarnaast speelt landschappelijke inpassing ook hier een grote rol. Deze beleidsregel zal verderop in dit hoofdstuk dan ook worden toegelicht. Een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, niet zijnde van een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, kan voorzien in een VAB-vestiging of een uitbreiding van een niet-agrarische ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij worden extra ontwikkelingsmogelijkheden geboden aan horecabedrijven, maatschappelijke voorzieningen, verblijfsrecreatie, dagrecreatie en tuincentra. (Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant, 2012)

Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling
De nieuwe Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en de Verordening Ruimte hebben onder andere de Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling vervangen, welke op 20 juli 2004 is vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant. Hoewel de beleidsnota niet meer wordt gehanteerd, heeft deze nota aan de basis gestaan voor veel gemeentelijk beleid dat op dit moment nog van toepassing is. Gemeenten dienden onder andere een visie op te stellen. De beleidsnota werd door de provincie gehanteerd bij planologisch toezicht op gemeentelijke ruimtelijke plannen. In de beleidsnota wordt een voormalige agrarische bedrijfslocatie als volgt gedefinieerd (p. 9): *"Een agrarisch of niet-agrarisch bouwblok waarop in het verleden een agrarisch bedrijf werd uitgeoefend, en waarvan de bedrijfsgebouwen nog geheel of gedeeltelijk bestaan".* Binnen de nota zijn twee beleidslijnen van toepassing op vrijkomende agrarische bebouwing. De beleidslijn 'Bebouwingsconcentraties' verruimt

de mogelijkheden ten opzichte van bestaand beleid voor hergebruik in bebouwingsconcentraties. Als algemene voorwaarden aan ontwikkelingen wordt verbetering van de ruimtelijke kwaliteit gesteld en overtollige bebouwing wordt gesloopt tenzij het historisch waardevolle bebouwing betreft. De ligging van de planlocaties bepalen de mogelijkheden welke door de gemeenten worden vastgelegd. Als al gebruik gemaakt is van een gesubsidieerde beëindigingsregeling mag geen nieuwe bebouwing geplaatst worden. De beleidslijn 'Voormalige agrarische bedrijfslocaties in het Buitengebied' gaat over de verruiming van de hergebruiksmogelijkheden in het buitengebied. Dit hergebruik moet wel passen bij de al aanwezige functies. Naast de al aanwezig mogelijkheden van hergebruik voor wonen, agrarisch verwante en agrarische hulpbedrijven worden nu ook mogelijkheden geboden voor recreatie, toerisme, cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en opslag. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het splitsen van waardevolle bebouwing in twee wooneenheden en de stalling van caravans. Belangrijk aspect in de beleidsnota is de onmogelijkheid tot combinaties van gesubsidieerde regelingen tot sloop, ruimte-voor-ruimte en de hier genoemde beleidslijnen. (Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant, 2004)

Reconstructieplannen

Boonstra et al. (2006) hebben een tussentijdse evaluatie verricht naar de werking van de reconstructiewet. De reconstructiewet is naar aanleiding van de uitbraak van dierziekten opgesteld met betrekking tot de concentratiegebieden. Het betreft een integrale aanpak op ruimtelijk niveau ter voorkoming van nieuwe uitbraken. Varkensvrije zones dienen te worden gerealiseerd, welke verplichting later is komen te vervallen, en aspecten als natuur, landschap, water, milieu en vitaliteit van het landelijk gebied dienen te worden verbeterd. De wet ziet erop toe dat de betrokken provincies reconstructieplannen opstellen. De betrokken provincies zijn Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Overijssel waarvan de Brabantse plannen in 2005 als laatste gereed zijn. Een belangrijk aspect uit de reconstructieplannen in Brabant is de integrale zonering. Ondanks dat de reconstructieplannen niet meer in werking zijn, blijft deze zonering gehandhaafd. De zonering verdeelt gebieden in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Landbouwontwikkelingsgebieden beschikken over duurzame locaties en ontwikkelingsmogelijkheden voor intensieve veehouderij. Verwevingsgebied combineert de functies landbouw, natuur en wonen. In extensiveringsgebieden tenslotte hebben de functies natuur en/of wonen voorrang.

Beëindiging intensieve veehouderij

De subsidieregeling beëindiging intensieve veehouderijen Noord-Brabant was geldig van 7 oktober 2010 tot 3 februari 2012 en gaat vermoedelijk binnenkort weer van start. Met deze regeling werd de beëindiging van intensieve veehouderijen in bepaalde extensiverings- en verwervingsgebieden in de provincie gesubsidieerd. Hieraan zijn voorwaarden verbonden waarmee de provincie intensieve veehouderij nabij natuur weghaalt en tegelijkertijd voorkomt dat bedrijfsgebouwen leeg blijven staan. De milieuvergunning wordt ingetrokken en bedrijfsgebouwen (nagenoeg) geheel gesloopt, een oppervlakte van maximaal 200 m² aan bijgebouwen mag aanwezig blijven. Naast het intrekken van de milieuvergunning wordt ook naar een andere passende bestemming gezocht, intensieve veehouderij is op de betreffende locatie niet meer toegestaan. (Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, 2010)

Beleidsregel Ruimte voor ruimte 2006

De beleidsregel Ruimte voor ruimte 2006 is geldig sinds 1 januari 2006. Deze beleidsregel is in tegenstelling tot vele anderen ook na de inwerkingtreding van de Verordening ruimte en de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening nog in werking. De beleidsregel Ruimte voor ruimte 2006 vervangt de in 2004 opgestelde beleidsregel Ruimte voor ruimte omdat de regel onbedoelde

neveneffecten had op de gestelde doelen in de reconstructiewet. De regeling is bedoeld als instrument om de sloop van vrijkomende agrarische bebouwing en de beëindiging van intensieve veehouderijen te stimuleren zodat de doelen in de reconstructiewet worden gehaald. In ruil voor de sloop van bedrijfsgebouwen en tegen inlevering van de milieuvergunning wordt de bouw van woningen toegestaan op passende locaties zoals bebouwingslinten. Hiermee wordt afgeweken van de programmering voor woningbouw, zuinig ruimtegebruik en het verbod op toevoegen van burgerwoningen in het landelijk gebied.
De rijksoverheid verleent subsidies ten behoeve van de beëindiging van intensieve veehouderijen en sloop van vrijkomende agrarische bebouwing. Deze subsidies worden vergoed door de provincies. Om deze subsidies terug te verdienen mogen de provincies de 'ruimte-voor-ruimte kavels' uitgeven. De bedrijven die in aanmerking komen voor de ruiling betreffen intensieve bedrijven welke zijn gelegen in extensiverings- en verwevingsgebieden en niet aan te merken zijn als duurzame locatie. Een voorwaarde van de regeling is de sloop van minimaal 1000 m² aan bedrijfsgebouwen. De gebouwen mogen ook elders gesloopt worden en middels saldering toekomen aan de planlocatie. De minimale te slopen oppervlakte per bedrijf is 200 m². Daarnaast dienen de rechten voor de intensieve veehouderij te worden doorgehaald. De rechten dienen tenminste 3.500 kilogram fosfaat te vertegenwoordigen, op deze manier wordt milieuwinst behaald. Ook hier geldt dat opkopen van fosfaat uit de markt mogelijk is tot een maximum van 2.800 kilogram fosfaat. Belangrijk aspect is daarnaast een passende herbestemming op de locatie ter plaatse van de gesloopte stallen ter voorkoming van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. (Gedeputeerde Staten, 2005)

4.3 Gemeentelijk beleid

Al ten tijde van het opstellen van de Nota Ruimte is het Rijk ervan uitgegaan dat gemeenten op basis van provinciaal beleid in principe zelf het beleid betreffende vrijkomende agrarische bebouwing opstellen. Gemeenten hebben dan ook, passend binnen het provinciale beleid, eigen beleid opgesteld. De verschillen tussen gemeenten zijn groot, waar ook de verschillen in aantallen vrijkomende bebouwing verschilt. Gemeenten zijn druk met het vernieuwen en aanpassen van het huidige beleid naar aanleiding van het nieuwe rijks- en provinciale beleid. Toch ligt niet zelden al vervangen rijks- en provinciaal beleid aan de basis. De gemeenteraad van de gemeente Landerd heeft de structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' vastgesteld op 17 december 2009 op basis van de provinciale regeling 'Buitengebied in Ontwikkeling' en de interim Structuurvisie en Paraplunota, welke met het vaststellen van de Verordening ruimte zijn vervallen. Daarnaast is de structuurvisie gebaseerd op de beleidsregel Ruimte voor Ruimte 2006 welke nog wel in werking is. De gemeente Landerd kan, doordat het herziene bestemmingsplan op tijd is vastgesteld, van deze regeling gebruik blijven maken voorzover voorzien in het bestemmingsplan. (Gemeenteraad Landerd, 2010) Ook de gemeente Alphen-Chaam heeft zijn structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' gebaseerd op de beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' en de daarvan aan de basis gelegen streekplan 'Brabant in Balans'. (Gemeenteraad Alphen-Chaam, 2009) De gemeente Steenbergen, in tegenstelling tot de twee eerder genoemde gemeenten niet gelegen in een reconstructiegebied, heeft nu met de op 31 mei 2012 vastgestelde structuurvisie en het voorontwerp bestemmingsplan 'Buitengebied Steenbergen' specifiek beleid rondom vrijkomende agrarische bebouwing.

Gemeenten hebben onder de huidige wetgeving verschillende instrumenten om het door hun gewenste beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing vast te leggen en een juridische status te geven. Omdat elke gemeente hierin zijn eigen weg kiest worden de instrumenten in deze paragraaf eerst algemeen geanalyseerd. Van Buuren et al. (2009) geeft aan dat het ruimtelijke beleid voornamelijk weergegeven wordt in plannen die hun oorsprong hebben in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voor gemeenten zijn dit structuurvisies en bestemmingsplannen. Deze plannen hoeven echter niet in overeenstemming te zijn met de plannen van provincie en/of het Rijk. Structuurvisies hebben alleen een bindende werking voor het orgaan dat het plan heeft opgesteld.

Een bestemmingsplan en door de provincie en het rijk opgestelde AMvB's en verordeningen zijn echter wel direct bindend, ook voor burgers.

Structuurvisies
Gemeenten zijn op grond van de Wro verplicht voor het hele grondgebied een structuurvisie vast te stellen. Daarnaast kan de gemeente vrijwillig voor onderdelen een structuurvisie opstellen zoals is gedaan in de gemeenten Landerd en Alphen-Chaam ten behoeve van de ontwikkeling van het buitengebeid. Beide structuurvisies geven globaal beleid, de hoofdzaken van het te voeren beleid. Beide visies geven tevens verplicht aan hoe het beoogde beleid en de doelen behaald gaan worden. De gemeente kan in deze plannen de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen aangeven. Voorkomen van verrommeling en verstening van het landschap zijn hier voorbeelden van evenals hergebruik van agrarische bebouwing ten behoeve van recreatie en toerisme. Zoals al eerder aangegeven heeft de structuurvisie geen rechtstreeks bindende werking voor de burgers. Burgers kunnen dan ook niet direct rechten verlenen aan de bepalingen in de structuurvisie. Echter doordat de gemeente zichzelf wel verbindt aan dit plan kan op basis van het motiverings- en vertrouwensbeginsel enigszins juridische relevantie verbonden worden aan een structuurvisie. Ruimtelijke ontwikkelingen waaraan volgens regelgeving een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag dient te liggen hoeven niet per definitie binnen de structuurvisie te passen. Voor deze koppeling is immers geen bepaling opgenomen in de Wro. Echter is het denkbaar dat dit door de bestuursrechter wel zal worden vereist. (Van Buuren et al., 2009)

De structuurvisie is voor een deel vergelijkbaar met een beleidsnota. Ook dit beleid is niet direct juridisch bindend voor de burgers. Ook in een beleidsnota kunnen beleidsdoelstellingen worden weergegeven. De beleidsnota behelst vaak een voorstel tot vastlegging van beleid. Gemeenten gebruiken een beleidsnota nog weleens om een voorstel tot verwerking van het nieuwe provinciale beleid uiteen te zetten. Een verordening kan een beleidsnota juridisch vastleggen mocht dit gewenst zijn. Een gemeentelijke verordening vormt echter geen belangrijke vorm van beleid voor de ruimtelijke ordening. (Van Buuren et al., 2009)

Bestemmingsplannen
Gemeenten kunnen een structuurvisie juridische werking geven door het beleid uit te werken in een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan is in het kader van de Wro verplicht voor het hele grondgebied van de gemeente. Van Buuren et al. (2009) geven aan dat een bestemmingsplan drie functies heeft. Allereerst heeft een bestemmingsplan een planningsfunctie. Het geeft de richting aan waarin de gemeente de ontwikkelingen wil bewegen. Hierbij wordt echter niet het einddoel aangegeven. Daarnaast heeft het bestemmingsplan een ontwikkelfunctie. Het geeft de gemeente de mogelijkheid actief ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. De belangrijkste functie van het bestemmingsplan in juridische zin betreft de normeringsfunctie. Het bestemmingsplan geeft aan welke bouwplannen mogelijk zijn en binnen welk kader. Tevens wordt aangegeven welk gebruik op de betreffende gronden en opstallen is toegestaan. Voor hergebruik van agrarische bebouwing kunnen in het kader van deze functie regels op worden genomen. Het is dan ook niet vreemd dat de planningsfunctie in combinatie met de normeringsfunctie kan leiden tot spanningen. De gemeente is echter bevoegd ontheffings- en wijzigingsmogelijkheden op te nemen in het bestemmingsplan zodat de normering kan worden aangepast en ruimtelijke ontwikkelingen passend binnen het kader van de planningsfunctie mogelijk worden.

In het kader van de vrijkomende agrarische bebouwing spelen milieuaspecten een belangrijke rol. Van Buuren et al. (2009) gaat in op het opnemen van milieunormen in het bestemmingsplan. In principe geldt er een tweesporenbeleid. Dit betekent dat ontwikkelingen aan de milieunormen gesteld in onder andere de Wet milieubeheer, de Wet geurhinder en veehouderij en de Wet

ammoniak en veehouderij dienen te voldoen en daarnaast binnen het ruimtelijk beleid moeten passen. Gemeenten dienen er daarom met de toekenning van bestemmingen rekening mee te houden dat milieuwetgeving van toepassing is. Het is immers niet de bedoeling bestemmingen op te nemen welke niet te realiseren zijn. Hoewel de milieunormen enigszins betrekking hebben op de bouw van opstallen en het gebruik van grond en opstallen is de wetgever van mening dat gedetailleerde milieunormen niet in een bestemmingsplan thuis horen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het beleid met betrekking tot de 'plattelandswoning' een wijziging betreft in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten. Het bestemmingsplan hoeft derhalve geen normen te bevatten welke het bewonen door derden van een agrarische bedrijfswoning mogelijk maakt maar tegelijkertijd deze woning niet nader beschermen tegen milieu-invloeden. De bestemming wordt derhalve ook niet gewijzigd in 'wonen'.

4.4 Conclusie: provinciaal beleid

Uit bovenstaande analyse zijn het beleid en de beleidsinstrumenten met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing naar voren gekomen. Het gaat hierbij zowel om beleid waar vrijkomende bebouwing in de hoofddoelstelling is opgenomen als beleid en/of instrumenten waar verwacht wordt dat de neveneffecten betrekking hebben op vrijkomende agrarische bebouwing. Van het inmiddels vervallen beleid wordt in het onderzoek meegenomen de beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' en de reconstructieplannen. Het vigerende beleid dat interessant is voor dit onderzoek betreft de Verordening ruimte, de beleidsregel 'Ruimte voor ruimte 2006', de regeling beëindiging intensieve veehouderijen en de regeling beëindiging veehouderijtakken. Niet direct is van toepassing de 'Structuurvisie Ruimtelijke Ordening'. Hoewel nog maar korte tijd in werking wordt tevens in het onderzoek meegenomen de wetswijziging in het kader van de plattelandswoningen. Dit beleid en deze beleidsinstrumenten werken door in de gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen. De doorwerking hiervan zal met de casestudies dan ook geanalyseerd worden.

5. Opstellen en operationaliseren van criteria

In de voorgaande twee hoofdstukken heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden naar de aspecten met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. Aan de hand van deze analyse zijn de eerste twee stappen gezet in het stappenschema van Bressers (1993) ingevuld. De eerste stap betreft de voorbereiding van het evaluatieonderzoek, daarna is het beleid en het beleidsveld systematisch beschreven.

5.1 De voorbereiding van het evaluatieonderzoek

In deze fase wordt het onderwerp bepaald, uitgewerkt en afgebakend. Het onderwerp betreft het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. Om tot een succesvolle evaluatie te komen is het noodzakelijk dit onderwerp beter te definiëren en af te bakenen. Het onderwerp bevindt zich op het terrein van de ruimtelijke ordening. Met de evaluatie wordt ingegaan op het planologische beleid en beleid dat strekt tot normen welke bij de ruimtelijke ordening in acht dienen te worden genomen. De reden hiervan is te vinden in de sterke binding tussen dit beleid. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de Wet geurhinder en veehouderij en bestemmingsplannen. Het onderzoek richt zich alleen op agrarische bebouwing. Overige bedrijfsgebouwen worden niet in dit onderzoek aan de orde gesteld. Hoewel vele overeenkomsten te vinden zijn, maken de verschillen dat een specifiek onderzoek naar vrijkomende bebouwing gewenst is. De verschillen ontstaan doordat voor de landbouw, voornamelijk de veehouderij, veelal specifiek beleid is opgesteld. Het onderwerp betreft agrarische bebouwing welke planologisch gezien nog steeds een agrarische functie hebben maar waar een ander gebruik gewenst is. Naast beleid met betrekking tot functiewijziging en herbestemming wordt ook het beleid met betrekking tot sloop van agrarische bebouwing meegenomen. Dit beleid is opgesteld ter voorkoming en afname van verrommeling van het landelijk gebied. In verband met kapitaalvernietiging wordt de sloop van deze opstallen aangemoedigd door middel van subsidievormen. Het onderzoek heeft daarom betrekking op beleid dat de toekomst van vrijkomende agrarische bebouwing regelt. Het onderzoek strekt zich niet tot de werkelijke realisering van de functiewijziging of sloop, alleen het planologische aspect wordt onderzocht.

Onderscheid kan tevens gemaakt worden in typen onderwerp naar tijd. Bressers (1993) doelt hiermee op ex ante en ex post evaluaties. Ex ante evaluaties vinden plaats voorafgaand aan de inwerkingtreding van het beleid. Ex post evaluaties vinden plaats als het beleid al in werking is en tot gevolgen heeft geleid. De evaluaties zijn echter nagenoeg hetzelfde in procedure. Het levert dan ook geen problemen op om binnen dit onderzoek beide evaluatie mogelijkheden te benutten. Zoals genoemd is het beleid met betrekking tot de 'plattelandswoning' nog niet in werking getreden. Echter omdat dit beleid planologisch gezien veranderingen aanbrengt in wetten en regels die een sterke invloed hebben op vrijkomende agrarische bebouwing is een ex ante evaluatie op zijn plaats. De inhoud, het proces en de effecten van het beleid kunnen in een afzonderlijke evaluatie beoordeeld worden. Volgens Bressers (1993) is dit in de praktijk zelden aan de orde. Als de effecten van het beleid niet worden meegenomen in de evaluatie is dit vaak een gevolg van het niet hebben van gegevens. Deze gegevens zijn niet voorhanden doordat het beleid nog niet of nog maar kort in werking is getreden. In onderhavig onderzoek zal zowel de inhoud, als het proces en de effecten van het beleid worden geëvalueerd. Voor zover gegevens nog niet bekend zijn, wordt getracht invulling te geven door middel van verwachtingen van de betrokken partijen.

Bressers (1993) maakt tevens onderscheid in onderwerpen naar uitkomsten en doel. Een 'summative evaluation' levert slechts de informatie of beleid kan worden voortgezet of moet worden gestaakt. Dit onderzoek betreft echter een 'formative evaluation'. Dit betekent dat de verzamelde gegevens zullen worden gebruikt ten behoeve van het eventueel bijstellen van het beleid en de beleidsvoering. De verklaring van de beleidseffecten kunnen leiden tot een advies ten einde het beleid te optimaliseren.

Aan de hand van het stappenschema van Bressers (1993) worden in deze fase de criteria bepaald. Deze criteria volgen onder andere uit de beleidsdoelen. In dit onderzoek worden de criteria niet volgens de traditionele wijze vooraf opgesteld maar tijdens het onderzoek naar aanleiding van de verschillende belangen die spelen bij de actoren. De verklaring van de effectiviteit die volgt gaat daarmee vanzelfsprekend in op de verschillende betekenissen die aan het beleid worden gegeven. De overheid is in onderhavig onderzoek de actor welke het beleid ten uitvoer brengt en bijdraagt aan de ontwikkeling. Zowel het Rijk, de provincie als de gemeenten hebben hierin een rol. In het voorgaande hoofdstuk is de keuze al gemaakt om het beleid in de provincie Noord-Brabant verder te analyseren. Iedere gemeente heeft zijn eigen beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. Om deze reden is uit de gemeenten een selectie gemaakt. Deze gemeenten zijn verspreid over Brabant gelegen, zowel in concentratie als niet-concentratiegebieden. Gezocht is naar gemeenten met specifiek beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. Om een gewichtige evaluatie te kunnen doen wordt het beleid van drie gemeenten geanalyseerd.

De agrarische ondernemers dan wel burgers die gebruik kunnen maken van de regeling en hiermee financieel of planologisch hun voordeel kunnen doen zijn de tweede groep actoren. Daaronder vallen ook de actoren die indirect belang hebben. Indirect zijn dit dan ook al diegene die in het gebied verblijven en/of het gebied passeren. Aan het beleid en de daarin opgenomen regelingen worden voorwaarden gesteld. Aan de hand van de voorwaarden wordt bepaald in welke gevallen het beleid van toepassing is. Dit betekent in een aantal gevallen bredere ontwikkelingsmogelijkheden of mogelijkheden tot functiewijziging. Echter kan doormiddel van de gestelde voorwaarden niet iedereen zijn voordeel doen met het gestelde beleid. Een gedeelte van deze groep had wellicht wel van de regeling gebruik willen maken. Voornoemde groep vormen tevens actoren waarvan de wensen en eisen criteria vormen.

5.2 De actoren en hun belangen

De wensen en doelen van de actoren vormen criteria waaraan de werking van beleid getoetst kan worden. In deze paragraaf worden de belangen van de actoren bij de functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing dan ook nader geanalyseerd. De doelen welke gesteld zijn in het beleid en regelgeving vormen daarnaast criteria aan de zijde van de overheid. Deze doelen worden in de volgende paragraaf overzichtelijk gemaakt.

De overheid

Uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vloeit voort dat overheden een goede ruimtelijke ordening dienen na te streven. In de wet worden instrumenten gegeven ten behoeve van deze goede ruimtelijke ordening welke verplicht danwel mogelijk gebruikt worden door de verschillende overheden om een goede ruimtelijke ordening te bewerkstelligen. Zo moet een gemeente ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan opstellen. (Ministerie van VROM, 2006). Onder andere uit de uitspraken ABRvS 201109676/1/A1 van 11 april 2012 en 201110198/1/A4 van 16 mei 2012 blijkt dat de bestuursrechter vindt dat zonder een goed woon- en leefklimaat in ieder geval geen sprake is van goede ruimtelijke ordening. Bij nieuwe woningen is een goed woon- en leefklimaat dan ook een toetsingsgrond. In het buitengebied nabij veehouderijen is dit niet vanzelfsprekend. Uit de gehouden interviews is onder meer gebleken dat met betrekking tot de wetswijziging in het kader van de 'plattelandswoning' hier dan ook vragen bij rijzen, onder andere omtrent de omgang met de eis van een goed woon- en leefklimaat. (interview De jong, 2012; Jansen - Sommers, 2012) Zo geeft vraagt Linssen CS Advocaten (Remie et al., 2012) zich af of bij aanwijzing van een bedrijfswoning als plattelandswoningen wel sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Dit in verband met de reeds gehanteerde en gewenste ruimtelijke scheiding van functies in verband met bijvoorbeeld dierziekten. Daarnaast is de vraag of een toename van woningen in het buitengebied wel gewenst is en wie aansprakelijk is voor onrechtmatige hinder.

Het voeren van een goede ruimtelijke ordening vindt zijn basis in de Wro. De wet geeft echter geen definitie van het begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Wel wordt een goede ruimtelijke onderbouwing in de Wabo (2008) verplicht gesteld bij het nemen van een besluit tot wijziging van een bestemming. Een goede onderbouwing omvat net als de toelichting op een bestemmingsplan, zoals blijkt uit artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, in ieder geval een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, beschrijving van de manier waarop rekening is gehouden met de waterhuishouding, uitkomsten van vooroverleg met betrokken organen en onderzoek naar relevante feiten en belangen. Daarnaast dient opgenomen te worden de manier waarop belanghebbenden zijn betrokken en de inzichten in de uitvoerbaarheid van het plan. Indien niet de effecten van het plan met een milieueffectrapport zijn aangetoond, dient daarnaast een beschrijving te worden opgenomen van wijze waarop wordt omgegaan met cultuurhistorische (verwachtings-) waarden en monumenten en voldaan wordt aan de gestelde milieukwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de belangenafweging een essentieel onderdeel vormt van een goede ruimtelijke ordening. Een definitie van een 'goede ruimtelijke ordening' kan volgen AROM (n.d.) dan ook zijn: *"Het coördineren van de verschillende belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigd dan het dienen van de belangen afzonderlijk"* (AROM, n.d.).

Harberink (2012) geeft in het artikel 'Een goede ruimtelijke ordening. De verhouding tussen de milieuvergunning en het bestemmingsplan' op basis van de uitspraak LJN: BU9438 van 28 december 2011 de verhouding tussen het bestemmingsplan en de milieuvergunning met betrekking tot het aspect 'goede ruimtelijke ordening'. Ook met behulp van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu (voorheen milieuvergunning) kan worden bijgedragen aan een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling stelt dat een goede ruimtelijke ordening gebaseerd moet zijn op de maximale mogelijkheden van een plan. Een milieuvergunning kan gewijzigd worden en biedt daarom geen kader voor de maximale mogelijkheden van een plan. Het bestemmingsplan is hiervoor leidend.

Aan de hand van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een goede ruimtelijke ordening het hoofddoel van de overheden is met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. In de volgende paragraaf worden de doelen van de provincie verder uitgewerkt aan de hand van het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. Dit blijkt tevens uit de gehouden interviews met de verschillende gemeenten en provincie.

De agrarische sector en de burgers

De betrokken agrarische sector kan in tweeën worden gedeeld. De ene groep betreft de agrariërs welke hun bedrijf beëindigen waardoor agrarische bebouwing vrijkomt. De andere groep betreft de agrariërs waarvan het bedrijf gevestigd zit in de nabije omgeving van vrijkomende bebouwing. Uit de eerder gedane analyse blijkt dat de eigenaren van nabij gelegen agrarische bedrijven een duidelijk belang hebben bij het beleid. Bij hen staat voorop dat het eigen bedrijf niet wordt belemmerd in de ontwikkelingsmogelijkheden doordat voormalige agrarische bedrijfsgebouwen een andere functie krijgen. (interview Jansen - Sommers, 2012; Van Alphen, 2012) In de wet geurhinder en veehouderij wordt aan een woning behorende tot een veehouderij of een woning welke niet meer behoord tot een veehouderij, niet getoetst. Alleen nieuwe geurgevoelige objecten kunnen derhalve volgens deze wet voor belemmeringen in de uitbreidingsmogelijkheden van nabij gelegen bedrijven zorgen. Echter moet wel zoals hiervoor reeds besproken voldaan worden aan het principe van een goed woon- en leefklimaat. (interview Jansen - Sommers, 2012) Uit de gehouden interviews blijkt dat de nabij gelegen bedrijven desondanks niet gerust zijn op de bezwaarmogelijkheden van omwonenden. Voornamelijk bij een functiewijziging naar wonen is dit ter sprake. Daarnaast is het natuurlijk zo dat bij de functiewijziging redelijkerwijs rekening gehouden dient te worden met de uitbreidingsmogelijkheden van de nabij gelegen agrarische bedrijven binnen het huidige bouwvlak. Echter is het aan de orde dat agrarische ondernemers, willen zij met de noodzakelijke

schaalvergroting meegaan, gebruik moeten maken van de binnen en buitenplanse wijzigingsmogelijkheden. Hiermee wordt bij de wijziging van de functie van vrijkomende agrarische bebouwing geen rekening gehouden. (interview Van Alphen, 2012; Vos, 2012)

De agrarische ondernemer welke zijn bedrijf beëindigd of verplaatst is veelal wel gebaat bij ruime mogelijkheden binnen het beleid omtrent vrijkomende agrarische bebouwing. De subsidieregeling 'beëindiging intensieve veehouderijen Noord-Brabant' biedt bijvoorbeeld met perioden subsidie voor het beëindigen en slopen van de vrijkomende bebouwing. Als voorwaarde aan deze regeling wordt evenals bij de gemeentelijke sloopsubsidies gesteld dat meegewerkt moet worden aan een passende herbestemming. De eigenaar van deze vrijkomende bebouwing is financieel direct betrokken bij de functiewijziging en heeft derhalve baat bij mogelijkheden binnen het beleid om de bestemming te wijzigen naar een bestemming waar op dat moment veel vraag naar is, of waar hij zelf gebruik van kan maken. Kapitaalsvernietiging is voor de stoppende agrarisch ondernemer een belangrijk aspect in de afweging in de overweging het bedrijf aan te houden, te herbestemmen en/of te verkopen. Bij functiewijziging dient de overtollige bebouwing gesloopt te worden. Daarnaast wordt de omgevingsvergunning milieu ingetrokken. Functiewijziging dient voor deze groep met name financieel gunstig te zijn. Zolang de functiewijziging minder baten met zich mee brengt dan het in stand houden van de huidige situatie zal de eigenaar/gebruiker niet geneigd zijn tot functiewijziging. Daarnaast zijn de doorlooptijd en de kosten van de betreffende procedure van belang. Een binnenplanse wijziging is veelal acceptabel als deze voorspoedig verloopt met uitloop tot een jaar. Hierbij geldt ook voor burgers, welke een voormalige agrarische locatie aan willen kopen, dat de interesse zeer sterk terugloopt als de termijn wordt overschreden. Uitzonderingen zijn hierop de functies welke een bijzondere locatie wensen en waarbij voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om een langdurig traject te doorlopen. De kosten welke verbonden zijn aan een procedure van een functiewijziging verschillen sterk en de acceptatie hiervan loopt ook sterk uiteen. Maatstaf is dat de kosten binnen het bedrijfsplan passen of de woonfunctie op een andere vergelijkbare locatie niet goedkoper kan worden ingevuld. (interview Van Alphen, 2012; Van Strien, 2012)

Degene die gebruik wil maken van de nieuwe functie is tevens te onderscheiden in twee groepen of het nou de voormalig agrarische ondernemer zelf is of een andere burger. De ene groep wil de locatie gebruiken om enkel te wonen, de andere groep wil de locatie gebruiken om een niet-agrarisch bedrijf te vestigen. De groep die de locatie wil gebruiken om enkel te wonen hecht voornamelijk waarde aan de locatie. Het leefklimaat blijkt daarbij voor de burgers een grotere rol te spelen als voor de voormalige agrariër welke tenslotte vaak al lange tijd in het gebied woont. (Welte, 2013) Uit de gehouden interviews (Alphen, 2012) blijkt daarnaast dat de burgers het leefklimaat in het buitengebied nogal eens romantiseren wat op den duur leidt tot bezwaren en klachten ten aanzien van nabij gelegen agrarische bedrijven. Voor deze groep is voornamelijk de vrijkomende bebouwing op korte afstand van de dorpskernen interessant. Dit blijkt ook uit het onderzoek van Wijnen et al. (2000) waarin wordt geconcludeerd dat boerderijen in of aan de rand van het dorp de voorkeur hebben gezien de ligging vanaf de voorzieningen. De groep welke een bedrijfsfunctie aan de vrijkomende bebouwing wenst te geven blijkt twee aspecten het belangrijkst te vinden. Dit zijn de financiële haalbaarheid, waaronder mede begrepen de te doorlopen procedures, en de mogelijke oppervlakte aan bijgebouwen ten behoeve van de bedrijvigheid. Daaraan verbonden zijn de verbouw- en vervangingsmogelijkheden van deze bebouwing. Ieder type bedrijvigheid wenst tenslotte zijn eigen indeling en goothoogte van bedrijfsgebouwen. De locatie is daarnaast bij bepaalde typen bedrijvigheid van belang. De bereikbaarheid speelt hierbij een belangrijke rol. Voor recreatie is de locatie nabij voorzieningen en andere recreatieve en toeristische trekpleisters gewenst. Daarnaast geldt zowel voor de recreanten als voor bewoners in het buitengebied dat het landelijk gebied gekozen is om de rust en het groene open karakter. Het woon- en leefklimaat zitten verankerd in de wet evenals de aspecten van geluid in het buitengebied. Grote gebouwen, verstening, is dan ook niet gewenst zo blijkt. (Jansen - Sommers, 2012; Van Strien; Van Alphen, 2012)

5.3 Systematisch beschrijven van het beleid en het beleidsveld

In hoofdstuk 4 paragraaf 4.2 is het beleid omtrent vrijkomende agrarische bebouwing beschreven en geanalyseerd waarbij de causaliteit tussen de beleidsdoeleinden en middelen is weergegeven. De doelen uit het beleid van de provincie Noord-Brabant stellen mede de criteria waaraan later in dit onderzoek getoetst zal worden. Deze doelen zijn een uitwerking van de in de vorige paragraaf beschreven 'goede ruimtelijke ordening'. Hieronder is een schematisch overzicht weergegeven van het provinciale beleid en de daarin gestelde doelen. Hierin zijn tevens wetten en regelingen opgenomen welke op dit moment nog voor ontwikkelingen in het buitengebied zorgen maar welke op provinciaal niveau niet meer in werking zijn. Daarnaast is de wetswijziging 'Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen), in het overzicht opgenomen. Hoewel deze wetswijziging pas sinds 1 januari 2013 in werking is, wordt deze meegenomen in het onderzoek omdat het de bedoeling is dat de wet een belangrijke bijdrage gaat leveren aan onder andere de planologische situatie van vrijkomende agrarische bebouwing.

Doelen van het beleid en de regelgeving	
Rijksbeleid	
Wetswijziging en Plattelandswoning	- Illegale bewoning van bedrijfswoningen niet belonen door deze extra te beschermen op basis van het feitelijke gebruik ten aanzien van negatieve milieueffecten. De planologische status wordt bepalend zodat nabijgelegen functies niet onnodig worden belemmerd; - Instrument om het bewonen van bedrijfswoningen door derden te legaliseren en daarmee leegstand naar aanleiding van de ontwikkelingen in de agrarische sector zoals schaalvergroting te voorkomen. Daarnaast is het doel om hiermee aan de vraag naar functiemenging in het buitengebied te voldoen.
Huidig provinciaal beleid	
Structuurvisie Ruimtelijke Ordening	- De provincie wil een duurzaam en vitaal platteland creëren door de ontwikkelingen, menging van functies in het buitengebied en schaalvergroting van de agrarische functies, in het landelijk gebied vorm te geven; - Een vereiste bij ontwikkelingen is het principe van zorgvuldig ruimtegebruik. Dit heeft als doel nieuw ruimtebeslag te voorkomen en bestaande bebouwing optimaal te gebruiken; - Kwaliteitsverbetering van het landschap door bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen een bijdrage aan de kwaliteitsverbetering te eisen.
Verordening ruimte	- Nieuwe economische functies mogelijk maken in het buitengebied ten behoeve van een vitaal platteland; - Leegstand en verrommeling tegengaan met behulp van instrumenten als subsidies (regeling beëindiging intensieve veehouderijen Noord-Brabant), het principe voor wat hoort wat (ruimte-voor-ruimte regeling) en de verplichting van sloop van overtollige bebouwing bij de wijziging van de bestemming;

	- Kwaliteit van het landelijk gebied behouden; - Ruimte voor ontwikkeling van agrarische sector waar het kan.
Beleidsregel Ruimte voor ruimte 2006	- In de concentratiegebieden het mestoverschot terugdringen; - Een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van het landschap; - Ontstening van het buitengebied. Voor de gesloopte stallen mogen dan ook geen nieuwe gebouwen in de plaats komen.
Regeling beëindiging intensieve veehouderijen	- Het aantal bedrijven rond dorpen en kwetsbare natuur verminderen en leegstand en verrommeling tegengaan.
Regeling beëindiging veehouderijtakken	- Het aantal bedrijven rond dorpen en kwetsbare natuur verminderen en leegstand en verrommeling tegengaan; - Reductie veestapel.
Vervallen provinciaal beleid	
Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling	- Gemeenten extra ontwikkelingsruimte geven waardoor de ruimtelijke kwaliteit van de bebouwingsconcentraties toeneemt. Ten behoeve hiervan worden verruimde mogelijkheden geboden voor functiewijziging en/of grotere oppervlakten aan bijgebouwen en het toevoegen van nieuwe woningen en het buitengebied in ruil voor substantiële verbetering van de ruimtelijke kwaliteit elders; - Substantiële verbetering van de ruimtelijke kwaliteit; - Saneren van niet meer in gebruik zijnde agrarische bedrijfsgebouwen.
Reconstructieplan	- Voorkomen van nieuwe dierziekten uitbraken; - Perspectiefvolle landbouw; - Behoud en versterking van de kwaliteit van natuur en (cultuur)landschap; - Economische vitaliteit; - Sociale vitaliteit en leefbaarheid: Veerkrachtig watersysteem.

5.4 Conclusie: te hanteren criteria

In dit hoofdstuk zijn de doelen en wensen van de betrokken partijen geanalyseerd. De doelen en wensen van de betrokkene en de doelstellingen in het beleid vormen de criteria waaraan het beleid getoetst gaat worden in het volgende hoofdstuk. De provincie en gemeenten hebben een belangrijke overall doelstelling meegekregen van de rijksoverheid, een goede ruimtelijke ordening ligt hierdoor aan de basis van het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing. De overheid heeft als doel de verschillende gevraagde functies zo goede mogelijk te combineren en daarmee het won- en leefklimaat, de gezondheid van de bevolking maar zeker ook een gezonde economie te bewerkstelligen. De eigenaren van nabij gelegen agrarische bedrijven hebben een duidelijk belang bij het beleid. Bij hen staat voorop dat het eigen bedrijf niet wordt belemmerd in de ontwikkelingsmogelijkheden doordat voormalige agrarische bedrijfsgebouwen een andere functie krijgen. De te hanteren afstanden en normen tot gevoelige objecten dienen bij eventuele uitbreidingen niet in het geding te komen. De agrarische ondernemer welke zijn bedrijf beëindigd of verplaatst is gebaat bij ruime mogelijkheden binnen het beleid betreffende vrijkomende agrarische

bebouwing. Functiewijziging dient voor deze groep voornamelijk financieel gunstig zijn. Degene die de locatie wil gebruiken om te wonen hecht voornamelijk waarde aan de locatie. Voor bedrijvigheid gelden de financiële haalbaarheid, locatie en de doorlooptijd van procedures als criteria. Recreatie hecht waarde aan de locatie, zowel de functies in de nabije omgeving als ook het rustige, groene, landelijk gebied.

6. Beleid in Landerd

Dit hoofdstuk betreft de eerste casestudy. De gemeente Landerd is geselecteerd door onder andere zijn ligging in Noordoost Brabant. Deze gemeente is gelegen in een concentratiegebied van intensieve veehouderijen. Zoals eerder beschreven is de reconstructiewet concentratiegebieden in 2002 in werking getreden. Deze wet is gericht op de concentratiegebieden zuid en oost Nederland waarvan onder andere de gemeente Landerd deel van uit maakt. Dit ruimtelijk beleid is erop gericht om de milieuproblematiek en dierziekten met betrekking tot de intensieve veehouderij aan te pakken. Het doel is om een vitaal en leefbaar landelijk gebied te creëren. De betrokken provincies hebben hiervoor reconstructieplannen opgesteld. Het reconstructieplan in Noord-Brabant is niet meer in werking maar heeft wel invloeden op het huidige beleid gehad. In de reconstructiegebieden is onder andere beleid opgesteld om intensieve veehouderijen op niet passende locaties te beëindigen en ontwikkelingsmogelijkheden in te beperken of zelfs te blokkeren. Dit heeft geleid tot veel vrijkomende agrarische bebouwing in onder meer de gemeente Landerd. De gemeente Landerd is al geruime tijd bezig haar beleid te updaten en aan te passen aan het provinciale beleid. Dit betekent onder andere dat opnieuw en meer dan eens gekeken is naar de al vrijgekomen en in de toekomst vermoedelijk nog vrij te komen agrarische bebouwing. (interview Van Alphen, 2012) In de eerste paragraaf wordt een algemeen beeld gegeven van de kenmerken van deze gemeente, de agrarische sector binnen de gemeente. Vervolgens zal het gemeentelijk beleid betreffende vrijkomende agrarische bebouwing aan bod komen. Vervolgens zal in gegaan worden op de (te verwachten) effecten van het huidige en het nieuwe beleid.

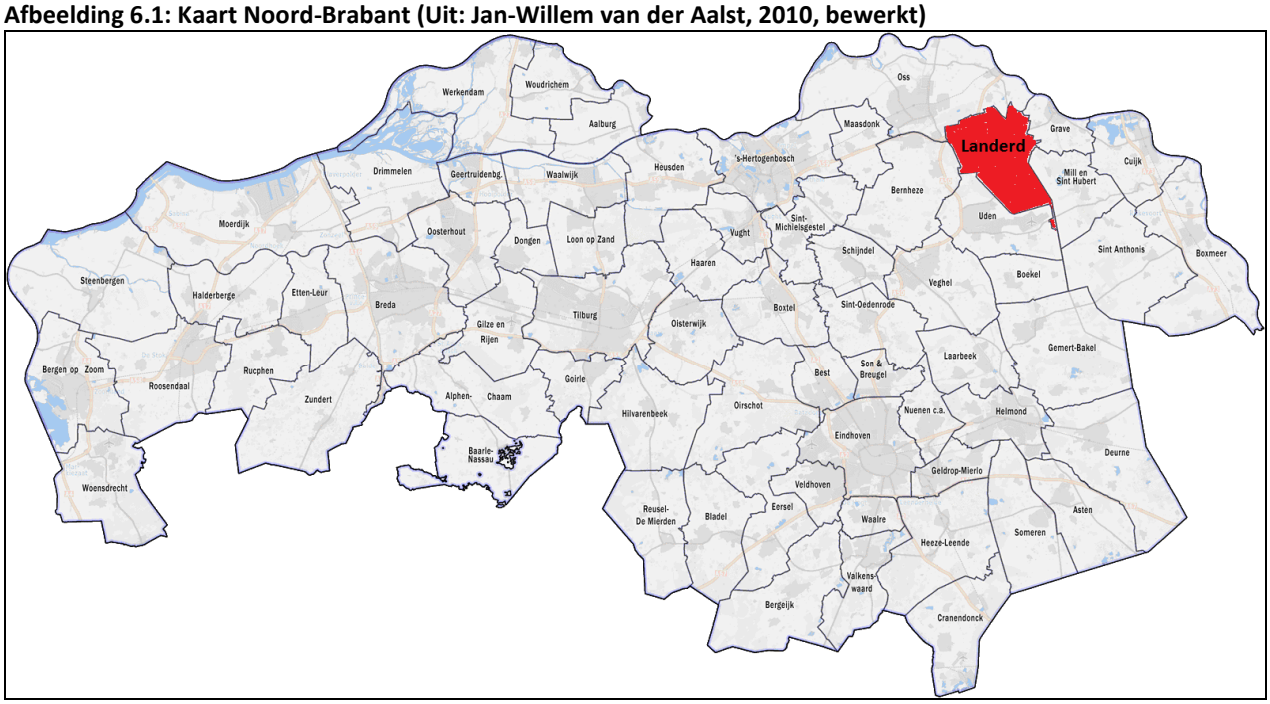
6.1 Kennismaking met de gemeente Landerd

Zoals te zien op onderstaande afbeelding is de gemeente Landerd gelegen in Noordoost Brabant ten zuidwesten van Nijmegen, in een concentratiegebied. De gemeente heeft een groen, agrarische karakter. Op 1 januari 1994 is de gemeente ontstaan door samenvoeging van de dorpen Reek, Schaijk en Zeeland. Daarnaast wordt Landerd getypeerd door de functies natuur en recreatie. Het gebied heeft een kleinschalig karakter met zowel grondgebonden als intensieve veehouderij en biedt een goede referentie voor de gemiddelde gemeente in Noordoost Brabant. De rijksweg A50 en de provinciale wegen N277 (Peelweg) en N324 doorkruisen het gemeentelijk grondgebied. Landerd is gelegen te midden van buurgemeenten Grave, Oss, Bernheze, Uden en Mill en Sint-Hubert. (www.landerd.nl)

In 2012 beslaat de gemeente Landerd 7.068 ha. In 2008 was 65% van het totale oppervlak agrarisch terrein. Dit terwijl twee jaar eerder in 2006 66% van het totale oppervlak in agrarisch gebruik was (CBS,2013). Steeds meer van het gemeentelijk oppervlak komt in gebruik ten behoeve van stedelijke functies. Het aantal woningen is sindsdien dan ook nog met 170 gestegen. Daarnaast zijn nog eens 60 wooneenheden toegevoegd aan gebouwen als verpleegtehuizen. Deze realisatie is logisch gezien het gevolg van het nog steeds stijgende inwoner aantal van de gemeente. Hoewel het aantal kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 3 (740 in 2005 en 583 in 2013) en 4 tot en met 12 (1.888 in 2005 en 1.707 in 2013) is gedaald is het totaal aantal inwoners gestegen. In 2005 was het totaal aantal inwoners 14.821, in 2013 is dit aantal gestegen naar 15.224. (www.landerd.nl; www.cbs.nl)

De oppervlakte aan land dat in gebruik is bij agrariërs is de laatste jaren afgenomen. Ook het aantal agrarische bedrijven in de gemeente Landerd is door de jaren heen afgenomen.

Afbeelding 6.1: Kaart Noord-Brabant (Uit: Jan-Willem van der Aalst, 2010, bewerkt)



Tabel 3: Aantal agrarische bedrijven in de gemeente Landerd (Uit: CBS, 2013, bewerkt)

Agrarische bedrijven in Landerd	
Periode	**Aantal agrarische bedrijven**
2004	230
2005	235
2006	235
2007	230
2008	225
2009	215
2010	215
2011	215

Landerd is grotendeels gelegen op de hogere peelontginning genaamd de 'Peelhorst'. De Maas heeft het noordelijke gedeelte van Landerd gevormd. Het landelijk gebied van de gemeente wordt gekenmerkt door de afwisseling van agrarische gronden met bosschages en grotere bossen als de Reekse en Schaijkse Heide. Deze heides en bossen bieden de nodige ruimte voor recreatie binnen de gemeente. De oude peelontginning betreft het hoogstgelegen gebied. Hier zijn de kernen gelegen. Deze kernen, verdeeld over twee hoger gelegen gebieden worden omgeven door de lagere jonge ontginningen. De agrarische gronden in dit gebied zijn verdeeld in ruime kavels en betreffen zogenoemde bolle akkers. Bebouwingslinten vormen de scheiding tussen de hoger en lager gelegen gebieden. Dit gebied is open en enkel de 'Hooge Raam' heeft in het verleden een beekdal gevormd. De jonge ontginningen zijn in de 19e eeuw gerealiseerd. In deze gebieden liggen de boerderijen verspreid. De verkaveling is in deze gebieden strakker. Kleine beken zorgen voor de afwatering vanaf de jonge ontginningen en stromen door de oude ontginningen naar de lager gelegen Maasvallei. (www.landerd.nl; www.cbs.nl)

6.2 Beschrijving van het beleid in Landerd

Drie beleidsstukken en instrumenten zijn van belang in het kader van vrijkomende agrarische bebouwing binnen de gemeente Landerd te weten:

- Vigerend bestemmingsplan Buitengebied d.d. 1999;
- Structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' d.d. 2009;
- Ontwerp bestemmingsplan d.d. 2013.

Deze stukken zullen hieronder worden toegelicht.

Vigerend bestemmingsplan Buitengebied

Op 16 september 1999 heeft de gemeente het vigerende bestemmingsplan Buitengebied vastgesteld. In dit bestemmingsplan wordt al vrij uitgebreid aandacht besteed aan functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing. Als één van de weinige gemeenten heeft Landerd allereerst middels een inventarisatie het aantal vrijkomende locaties ingeschat. Van het aantal agrarische bedrijven binnen de gemeente (270) geeft 15% aan een (potentiële) wijker te zijn. Hiermee wordt bedoeld ofwel het bedrijf te verplaatsen danwel te beëindigen. Hergebruik is in het bestemmingsplan opgenomen als wijzigingsbevoegdheid. Per gebiedstype is gestructureerd aangegeven welke functies mogelijk zijn en welke voorwaarden daaraan gesteld worden. Indien agrarisch hergebruik niet mogelijk is wordt de voorkeur gegeven aan een woonbestemming. Dit is opvallend aangezien in het ontwerp bestemmingsplan juist andere economische dragers de voorkeur genieten. In agrarisch gebied of gebied met hoofdzakelijk agrarische functies zijn niet-agrarische functies zelfs niet toegestaan, recreatieve doeleinden wel. Verder valt op te merken dat bij lang niet alle nieuwe functies het slopen van overtollige bebouwing tot de voorwaarden behoord, zelfs niet bij een woonbestemming in agrarisch gebied. Deze locaties krijgen in het nieuwe bestemmingsplan een aanduiding VAB waardoor de combinatie met de nog aanwezige bijgebouwen de mogelijkheden voor functiewijziging naar een bedrijfsactiviteit of recreatie mogelijk blijft. (Gemeente Landerd, 1999)

Structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling'

De gemeenteraad van de gemeente Landerd heeft op 17 december 2009 naar aanleiding van de provinciale beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' de structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' vastgesteld. De provinciale beleidsnota is inmiddels vervallen met de komst van de Verordening ruimte in 2010. Om de economie en de leefbaarheid op het platteland te behouden en te stimuleren nu de landbouwsector krimpt, wil de provincie nieuwe economische dragers in het landelijk gebied stimuleren. Zowel het provinciaal beleid als de structuurvisie van de gemeente Landerd is voornamelijk gericht op de sanering van vrijkomende agrarische bebouwing om op deze manier verrommeling tegen te gaan. Dit aspect is verwerkt in een subsidieregeling voor sloop en de ruimte-voor-ruimte regeling. De verbrede inzet van vrijkomende bebouwing in het landelijk gebied was opgenomen in vier provinciale beleidslijnen welke inmiddels zijn vervangen door de Verordening ruimte. Het betreft de beleidslijnen: 'Beleidslijn Bebouwingsconcentraties', de beleidslijn 'VAB in het buitengebied', 'Beleidlijn voor paardenhouderijen' en de beleidslijn 'Verbrede landbouw en nevenactiviteiten in het buitengebied'. Voorwaarde in de beleidslijnen is dat de ontwikkelingen gepaard gaan met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit welke tevens de belangrijkste doelstelling van de structuurvisie vormt. De gemeente wil dit bereiken door nieuwe economische dragers in het landelijk gebied toe te staan, hergebruik van vrijkomende bebouwing stimuleren en realisatie van de zogenaamde BIO-woningen. De vrijkomende bebouwing kan gebruikt worden voor niet aan het buitengebied gerelateerde functies, andere dan natuur-, landbouw- of recreatiefuncties, onder de voorwaarde dat verbetering van de ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd is. Hiervan is de ruimte-voor - ruimte regeling tevens een voorbeeld. De gemeente kiest in navolging van de provincie voor vestiging van de nieuwe functies in voornamelijk bebouwingslinten, -concentraties en kernrandzones omdat hier reeds een menging van functies heeft plaatsgevonden en op deze manier de aan het buitengebied gerelateerde functies niet te belemmeren in hun ontwikkelingsmogelijkheden.

De beleidslijn 'Voormalige agrarische bedrijfslocaties in het buitengebied' biedt mogelijkheden voor nieuwe economische activiteiten buiten bebouwingslinten, -concentraties en kernrandzones. Deze verruiming van de mogelijkheden voor nieuwe economische functies in vrijkomende bebouwing biedt mogelijkheden ten opzichte van recreatie, opslagmogelijkheden en het bewonen van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing door burgers. De 'Beleidslijn voor paardenhouderijen' maakt paardenhouderijen op vrijkomende agrarische locaties mogelijk. Hierbij wordt de eerdere discussie omtrent het soort paardenhouderij en het zijn van een agrarische functie losgelaten. Enkel de grootte en de verkeersaantrekkende werking worden getoetst. De structuurvisie 'Buitengebied in ontwikkeling' is verwerkt in het bestemmingsplan buitengebied waarvan het ontwerp reeds ter inzage is gelegd. Met betrekking tot de 'BIO-woningen' is eerder een bestemmingsplan vastgesteld zodat deze regeling ten uitvoer kon worden gebracht ondanks dat de provinciale regeling is vervallen. (Gemeente Landerd, 2010)

Ontwerp bestemmingsplan

Voor de gemeente Landerd wordt gewerkt aan een nieuw bestemmingsplan waarin onder andere de structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' en de provinciale 'Verordening ruimte' is verwerkt. Om deze reden worden aan alle ontwikkelingen algemene randvoorwaarden gesteld naast de specifieke voorwaarden per type ontwikkeling. Op deze manier wordt voorkomen dat een ruimtelijke ontwikkeling niet binnen de bepalingen van de Verordening ruimte past. De algemene voorwaarden betreffen zuinig ruimte gebruik, landschappelijke inpassing, bijdrage aan/ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit, duurzaam, uit milieuoogpunt aanvaardbaar, geen belemmering voor omliggende functies, de grootte en het ruimtebeslag van de ontwikkeling moet passen in de omgeving. Een aantal afgesplitste bedrijfswoningen hebben in het ontwerp bestemmingsplan een woonbestemming gekregen. Dit geldt alleen voor de 2e bedrijfswoningen welke ruimtelijk gezien los staan van het agrarisch bouwvlak. De afgesplitste woningen welke niet los te zien zijn van het bouwvlak behouden de bestemming. Dit is eerder opgenomen in de 'Beheersverordening Buitengebied burgerwoningen' vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan. Hiermee is daardoor nog niet ingespeeld op de wetswijziging aangaande ´plattelandswoningen´.(Gemeente Landerd, 2012; Van Alphen 2012)

Verwacht wordt dat in de gemeente ook in de komende jaren veel agrarische bedrijfsgebouwen vrij komen. Hieromtrent zijn in het nieuwe bestemmingsplan dan ook regels opgenomen met betrekking tot hergebruik. Het gaat hierbij om de locaties welke onder het vigerende bestemmingsplan of het nieuwe bestemmingsplan nog wel een agrarische bestemming hebben maar waar de agrarische bedrijfsactiviteiten zijn beëindigd. Reeds beëindigde bedrijven met een woonbestemming krijgen de aanduiding VAB-locatie. Voor de bedrijven welke onder het nieuwe bestemmingsplan worden beëindigd geldt dat een nieuwe agrarische functie de voorkeur heeft. Daarna gaat de voorkeur uit naar andere economische dragers. In het bestemmingsplan zijn de mogelijkheden omtrent hergebruik uit de Verordening ruimte en de structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' overgenomen met dien verstande dat het begrip VAB hierin staat voor 'voormalige agrarische bedrijfslocatie' en in de Verordening ruimte wordt uitgegaan van 'voormalige aanwezige bebouwing'. Voor functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing levert dit derhalve geen beperking op. Hergebruik voor bedrijvigheid is binnen het bestemmingsplan niet toegestaan in combinatie met de regelingen 'Ruimte voor ruimte 2006', 'Regeling Beëindiging Veehouderijtakken' en 'Verplaatsing Intensieve Veehouderijen' en in landbouwontwikkelingsgebieden. Nieuwe bebouwing is niet toegestaan, indien de huidige bebouwing niet voldoet kan onder voorwaarden toestemming worden verleend voor herbouw. Het volume mag hierbij niet toenemen. Alle overtollige bebouwing dient gesloopt te worden. (Gemeente Landerd, 2012)

6.3 Het beleid in de praktijk

Voor de gemeente zijn geen gegevens beschikbaar omtrent vrijkomende, leegstaande en gewenste functiewijzigingen van agrarische bebouwing (Van Alphen, 2012). In het kader van het vigerend bestemmingsplan heeft de gemeente wel het aantal verwachte vrijkomende bedrijven in kaart gebracht. De huidige stand van zaken is niet voor handen. (Vos,2012; Van Alphen, 2012) De bepaling van de mate van doelbereiking van het beleid is derhalve gebaseerd op de ervaring van de geïnterviewden en betreft geen absolute getallen. Uit een onderzoek van BRO in opdracht van de gemeente Landerd en de Kamer van Koophandel in 2010 blijkt dat het buitengebied van Landerd gekenmerkt wordt door kleinschalige bedrijvigheid. Deze bedrijvigheid bestaat uit de recreatieve sector, bouwbedrijven, ambachtelijke bedrijven, dienstverlening en agrarisch verwante bedrijven. Bij de bedrijven gevestigd in voormalige agrarische bebouwing bestaat ruimtebehoefte. Deze extra ruimtebehoefte bedraagt 50 tot 100 m² waarvoor naar een bedrijventerrein uitgeweken moet worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de ruimte welke geboden wordt bij functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing een grotere oppervlakte aan bijgebouwen is gewenst. Deze ervaring wordt gedeeld door geïnterviewden van gemeente Landerd en adviesbureau Van Gerwen Advies Groep. Met de provinciale beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' en de daaruit voortvloeiende gemeentelijke structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' wordt hier reeds getracht een invulling aan te geven. Hiermee is hergebruik van agrarische bebouwing tot 800 m² in plaats van 400 m² voor een niet aan het buitengebied gerelateerde functie mogelijk. In het kader van de doelstelling tot een betere ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te komen wordt 60 euro per vierkante meter boven de 400 m² aan fondsbijdrage geëist. Daarnaast draagt initiatiefnemer de kosten voor sloop van de overtollige bebouwing. Uit de gehouden interviews (interview Van Alphen, 2012; Jansen - Sommers, 2012) blijkt dat dit een knelpunt oplevert. De kosten worden te hoog waardoor de functiewijziging niet rendabel is en als gevolg daarvan geen doorgang vindt. De kosten van de kwaliteitsverbetering in combinatie met de leges- en advieskosten met betrekking tot de procedure van de functiewijziging heeft als gevolg dat projecten geen doorgang kunnen vinden. Ervaren wordt door zowel gemeente als adviesbureau dat het eventuele initiatiefnemers zelfs remt in aanzet tot eerste plannen. Gedacht wordt dat het 'toch wel niet mogelijk zal zijn'. De gemeente geeft aan dat zij meer initiatieven wensen, adviesbureaus en potentiële initiatiefnemers wensen meer duidelijkheid en sturing vanuit de gemeente. Deze laatste groep wenst van de gemeente te horen welke alternatieven mogelijk zijn indien hun plan in eerste aanzet niet mogelijk blijkt. Deze groep wenst niet enkel 'nee' van de gemeente te krijgen. Communicatie blijkt hierin een belangrijk aspect. (interview Kemp, 2012)

De gemeente kiest ervoor functiewijziging naar niet aan het buitengebied gebonden functies voornamelijk toe te staan in kernrandzones, bebouwingslinten en -concentraties. Omdat hier al een functiemenging heeft plaatsgevonden en daardoor de minste effecten heeft op de ontwikkelingsmogelijkheden van wel aan het buitengebied gerelateerde functies. (Gemeente Landerd, 2012) Deze locaties zijn geschikt voor bedrijvigheid omdat deze locaties veelal aan een doorgaande weg zijn gelegen en daarom goed bereikbaar zijn. Tevens bevinden deze zich veelal nabij de kern. Adviesbureaus geven aan dat dit belangrijke vestigingseisen zijn voor bedrijven. Echter voor opslag zijn deze aspecten minder van belang. Ook in open landelijk gebied of net buiten een concentratie komt agrarische bebouwing vrij. (interview Welte, 2013) Hier zijn de mogelijkheden met betrekking tot functiewijziging beduidend minder terwijl er uit de interviews blijkt dat hier wel vraag naar is. Echter is ontstening van het buitengebied één van de doelen van zowel het provinciaal als gemeentelijk beleid. Doordat bij dergelijke vrijkomende locaties wel gebruik kan worden gemaakt van de sloopsubsidie regeling wordt dit deels ook bewerkstelligd. (interview Van Alphen, 2012) Zowel uit het in 2010 uitgevoerde onderzoek door de gemeente en de Kamer van Koophandel als uit de gehouden interviews blijkt dat recent vrijkomende locaties meer mogelijkheden biedt als een locatie waar reeds functiewijziging heeft plaatsgevonden. Dit komt mede door de doelstelling van ontstening van het buitengebied. Eenmaal gesloopte bebouwing mag niet meer of in kleinere

oppervlakten teruggebouwd worden. Dit heeft als gevolg dat vrijkomende bebouwing zo lang mogelijk blijft staan totdat hier eventueel een andere functie aan wordt gegeven. Sloopsubsidie of de ruimte-voor-ruimte regeling kan dit stimuleren, op deze manier vindt geen kapitaalsvernietiging plaats.

De ruimte-voor-ruimte regeling heeft binnen de gemeente veel betekend op het gebied van kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Meer dan 30 ruimte-voor-ruimte kavels zijn uitgegeven waarvoor per kavel minimaal 1.000 m² stalruimte is gesloopt. Voor iedere uitgegeven ruimte-voor-ruimte kavel mocht de gemeente Landerd een BIO-kavel uitgegeven. Circa 20 BIO-kavels zijn in de gemeente uitgegeven waarvoor door de initiatiefnemers per kavel € 140.000,- aan het fonds ter verbetering van het landschap is bijgedragen. Ondanks dat door de korte looptijd van het BIO-beleid niet optimaal gebruik is gemaakt van de mogelijkheden heeft deze regeling in combinatie met de ruimte-voor-ruimte regeling naar mening van de gemeente een grote bijdrage geleverd aan de verdere ontstening van het landelijk gebied en de verbetering van de kwaliteit. De korte looptijd van de regeling voor BIO-woningen heeft er vermoedelijk voor gezorgd dat kansen zijn blijven liggen. In de gemeente Landerd is daarnaast gebruik gemaakt van de Rbv-regeling. Aantallen specifiek voor de gemeente zijn hiervan niet bekend. Maar in het landelijk gebied is zichtbaar dat ontstening heeft plaatsgevonden. (interview Van Alphen, 2012; Welte, 2013; Jansen - Sommers, 2012)

De gemeente Landerd biedt ruime mogelijkheden voor functiewijziging, dit sluit aan bij het provinciale beleid. De ruimtelijke ordening met betrekking tot vrijkomende bebouwing wordt naar mening van de gemeente (Van Alphen, 2012) beperkt door provinciaal beleid met betrekking tot de toegestane oppervlakte aan bedrijfsgebouwen. Dit vormt vaak een struikelblok bij beoogde functiewijziging. Voor de beoogde doelstellingen is beleid opgesteld dat binnen het provinciale beleid past. Het enige grote verschil is te vinden in de definitie van 'VAB' welke in het ontwerpbestemmingsplan wordt uitgelegd als 'voormalige agrarische bedrijfslocatie' en in de Verordening ruimte wordt uitgegaan van 'voormalige aanwezige bebouwing'. Dit heeft echter geen gevolgen voor vrijkomende agrarische bebouwing. In het ontwerpbestemmingsplan worden ruimere mogelijkheden geboden met betrekking tot functiewijziging dan in het vigerend bestemmingsplan. Deze ontwikkeling sluit aan op de vraag van initiatiefnemers. Zo zijn er ruimere mogelijkheden voor paardenhouderijen. (Van Alphen, 2012)

De doorlooptijd van procedures en daarmee gepaard gaande kosten blijken echter initiatiefnemers te weerhouden van realisatie van hun wensen en ideeën. Daarnaast is vaak niet duidelijk welke mogelijkheden worden geboden. De gemeente voert ook geen actief beleid met betrekking tot functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing. Gewacht wordt tot initiatiefnemers zelf met ideeën komen. Noordoost en Midden Brabant, waaronder de gemeente Landerd, hebben afspraken gemaakt voor uitwerking en toepassing van de regeling 'Kwaliteitsverbetering van het landschap'. Deze regeling komt voort uit de Verordening ruimte waarin is bepaald dat ruimtelijke ontwikkelingen gepaard dienen te gaan met voldoende kwaliteitsverbetering van het landschap. Dit kan inhouden de sloop van gebouwen, landschappelijke inpassing en bijdragen aan de kwaliteit van het landschap elders. De methode welke door de participerende gemeenten wordt gehanteerd, brengt in bepaalde gevallen te hoge kosten met zich mee. (interview Van Alphen, 2012, Jansen - Sommers, 2012)

Gebleken is dat de doelstellingen van de gemeente, welke overigens niet absoluut zijn, behaald zijn. Ontstening van het buitengebied, tegengaan van verrommeling van het buitengebied en verbetering van de vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van het landschap, echter de doelstelling van de structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' is niet in de mate bereikt zoals gepland. Deze bood meer mogelijkheden wat betreft het aantal BIO-woningen. Dat de situatie waarvoor aanvankelijk beleid is opgesteld verbeterd, wil niet zeggen dat dit ook een gevolg is van het opgestelde en ingevoerde beleid. Andere factoren kunnen ook, zowel in negatieve als in positieve zin, hebben bijgedragen aan het wel of niet halen van de gestelde doelen. (Bressers, 1993) Het vigerend

bestemmingsplan 'Buitengebied' dateert van 1999. Op dat moment erkende de gemeente reeds de vele vrijkomende agrarische bebouwing en hield rekening met de nog vrij te komen bebouwing in de toekomst. Het aantal agrarische bedrijven blijft afnemen. Het aantal leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen in de gemeente ligt dan ook hoog. Het aanbod is groter dan het beleid en de markt kunnen verwerken. Dit is onder andere een gevolg van de economische recessie. De gerealiseerde ruimte-voor-ruimte kavels zijn nog niet allemaal verkocht, dit zorgt ervoor dat nieuwe ontwikkeling en derhalve sloop van agrarische bedrijfsgebouwen stagneert. Rechtstreekse sloopsubsidie is op dit moment wel interessant voor de stoppende ondernemers. De korte looptijd van de beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' heeft ertoe geleid dat de beleids- en instrumenten vorming in een stroomversnelling is geraakt. Evenals de deadline voor nieuwe bestemmingsplannen in 2013. De ruimere mogelijkheden in dit bestemmingsplan hebben vermoedelijk als effect dat de vitaliteit van het landelijk gebied verder toeneemt. Er is immers vraag naar dergelijke functiemogelijkheden in het buitengebied. Dit blijkt uit de gehouden interviews waaruit tevens opgemaakt kan worden dat dergelijke functies in het vigerende beleid moeilijk of niet inpasbaar zijn in het landelijk gebied. Dit geldt onder andere voor kleinschalige paardenhouderijen. Als gevolg van de crisis is de paardenhouderij en de opzet van nieuwe bedrijven echter wel gestagneerd. In de jaren voor de crisis nam de vraag naar dergelijke locaties in rap tempo toe. Een andere factor welke de functiewijziging van agrarische locaties kan beïnvloeden, zijn bezwaren van omwonenden en agrarische bedrijven. De gemeente geeft aan dat deze eerste groep in de praktijk geen belemmering geeft. De situatie ten opzichte van nabij gelegen objecten verbeterd in nagenoeg alle gevallen waardoor eventuele bezwaren vaak onterecht zijn. Deze kunnen echter wel de procedure verlengen. In het beleid is opgenomen dat ontwikkelingen niet mogen leiden tot beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende bedrijven. Hierbij wordt getoetst aan de uitbreidingsmogelijkheden binnen het bestaande bouwvlak. Middels wijzigingsbevoegdheden en het provinciaal beleid is verdere uitbreiding echter vaak mogelijk. De bedrijven worden indirect dus wel beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden. (interview Van Alphen, 2012; Welte, 2013)

Om de effectiviteit van het beleid te vergroten is het noodzakelijk de bijdrage te kunnen verklaren. Niet alleen de vraag of de beleidsinstrumenten hun doel bewerkstelligen maar vooral de vraag of deze ook goed (kunnen) worden ingezet. Hierbij dient expliciet gekeken te worden naar de rol van alle betrokken actoren, niet alleen naar overheden. De effectiviteit wordt in de praktijk belemmerd door de voorwaarden welke, tevens in het provinciaal beleid, worden gesteld aan ruimtelijke ontwikkelingen in landelijk gebied. De hoge kosten welke gepaard gaan met de vereiste kwaliteitsverbetering van het landschap belet dat van de ruime mogelijkheden voor functiewijziging veelvuldig gebruik wordt gemaakt.

6.4 Conclusie: Landerd

Het aantal agrarische bedrijven blijft in Landerd afnemen. Het aantal leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen in de gemeente ligt dan ook hoog. De gerealiseerde ruimte-voor-ruimte kavels zijn nog niet allemaal verkocht, dit zorgt ervoor dat de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen stagneert. Rechtstreekse sloopsubsidie is op dit moment wel interessant. Geconcludeerd kan worden dat bij functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing een grotere oppervlakte aan bijgebouwen is gewenst. Met de provinciale beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' en de daaruit voortvloeiende gemeentelijke structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' wordt hier reeds getracht een invulling aan te geven. Daarnaast draagt initiatiefnemer de kosten voor sloop van de overtollige bebouwing. Dit blijkt een knelpunt. De kosten worden te hoog. De effectiviteit van het beleid wordt in de praktijk belemmerd door de voorwaarden welke worden gesteld aan ruimtelijke ontwikkelingen in landelijk gebied. In open landelijk gebied of net buiten een concentratie zijn de mogelijkheden met betrekking tot functiewijziging beduidend minder terwijl hier wel vraag naar is. Gebleken is dat de doelstellingen van de gemeente behaald zijn. Ontstening van het buitengebied, tegengaan van verrommeling van het buitengebied en verbetering van de vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van het landschap.

7. Beleid in Steenbergen

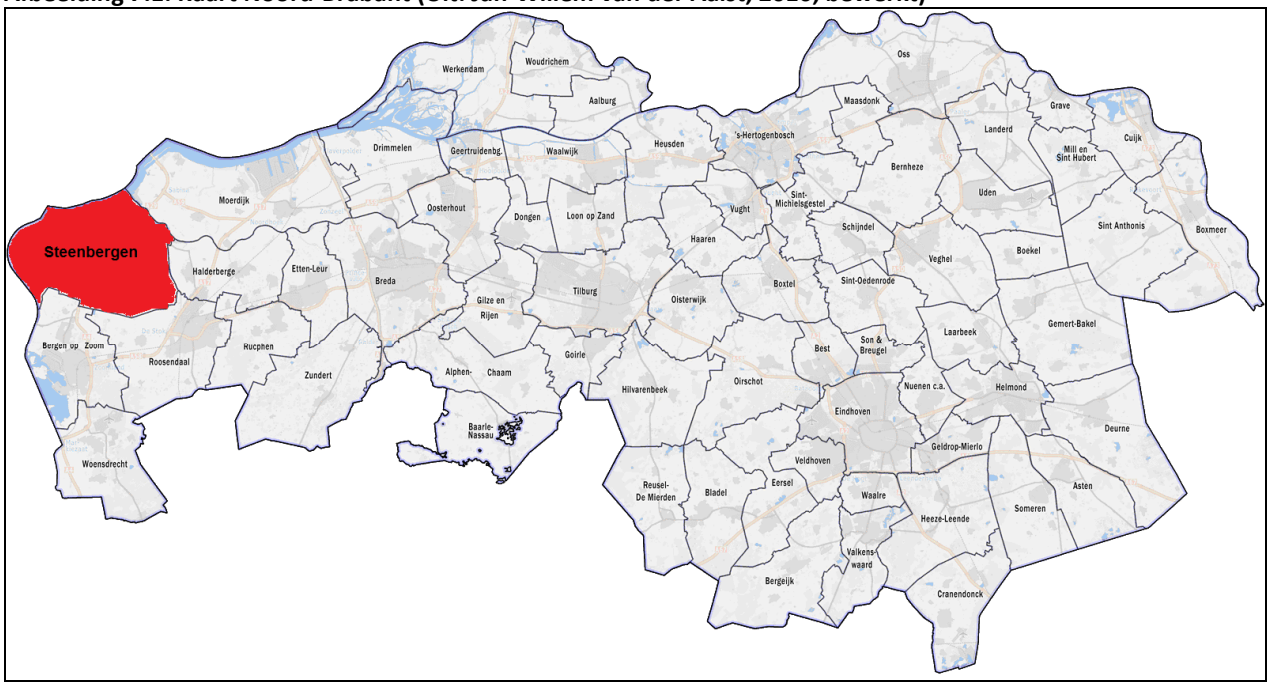
De gemeente Steenbergen is gelegen in het Westen van Brabant. In tegenstelling tot de gemeenten Landerd en Alphen-Chaam is de gemeente Steenbergen niet gelegen in een concentratiegebied van intensieve veehouderijen. Zowel in het verleden als in het nieuwe beleid wordt binnen deze gemeente weinig aandacht besteed aan vrijkomende agrarische bebouwing. Als reden hiervoor wordt gegeven het simpele feit dat er weinig vrijkomende agrarische bebouwing is in deze gemeente. (interview De Jong, 2012; Reijnaars, 2012) Zowel de ligging in het Westen van Brabant en de ligging buiten een concentratiegebied van intensieve veehouderijen als het niet in grote aantallen aanwezig zijn van vrijkomende agrarische bebouwing maken het interessant deze gemeente bij het onderzoek te betrekken als tegenhanger en vergelijkingsmateriaal voor de andere twee gemeenten, Landerd en Alphen-Chaam. De gemeente Steenbergen is bezig het bestemmingsplan te herzien en aan te passen naar het huidige provinciale beleid. Doordat deze gemeente niet gelegen is in een concentratiegebied is de ruimte-voor-ruimteregel hier minder toegepast. De gemeente heeft wel de mogelijkheid hiermee de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren en verrommeling tegen te gaan maar krijgt van de provincie geen subsidie om de ruimte-voor-ruimtewoningen mogelijk te maken. Daarnaast heeft Steenbergen in tegenstelling tot met name de gemeente Landerd geen langgevelboerderijen met een cultuurhistorische waarde. (interview De Jong, 2012) In Landerd probeert de gemeente deze boerderijen middels splitsing van de woning te behouden bij beëindiging van het agrarisch bedrijf. De langgevelboerderijen zijn vaak te kostbaar om als woning voor één gezin te behouden. In Steenbergen zijn enkel bedrijfswoningen gerealiseerd door de jaren heen zonder stalgedeelte waardoor deze eenvoudig als eengezinswoning kunnen worden gebruikt bij vrijkomen van de agrarische bebouwing. (interview De Jong, 2012) In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op en een beeld geschept van de gemeente Steenbergen. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf het huidige beleid en het beleid dat in ontwikkeling is toegelicht. Daarna volgt een analyse van de werking van het beleid in de praktijk.

7.1 Kennismaking met de gemeente Steenbergen

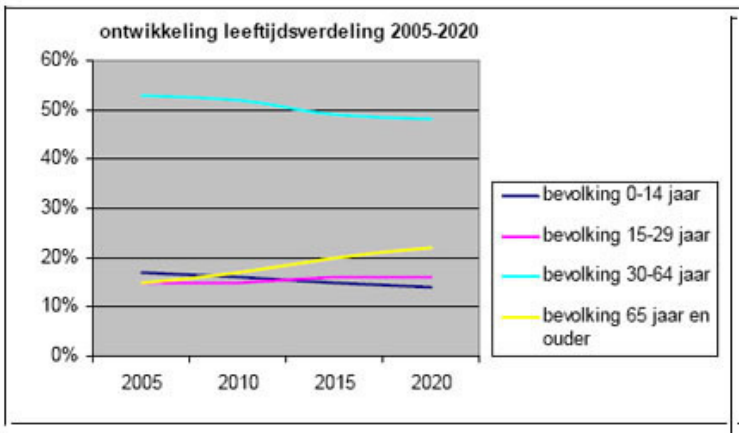
Steenbergen is een gemeente in het westen van Noord-Brabant en is gevormd uit de dorpen Dinteloord, Prinsenland, Nieuw-Vossemeer, Steenbergen, De Heen, Kruisland en Welberg. In 1997 werd de huidige gemeente gevormd. De gemeente heeft ruim 23.000 inwoners en een oppervlakte van 15.879 ha. Hiervan is 12.639 ha. (2010) in gebruik als agrarisch terrein. De oppervlakte neemt ieder jaar af. In 1996 was het oppervlak in agrarisch gebruik nog 12.718 ha. De agrarische sector is de laatste jaren grond verloren ten behoeve van bebouwing maar ook aan recreatie. In 1996 was de oppervlakte recreatieterrein nog maar 41 ha. groot. In 2010 is deze oppervlakte al gegroeid naar 102 ha. Met deze oppervlakte is de gemeente Steenbergen de op één na grootste gemeente van Noord-Brabant. (www.gemeente-steenbergen.nl; www.cbs.nl)

Het inwoneraantal in de categorie 0 tot 14 jaar laat de laatste jaren een lichte afname zien. Verwacht wordt dat deze lijn zich de komende decennia doorzet. De bevolking in de categorie ouder dan 65 jaar neemt toe. Geconcludeerd kan worden dat ook in Steenbergen sprake is van vergrijzing. In 2020 zal het aandeel 65-plussers 22% van het totaal aantal inwoners bedragen. In de afbeelding hieronder is de ontwikkeling van de leeftijdsverdeling van de inwoners van de gemeente Steenbergen te zien. Deze ligt in de lijn van de andere gemeenten in Brabant. (www.gemeente-steenbergen.nl; www.cbs.nl)

Afbeelding 7.1: Kaart Noord-Brabant (Uit: Jan-Willem van der Aalst, 2010, bewerkt)



Afbeelding 7.2: Ontwikkeling leeftijdsverdeling inwoners gemeente Steenbergen (Op: www.gemeente-steenbergen.nl)



De gemeente Steenbergen is in 2011 een samenwerkingsverband aangegaan met 18 andere West-Brabantse gemeenten en een Zeeuwse gemeente. De 'gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant' zorgt dat bij bovengemeentelijke kwesties de doelstellingen van de regio niet uit het oog worden verloren. (www.gemeente-steenbergen.nl)

Het dorp De Heen is gelegen aan de Steenbergse Vliet en heeft daarmee een recreatieve functie gekregen. Naast de haven en de campings wordt het dorp omgeven door diverse natuurgebieden. Dinteloord heeft naast een haven ook een grote polder. Sinds de realisering zijn de buitendijkse gronden droog komen te staan en is het zout water veranderd in zoetwater. Welberg is vroeger gevormd door een lint van agrarische bedrijven. Inmiddels zijn de twee linten nagenoeg geheel gedicht met andere functies. In het dorp Kruisland is veel akkerbouw te vinden. De polders zijn

uitgestrekt en open. Nieuw-Vossemeer is het meest westelijk gelegen dorp. Dit dorp is gelegen in een ingepolderd gebied met veel agrarische bedrijvigheid. De stad Steenbergen heeft eveneens veel agrarische ontwikkeling, onder andere in de glastuinbouw. Daarnaast heeft Steenbergen een regionale functie door de vele aanwezige voorzieningen en de centrale ligging. Steenbergen is gelegen tussen de Rotterdamse haven en de Antwerpse haven. Ook Steenbergen kenmerkt zich door het uitgestrekte open polderlandschap. (www.gemeente-steenbergen.nl)

Het grondgebied betreft een open zeekleigebied met nagenoeg alleen grondgebonden agrarische bedrijven doordat in 2001 de gemeente een slot heeft gezet op de ontwikkeling van intensieve veehouderijen. De gemeente is niet gelegen in een concentratie gebied en om die reden toegevoegd aan dit onderzoek. In de tabel hieronder is duidelijk te zien dat akkerbouw de grootste agrarische tak in Steenbergen is, gevolgd door de graasdieren. Vanaf het jaar 2000 is het totaal aantal bedrijven in de gemeente met bijna 30% afgenomen. Niet alleen in de veehouderij is een afname te zien, ook in de akker- en tuinbouw is afname van het aantal bedrijven een feit. Dit is het gevolg van schaalvergroting. Daarnaast zijn er gemengde bedrijven waardoor het opgetelde aantal typen bedrijven het totaal aantal genoemde bedrijven overschrijdt. (www.gemeente-steenbergen.nl; www.cbs.nl)

Tabel 4: Aantal en type agrarische bedrijven in Steenbergen (Uit: CBS, 2013)

Agrarische bedrijven in Steenbergen				
Periode	**Totaal**	**Akker- en tuinbouw**	**Graasdieren**	**Hokdieren**
2000	346	276	110	19
2005	296	230	101	15
2010	262	186	88	10
2012	249	177	83	13

7.2 Beschrijving van het beleid in Steenbergen

Vier beleidsstukken en instrumenten zijn van belang in het kader van vrijkomende agrarische bebouwing binnen de gemeente Steenbergen te weten:

- Vigerend bestemmingsplan Buitengebied d.d. 1996;
- Structuurvisie gemeente Steenbergen d.d. 2012;
- Nota van uitgangspunten d.d. 2011;
- Ontwerp bestemmingsplan 'Buitengebied Steenbergen' d.d. 2013.

Deze stukken zullen hieronder worden toegelicht.

Vigerend bestemmingsplan

Het vigerende bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Steenbergen dateert van 1996 en betreft een plan van net voor de huidige samenstelling van de gemeente. Op dat moment waren reeds een groot aantal niet-agrarische bedrijven in het buitengebied aanwezig. Het gaat op dat moment (binnen de oude gemeente Steenbergen) om 23 niet-agrarische bedrijven, 10 agrarische hulp- en nevenbedrijven en 6 semi-agrarische bedrijven zoals blijkt uit de toelichting bij het bestemmingsplan. Daarnaast zijn een aantal recreatieve functies aanwezig. Het bestemmingsplan biedt volop mogelijkheden voor extensieve vormen van recreatie. In dit bestemmingsplan worden regels gesteld aangaande functiewijziging van vrijkomende agrarische gebouwen. Rekening is gehouden met een aantal stoppende bedrijven en een aantal bedrijven welke inspringen op de schaalvergroting. Met name de bedrijven welke dichtbij kwetsbare functies zoals natuur- en bosgebieden zijn gelegen zullen niet opnieuw voor de landbouw in gebruik genomen worden. Ten slotte moet aan de eisen voldaan worden omtrent uitstoot op deze gebieden. De ontwikkelingsmogelijkheden zullen daardoor dusdanig afnemen dat agrariërs niet bereid zijn te

investeren in een dergelijke locatie. De gemeente geeft aan dat met hergebruik van deze locaties vooral gekeken moet worden naar omzetting tot burgerwoning of paardenhouderij. De reden voor de opgenomen regels in het bestemmingsplan is echter niet direct dat veel bebouwing leeg staat of dat de verwachting is dat veel agrarische bedrijfsgebouwen leeg komen te staan in de toekomst maar om verstening in het buitengebied te voorkomen en toch agrarische en niet-agrarische functies mogelijkheden te bieden. (interview De Jong, 2012) Hergebruik ten behoeve van een agrarische functie heeft echter de voorkeur blijkt uit de toelichting. Alleen in de kernrandzone zijn niet-agrarische bedrijfsfuncties in vrijkomende agrarische bebouwing mogelijk. Functiewijziging naar wonen is wel in het gehele grondgebied mogelijk onder voorwaarden. In 2001 heeft een partiële herziening plaatsgevonden van dit bestemmingsplan en andere bestemmingsplannen binnen de gemeenten. Op deze manier is het bestemmingsplan aangepast aan het nieuwe beleid van de provincie.

Structuurvisie Gemeente Steenbergen

De 'Structuurvisie Gemeente Steenbergen' is vastgesteld door de gemeenteraad op 31 mei 2012. Binnen de gemeente staan de komende jaren enkele grote ontwikkelingen gepland. Dit betreft de Rijksweg A4 welke ten westen van Steenbergen komt te liggen. de aanleg van deze weg geeft mogelijkheden voor het ontwikkelen van nieuwe functies rondom dit traject. Daarnaast wordt ten oosten van Dinteloord een Agro & Food Cluster gerealiseerd. Het 'Agro & Food Cluster Nieuw Prinsenland kan worden gezien als een agrarisch bedrijventerrein.

De gemeente gaat in de structuurvisie in op de vraag en het aanbod van nieuwbouwwoningen. Op dit moment lijkt de vraag kleiner dan het aanbod. De gemeente geeft echter aan een overaanbod van 20% geen probleem te vinden omdat in de praktijk blijkt dat enkele plannen uiteindelijk geen doorgang kunnen vinden. De belangrijkste grondgebruiker in Steenbergen is de agrarische sector. De rijke kleigrond welke in bijna geheel Steenbergen is te vinden biedt goede mogelijkheden aan akker- en volle grondtuinbouw. Deze sector is belangrijk voor de gemeente en krijgt dan ook voldoende ontwikkelingsmogelijkheden. Anders is het voor de intensieve veehouderij. Aan deze sector worden geen mogelijkheden tot nieuwvestiging of uitbreiding gegeven omdat dit naar de mening van de gemeente de openheid van het gebied aantast. Verbreding van het bedrijf en nevenfuncties worden wel toegestaan. De gemeente richt de pijlen daarbij vooral op recreatie. In het gebied rondom De Vliet wordt door de gemeente voornamelijk gestuurd op recreatief hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing. Dit in tegenstelling tot de vrijkomende locaties in de polders waaraan ook andere bedrijfsmatige functies of een woonbestemming kunnen worden toegekend. De gemeente Steenbergen kiest ervoor geen gebieden aan te wijzen als primair agrarisch gebied waar functiemenging wordt tegengegaan. In alle gebieden binnen de gemeente worden dus mogelijkheden gegeven om andere dan agrarische functies te ontwikkelen. Het gebied tussen 'De Vliet' en de open kleigebieden ligt een meer besloten gebied met veel groen. Hier zijn voornamelijk grondgebonden veehouderij bedrijven gevestigd. De ontwikkelingsmogelijkheden van niet-agrarische functies wil de gemeente in dit gebied hetzelfde houden als in de open kleigebieden.

In de 'Structuurvisie Gemeente Steenbergen' wordt niet expliciet ingegaan op vrijkomende agrarische bebouwing. Alleen wanneer dat in combinatie met andere functies aan de orde is. Dit is niet verrassend omdat de gemeente een relatief klein aantal vrijkomende locaties kent en verwacht de komende jaren. Enkel wordt gesteld dat ruimte zal worden geboden aan bedrijvigheid welke aan het buitengebied gebonden is en/of een bijdrage levert aan het realiseren van een gemengde plattelandseconomie of de vitaliteit van het gebied. Met name rond het recreatieve gebied De Vliet zullen mogelijkheden voor de ontwikkeling recreatie worden gegeven in vrijkomende gebouwen. De visie wordt verder uitgewerkt in het nieuwe bestemmingsplan. (Gemeente Steenbergen, 2012a)

Ontwerp bestemmingsplan 'Buitengebied Steenbergen' en Nota van uitgangspunten
Het voorontwerp bestemmingsplan van de gemeente Steenbergen is op 11 april 2012 ter inzage gelegd. In dit nieuwe bestemmingsplan zijn ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan de vigerende bestemmingen van niet-agrarische bedrijven specifiek bestemd. Daarnaast worden verdergaande ontwikkelingsmogelijkheden gegeven aan functies in het buitengebied. Gewerkt wordt aan een gemengde plattelandseconomie. Hieraan is wel een strikte zonering verbonden. In het buitendijks gelegen gebied bij de Vliet, momenteel al een recreatie functie, worden wijzigingsmogelijkheden naar recreatie en horecafuncties gegeven. In het gebied daarbuiten zijn, onder voorwaarden, mogelijkheden voor burgerwoningen, agrarisch technische/verwante bedrijven en paardenhouderijen, bedrijven in milieucategorie I en II, kleinschalige recreatie en toerisme en zorgboerderijen. Dit komt overeen met de uitgangspunten in de nota. De voorwaarden welke gesteld worden met betrekking tot oppervlakten zijn hieronder aangegeven voor de verschillende functies. Daarnaast zijn ook hier de voorwaarden van sloop van overtollige bebouwing en kwaliteitsverbetering van het landschap van toepassing. Tevens dient hergebruik voor een agrarische functie niet mogelijk te zijn.
Paardenhouderij: Maximaal 1,5 ha., de rijhal mag maximaal 1.000 m² bedragen;
Wonen: Deze functie is niet toegestaan in het gebied dat buitendijks is gelegen. Bijgebouwen 80 m² tot een maximum van 300 m² waarbij voor iedere gesloopte 100 m² 20 m² extra aan bijgebouwen is toegestaan;
Bedrijf -1/-2: Een bestemmingsvlak van respectievelijk 5.000 m² en 1,5 ha. is toegestaan.
Zorgboerderij en recreatieve voorzieningen: Een bestemmingsvlak van maximaal 1,5 ha. is toegestaan. (Gemeente Steenbergen, 2012b; Gemeente Steenbergen, 2011)

7.3 Het beleid in de praktijk

Opvallend is dat voor geen van de drie geselecteerde gemeenten gegevens beschikbaar zijn van het aantal vrijkomende, leegstaande en gewenste functiewijzigingen van agrarische bebouwing. De analyse van de werking van het beleid in de praktijk is derhalve gebaseerd op de ervaring van de geïnterviewden en betreft geen absolute getallen. Om in een later stadium van dit onderzoek de stappen uit het stappenplan van Bressers (1993) te kunnen doorlopen wordt dan ook enkel gebruik gemaakt van kwalitatieve gegevens. Het betreft dan niet alleen de ervaring van degene die het beleid hebben opgesteld, hier de gemeente, maar ook degene die met het beleid werken vanaf de andere zijde. Het betreft in dit geval adviseurs op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen.

De gemeente Steenbergen heeft, zoals blijkt uit hoofdstuk 2 van dit onderzoek, in mindere mate te maken met vrijkomende bebouwing in verhouding met de gemeenten Alphen-Chaam en Landerd. De intensieve veehouderij is inmiddels voor een groot gedeelte verdwenen als gevolg van het beleid dat een slot zette op de ontwikkeling van intensieve bedrijven. (interview De Jong, 2012) Het westen van Noord-Brabant is grootschaliger dan de overige gebieden in Brabant. Hierdoor kan ruimte worden gegeven aan grondgebonden bedrijven. Deze bedrijven zullen hierdoor minder snel genoodzaakt zijn het bedrijf te beëindigen doordat niet meegegaan kan worden in de noodzakelijke trend van schaalvergroting. (interview Welte, 2013) Aan schaalvergroting wordt immers de ruimte geboden en de kostprijs ligt daardoor lager waardoor de rendementen goed zijn. Een andere factor welke meespeelt in het gebied is de doortrekking van de Rijksweg A4 en het glastuinbouwgebied van 220 ha. nabij suikerunie Noord. Deze toekomstige ontwikkelingen nemen ruimte in beslag. Hiervoor is derhalve al ruimte gereserveerd waardoor minder ruimte is voor andere functies en derhalve minder sprake is van vrijkomende agrarische bebouwing. Ervaring leert dat als een agrarisch bedrijf beëindigd wordt in dit gebied vaak sprake is van een wijziging van een al bestaande niet-agrarische nevenfunctie naar een hoofdfunctie. De vrijkomende bebouwing wordt direct door de huidige eigenaar in gebruik genomen. (interview De Jong, 2012) Zolang deze ontwikkelingsmogelijkheden geboden worden door de gemeente wordt voorkomen dat agrarische bedrijfsgebouwen leeg komen te staan. Enkele vrijkomende locaties zijn gewijzigd ten behoeve van een paardenhouderij (interview

De Jong, 2012). Uit de gehouden interviews (interview Reijnaars, 2012; Nieuwenhuizen, 2012; De Jong, 2012) is gebleken dat verrommeling en verstening van het buitengebied niet direct wordt ervaren. Vrijkomende bebouwing blijft niet lang leegstaan, vrijwel altijd wordt een nieuwe functie gevonden, hergebruikt voor een agrarisch bedrijf afkomstig van elders of de bebouwing wordt gesloopt in het kader van het beleid. In deze gemeente zijn veelal de grotere agrarische bedrijven te vinden. Voor grondgebonden bedrijven is nog volop de ruimte. Dergelijke bedrijven zijn dan ook courant voor deze sector en zullen veelal gebruikt worden om een verplaatser van elders te kunnen vestigen. Echter de intensieve veehouderij is de afgelopen jaren ingeperkt wat betreft ontwikkelingsmogelijkheden. Indien deze locaties vrijkomen, zal hiervoor niet eenvoudig een agrarische functie gevonden kunnen worden. Dit betreft echter maar een zeer gering aantal. (interview De Jong, 2012) Kennelijk is de vraag naar deze objecten voldoende om eventuele beperkingen binnen het beleid aan te kunnen. Het beleid binnen deze gemeente lijkt op dit moment dan ook te voldoen. Ook in dit gebied hebben de initiatiefnemers van een functiewijziging te maken met de vereiste kwaliteitsverbetering in het kader van de Verordening ruimte. Hoewel de gemeente insteekt op maatwerk is een investering in kwaliteitsverbetering vereist (interview De Jong, 2012). De waarden van dergelijke objecten ligt in deze regio lager dan in de gemeenten Alphen-Chaam en Landerd. Een mogelijkheid is dat deze lagere waarden in combinatie met een passende investering in kwaliteitsverbetering de ontwikkeling toestaat. De grote hoeveelheid geplande nieuwbouwwoningen lijken deze ontwikkelingen ook niet in de weg te staan.

De gebieden ter plaatse van de Vliet hebben reeds een recreatieve functie. In dit gebied en in de directe omgeving wil de gemeente de recreatieve functies uitbreiden. (interview Reijnaars, 2012; De Jong, 2012) Hiervoor worden in het beleid dan ook volop kansen geboden. Echter staat het beleid pas aan de start waardoor niet kan worden bepaald of het doel van dit beleid is bereikt. Functiewijziging naar wonen is in dit gebied niet toegestaan. In het overige landelijke gebied wel. In de gemeente zijn enkele ruimte-voor-ruimte projecten gerealiseerd. De gemeente is niet gelegen in concentratiegebied waardoor ruimte-voor-ruimte niet extra gestimuleerd wordt vanuit de provincie. De gemeente maakt het wel mogelijk. Echter is niet veel animo voor de regeling. (De Jong, 2012) De gemeente wenst ook niet veel nieuwe woningen aan het landelijk gebied toe te voegen. Met de bouwplannen welke in de planning staan en ook terugkomen in de structuurvisie is er voldoende woongelegenheid in de gemeente, ook in de toekomst.

Dat de situatie waarvoor aanvankelijk beleid is opgesteld, verbetert, wil niet zeggen dat dit ook een gevolg is van het opgestelde en ingevoerde beleid. Andere factoren kunnen ook, zowel in negatieve als in positieve zin, hebben bijgedragen aan het wel of niet halen van de gestelde doelen. (Bressers, 1993) Door de ruimte voor grondgebonden agrarische bedrijven op basis van het landschap en het beleid zorgt ervoor dat weinig bebouwing vrijkomt en verstening en verrommeling dan ook naar mening van geïnterviewden niet aan de orde is. Voor de bebouwing die wel vrijkomt, geeft het beleid mogelijkheden voor een oplossing. Deze wordt ook gevonden, de vraag sluit aan op het aanbod. De gemeente hanteert maatwerk voor de vereiste kwaliteitsverbetering op basis van de Verordening ruimte. De handreiking zoals opgesteld door de provincie zou te zware financiële gevolgen hebben bij functiewijziging waardoor initiatieven niet gerealiseerd kunnen worden. In het open gebied van de gemeente is beplanting ook lang niet altijd gewenst. De gemeente ervaart daarnaast wensen van initiatiefnemers welke niet binnen het provinciale beleid passen. Hierbij gaat het dan vooral om oppervlakte van bedrijfsgebouwen, de indeling en hoogten van de bebouwing. Op het moment dat dit duidelijk wordt, is de locatie in sommige gevallen al aangekocht. Dit levert een vervelende situatie op. De initiatiefnemer zal zijn plannen aan moeten passen. (interview De Jong, 2012) Bedrijfsbestemmingen met grote bedrijfsgebouwen worden door de provincie niet geacht in het buitengebied te passen. Die horen op een bedrijventerrein. De prijzen in het buitengebied liggen echter veelal gunstiger. Daarbij komt ook nog eens dat veelal de voorkeur wordt gegeven aan wonen in landelijk gebied met het bedrijf naast de deur in plaats van op een bedrijventerrein. (interview Welte, 2013) Hierbij ligt het knelpunt bij het beleid van de provincie. Soms past een gewenste

ontwikkeling binnen de bestaande bebouwing en levert het geen knelpunten voor de functies in de omgeving.

De gemeente Steenbergen wil de recreatie in de gemeente stimuleren. Uit de interviews blijkt echter dat de interesse voor het ontwikkelen van recreatiefuncties niet groot is en dat het gebied ook niet aantrekkelijk is voor recreatie. (interview Reijnaars, 2012, Nieuwenhuizen, 2012) Een uitzondering hierop is het gebied rond de Vliet. In de toekomst komen waarschijnlijk wel meer agrarische locaties vrij. (interview De Jong, 2012) Doordat met het nieuwe ruimtelijke beleid bedoeld is hierop in te spelen, kunnen geen conclusies worden gegeven over dit beleidsinstrument in de praktijk. Beleid en instrumenten met betrekking tot intensieve veehouderij zoals de regeling Beëindiging intensieve veehouderij en ruimte-voor-ruimte hebben in de gemeente nauwelijks een rol gespeeld.

7.4 Conclusie: Steenbergen

De gemeente Steenbergen heeft niet veel vrijkomende bebouwing in verhouding met de gemeenten Alphen-Chaam en Landerd. De intensieve veehouderij is voor een groot gedeelte verdwenen. Het westen van Noord-Brabant is grootschalig. Toekomstige ontwikkelingen van niet-agrarische functies nemen ruimte in beslag. Enkele vrijkomende locaties zijn gewijzigd ten behoeve van een paardenhouderij. Ook hier hebben initiatiefnemers te maken met kwaliteitsverbetering hoewel de gemeente insteekt op maatwerk. De gebieden ter plaatse van de Vliet hebben reeds een recreatieve functie. In dit gebied en in de directe omgeving wil de gemeente de recreatieve functies uitbreiden. Hiervoor worden in het beleid dan ook volop kansen geboden. Echter staat het beleid pas aan de start waardoor niet kan worden bepaald of het doel van dit beleid is bereikt. Functiewijziging naar wonen is in dit gebied niet toegestaan. In het overige landelijke gebied wel. In de gemeente zijn enkele ruimte-voor-ruimte projecten gerealiseerd. De gemeente is niet gelegen in concentratiegebied waardoor ruimte-voor-ruimte niet extra gestimuleerd wordt vanuit de provincie. De gemeente Steenbergen wil de recreatie in de gemeente stimuleren. Uit de interviews blijkt echter dat de interesse voor het ontwikkelen van recreatiefuncties niet groot is en dat het gebied ook niet aantrekkelijk is voor recreatie. Geconcludeerd kan worden dat de doelen van de gemeente nog niet behaald zijn.

8. Beleid in Alphen-Chaam

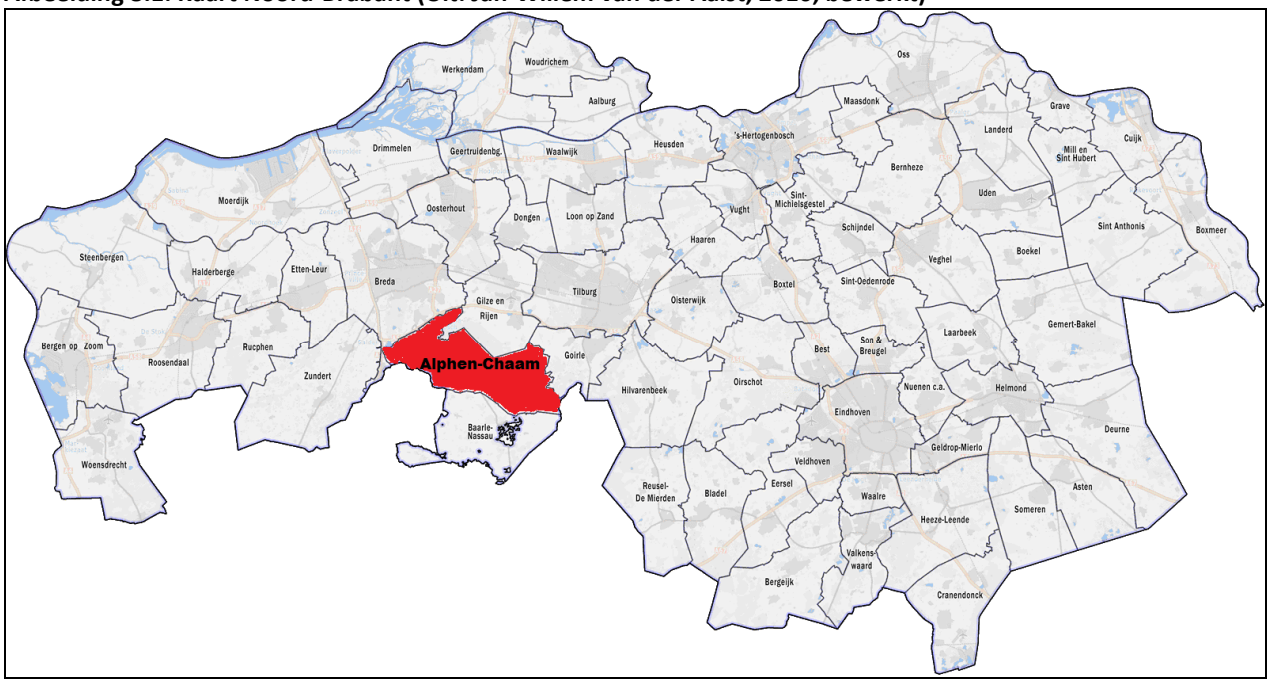
De gemeente Alphen-Chaam is gelegen in het zuiden van Brabant. Net als de gemeente Landerd is Alphen-Chaam gelegen in een concentratiegebied van intensieve veehouderijen. Hoewel het reconstructieplan in Noord-Brabant niet meer van kracht is, wordt nog wel gebruik gemaakt van de indeling in concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. De doelen uit het reconstructieplan blijven daarnaast ook overeind. Dit ruimtelijk beleid is erop gericht om de milieuproblematiek met betrekking tot de intensieve veehouderij aan te pakken. Het doel is om een vitaal en leefbaar landelijk gebied te creëren. In de reconstructiegebieden is onder andere beleid opgesteld om intensieve veehouderijen op niet passende locaties te beëindigen en ontwikkelingsmogelijkheden in te beperken of zelfs te blokkeren. Dit heeft geleid tot veel vrijkomende agrarische bebouwing. Daarnaast maken ontwikkelingen in de agrarische sector dat veelal kleine bedrijven worden gestaakt. Dit is ook in de gemeente Alphen-Chaam niet onopgemerkt gebleven. De gemeente Alphen-chaam verwacht dat deze ontwikkeling de komende jaren voortgezet zal worden. De agrarische sector is binnen Alphen-Chaam net als in andere gemeenten de drager van het landelijk gebied geweest. Deze functie als ruimtelijke en economische drager heeft de afgelopen jaren aan omvang verloren. Bovenstaande wordt verwoord in de structuurvisie Plus (2001). Zowel de gemeente als de provincie heeft aangegeven voor nieuwe dragers in het landelijk gebied te moeten zorgen. De gemeente Alphen-Chaam ervaart, zoals zij dit aangeven in de structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' spanningen tussen het beleid en de ontwikkelingsinitiatieven. De provincie heeft met de beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' de ontwikkelingsmogelijkheden voor niet-agrarische functies verruimd. De gemeente is hier met haar beleid op ingesprongen. Echter de Verordening ruimte 2012 en latere wijzigingen zijn nog niet in het gemeentelijk beleid opgenomen terwijl deze ruimte mogelijkheden geeft op het gebied van functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing. In de volgende paragrafen zullen het beleid en de werking ervan worden toegelicht. Allereerst zullen de kenmerken van de gemeente aan bod komen.

8.1 Kennismaking met de gemeente Alphen-Chaam

De gemeente Alphen-Chaam is gelegen tussen Riel en Baarle-Nassau in het zuiden van Brabant richting de Belgische grens, zie afbeelding hieronder. Ook deze gemeente is gelegen in concentratie gebied.

Binnen de gemeente is dan ook veel agrarische activiteit te vinden waaronder intensieve veehouderij. De gemeente is in 1997 ontstaan door het samenvoegen van de voormalige gemeente Alphen en Riel, Chaam en een gedeelte van de voormalige gemeente Nieuw-Ginneken. In de gemeente zijn 6 kernen gelegen, te weten Alphen, Bavel, Chaam, Galder, Strijbeek en Ulvenhout waarvan Alphen en Chaam beduidend de grootste zijn. De gemeente Alphen-Chaam betreft een middelgrote gemeente met 9.500 inwoners maar heeft een kleinschalig karakter. De afgelopen jaren is het inwoneraantal van de gemeente gemiddeld gezien licht gestegen. Hoewel in 2010 sprake was van een kleine afname is het inwoneraantal in 2012 op een niveau van 9.525. In het jaar 2000 betrof het aantal inwoners nog 9.460. Ook in de gemeente Alphen-Chaam is sprake van vergrijzing. Het aantal jongeren tot 15 jaar is van 1.840 in het jaar 2000 gedaald naar 1.570 personen in 2012. Daarentegen is het aantal inwoners ouder dan 65 gestegen van 1.192 in 2000 naar 1.772 in 2012. De lichte toename van het aantal inwoners correspondeert met de lichte toename van het grondoppervlak ten behoeve van bebouwd gebied. (www.alphen-Chaam.nl; www.cbs.nl)

Afbeelding 8.1: Kaart Noord-Brabant (Uit: Jan-Willem van der Aalst, 2010, bewerkt)



Tabel 5: Aantal inwoners per leeftijdscategorie in Alphen-Chaam (Uit: CBS, 2013)

Inwoneraantal Alphen-Chaam				
Periode	**Totaal**	**Jonder dan 15 jaar**	**15 t/m 65 jaar**	**Ouder dan 65 jaar**
2000	9460	1841	6427	1192
2005	9513	1862	6299	1352
2010	9436	1622	6220	1594
2012	9525	1570	6183	1772

Het totale grondgebied van de gemeente beslaat in 2012 een oppervlakte van 9.363 ha. De agrarische sector heeft de laatste jaren wel aan oppervlakte verloren. In het jaar 2000 stond 72%, 6.707 ha., van het grondgebied ten dienste aan de landbouw. In het jaar 2010 is dit gedaald naar 71% met een grootte van 6.659 ha. De gemeente is grotendeels gelegen in dekzandgebied met daaronder oude rivierafzettingen. Het grondgebied van de gemeente heeft een duidelijk verloop van hoog naar laag. Vanaf Alphen loopt het af richting rivier de Mark waarbij het richting de Mark steeds natter wordt. Aan de Oostrand is een stuifzandwal gelegen en de Mark stroomt aan de westzijde van de gemeente. Bij Chaam en Galder is een duidelijk kleinschalig landschap aanwezig waar veelal kleine agrarische bedrijven gevestigd zijn. Het landschap is hier gevormd door de niet altijd meer zichtbare beekdalen. Op de hoger gelegen zandgronden in het midden van de gemeente is grootschalige landbouw en bos te vinden. Dit gebied is een jonge heideontginning. Het oostelijke gedeelte van de gemeente bij Alphen is een meer open landschap. Hier zijn veel grote melkveehouderijen en intensieve veehouderijen te vinden. Het landschap van de gemeente wordt daarnaast gekenmerkt door de lintbebouwing. (www.alphen-Chaam.nl)

In de gemeente Alphen-Chaam zijn zoals reeds eerder vermeld zowel intensieve veehouderijen als grondgebonden veehouderijen en akker- en tuinbouwbedrijven te vinden. Het aantal bedrijven van alle drie de typen zijn de laatste jaren flink gedaald. Totaal waren in Alphen-Chaam in 2000 334 agrarische bedrijven gevestigd. In 2012 is het aantal bedrijven gedaald naar 244. Het aantal akker- en tuinbouwbedrijven is vanaf het jaar 2000 met 33% afgenomen. Ditzelfde geldt voor de graasdierbedrijven waarvan het aantal bedrijven van 2000 tot heden met 32% is gedaald. Het aantal

hokdierbedrijven is afgenomen van 123 bedrijven in 2000 naar 45 bedrijven in 2012. Hieronder vallen tevens gemengde bedrijven waardoor het opgetelde aantal typen bedrijven het totaal aantal genoemde bedrijven overschrijdt. (www.alphen-Chaam.nl; www.cbs.nl)

Tabel 6: Aantal en type agrarische bedrijven in Alphen-Chaam (Uit: CBS, 2013)

Agrarische bedrijven in Alphen-Chaam				
Periode	**Totaal**	**Akker- en tuinbouw**	**Graasdieren**	**Hokdieren**
2000	334	247	212	123
2005	292	190	187	81
2010	264	169	161	57
2012	244	165	145	45

8.2 Beschrijving van het beleid in de gemeente Alphen-Chaam

Vijf beleidsstukken en instrumenten zijn van belang in het kader van vrijkomende agrarische bebouwing binnen de gemeente Alphen-Chaam, te weten:

- Voormalige bestemmingsplannen d.d. 1996, 1998, 2001;
- Structuurvisie 'Plus' d.d. 2001;
- Structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' d.d. 2009;
- Bestemmingsplan 'Buitengebied Alphen-Chaam' d.d 2010;
- Verordening 'Gemeentelijke Subsidieverordening sloop ongewenste bebouwing buitengebied' d.d. 2011;

Deze stukken zullen hieronder worden toegelicht.

Voormalige bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan 'Buitengebied Alphen-Chaam' heeft de bestemmingsplannen ‘Buitengebied’ van de gemeente Nieuw-Ginneken (1996), ‘Buitengebied Chaam’ (1998) en ‘Buitengebied Alphen’ (2001) vervangen. In deze bestemmingsplannen werd al aandacht besteed aan de ontwikkeling binnen de agrarische sector waardoor bedrijfsgebouwen en locaties leeg komen te staan. Mogelijkheden voor functiewijziging zijn dan ook in de plannen opgenomen. Echter minder vergaand als in het huidige beleid van de gemeente Alphen-Chaam. Enkel in bebouwingsconcentraties zijn functiewijzigingen mogelijk wanneer landbouwkundig hergebruik niet mogelijk is. Als ook bos-, natuur- of landschapsfuncties niet mogelijk blijken kan een woonbestemming worden toegekend. Hierna volgen overige opties waarbij agrarisch verwante bedrijven de voorkeur genieten boven niet-agrarische bedrijvigheid. Daarnaast zijn bepalingen opgenomen betreffende 'ruimte-voor-ruimte' voortkomende uit de provinciale regeling. Kennelijk werd geconstateerd dat ook buiten de bebouwingsconcentraties agrarische locaties vrij kwamen. De regels zoals opgenomen in de oude bestemmingsplannen lieten hier geen ruimte voor. Echter ook buitenplanse wijzigingen lieten in deze jaren minder mogelijkheden. Pas met de komst van de provinciale Verordening ruimte in 2012 kwamen hiervoor meer mogelijkheden.

Structuurvisies 'Plus' en ´Buitengebied in Ontwikkeling´

In de structuurvisie Plus (2001) geeft de gemeente aan dat het rustige, natuurlijke en agrarische karakter van het buitengebied behouden moet worden en dat daar geen niet-agrarische activiteiten in passen. Deze structuurvisie heeft een duidelijke doelstelling, het terugdringen van de verstening in het buitengebied. De kernrandzones bieden mogelijkheden voor functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing. De structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling', vastgesteld op 25 juni 2009, biedt meer mogelijkheden. Deze structuurvisie is opgesteld naar aanleiding van de provinciale beleidsnota 'Buitengebied in ontwikkeling' waarmee ruimere ontwikkelingsmogelijkheden worden

geboden voor bebouwingsconcentraties in het landelijk gebied. De gemeente ziet steeds meer agrarische bebouwing vrijkomen en wil met dit beleid dan ook de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied behouden en versterken door onder andere ruimte te bieden aan nieuwe economische dragers in het buitengebied. Daarnaast wil de gemeente zekerheid en duidelijkheid scheppen voor potentiële initiatiefnemers van functiewijziging om daarmee de ontwikkeling te stimuleren (interview Van Strien, 2012).

In de structuurvisie worden mogelijkheden geboden in bebouwingsconcentraties waaronder tevens de kernrandzones vallen. Daarnaast wordt ruimte geboden voor het ontwikkelen van toerisme en recreatieve functies. De bebouwingsconcentraties in het buitengebied van de gemeente Alphen-Chaam zijn geanalyseerd en ingedeeld in typen waarvoor de mogelijkheden met betrekking tot functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing zijn bepaald. Hieronder zijn de mogelijkheden in de verschillende typen aangegeven.
Type 1: Goed ontsloten, veel bedrijvigheid en dichte structuur. In dit type bebouwingsconcentratie mag maximaal 1.000 m² van de bestaande bebouwing gebruikt worden ten behoeve van bedrijvigheid, het overige moet gesloopt worden.
Type 2: Minder goed ontsloten, minder bedrijvigheid. In dit type bebouwingsconcentratie mag maximaal 800 m² van de bestaande bebouwing gebruikt worden ten behoeve van bedrijvigheid, het overige moet gesloopt worden.
Type 3: Landelijk gelegen, open gebied, slechte ontsluiting. In dit type bebouwingsconcentratie mag maximaal 600 m² van de bestaande bebouwing gebruikt worden ten behoeve van bedrijvigheid, het overige moet gesloopt worden.
Type 4: Gelegen in LOG-gebied. Hier is onder bepaalde omstandigheden met behulp van maatwerk functiewijziging mogelijk.
Bij functiewijziging op basis van deze 'uitgebreide' mogelijkheden dient sprake te zijn van een verdergaande kwaliteitsverbetering. Dit kan op basis van 'Rood-voor-rood' waarbij de meerdere toegestane oppervlakte op basis van deze structuurvisie op de locatie of elders eenzelfde oppervlakte gesloopt dient te worden (gebouwen met asbest tellen zwaarder). Daarnaast is het mogelijk de kwaliteitsverbetering te realiseren op basis van 'Rood voor groen' waarbij op de locatie of elders geïnvesteerd wordt in het landschap. Dit is maatwerk. In plaats hiervan kan tevens een bedrag gestort worden in het 'Fonds kwaliteitsverbetering'.

Bestemmingsplan ´Buitengebied Alphen-Chaam'
In het bestemmingsplan 'Buitengebeid Alphen-Chaam', vastgesteld op 11 februari 2010, is onder andere de Nota Buitengebied in Ontwikkeling van de provincie Noord-Brabant verwerkt. Dit houdt in dat er verruimde mogelijkheden met betrekking tot functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing mogelijk is. De 'Rood voor rood' benadering en de verordening 'Gemeentelijke Subsidieverordening sloop ongewenste bebouwing buitengebied' moeten de sloop van overtollige bebouwing bevorderen. Aangegeven is dat de voorkeur uit gaat naar hergebruik ten behoeve van een agrarische functie indien dit niet mogelijk blijkt, zijn andere functies mogelijk. Ten behoeve van niet agrarische activiteiten buiten bebouwingsconcentraties, niet zijnde wonen, is bedrijvigheid onder de genoemde voorwaarden toegestaan tot maximaal 400 m² waarbij statische binnenopslag tot 1.000 m² is toegestaan. De volgende voorwaarden worden genoemd:

- Geen aantasting bestaande waarden;
- Geen toename bouwmassa;
- Belasting bestaande infrastructuur mag niet onevenredig toenemen;
- Geen belemmeringen geven voor nabijgelegen agrarische bedrijven;
- Maximaal milieucategorie 1 en 2;
- Slopen van overtollige bebouwing;
- Buitenopslag is niet toegestaan.

Bij wijziging naar de bestemming wonen is 200 m² aan bijgebouwen toegestaan. In bebouwingsconcentraties is bij omschakeling uitbreiding van het bestaande bebouwingsoppervlak via ontheffing mogelijk. Agrarisch verwante bedrijven en agrarisch technische hulpbedrijven krijgen een maatwerk bouwvlak en een mogelijkheid tot uitbreiding van de bestaande bebouwing met 25% van het oppervlak. Voor overige niet-agrarische bedrijven geldt via ontheffing een mogelijkheid tot vergroten van het bebouwingsoppervlak met 15%. Het bestemmingsplan heeft wel als doel de toename van niet-agrarische functies in primair agrarisch gebied buiten de bebouwingsconcentraties te voorkomen. Dit in tegenstelling tot de gemeente Steenbergen waar de gemeente bewust heeft gekozen geen primair agrarisch gebied op te nemen in het bestemmingsplan en daarmee functiemenging te stimuleren (interview De Jong, 2012).

Verordening 'Gemeentelijke Subsidieverordening sloop ongewenste bebouwing buitengebied'
Om verdere ontstening van het buitengebied te stimuleren heeft de gemeente Alphen-Chaam een subsidieverordening vastgesteld, welke voor het laatst open gegaan is op 1 oktober 2011. De gemeente kan hiermee gebieden en categorieën bebouwing aanwijzen waarvoor bij sloop de kosten worden gesubsidieerd. Subsidie kan worden aangevraagd vanaf 200 m² aan te slopen bebouwing. Hierbij mag de woning en 200 m² aan bijgebouwen blijven staan evenals cultuurhistorisch waardevolle gebouwen. De milieuvergunning dient te worden ingetrokken. Over een passende herbestemming wordt niets gezegd in de verordening.

8.3 Het beleid in de praktijk

Het beleid in de gemeente Alphen-Chaam lijkt enigszins op het beleid in Landerd. Vooral de knelpunten laten overeenkomsten zien. De structuurvisie 'Buitengebied in Ontwikkeling' komt voort uit de provinciale beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling'. De gemeente is voornemens binnenkort een nieuwe structuurvisie op te stellen waarin meer ingestoken wordt op landschapstype (interview Van Strien, 2012). Hiermee wordt wellicht meer maatwerk geboden. De gemeente kent 25 bebouwingsconcentraties waar op basis van het beleid verruimde mogelijkheden zijn voor functiewijziging van agrarische bedrijfsgebouwen. De afgelopen 20 jaar is ruim 30% van de agrarische bedrijven in de gemeente beëindigd zo blijkt uit de gehouden interviews en cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Daarnaast verwacht de gemeente dat de komende jaren nog 30% van de agrarische bedrijven beëindigd zal worden. In de gemeente Alphen-Chaam zijn evenals in Landerd meer dan 30 ruimte- voor-ruimte woningen gerealiseerd waardoor uiteindelijk 41 BIO-woningen gerealiseerd mochten worden. Daarnaast heeft de provincie € 400.000,- aan sloopsubsidie bijgedragen. Hoewel niet alle BIO-woningen uiteindelijk gerealiseerd zijn door te weinig animo en de korte looptijd is een flinke kwaliteitsverbetering van het landschap behaald. Dit is met name behaald door ontstening van het gebied. De situatie is na invoering van het huidige beleid veranderd in positieve zin. Intensieve veehouderijen zijn verdwenen op plaatsen waar deze niet pasten. Met de regeling Beëindiging Intensieve Veehouderijen zijn in de gemeente circa 5 bedrijven gestopt. Locaties zijn daarnaast goed ingepast door de vereiste landschappelijke inpassing. De eis met betrekking tot kwaliteitsverbetering was in het ontwerp van de Verordening ruimte veel concreter. Omdat veel vrijheid gelaten wordt aan de gemeente en de gemeente daarnaast niet te maken heeft met een handreiking omtrent landschappelijke inpassing, zoals in Landerd, is maatwerk mogelijk. Dit betekent dat de vereiste kwaliteitsverbetering zelden een belemmering vormt bij een gewenste wijziging van de functie. Ook voor West-Brabant wordt gewerkt aan een handreiking voor kwaliteitsverbetering. De gemeente Alphen-Chaam wil hierbij wel de mogelijkheid blijven houden maatwerk te leveren. Op deze manier wordt voorkomen dat een project financieel gezien niet gerealiseerd kan worden door de zware eisen. (interview Van Strien, 2012)

In de gemeente Alphen-Chaam worden vrijkomende agrarische locaties voornamelijk omgevormd naar burgerwoningen en paardenhouderijen. Daarnaast zijn enkele recreatieve functies gerealiseerd.

Uit de gehouden interviews (Van Strien, 2012; Nieuwenhuizen, 2012) is gebleken dat dit onder andere te maken heeft met de beschikbare bebouwing op de locaties en de onmogelijkheid deze te herbouwen of uit te breiden. Deze voldoet vaak niet aan de eisen. De gebouwen zijn vaak verouderd en niet functioneel in verband met goothoogten en andere afmetingen. Herbouw en uitbreiding van de voormalige bedrijfsgebouwen is niet of zeer beperkt mogelijk waardoor de locaties niet geschikt zijn voor de beoogde bedrijfsbestemming. Dit heeft ook te maken met de toegestane milieucategorieën. De Verordening ruimte biedt in principe de mogelijkheid voor categorie 1 en 2 bedrijven met afwijkingsmogelijkheden onder bepaalde voorwaarden. Behoudens opslag en enkele diensten worden bedrijven al snel in categorie 3 geplaatst. Timmer- en montagebedrijven vallen vaak buiten categorie 1 en 2. (VNG, 2009) Terwijl zulke bedrijven juist op zoek zijn naar een dergelijke locatie. Financieel gezien zijn locaties bij vrijkomende agrarische bedrijven vaak gunstiger dan op een bedrijventerrein. Voor beginnende en kleine bedrijven is een locatie op bedrijventerrein dan ook niet haalbaar. De gedachte op provinciaal niveau is dan ook niet geheel onlogisch. (interview Welte, 2013) De provincie is bang dat de relatief kleine bedrijven, zoals deze gevestigd worden in het landelijk gebied, uitgroeien tot niet meer in dit gebied passende bedrijven. Echter als een bedrijf eenmaal gevestigd zit op die locatie is het niet eenvoudig dit ongewenste gevolg op te lossen. (interview Vos, 2012) Ook al is met het huidige beleid getracht ruime mogelijkheden te bieden aan bedrijvigheid in het buitengebied en hiermee verrommeling tegen te gaan heeft dit niet geleid tot meer ontwikkelingen op het gebied van bedrijvigheid. De kwaliteit van het landschap is volgens geïnterviewde (interview Van Strien, 2012) zichtbaar verbeterd sinds de invoering van het huidige beleid. Niet gewenste intensieve veehouderijen zijn verdwenen en vrijkomende bebouwing heeft op verschillende plaatsen een andere bestemming gekregen waarbij de locatie goed landschappelijk is ingepast. Dit heeft duidelijk een meerwaarde opgeleverd aan het landschap.

Zoals Bressers (1993) stelt is het bereiken van het gestelde doel niet per definitie het gevolg van het beleid dat hiervoor is opgesteld. Andere factoren kunnen zowel in positieve als in negatieve zin invloed hebben op het resultaat. Het verplaatsen van de intensieve veehouderijen op ongewenste locaties in de gemeente is rechtstreeks een gevolg van het beleid. Het beleid heeft deze verplaatsingen financieel mogelijk gemaakt. Verplaatsen van een bedrijf is onder gangbare omstandigheden financieel zelden haalbaar (interview Welte, 2013). Het beleid blijkt effectief, beperkingen en belemmeringen zijn niet genoemd door geïnterviewden met uitzondering van beperkingen in het provinciale beleid aangaande de oppervlakte en herbouw van bedrijfsgebouwen. Geïnterviewde (Van Strien, 2012) geeft aan dat het mogelijk is dat bij herbouw en sloop van oude gebouwen een aanzienlijke kwaliteitsverbetering kan ontstaan ondanks dat de inhoud of oppervlakte van een nieuw gebouw groter is als het bestaande. Door materiaal gebruik en vormgeving kan een positieve bijdrage geleverd worden aan het landschap. De insteek van het provinciale beleid is echter ontstening van het buitengebied. Hier past toename van inhoud en oppervlakte van bebouwing niet direct in. De meningen zijn hierover dan ook verdeeld, tenslotte is de vraag wat beter in het landschap past: Meerdere oude rommelige leegstaande bebouwing of een enkel met zorg vormgegeven wat groter gebouw dat in gebruik is en onderhouden wordt. Ook in de gemeente Alphen-Chaam is met behulp van de ruimte-voor-ruimte regeling kwaliteitswinst behaald in het landelijk gebied. Echter de slechte situatie op de woningmarkt leidt ertoe dat de afname van kavels stagneert. De korte looptijd van de regeling met betrekking tot de BIO-woningen heeft ertoe geleid dat niet maximaal gebruik is gemaakt van de regeling. De wel gerealiseerde woningen hebben direct effect gehad op de doelbereiking middels de financiële bijdrage ten behoeve van de kwaliteit van het landschap. De vraag naar wonen in het landelijk gebied heeft ertoe geleid dat met het huidige en voormalige beleid veel vrijkomende bebouwing is gesloopt. Dit heeft echter ook tot gevolg dat in gebieden waar in het verleden enkel agrarische bedrijven aanwezig waren nu meer burgerwoningen aanwezig zijn. (interview Van Strien, 2012) Naar aanleiding van de analyse van de wetgeving in dit onderzoek kan gesteld worden dat deze ontwikkelingen voor de nog aanwezige agrarische bedrijven en nieuw te ontwikkelen niet-agrarische bedrijvigheid in het landelijk gebied problemen opleveren.

Ondanks dat de gewenste ontwikkeling van vrijkomende agrarische bebouwing naar bedrijvigheid binnen het beleid past kunnen omwonenden voor dermate veel weerstand zorgen dat de gemeente ervoor kiest niet mee te werken aan de gewenste ontwikkeling. Ook voor de initiatiefnemer blijkt het in sommige gevallen beter is op zoek te gaan naar een andere locatie in verband met toekomstig woongenot. (interview Van Strien, 2012) Eerdere functiewijzigingen in het landelijk gebied leiden in dit geval tot een belemmering van het huidige beleid om meer economische dragers in het landelijk gebied toe te staan. Hier spelen de verwachtingen van de burgers in het buitengebied een rol. Voor wonen in landelijk gebied wordt gekozen omdat men rust en ruimte wil ervaren. Een bedrijf past niet in dit beeld terwijl in de praktijk wel bedrijven aanwezig zijn (interview Van Alphen, 2012). Alphen-Chaam heeft een ruim beleid dat veel mogelijkheden biedt voor functiewijziging. Echter blijkt uit de interviews dat initiatiefnemers hiervan veelal niet op de hoogte zijn. De gemeente wacht op initiatieven. Partijen vinden elkaar daardoor niet en worden kansen binnen het beleid onbenut gelaten. De eisen met betrekking tot landschappelijke inpassing en kwaliteitsverbetering levert daarnaast zelden financiële belemmeringen op doordat maatwerk wordt geleverd. Dit zorgt ervoor dat het beleid kan worden ingezet waarvoor het bedoeld is en niet onnodig wordt belemmerd.

8.4 Conclusie: Alphen-Chaam

Hoewel niet alle BIO-woningen uiteindelijk gerealiseerd zijn door te weinig animo en de korte looptijd is een flinke kwaliteitsverbetering van het landschap behaald. Dit is met name behaald door ontstening van het gebied. Locaties zijn daarnaast goed ingepast door de vereiste landschappelijke inpassing waarbij sprake is van maatwerk. Dit betekent dat de vereiste kwaliteitsverbetering zelden een belemmering vormt bij een gewenste wijziging van de functie. De voormalige agrarische gebouwen zijn vaak verouderd en niet functioneel in verband met goothoogten en andere afmetingen. Herbouw en uitbreiding van de voormalige bedrijfsgebouwen is niet of zeer beperkt mogelijk waardoor de locaties niet geschikt zijn voor de beoogde bedrijfsbestemming. Ook al is met het huidige beleid getracht ruime mogelijkheden te bieden aan bedrijvigheid in het buitengebied en hiermee verrommeling tegen te gaan, heeft dit niet geleid tot meer ontwikkelingen op het gebied van bedrijvigheid. De gemeente wacht op initiatieven. Partijen vinden elkaar daardoor niet en worden kansen binnen het beleid onbenut gelaten. De gemeente is voornemens binnenkort een nieuwe structuurvisie op te stellen waarin meer ingestoken wordt op landschapstype. Hiermee wordt wellicht meer maatwerk geboden. Ondanks dat de gewenste ontwikkeling van vrijkomende agrarische bebouwing naar bedrijvigheid binnen het beleid past, kunnen omwonenden voor dermate veel weerstand zorgen dat de gemeente ervoor kiest niet mee te werken aan de gewenste ontwikkeling. Ook in de gemeente Alphen-Chaam is met behulp van de ruimte-voor-ruimte regeling kwaliteitswinst behaald in het landelijk gebied. Echter de slechte situatie op de woningmarkt leidt ertoe dat de afname van kavels stagneert.

9. Onderzoeksresultaten in relatie tot het provinciaal beleid

Naast de informatie uit de interviews met medewerkers van de betreffende gemeenten en adviesbureaus zijn tevens interviews gehouden met ambtenaren welke werkzaam zijn op provinciaal niveau. Daarnaast zijn in opdracht van de provincie en/of de rijksoverheid verschillende evaluatieonderzoeken uitgevoerd met betrekking tot het beleid en de instrumenten om dit beleid uit te voeren. Deze evaluaties zijn enkele jaren geleden uitgevoerd. Zo is de evaluatie naar de ruimte-voor-ruimte regeling en de regeling Beëindiging intensieve veehouderij uitgevoerd in 2005. Sindsdien zijn veel aanpassingen in het beleid aangebracht en is nieuw beleid opgesteld. Voornamelijk de komst van de Verordening ruimte 2012 biedt beleidsmatig ruimere mogelijkheden op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing. Om verder inzicht te krijgen in de werking van het beleid worden de onderzoeksresultaten in deze pararaaf afgezet en vergeleken met de beschikbare evaluaties. Hieruit kan geconcludeerd worden of en in hoeverre de doelen bereikt zijn en in hoeverre het beleid hieraan heeft bijgedragen.

9.1 Doelbereiking

In deze paragraaf wordt getoetst in hoeverre de doelstellingen genoemd in hoofdstuk 5 zijn behaald. Dit gebeurt op basis van evaluaties en de gehouden interviews zodat ook belangen van anderen dan de overheid meegnomen kunnen worden.

Reconstructieplannen

De reconstructieplannen hebben als beleid tot doel het voorkomen van nieuwe dierziekte uitbraken en het verbeteren van de economische vitaliteit van het landelijk gebied. Een perspectiefvolle landbouw kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Daarnaast zijn er doelen gesteld met betrekking tot natuur, landschap en water. Geen doelen met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing in het bijzonder. Uit literatuur en de interviews met de provincie en de gemeenten Landerd en Alphen-Chaam blijkt dat de instrumenten welke ingezet zijn ten behoeve van het behalen van deze doelen invloed heeft gehad op vrijkomende agrarische bebouwing en de besteding daarvan. Het samenwerkingsverband Compendium voor de leefomgeving heeft in 2010 een evaluatie uitgevoerd naar de werking van het beleid. Hieruit komt naar voren dat de bundeling van intensieve veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden is toegenomen van 12% in 2000 naar 16% in 2008. Sinds de invoering van de reconstructieplannen is het groeipercentage in de landbouwontwikkelingsgebieden, waar de landbouw mag doorgroeien, toegenomen. In de extensiveringsgebieden, waar natuur voorrang heeft, is er een daling zichtbaar. In de verwevingsgebieden, waar de functies naast elkaar kunnen ontwikkelen, is sprake van een minder sterke groei als voor invoering van het beleid. De regeling beëindiging veehouderijtakken ligt hieraan voor een groot deel ten grondslag. Voornamelijk in de eerste vier jaar na 2000. Het reconstructiebeleid is in 2002 in gang gezet. Omdat bedrijfsverplaatsingen in de praktijk meer tijd in beslag nemen dan bedrijfsbeëindiging waren de gevolgen van de reconstructieplannen pas later merkbaar. De gesubsidieerde bedrijfsbeëindiging levert daarbij direct een oplossing voor de vrijkomende bebouwing, deze wordt immers gesloopt. Ondanks dat het reconstructieplan in Noord-Brabant is ingetrokken geeft de gebiedsindeling volgens de reconstructieplannen nu nog steeds de ontwikkelingsmogelijkheden aan voor zowel de landbouw als niet-agrarische ontwikkelingen. Echter zijn met de Verordening Ruimte 2011 al de ontwikkelingsmogelijkheden uit de reconstructieplannen voor veehouderijen in de LOG-gebieden verdwenen. Het oorspronkelijke doel om veehouderijen weg te halen uit de buurt van natuur en wonen is indirect, blijkt ook uit de interviews (Van Strien, 2012; Van Alphen, 2012), geslaagd. Hier zijn grote winsten geboekt. Bijkomende regelingen en verordeningen zoals de regeling beëindiging veehouderijtakken en de Verordening ruimte hebben hieraan een grote bijdrage geleverd. (Compendium voor de leefomgeving, 2010)

Ruimte voor ruimte 2006, regeling beëindiging veehouderijtakken en regeling beëindiging intensieve veehouderijen

Zowel de ruimte-voor-ruimte regeling als de regeling beëindiging veehouderijtakken leiden niet alleen tot beëindiging van veehouderijen en derhalve tot vrijkomende bebouwing maar zorgt er direct voor dat deze bebouwing gesloopt wordt. Alle drie de regelingen hebben als doel ontstening van het landelijk gebied en leegstand en verrommeling van dit gebied tegen te gaan. Daarnaast is de ruimte-voor-ruimte regeling in eerste instantie in het leven geroepen om de veestapel en het mestoverschot terug te dringen. Een aantal bedrijven kwam niet in aanmerking voor de verplaatsingsregeling in het kader van de Reconstructiewet. De regelingen vertonen echter nog meer overeenkomsten. Naast het feit dat de regelingen zeer effectief zijn, leveren ze de stoppende ondernemers geen kapitaalverlies op en is de doorlooptijd in de meeste situaties acceptabel. Uit de analyse blijkt dat zowel in Landerd als Alphen-Chaam veelvuldig gebruik is gemaakt van de ruimte-voor-ruimte regeling. Een dermate groot aantal dat de gemeenten in aanmerking kwamen voor de BIO-woningen als bonus. In Steenbergen daarentegen is slechts zelden gebruik gemaakt van de regeling. Gebleken is dan ook dat er in die gemeente geen behoefte aan is geweest (interview De Jong, 2012). Weinig tot geen bedrijven welke op korte afstand zitten van andere functies en waarvan de gemeente het liefst ziet dat ze beëindigd worden. Terwijl in de gemeenten Landerd en Alphen-Chaam de agrarische ondernemers de regeling zien als kans om hun bedrijf te stoppen zonder dermate groot kapitaalverlies dat het onmogelijk wordt. De regeling lijkt dan ook geen onevenredig groot voordeel op te leveren. Door DHV is in 2004 al onderzoek gedaan naar de werking van de ruimte-voor-ruimte regeling. Op dat moment kwam al naar voren dat de regeling ondanks enkele kleine opmerkingen zijn doel bereikt heeft. De opmerkingen uit dit rapport zijn later bij de verbrede ruimte-voor-ruimte regeling in 2006 dan ook meegenomen. In 2004 werd aangegeven dat met name de doorlooptijd korter kan. Tevens blijkt uit het onderzoek dat het de voorkeur geniet middels eventuele verschillen in vergoedingen de keuze voor slooplocaties te sturen.

Verschillende onderzoeken zijn gedaan naar de resultaten van de regeling beëindiging veehouderijtakken. In 2005 is al een onderzoek uitgevoerd waaruit concrete getallen naar voren zijn gekomen en waaruit blijkt dat het beleid zijn doel bereikt heeft. In de provincies waar, zoals in Brabant, naast vergoeding voor de in te trekken fosfaatrechten een vergoeding gegeven werd voor de sloop van de gebouwen is de regeling vaker toegepast. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het moeilijk is een andere, financieel gunstigere, bestemming te geven aan de vrijkomende bebouwing. Dit blijkt dan ook uit de gehouden interviews. Regelingen waarbij doormiddel van (verkapte vormen van) subsidies vrijkomende bebouwing wordt gesloopt worden door initiatiefnemers aantrekkelijker gevonden door de kortere doorlooptijd en de grote zekerheid op een financieel gunstige situatie. Opmerkelijk daarnaast is dat het grootste gedeelte van de deelnemende locaties zijn gelegen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden terwijl het juist de bedoeling was de fosfaatuitstoot en het aantal dieren in extensiveringsgebieden terug te dringen. Een verklaring hiervoor kan zijn het simpelweg aanwezig zijn van meer en grotere bedrijven in de eerste twee gebieden. De gerealiseerde ontstening van het landelijk gebied is echter maar de helft van de vooraf verwachte. (Ogink & Van Vliet, 2005) In Noord-Brabant is met deze regeling bijna 1,8 miljoen vierkante meter stal gesloopt. In 2010 zijn door de provincie daarnaast 29 ruimte-voor-ruimte kavels goedgekeurd. In totaal vanaf 2002 tot en met 2010 betreffen het zelfs 270 kavels. Per titel gaat het om minimaal 1.000 m² aan bedrijfsbebouwing. (Giezen et al., 2011)

De regeling beëindiging intensieve veehouderijen lijkt grotendeels op de regeling beëindiging veehouderijtakken. Het enige verschil is dat met deze regeling geen daling van de veestapel is beoogd en de fosfaatrechten dan ook op de markt verkocht kunnen worden. Bij de openstelling in 2008 worden 20 bedrijven beëindigd, in 2010 nog eens 95. Veel meer bedrijven hebben zich echter aangemeld (160 in 2010) maar voldoen niet allemaal aan de eisen. Dit betekent wel dat meer bedrijven willen stoppen als de financiële situatie gewaarborgd is. (Giezen et al., 2011)

Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling
De beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling is inmiddels vervallen maar komt nog terug in het beleid van de gemeenten Landerd en Alphen-Chaam. De beleidsnota was erop gericht de gemeente extra ontwikkelmogelijkheden te geven in bebouwingsconcentraties. Daarnaast worden met deze beleidsnota extra nieuwe woningen, BIO-woningen, in het landelijk gebied mogelijk gemaakt. In ruil hiervoor dient evenals bij de ruimte-voor-ruimte regeling de vrijkomende agrarische bebouwing gesloopt te worden. Van de regeling voor BIO-woningen kon echter maar kort gebruik gemaakt worden. Uiteindelijk zijn niet alle toegewezen kavels voor BIO-woningen uitgegeven. In Alphen-Chaam zijn uiteindelijk niet alle 41 kavels gerealiseerd. Ook in Landerd is dit het geval. De gemeente in Alphen-Chaam geeft aan desondanks een flinke kwaliteitsverbetering te hebben behaald. De uitgebreidere mogelijkheden voor functiewijziging en bebouwingsoppervlaktes in bebouwingsconcentraties is eerst door de twee gemeenten in een structuurvisie verwerkt waarna uitvoerbaar gemaakt middels een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan van Alphen-Chaam is reeds in 2010 vastgesteld, in Landerd heeft het ontwerp ter inzage gelegen. Gebleken is dat het beleid extra mogelijkheden biedt maar de knelpunten in het landelijk gebied buiten bebouwingsconcentraties niet wegneemt (interview Van Strien, 2012; Van Alphen, 2012).

Wetswijziging plattelandswoning
De 'Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen)' heeft als doel de illegale bewoning van agrarische bedrijfswoningen door burgers niet te belonen door deze dezelfde bescherming te bieden als burgerwoningen in het landelijk gebied. Zowel voor geur, fijnstof als geluid is vanaf 1 januari 2013 de planologische situatie bepalend. Eerder was onder andere voor geur de feitelijke situatie bepalend. Daarnaast maakt de wetswijziging het mogelijk om de burgers legaal een agrarische bedrijfswoning te laten bewonen zonder extra bescherming (interview Vos, 2012). Hiermee wil de overheid voorkomen dat woningen leeg komen te staan en functiemenging stimuleren. Doordat de wetswijziging pas kortgeleden in werking is getreden kan nog geen conclusie worden getrokken over de doelbereiking van de wet. Echter hebben gemeenten en adviseurs wel een mening over de wetswijziging. De woning blijft planologisch gezien deel uitmaken van de inrichting maar mag bewoond worden door derden. Hiermee ontstaat een legale situatie waardoor dergelijke objecten, in tegenstelling tot in het verleden, wel door hypotheekverstrekkers gefinancierd worden (interview Welte, 2013). Dit probleem zal opgelost worden. Daarover bestaat eenzelfde mening onder de geïnterviewden. Daarnaast lijkt het juridisch probleem opgelost. Feitelijk gezien kan het probleem van bijvoorbeeld geurhinder blijven bestaan. De wetswijziging verandert niets aan de civielrechtelijke mogelijkheden. De geïnterviewden gemeenten hebben nog niet ingespeeld op de nieuwe wetswijziging. Enkele gemeenten in de provincie zoals Sint-Oedenrode hebben vooruitlopend op de wetswijziging al aspecten opgenomen in het nieuwe bestemmingsplan. Duidelijk mag echter zijn dat gemeenten de 'plattelandswoning' niet te pas en te onpas willen toepassen. Geluiden vanuit de gemeenten geven aan dat alleen bestaande knelgevallen in aanmerking komen en alleen als geen andere oplossing voor handen is zoals bestemmingswijziging naar wonen. Daarbij moet ook aandacht geschonken worden aan de aspecten planschade en een goed- woon en leefklimaat. Het gaat dan bijvoorbeeld om planschade in verband met uitbreiding van het agrarisch bedrijf. Hoe met deze aspecten wordt omgegaan moet in de praktijk nog blijken, hierover is nog geen jurisprudentie beschikbaar. (Remie et al., 2012). Het zal dan ook nog even duren voordat blijkt of met de 'plattelandswoning' het doel dat de overheid voor ogen had bereikt wordt. De provincie is in ieder geval van mening dat het toetsen aan de planologische status van een gevoelig object een goede ontwikkeling is (interview Vos, 2012). Voor het overige blijft het wachten op ontwikkelingen in de praktijk. (Bodden, 2012)

Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en Verordening ruimte
De doelen uit de provinciale structuurvisie Ruimtelijke Ordening zijn overgenomen in de Verordening ruimte. De structuurvisie heeft geen bindend karakter voor gemeenten en burgers, enkel voor de provincie zelf (interview Vos, 2012). De doelen welke beschreven staan in de structuurvisie gaan over het goed combineren van functies in het landelijk gebied met daarbij ruimte voor ontwikkeling voor de agrarische functies. Voor alle ontwikkelingen in het landelijk gebied geldt het vereiste van zorgvuldig ruimtegebruik en een bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Allebei deze aspecten zijn letterlijk als voorwaarde gesteld in de Verordening ruimte. Voor de vereiste kwaliteitsverbetering is een handreiking opgesteld (interview Van Alphen, 2012; Van Strien, 2012). Deze laatste twee aspecten worden bereikt bij iedere ruimtelijke ontwikkeling om de simpele reden dat de ontwikkeling anders geen doorgang kan vinden. Opvallend is dat de gemeenten de laatste jaren ook daadwerkelijk zorgvuldig kijken naar de landschappelijke inpassing van de ontwikkeling. Dit heeft de afgelopen jaren zichtbaar bijgedragen aan de kwaliteit van het landschap. Echter leert de praktijk, zoals blijkt uit de interviews, dat de strenge eisen aan de landschappelijke inpassing en kwaliteitsverbetering ontwikkelingen financieel niet uitvoerbaar maken terwijl er met de ontwikkeling zelf en een passende landschappelijke inpassing al veel kwaliteitswinst te behalen valt. Naast deze aspecten heeft de Verordening ruimte tevens als doel leegstand en verrommeling te voorkomen. Een vereiste bij ruimtelijke ontwikkelingen is dan ook het slopen van overtollige bebouwing. Bij bestemmingswijziging naar 'wonen' is dit volgens de bestemmingsplannen alle bebouwing met uitzondering van circa 80 of 100m². Dit terwijl potentiële bewoners juist vaak geïnteresseerd blijken in een groter gedeelte van de voormalige bedrijfsbebouwing voor opslag of hobby. De ruime mogelijkheden voor niet-agrarische bedrijven op voormalige agrarische bebouwing worden naar mening van de provincie niet goed benut door gemeenten. Gemeenten blijken vaak niet op de hoogte van de mogelijkheden of vinden dat het ruimtelijk gezien niet past. (interview Vos, 2012)

Croonen Adviseurs en Stec Groep hebben in 2012 een evaluatie uitgevoerd naar de Verordening ruimte. De evaluatie werd gehouden onder ambtenaren bij gemeenten, provincie en medewerkers van advies- en belangenorganisaties. De artikelen met betrekking tot niet-agrarische functies op vrijkomende locaties worden als zeer goed leesbaar, 90% voor artikel 11.1 en 82% voor artikel 11.6, en duidelijk ervaren. Echter de uitvoerbaarheid scoort een stuk minder, 55% voor artikel 11.1 en 40% voor artikel 11.6. Artikel 11.1 geeft regels voor het wonen buiten bestaand stedelijk gebied. Artikel 11.6 geeft regels voor niet agrarische ruimtelijke ontwikkelingen. Artikel 11.6 is niet eenduidig in de termen niet-agrarische ruimtelijke ontwikkelingen en niet-agrarische bedrijven. Dit geeft onduidelijkheid evenals de termen overtollige bebouwing en redelijke bedrijfsuitbreiding. Daarnaast blijkt dat aangegeven wordt dat er teveel ontwikkelruimte wordt gegeven terwijl herbouw niet mogelijk is en juist kwaliteitsverbetering oplevert. Uit de gehouden interviews komt hetzelfde naar voren. De provincie geeft aan dat gemeenten te weinig gebruik maken van de mogelijkheden (interview Vos, 2012). Kennelijk gebeurt dit omdat de regels niet duidelijk zijn en communicatie ontbreekt (interview Kemp, 2012). De provincie is van mening dat gemeenten binnen het ruime beleid zelf moeten toetsen aan een goede ruimtelijke ordening. Op deze manier kan maatwerk plaatsvinden (interview Vos, 2012). Ook uit de evaluatie blijkt dat de ruimte-voor-ruimte regeling een succes is. Aangegeven wordt dat in bepaalde gevallen de beperking tot bebouwingsconcentraties kan worden versoepeld. Enkele partijen zijn van mening dat in sommige gevallen ook in de rest van het landelijk gebied deze regeling een goede oplossing kan bieden (interview Reijnaars, 2012; Nieuwenhuizen, 2012). In de evaluatie wordt meerdere malen aangehaald dat de beperking van het bestemmingsvlak en oppervlakte bebouwing leidt tot het niet kunnen uitvoeren van gewenste ontwikkelingen. De regels hieromtrent zijn functiespecifiek terwijl de effecten per ontwikkeling bekeken zouden moeten worden. Geconcludeerd kan worden dat zowel uit de gehouden interviews als de evaluatie blijkt dat de uitvoering van de Verordening nog niet gaat zoals bedoeld. De Verordening ruimte biedt niet genoeg helderheid om het goed werkbaar te maken.

9.2 Het vaststellen van de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking (effectiviteit)

Dat de situatie waarvoor aanvankelijk beleid is opgesteld, verbetert, wil niet zeggen dat dit ook een gevolg is van het opgestelde en ingevoerde beleid. Andere factoren kunnen ook, zowel in negatieve als in positieve zin, hebben bijgedragen aan het wel of niet halen van de gestelde doelen. Een analyse van de situatie vóór en na invoering van het beleid is noodzakelijk. Hierbij geven neveneffecten van het beleid aan dat het beleid wel van invloed is geweest op de doelbereiking. Ook voor deze stap geldt dat geen concrete aantallen van ontwikkelingen, vrijkomende bebouwing/locaties beschikbaar zijn van de situatie voor de invoering van het beleid en na invoering van het beleid. De analyse is ook hier weer gebaseerd op de ervaringen van de geïnterviewden. Opgemerkt dient hierbij te worden dat het niet altijd moeilijk of ingewikkeld hoeft te zijn om vast te stellen of het beleid effectief is geweest. Als bij het interviewen gevraagd wordt naar de succes- en faalfactoren bij diverse ontwikkelingen komen direct aspecten naar voren waaruit blijkt dat het beleid ongewenste of gewenste beperkingen geeft of dat factoren van buitenaf hebben gezorgd dat de ontwikkeling niet of juist wel heeft plaatsgevonden. (Bressers, 1993)

Reconstructieplannen

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat de gestelde doelen in de reconstructieplannen gedeeltelijk gehaald zijn. Dit met name middels de instrumenten regeling beëindiging veehouderijtakken en de ruimte-voor-ruimte regeling. De reconstructieplannen zijn niet in het leven geroepen om een nieuwe bestemming te geven aan de vrijkomende agrarische bebouwing. Misschien zou zelfs gezegd kunnen worden dat de regeling juist voor vrijkomende bebouwing zorgt. Het vrijkomen van de locaties komt hiermee in stroomversnelling (interview Van Alphen, 2012). Op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu zijn al tientallen jaren gunstige en minder gunstige locaties voor agrarische bedrijven ontstaan. Afgezien van de natuurlijke kenmerken van een gebied zoals bodem en verkaveling (interview Welte, 2013). Echter met de reconstructieplannen is het grondgebied strikt verdeeld in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. De bedrijven zijn veroordeeld tot de plannen in dat gebied. De bedrijven welke hierdoor geen toekomst meer zagen op de huidige locatie zijn niet altijd de bedrijven welke toch op termijn het bedrijf willen beëindigen om andere redenen. De bijkomende regeling beëindiging veehouderijtakken maakten dat het beëindigen van het bedrijf economisch gezien aanvaardbaar is. Als geen concreet zicht is op een opvolger of de situatie zich niet leent voor een verplaatsing van het bedrijf is dan ook gretig gebruikt gemaakt van de regeling. Hiermee kan gesproken worden over een neveneffect en externe factoren welke meespelen. Doel van de plannen was daarnaast enkele bedrijven welke op een ongunstige locatie zijn gevestigd ten opzichte van andere functies te verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden. In deze gebieden zou de landbouw de ruimte krijgen en kon nieuwvestiging plaatsvinden. Echter door alle commotie en tegenstand over megastallen heeft dit gedeelte van de plannen compleet gefaald (interview Welte, 2013). Nieuwvestiging van intensieve bedrijven is ook in landbouwontwikkelingsgebieden niet meer mogelijk waardoor verplaatsen van deze bedrijven lastiger wordt. Een bestaande locatie zal gevonden moeten worden. Daarnaast heeft de indeling in gebieden conform de reconstructieplannen geleid tot handhaven van deze gebieden in ander provinciaal beleid zoals de Verordening ruimte. Hierover volgt meer verderop in de paragraaf.

Ruimte voor ruimte 2006, regeling beëindiging veehouderijtakken en regeling beëindiging intensieve veehouderijen

Voor deze regelingen is de bijdrage eenvoudig te bepalen. Het bereiken van het doel van de regelingen met betrekking tot beëindiging van de veehouderij zijn één op één toe te schrijven aan de regelingen zelf. Daarbij aangemoedigd door de minimale ontwikkelingsmogelijkheden en slechte

afzetprijzen in de sector. Dat de ruimte-voor-ruimte regeling heeft bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied wordt door alle geïnterviewden onderschreven. De laatste jaren, vanaf de inzet van de economische crisis eind 2008, loopt de verkoop van de ruimte voor ruimte kavels slecht. Zoals uit de analyse blijkt loopt het aantal vrijkomende agrarische locaties nog steeds op. Veel vrijkomende agrarische bebouwing wordt relatief goedkoop aangeboden en geniet dan de voorkeur, ook al moet dan een bestemmingswijziging gerealiseerd worden. De ruimte-voor-ruimte kavels zijn vaak op goede locaties gelegen en er mag een grote woning gebouwd worden. Daarbij komen nog de kosten voor vergunningen en het bouwrijp maken van de grond en eventueel fiscale kosten. De ruimte-voor-ruimte kavels zijn in verhouding dan ook vaak kostbaarder dan een bestaande locatie. Door de moeilijke verkoop blijft uiteraard het animo vanuit stoppende agrariërs achter. Daarbij komt ook dat gemeenten constructies hebben opgezet om niet één op één de kavels te 'ruilen' tegen de sloop van stallen en intrekken van de vergunning/dierrechten maar de mogelijkheid te bieden om een bouwrecht aan te kopen. (interview Welte, 2013) Met deze opbrengst kan de sloop van de stallen gefinancierd worden. De provincie geeft aan dat in veel gemeenten stallen gesloopt zijn met vergoeding maar de bijbehorende kavels nog niet zijn uitgegeven (interview Vos, 2012).

Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven is het doel van de beleidsnota met betrekking tot de extra nieuwe woningen in het buitengebied niet naar verwachting bereikt. In verband met de aanhoudende slechte economische periode en de korte looptijd van de regeling zijn niet de maximaal mogelijke bouwkavels uitgegeven. De slechte economische situatie heeft hier een groot aandeel in. In Alphen-Chaam zijn 30 kavels uitgegeven, in Landerd 20 kavels. De initiatiefnemers hebben bij aankoop van de bouwtitel circa € 140.000,- moeten investeren in het fonds voor landschapsverbetering. (interview Van Strien, 2012; Van Alphen, 2012) Daarbij komen ook nog de kosten voor het bouwrijp maken en de legeskosten en eventuele fiscale kosten (interview Welte, 2013). Eigenaren van de nog niet verkochte bouwkavels hebben hiermee een risico genomen dat niet goed uitpakt. De investeringen zijn groot geweest en de opbrengsten blijven uit. De opbrengsten van de aankoop van titels is nog niet allemaal geïnvesteerd in het landschap (interview Van Alphen, 2012). Dit doel is tot op heden dus nog niet bereikt en zichtbaar voor de gebruikers van het landelijk gebied. De gebruikers van het landelijk gebied zien enkel nieuwe woningen gerealiseerd worden. In de ogen van deze mensen zal de regeling dan ook nog niet veel bereikt hebben. De gemeenten Landerd en Alphen-Chaam (interview Van Strien, 20120; Van Alphen, 2012) geven aan de regeling ondanks dat een groter aantal uitgiften mogelijk was, een succes te vinden. Voor wat betreft de verbrede mogelijkheden voor functiewijziging in bebouwingsconcentraties is minder enthousiast gereageerd door partijen. Onwetendheid en het niet kunnen toepassen van maatwerk zijn hiervan de oorzaak (interview Vos, 2012; Reijnaars, 2012). Daarbij heeft ook de slechte situatie de laatste jaren niet positief bijgedragen. In Steenbergen is het beleid nooit aangepast aan de beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling. Hier is direct de Verordening ruimte meegenomen in het nieuwe bestemmingsplan. Deze gemeente heeft ook geen noodzaak gezien dit wel te doen aangezien de omstandigheden binnen de gemeente nu eenmaal niet leiden tot veel vrijkomende agrarische bebouwing en daarnaast vooral sprake is van verspreidliggende bebouwing waarop de beleidsnota niet van toepassing is (interview De Jong, 2012; Reijnaars, 2012). Natuurlijk zijn in Alphen-Chaam en Landerd ontwikkelingen geweest welke met dit beleid mogelijk zijn gemaakt. Echter liggen de wensen van de initiatiefnemers vaak anders en passen niet binnen het beleid.

Wetswijziging plattelandswoning

De wetswijziging met betrekking tot 'plattelandswoningen' is nog maar kort geleden, 1 januari 2013, in werking getreden. De geïnterviewde gemeenten waren alle drie nog niet bezig het beleid aan te passen zodat gebruik gemaakt kan worden van de zogenoemde plattelandswoning. Indien het een

oplossing kon bieden bij knelgevallen binnen de gemeenten kan hier verder naar gekeken worden. Een afwachtende houding wordt hierin aangenomen. Bij deze en de volgende stap binnen het onderzoek is het dan ook niet mogelijk deze wetswijziging mee te nemen.

Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en Verordening ruimte
Het niet optimaal benutten van de mogelijkheden van de Verordening ruimte ligt onder andere bij de gemeenten. Zij zijn tenslotte ook verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening. Enkele invloeden van buitenaf spelen een rol bij het (nog) niet bereiken van de doelen binnen het beleid. Onder andere het goedkoper zijn van bestaande locaties welke al aan de eisen voldoen (interview Welte, 2013). De bestemmingswijziging heeft, als het niet tegenzit, een doorlooptijd van 1-1,5 jaar en daarbij komt in veel gevallen nog een forse investering in kwaliteitsverbetering van het landshap. Op het moment dat locaties beschikbaar zijn, welke direct betrokken kunnen worden, en deze locaties relatief gezien niet duurder zijn dan vrijkomende agrarische locaties wordt de voorkeur gegeven aan de eerste mogelijkheid. Uit de interviews blijkt dat de doorlooptijd van de procedures, de kosten van een dergelijke procedure en overige investeringen financieel niet haalbaar zijn voor de meeste initiatiefnemers. Initiatiefnemers geven aan dat voor hen onduidelijk is welke ontwikkelingen door de gemeente gewenst zijn (interview Kemp, 2012). Welke ontwikkelingen passen wel en welke niet. Hier wordt eenrichtingsverkeer ervaren door de (potentiële) initiatiefnemers. Dit leidt ertoe dat mogelijke initiatiefnemers denken 'het zal toch wel niet mogen' en geen risico nemen. Zelfs tussen overheidsinstanties onderling wordt een gebrek aan goede communicatie ervaren (interview Kemp, 2012). Daarbij geven stoppende ondernemers vaak de voorkeur aan een regeling zoals de regeling beëindiging veehouderij bedrijven. Dit geeft veel zekerheid op het financiële vlak en neemt weinig risico met zich mee.

9.3 Het verklaren van de effectiviteit van het beleid

Om de effectiviteit van het beleid te vergroten is het noodzakelijk de bijdrage te kunnen verklaren. Niet alleen de vraag of de beleidsinstrumenten hun doel bewerkstelligen maar vooral de vraag of deze ook goed (kunnen) worden ingezet. Hierbij dient expliciet gekeken te worden naar de rol van alle betrokken actoren, niet alleen naar overheden. Om deze inzichten toe te passen in het onderzoek is door onder andere Bressers en Klok (1987) een instrumententheorie opgesteld. Deze theorie is voornamelijk toepasbaar op milieubeleid en ander gedragsbeleid en daarom niet geschikt voor dit onderzoek. Bij het uitvoeren van dit onderzoek worden enkel de inzichten, gegeven door Bressers (1993), gebruikt.

De inzichten van Bressers (1993) kunnen als volgt worden weergegeven: De effectiviteit van het beleid wordt niet enkel bepaald of ter beschikking staande instrumenten voldoende zijn om de situatie waarvoor deze zijn opgesteld te veranderen maar ook of de instrumenten op de goede manier zijn toegepast zodat de meest optimale werking bereikt kan worden. Als tweede gaat het bij de effectiviteit van het beleid niet alleen om de uitvoering van het beleid door de overheid maar ook om de wisselwerking met de doelgroep. De kenmerken van de betrokken actoren, waaronder overheden, initiatiefnemers, bewoners van het landelijk gebied en agrarische ondernemers, geven tevens informatie over het verloop van het proces. Het gaat dan voornamelijk om kenmerken als doelstellingen, hoeveelheid informatie en de hoeveelheid macht van een actor.

In de vorige paragrafen is in principe al ingegaan op bovenstaande inzichten. De bijdrage aan het beleid vloeit automatisch over naar de verklaring hiervan. Dit is moeilijk los van elkaar te zien zonder afbreuk te doen aan de analyse. Hieronder zal dan ook kort worden ingegaan op de verklaring van de effectiviteit van het beleid. De wetswijziging in het kader van de 'plattelandswoning' is ook hier achterwege gelaten doordat nog weinig tot geen ervaring met het beleid is opgedaan.

Reconstructieplannen
Het op onderdelen niet effectief geweest zijn van de reconstructieplannen heeft onder andere te maken met tegenstand vanuit milieu en dierenwelzijngroeperingen welke zich tegen het beleid keerden. Hierdoor zijn de landbouwontwikkelingsgebieden niet van de grond gekomen en is het beleid uiteindelijk vervallen. Voor de plannen was te weinig draagvlak gecreëerd onder zowel agrarische ondernemers als ook de milieu- en dierenwelzijngroeperingen als gevolg van onwetendheid en tegengestelde belangen. De milieu- en dierenwelzijnorganisaties willen minder en kleinere bedrijven. De agrarische ondernemers willen een positieve omzet. De overheid heeft zowel belangen bij gezondheid en milieu als bij de export van landbouwproducten en het, gedeeltelijk, zelfvoorzienend zijn in voedsel. (interview Welte, 2013) De overheid heeft door de vele bezwaren nooit de kans gekregen het beleid naar wens uit te voeren en het uiteindelijke bedoelde resultaat zal nooit getoetst kunnen worden. De milieu- en dierenwelzijnorganisaties hebben hierbij veel macht zoals blijkt. De agrarische ondernemers zijn afhankelijk van de afnemers van hun producten. Als de Nederlandse landbouw niet levert, worden de producten uit het buitenland gehaald. De agrarische sector heeft in deze weinig macht. Het gedeelte van het beleid waaruit de sloopregelingen voortvloeien hebben veel opgeleverd voor overheid, agrariërs en burgers. Het betreft dan ook eenzijdig beleid waaruit andere partijen alleen maar voordeel kunnen behalen. De uitvoering van het beleid heeft echter tot problemen geleid, onder andere in de gemeente Landerd. De controle met betrekking tot het slopen van de stallen is niet door alle gemeenten goed uitgevoerd en heeft geleid tot bedrijven welke de stallen niet conform de gesloten overeenkomst gesloopt hebben (Plato, 2002)

Ruimte voor ruimte 2006, regeling beëindiging veehouderijtakken en regeling beëindiging intensieve veehouderijen
Controle op de daadwerkelijke uitvoering van de gesloten overeenkomst zal moeten zorgen dat het 'voor wat hoort wat' principe ten uitvoer wordt gebracht. De overheid, milieuorganisaties en burgers willen een verbetering van het landelijk gebied. De controle op de uitvoering ontbreekt. Aan de uitvoering zelf hebben geen der partijen opmerkingen. De initiatiefnemer heeft met de regelingen voor de beëindiging van het bedrijf veel zekerheid. Echter met de ruimte-voor-ruimte regeling moet men vertrouwen op een principe uitspraak van de provincie zoals uit de regeling zelf valt op te maken. De provincie geeft hiermee aan dat in principe medewerking wordt verleend aan de realisatie van de bouwkavels. Echter is dit geen verplichting. De fosfaatrechten en de vergunning moeten voorafgaand aan het definitieve besluit van de provincie zijn ingetrokken. Dit betekent een risico voor de ondernemer. De intrekking van de rechten en vergunning kan niet meer teruggedraaid worden. Ondernemers hebben geen keuze in de uitvoering van de regeling en gaan hier dan ondanks de onzekerheid kennelijk in mee. Beleidsmatig gezien kan hier voordeel behaald worden door een werkwijze welke voor alle partijen zekerheid geeft.

Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling
Door de korte looptijd van de regeling voor BIO-kavels hebben de gemeenten niet optimaal gebruik kunnen maken van het beleid. Het proces van kenbaar maken en inwoners bewegen aan de regeling mee te doen neemt tijd in beslag. Geïnteresseerden moeten de financiële aspecten regelen, eventueel grond aankopen en tot een besluit komen. In een periode waarin de banken terughoudend zijn met het geven van financieringen en de keuze voor objecten en ontwikkelingsmogelijkheden groot zijn, duurt dit proces langer dan wanneer de vraag groter is dan het aanbod. Mensen zijn dan toch geneigd sneller te beslissen. (interview Welte, 2013) Met betrekking tot de BIO-regeling zijn naast de korte doorlooptijd weinig aspecten voor verbetering vatbaar (interview Van Strien, 2012; Van Alphen, 2012). De procedure op zich is duidelijk en geeft geen problemen. Enkel de slechte economische periode en een enkele keer de onmogelijkheden op locaties spelen een rol. Initiatiefnemers geven soms de voorkeur aan een nieuwe woning buiten

bebouwingsconcentraties. De agrarische ondernemers willen hierbij zekerheid dat het geen beperking in hun ontwikkelingsmogelijkheden, nu én in de toekomst, oplevert (interview Van Alphen, 2012; Vos, 2012). Maatwerk is hier een oplossing. Mogelijkheden tot maatwerk vragen extra investeringen en geven onzekerheid. Een eenduidig beleid geeft dit niet. Ditzelfde geldt voor de verruimde mogelijkheden tot functiewijziging. Ook hier geldt dat de initiatiefnemer meer vrijheid en maatwerk wenst maar dat dit voor andere functies in de omgeving tot onzekerheid leidt. Het aanscherpen van de regels over beperkingen voor omliggende functies nu én in de toekomst zijn bij maatwerk gewenst. Moeilijk vast te stellen is in welke mate ontwikkelingsmogelijkheden meegenomen moeten worden.

Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en Verordening ruimte

Gemeenten gaan verschillend om met de regels in de Verordening ruimte. De gemeente Steenbergen wil door voornamelijk mogelijkheden te bieden aan recreatieve functies op vrijkomende locaties de recreatie in de gemeente stimuleren (interview de Jong, 2012; Reijnaars, 2012). Terwijl uit de interviews blijkt dat de gemeente niet aantrekkelijk is voor recreatie en er ook niet veel animo voor is. Echter doordat minder ontwikkelingsmogelijkheden worden gegeven aan andere dan recreatieve functies hoopt de gemeente uiteraard de recreatieve tak binnen de gemeente uit te breiden. Gekeken wordt hier minder naar de vraag als in gemeenten als Alphen-Chaam en Landerd. De belangen van deze gemeenten liggen dan ook anders. In de gemeente Alphen-Chaam en Landerd is veel vrijkomende agrarische bebouwing en verwacht wordt dat dit in de toekomst alleen maar meer wordt. Gemeenten willen, binnen het kader van een goede ruimtelijke ordening, ruimte geven aan niet-agrarische ontwikkelingen in het buitengebied. De uitvoering van het beleid van de provincie wordt echter gestremd door de specifieke eisen aan de functies. Er is veel mogelijk behalve maatwerk voor een functie of locatie die niet exact binnen de grenzen van de regels valt maar wel een grote bijdrage kan leveren aan de doelstelling. Dit blijkt uit alle gehouden interviews met gemeenten en adviesbureaus. Hier lopen initiatiefnemers zoals stoppende agrariërs en burgers tegenaan. De al een aantal keer eerder genoemde vereiste kwaliteitsverbetering van het landschap bij ruimtelijke ontwikkelingen zorgt ervoor dat andere doelstellingen van het beleid geen doorgang kunnen vinden. Op dit vlak wordt het beleid door gemeenten en initiatiefnemers gezien als te strikt. De provincie heeft hier echter de meeste macht en harde doelstellingen. De definitie van een VAB-locatie biedt binnen de Verordening ruimte echter meer mogelijkheden als in de structuurvisie en het bestemmingsplan van de gemeente Landerd. Dit is bewust gedaan aldus toegelicht door de gemeente in de structuurvisie. De provincie is echter van mening dat de mogelijkheden niet optimaal benut worden doordat gemeenten de mogelijkheden niet kennen (interview Vos, 2012). Dit leidt er echter wel toe dat het beleid niet optimaal kan werken. Betere afstemming tussen provincie en gemeenten is dan ook gewenst. Als laatste aspect dient nog opgemerkt te worden dat bij functiewijzigingen de ontwikkelingen geen beperking op mag leveren voor de omliggende agrarische bedrijven en andere functies. Hierbij worden de uitbreidingsmogelijkheden van de bedrijven binnen het bestemmingsplan meegenomen. Binnen het provinciale beleid zijn de uitbreidingsmogelijkheden vaak groter. Het kan dus voorkomen dat deze bedrijven indirect wel in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden beperkt. De omliggende bedrijven zullen hiervoor waken waardoor tegenstand kan komen. De verschillende belangen tussen initiatiefnemer van de functiewijziging en het nabijgelegen bedrijf zorgen voor beperkingen bij uitvoering van het beleid.

10. Conclusies en aanbevelingen

Uit voorgaand onderzoek worden conclusies getrokken. Dit gebeurt op basis van beantwoording van de eerder gestelde deelvragen en uiteindelijk ook de hoofdvraag. Hiermee wordt getracht de gestelde doelstelling te behalen: *Het doel van dit onderzoek is het evalueren van het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing om hiermee mogelijk bij te dragen aan de optimalisatie van het beleid.*

Het onderzoek betreft het beleid welke invloed heeft op de functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing in Brabant. Het betreft een actueel onderwerp dat de laatste jaren tot veel nieuw beleid en aanpassingen van het bestaande beleid heeft geleid. De aantallen vrijkomende bebouwing zal de komende jaren niet afnemen door de op handen zijnde schaalvergroting en het ruimtelijke gezien niet passen hiervan op alle locaties. Over het combineren van de verschillende functies in het landelijk gebied is veel discussie. Het is niet de bedoeling dat de functies negatieve effecten geven voor omliggende functies. De vraag naar functies sluit echter niet altijd aan op de mogelijkheden binnen een goede ruimtelijke ordening. Hieruit komt de volgende hoofdvraag naar voren: *Hoe en hoe effectief werkt het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en op welke punten kan het beleid eventueel geoptimaliseerd worden?* De hoofdvraag is opgesplitst in vier deelvragen om systematisch een antwoord te vinden en het onderzoek te structureren. De deelvragen luiden als volgt:

1) Vormt vrijkomende bebouwing een probleem binnen de ruimtelijke ordening en zo ja waarom en op welke aspecten?

2) Welk beleid is gevormd rondom vrijkomende agrarische bebouwing, wat is de werking en wat zijn de doelen en verwachte resultaten hiervan?

3) Welke resultaten zijn reeds bereikt met dit beleid, wat is hiervan de oorzaak? Kortom wat zijn de succes- en faalfactoren?

4) Op welke punten kan het beleid geoptimaliseerd worden?

Beantwoording deelvragen

1) Vormt vrijkomende bebouwing een probleem binnen de ruimtelijke ordening en zo ja waarom en op welke aspecten?

In de afgelopen tien jaren is het aantal bedrijven in de agrarische sector met een kwart afgenomen, sinds 1970 zelfs met 45%. Bedrijven die niet de mogelijkheid hebben om te vergroten en te specialiseren kiezen voor verbreding of beëindigen het bedrijf. Verwacht wordt dat deze ontwikkeling de komende decennia aanhoudt. De agrarische sector is desondanks nog steeds de drager van het landelijk gebied. Wel is de sector aan verandering onderhevig door economische, politieke en maatschappelijke structuren (Van Kempen, 2007). Hierdoor neemt de traditionele functie van de agrarische sector af waardoor meer en meer nevenactiviteiten plaatsvinden. Eerder voorzagen deze in de persoonlijke woonbehoefte van agrarische ondernemers welke door het uitblijven van opvolgers de bedrijfsactiviteiten hebben gestaakt. Op dit moment vermindert het aantal actieve bedrijven echter sneller. Het betreft op dit moment ook ondernemers welke economisch gezien nog niet de mogelijkheid hebben om de arbeidsmarkt te verlaten.

Voor veel van de vrijkomende agrarische bebouwing is het lastig een passende benutting te vinden. (Wijnen et al., 2000) Temeer omdat het volgens het ruimtelijke ordeningsbeleid niet toegestaan is de gebouwen en gronden te gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan. Indien de bestemming

aanpast wordt, kan dit beperkingen opleveren voor de nabij gelegen agrarische functies welke wél behouden blijven. Dit leidt tot leegstaande gebouwen en tenslotte tot verrommeling van het landschap doordat niet meer geïnvesteerd wordt in onderhoud en vernieuwing. De vraag naar ruimten in het buitengebied voor woon- en bedrijfsfuncties blijft aanwezig. (Blom & Groot, 2003; Wijnen et al., 2000)

Om ervoor te zorgen dat functies elkaar geen overlast verzorgen zijn wetten opgesteld om te voorkomen dat niet passende functies naast elkaar gerealiseerd worden. In de praktijk blijkt echter dat nieuwe functies toch voor beperkingen in de ontwikkeling van agrarische functies kunnen leiden. Met het realiseren van nieuwe functies in het buitengebied wordt dan ook terughoudend omgegaan. Hierdoor blijft vrijkomende agrarische bebouwing leeg staan wat leidt tot verrommeling van het landelijk gebied.

In het landelijk gebied speelt wetgeving met betrekking tot fijnstof, geur, ammoniak en geluid een grote rol. Het voorkomt dat functies negatieve effecten van elkaars activiteiten ervaren. Anderzijds levert het belemmeringen op in de schaalvergroting van agrarische bedrijven. Tussen de ruimtelijke ordening en deze wetgeving is dan ook een sterke binding waarneembaar. In de praktijk blijkt het moeilijk een passende bestemming te vinden voor de vrijkomende agrarische bebouwing welke binnen het beleid past én waarbij geen sprake is van kapitaalsvernietiging.

Onder andere uit uitspraken van de bestuursrechter blijkt dat zonder een goed woon- en leefklimaat in ieder geval geen sprake is van goede ruimtelijke ordening. Bij nieuwe woningen is een goed woon- en leefklimaat dan ook een toetsingsgrond. In het buitengebied nabij veehouderijen is een goed woon- en leefklimaat niet vanzelfsprekend. Dit in verband met de reeds gehanteerde en gewenste ruimtelijke scheiding van functies in verband met bijvoorbeeld dierziekten. Daarnaast is de vraag of een toename van woningen in het buitengebied gewenst is en wie aansprakelijk is voor onrechtmatige hinder.

De eigenaren van nabij gelegen agrarische bedrijven hebben groot belang bij beleid omtrent vrijkomende bebouwing. Bij hen staat voorop dat het eigen bedrijf niet wordt belemmerd in de ontwikkelingsmogelijkheden doordat voormalige agrarische bedrijfsgebouwen een andere functie krijgen. Uit de gehouden interviews blijkt daarnaast dat de burgers het leefklimaat in het buitengebied nogal eens romantiseren wat op den duur leidt tot bezwaren en klachten ten aanzien van nabij gelegen agrarische bedrijven.

2) Welk beleid is gevormd rondom vrijkomende agrarische bebouwing, wat is de werking en wat zijn de doelen en verwachte resultaten hiervan?
In het onderzoek is beleid geëvalueerd dat direct of indirect het doel heeft effect te hebben p[vrijkomende agrarische bebouwing. Daarnaast is beleid meegenomen welke als neveneffect invloed heeft op vrijkomende agrarische bebouwing.

De wetswijziging met betrekking tot de plattelandswoning heeft als doel de illegale bewoning van bedrijfswoningen niet meer te belonen door deze dezelfde bescherming te bieden als burgerwoningen in het buitengebied. Daarbij kan bewoning van de bedrijfswoning door derden gelegaliseerd worden. Met als gevolg dat de financiering van deze objecten eenvoudiger wordt waardoor minder objecten leeg zullen staan. Gebleken is immers dat er voldoende vraag is. De werking en effecten van deze wetswijziging moet echter nog blijken nu deze pas op 1 januari 2013 in werking is getreden. De gevolgen van de wetswijziging zijn nog niet waarneembaar.

Met de structuurvisie Ruimtelijke Ordening wordt gestreefd naar een duurzaam en vitaal platteland. Dit beleid is verwerkt in de Verordening ruimte. De Verordening heeft als doelstelling het creëren

van mogelijkheden voor nieuwe economische dragers in het landelijk gebied en daarbij ook ruimte geven aan de agrarische sector. In de Verordening ruimte is dan ook ruim beleid opgenomen voor vrijkomende agrarische bebouwing. De Verordening is rechtstreeks bindend en wordt door gemeenten vertaald in bestemmingsplannen. Daarnaast is de ruimte-voor-ruimte regeling opgenomen in deze verordening. Hierin wordt verwezen naar de beleidsregel 'Ruimte voor ruimte 2006'. Naast het terugdringen van het mestoverschot heeft deze regel als doel ontstening van het landelijk gebied en daarmee kwaliteitsverbetering van het landschap. In ruil voor het slopen van agrarische bebouwing en het inleveren van fosfaatrechten kan men een bouwkavel realiseren. Ontstening van het buitengebied, tegengaan van leegstand en verrommeling en kwetsbare natuur beschermen wordt daarnaast gestimuleerd middels subsidieregelingen als de Regeling beëindiging intensieve veehouderijen en de Regeling beëindiging veehouderijtakken. Deze regelingen worden voor perioden opengesteld. Met de regelingen wordt kapitaalsvernietiging als gevolg van het slopen van de bebouwing en het inleveren van de rechten vergoed.

De provinciale Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling is in een aantal gemeenten aangegrepen om een ruimer beleid te kunnen hanteren voor vrijkomende agrarische locaties. Deze mogelijkheden zijn dan verwerkt in een bestemmingsplan en/of structuurvisies. Daarnaast zijn er door middel van deze regelingen nieuwe woningen in het buitengebied gerealiseerd. De opbrengst van de verkoop van de bouwtitels moet ten goede komen aan de verbetering van de kwaliteit van het landschap. Deze beleidsnota is echter inmiddels vervallen. Dit geldt tevens voor de reconstructieplannen in Noord-Brabant. Ondanks dat is de zonering uit deze plannen gehandhaafd en komt in vele beleidsstukken terug. Deze zonering bepaald mede de mogelijkheden van ontwikkelingen in dat gebied. De oorspronkelijke doelstelling van het beleid was het voorkomen van nieuwe uitbraken van dierziekten en het verbeteren van de kwaliteit van natuur en landschap en de economische vitaliteit.

3) Welke resultaten zijn al bereikt met dit beleid, wat is hiervan de oorzaak? Kortom wat zijn de succes- en faalfactoren?

Omdat bedrijfsverplaatsingen in de praktijk meer tijd in beslag nemen dan bedrijfsbeëindigingen zijn gevolgen van de reconstructieplannen pas later merkbaar geworden. De gesubsidieerde bedrijfsbeëindiging levert echter direct een oplossing voor de vrijkomende bebouwing, deze wordt immers gesloopt. Het oorspronkelijke doel om veehouderijen weg te halen uit de buurt van natuur en wonen is indirect geslaagd. Hier zijn grote winsten geboekt. Bijkomende regelingen en verordeningen zoals de regeling beëindiging veehouderijtakken en de Verordening ruimte hebben hieraan een grote bijdrage geleverd. Zowel de ruimte-voor-ruimte regeling als de regeling beëindiging veehouderijtakken leiden niet alleen tot beëindiging van veehouderijen en derhalve tot vrijkomende bebouwing maar zorgen er direct voor dat deze bebouwing gesloopt wordt. Naast het feit dat de regelingen zeer effectief zijn, leveren ze de stoppende ondernemers geen kapitaalverlies op en is de doorlooptijd in de meeste situaties acceptabel. In de provincies waar, zoals in Noord-Brabant, naast vergoeding voor de in te trekken fosfaatrechten een vergoeding gegeven werd voor de sloop van de gebouwen is de regeling vaker toegepast. In het kader van de regeling beëindiging intensieve veehouderijen zijn in totaal 115 bedrijven beëindigd. Veel meer bedrijven hebben zich echter aangemeld, 160 in 2010, maar voldoen niet allemaal aan de eisen. Dit betekent wel dat meer bedrijven willen stoppen op het moment dat de financiële situatie gewaarborgd is.

Van de regeling voor BIO-woningen kon maar kort gebruik gemaakt worden. Uiteindelijk zijn niet alle toegewezen kavels voor BIO-woningen uitgegeven. Desondanks is een flinke financiële bijdrage geleverd aan de kwaliteitsverbetering van het landshap. Gebleken is dat het beleid extra mogelijkheden biedt maar de knelpunten in het landelijk gebied buiten bebouwingsconcentraties niet wegnomen worden. Opvallend is dat de gemeenten de laatste jaren ook daadwerkelijk zorgvuldig kijken naar de landschappelijke inpassing van een ontwikkeling in het kader van de Verordening ruimte. Dit heeft de afgelopen jaren zichtbaar bijgedragen aan de kwaliteit van het

landschap. Echter leert de praktijk dat de strenge eisen aan de landschappelijke inpassing en kwaliteitsverbetering ontwikkelingen financieel niet uitvoerbaar maken terwijl er met de ontwikkeling zelf en een passende landschappelijke inpassing al veel kwaliteitswinst te behalen valt.

De ruime mogelijkheden voor niet-agrarische bedrijven op voormalige agrarische bebouwing worden naar mening van de provincie niet goed benut door gemeenten. Met betrekking tot de wetswijziging in het kader van de plattelandswoningen zijn nog geen resultaten zichtbaar omdat deze daarvoor te kort in werking is.

4) Op welke punten kan het beleid geoptimaliseerd worden?
Doel van de reconstructieplannen was onder andere enkele bedrijven op een ongunstige locatie nabij andere functies te verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden. Echter werd niet altijd direct een nieuwe functie gevonden voor de oude locaties. In deze gebieden zou de landbouw de ruimte krijgen en kon nieuwvestiging plaatsvinden. Echter door alle commotie en tegenstand over megastallen heeft dit gedeelte van de plannen gefaald. Voor de plannen was te weinig draagvlak gecreëerd onder zowel agrarische ondernemers als ook de milieu- en dierenwelzijngroeperingen. Dit als gevolg van onwetendheid en tegengestelde belangen. De uitvoering van het sloopbeleid voortkomend uit de reconstructieplannen heeft voornamelijk goede resultaten opgeleverd. Echter ook tot problemen geleid. De controle met betrekking tot het slopen van de stallen is niet door alle gemeenten goed uitgevoerd en heeft geleid tot bedrijven welke de stallen niet conform de overeenkomst gesloopt hebben.

De ruimte-voor-ruimte regeling vraagt tevens om controle in de procedure. Op deze manier kan voorkomen worden dat meer sloopsubsidie gegeven wordt dan dat er met de bouwkavels terug verdiend kan worden. Daarnaast kan de doorlooptijd van de procedure korter. Tevens blijkt uit het onderzoek dat het de voorkeur geniet de keuze voor slooplocaties te sturen. Het principe van het inleveren van de rechten en slopen van de gebouwen alvorens de provincie een definitief besluit neemt geeft onzekerheid.

De procedure in het kader van de beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' is op zich duidelijk en geeft geen problemen. Initiatiefnemers geven soms de voorkeur aan een nieuwe woning buiten bebouwingsconcentraties. De agrarische ondernemers willen hierbij zekerheid dat het geen beperking in hun ontwikkelingsmogelijkheden oplevert. Mogelijkheden tot maatwerk vragen extra investeringen en geven onzekerheid. Ditzelfde geldt voor de verruimde mogelijkheden tot functiewijziging. Ook hier geldt dat de initiatiefnemer meer vrijheid en maatwerk wenst maar dat dit voor andere functies in de omgeving tot onzekerheid leidt. Het is moeilijk vast te stellen in welke mate ontwikkelingsmogelijkheden meegenomen moeten worden bij toetsing.

Het niet optimaal benutten van de mogelijkheden van de Verordening ruimte ligt onder andere bij de onwetendheid van de gemeente en niet duidelijke en eenduidige bepalingen in de Verordening. De doorlooptijd van de procedures, de kosten van een dergelijke procedure en overige investeringen blijken financieel niet haalbaar te zijn voor de meeste initiatiefnemers.

Beantwoording hoofdvraag

Hoe en hoe effectief werkt het beleid met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en op welke punten kan het beleid eventueel geoptimaliseerd worden?

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat beleid en instrumenten met directe vergoedingen het meest effectief zijn. De ruimte-voor-ruimte en sloopregelingen hebben veel bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van het landschap. Veel leegstaande bebouwing is gesloopt en de nieuwe functies zijn goed ingepast in het landschap. De regelingen worden gekenmerkt door een laag risicogehalte, een korte doorlooptijd en direct resultaat. De directe vergoedingen leveren echter wel veel kosten op voor de overheid. Zowel initiatiefnemers als gemeenten zoeken naar duidelijkheid en eenduidigheid binnen het beleid. Beperkingen in het beleid komen zowel voort uit provinciaal als gemeentelijke beleid. Deze beperkingen worden veroorzaakt door slechte communicatie en het standaardiseren van beleid. Gemeenten geven aan dat maatwerk soms een goede oplossing kan bieden. De mogelijkheden binnen het provinciaal beleid zijn ruim maar op specifieke situaties vaak niet toepasbaar.

Aanbevelingen

De aanbevelingen en punten waarop verbetering mogelijk is, zijn verweven in de conclusies. Doordat het onderzoek gericht is op divers beleid is het moeilijk concrete aanbevelingen te doen. Toch is getracht op de voornaamste en meest in het oog springende verbeterpunten aanbevelingen te doen. Deze zijn hieronder kort weergegeven.

De eigenaren van nabij gelegen agrarische bedrijven hebben groot belang bij beleid omtrent vrijkomende bebouwing. Bij hen staat voorop dat het eigen bedrijf niet wordt belemmerd in de ontwikkelingsmogelijkheden. Het handhaven van de toetsing op dit aspect zorgt ervoor dat de agrarische sector als drager van het landelijk gebied behouden blijft. Maatwerk met betrekking tot de locatie van ontwikkelingen en functiewijzigingen kunnen voordelen opleveren.

Indien directe vergoedingen niet gewenst zijn, is maatwerk noodzakelijk. Op deze manier kan de financiële haalbaarheid vergroot worden en kan aangesloten worden op de vraag naar functies. De functiewijziging hoeft hierbij dan geen beperkingen of hinder te geven aan omliggende functies. Mogelijkheden tot maatwerk vragen echter wel extra investeringen en geven onzekerheid. Ook hier geldt dat de initiatiefnemer meer vrijheid en maatwerk wenst maar dat dit voor andere functies in de omgeving tot onzekerheid leidt. Het aanscherpen van de regels over beperkingen voor omliggende functies zijn bij maatwerk gewenst.

De ruime mogelijkheden voor niet-agrarische bedrijven op voormalige agrarische bebouwing worden naar mening van de provincie niet goed benut door gemeenten. Communicatie kan gemeenten nieuwe inzichten bieden. De beperkingen worden veroorzaakt door slechte communicatie en het standaardiseren van beleid. Maatwerk kan een goede oplossing kan bieden. Daarnaast is verbetering gewenst van de communicatie tussen overheden onderling en tussen gemeenten en initiatiefnemers. Indien de mogelijkheden en doelen van het beleid duidelijk zijn bij gemeenten kunnen zij het gemeentelijk beleid hier beter op af stemmen en kansen creëren.

Voldoende draagvlak creëren voor nieuwe wet- en regelgeving onder zowel agrarische ondernemers als ook de milieu- en dierenwelzijngroeperingen. Zodat het beleid niet faalt als gevolg van onwetendheid en tegengestelde belangen. Een goede motivatie achter het beleid, duidelijkheid en concrete doelen zijn hierbij belangrijk. Als vooraf de doelen en mogelijke gevolgen van het beleid in beeld gebracht worden kunnen de actoren hierop anticiperen. Onzekerheid leidt ertoe dat initiatiefnemers en ondernemers afwachten. Dat is vaak niet de insteek van het beleid.

Voorwaarden welke aan een ontwikkeling gesteld worden, dienen aan controle onderhevig te zijn. Met betrekking tot het slopen van stallen in het kader van subsidieregelingen en ruimte-voor-ruimte is niet door alle gemeenten een controle uitgevoerd. Dit heeft geleid tot bedrijven welke de stallen niet conform de overeenkomst gesloopt hebben. Wordt de regeling niet juist uitgevoerd dan schiet deze zijn doel voorbij.

De doorlooptijd van procedures kan korter. Tevens blijkt uit het onderzoek dat het de voorkeur geniet de keuze voor slooplocaties te sturen. Het principe van het inleveren van de rechten en slopen van de gebouwen alvorens de provincie een definitief besluit neemt geeft onzekerheid. Het verkorten van de procedure en verleggen van toetsmomenten biedt meer zekerheid.

Reflectie

Veel wetenschappelijke onderzoeken zijn gedaan naar de agrarische sector en het vrijkomen van de daarvoor opgerichte bebouwing. Hoewel de economische groei en de werkgelegenheid enigszins achter zijn gebleven op het stedelijk gebied is het aandeel van het landelijk gebied in de economie nog steeds groot. Echter met grote regionale verschillen. Ongeveer 55% van het landoppervlak in Nederland heeft een agrarische bestemming. Daarnaast is bijna 12% bos en natuurterrein. De maatschappij heeft dan ook direct ofwel indirect belang bij het behoud van dit gebied. Mijn ambities liggen op het gebied van ruimtelijke ordening in combinatie met de agrarische sector. Een onderzoek in deze richting was dan ook snel uiteengezet. Na het uiteenzetten van het onderzoeksverslag was de start van het onderzoek voortvarend verlopen. Na wisseling van scriptiebegeleidster en een begin aan het theoretisch kader liep het onderzoek enigszins spaak. Meer praktisch als theoretisch ingesteld heb ik me hier doorheen geworsteld, op naar het empirisch gedeelte van het onderzoek. Het verkrijgen van de juiste informatie is niet gemakkelijk. Benaderde personen zijn allen zeer bereid mee te werken aan een interview. Echter wordt in eerste instantie veel verwezen naar beleidsdocumenten of reeds gedane onderzoeken. Dit terwijl ik nu juist op zoek wilde naar ervaringen en kennis buiten de reeds bestaande informatiedocumenten om. Na wat doorvragen hebben de interviews uiteindelijk toch voldoende informatie opgeleverd om mee aan de slag te gaan.

De overheid is jaren geleden al begonnen met het zoeken naar oplossingen en het stellen van beleid ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing. Echter is het wel van belang dat dit beleid het beoogde doel bewerkstelligt en eventueel aangepast of geoptimaliseerd wordt. Het beleid wisselt zich snel af. De grootste leegte op wetenschappelijk gebied met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing en beleid is te vinden in de huidige actuele situatie. De laatste jaren is wet- en regelgeving uitgebreid en aangepast. Het duurt enige tijd voor ruimtelijke procedures op basis van dit beleid zijn doorlopen en de gevolgen van het beleid zichtbaar zijn in het landschap. Beleidsevaluaties vinden vaak vanuit de overheid plaats. Hierdoor wordt alleen getoetst aan de doelen van de overheid. In onderliggend onderzoek zijn ook criteria van overige actoren meegenomen. Daarnaast wordt niet enkel één wet of regeling geëvalueerd maar een breed scala aan wet- en regelgeving dat direct of indirect invloed heeft op de situatie van vrijkomende agrarische bebouwing. Dit is in de literatuur niet terug te vinden. In dat opzicht vind ik het onderzoek zeer geslaagd. De opzet was een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de werking van het beleid en eventueel de optimalisering daarvan. Een zo compleet mogelijk beeld betekent in dit onderzoek een beeld van de provincie Noord-Brabant. De keuzen op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn veelal bij lagere overheden gelegen. Dit maakt het beleid op provinciaal en gemeentelijk niveau zeer divers. Daarnaast zijn externe factoren zeer bepalend voor de werking van het beleid. De huidige economische crisis heeft grote gevolgen gehad. Het zou de aanbeveling hebben deze externe factoren en hun invloed in beeld te brengen door het onderzoek over een grotere periode te laten lopen. Gezien het tijdsbestek waarin dit onderzoek plaats heeft gevonden is dit echter niet mogelijk geweest. Dit geldt ook voor het aantal actoren dat betrokken is in het onderzoek. Gekozen is de vertegenwoordigers van partijen in het buitengebied te interviewen in verband met beschikbare tijd. Naar aanleiding van het onderzoek rijzen vragen over de doorwerking van beleid richting gemeenten en de communicatie en samenwerking tussen verschillende overheden. Hier liggen nog voldoende mogelijkheden voor onderzoek.

Het empirische gedeelte van de scriptie moest in de avonduren afgerond worden. Dit heeft de in eerste instantie optimistische planning aardig in de war geschopt. Uiteindelijk heb ik het onderzoek dan toch kunnen afronden en is het resultaat naar tevredenheid. Het onderzoek heeft mijn inziens enkele verhelderende resultaten opgeleverd.

Literatuurlijst

Abma, T. (1996). *Responsief evalueren.* Delft: Eburon

Agricola, H., & Vullings, W. (2009*). De stand van het platteland. Monitor Agenda Vitaal Platteland. Rapportage Nulmeting Effectindicatoren*. Wageningen: Alterra WUR

AROM. (n.d.). *Definitie 'goede ruimtelijke onderbouwing*. Vinddatum: 8 december 2012. Url: http://www.arom.nl/ruimtelijkeordening.html

Asbeek Brusse W., van Dalen, H. en Wissink, B. (2002). *Stad en land in een nieuwe geografie, maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*. *Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Asselbergs, A., (1999). *Monumenten van industrie: er verdwijnt toch nog veel in containers.* In: 'Oude fabrieken, nieuwe functies: herbestemming van religieus erfgoed'. Zeist: PIE

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma

Berkhout, P. en van Bruchem, C. (red.) (2006) *Landbouw-Economisch Bericht 2006*. Periodiek Rapport 06.01, Den Haag: LEI

Berkhout, P. en van Bruchem, C. (red.) (2011). *Landbouw-Economisch Bericht 2011.* Rapport 2011-017, Den Haag: LEI Wageningen UR

Blom, G., Groot, R. (2003). *Verkenning Vrijkomende Agrarische Bebouwing en Groen Wonen. Wonen in een schuur, mag dat?* Wageningen: Alterra

Bodden, P. (2012). Het wetsvoorstel voor de plattelandswoning. In: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*. No.: 1. pp. 4 t/m 6

Boone, J. & Dolman, M. (2010). *Duurzame Landbouw in Beeld 2010: Resultaten van de Nederlandse land- en tuinbouw op het gebied van People, Planet en Profit*. Wageningen: Wageningen UR

Boonstra, F., Kuindersma, W. en Bleumink, H. (2006). *Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden.* Wageningen: Alterra

Boonstra, F., Kuindersma, W. (2008*). Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding.* Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1691

Bressers, J. (1993). *Beleidsevaluatie en beleidseffecten*. In: Overheidsbeleid. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 161-179.

Bressers, J., Klok, P. (1987). Grondslagen voor een instrumententheorie. In: *Beleidswetenschap* Vol. 1, No.1: pp. 77-97

Broeren, J. (1999). *Als er geen gek is die zich voor het project wil inzetten, mislukt het*. In: bundel 'Oude fabrieken, nieuwe functies: herbestemming van religieus erfgoed'. Zeist: PIE

Bruil, W. (2008*). Kennisoverdracht in de markt*. In: Groen onderwijs. Terugblik en uitzicht naar aanleiding van het 100-jarig bestaan van de Vereniging voor Hoger Landbouw. Groningen/Wageningen, p. 81-92

Buitelaar, E., Segeren, A. en Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom.* Rotterdam: NAi Uitgevers

Chardon, W., en van der Hoek, K. (2002). *Berekeningsmethode voor emissie van fijn stof vanuit landbouw.* Wageningen: Alterra/RIVM

Compendium voor de leefomgeving (2010)*. Intensieve veehouderij in reconstructiegebieden, 2000-2008*. Vinddatum: 24 mei 2013. Url: http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2037-Intensieve-veehouderij-in-reconstructiegebieden.html?i=39-178

Daalhuizen, F. (2004). Nieuwe bedrijven in oude boerderijen. De keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie. Delft: Eburon

de Bont, C., van Bruchem, C., Helming, J., Leneman, H., Schrijver, R. (2007). Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap. Wageningen: WUR

de Kam, G. en Needham, B. (2003). *Een hele opgave.Over sociale cohesie als motief bij stedelijke herstructurering.* Utrecht: Nether

DHV Ruimte en Mobiliteit BV (2004). *Ruimte voor Kwaliteit; Evaluatie van de Ruimte voor Ruimte-regeling.* Amersfoort: DHV

Eberg, J., van Est, R. en van de Graaf, H. (1996). *Leren met beleid: Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012). *Wetsvoorstel 33.078.* Vinddatum: 23 augustus 2012. Url: http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33078_wijziging_wet_algemene

Feenstra, F., R. Bergevoet, T. Kimman en P. Vriesekoop (2010). 'Diergezondheid en duurzaamheid'. In: *Over zorgvuldige veehouderij, veel instrumenten, één concert Essaybundel 2010,* p. 52-63. Wageningen: Wageningen UR Taskforce Zorgvuldige Veehouderij

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant (2004). *Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling.* 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten (2005). *Beleidsregel Ruimte voor ruimte 2006*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (2010). *Subsidieregeling beëindiging intensieve veehouderijen Noord-Brabant.* 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Geerling, F., en van der Meulen, H. (2008). Bedrijfsbeëindiging in de land_ en tuinbouw. Op een kruispunt en dan? Den Haag: LEI

van Geijn, A. (2007). *Herbestemming; theorie versus praktijk.* Utrecht: Universiteit Utrecht

Gemeente Landerd (1999). *Bestemmingsplan Buitengebied*. Vught: BRO

Gemeente Landerd (2012). *Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied.* Nijmegen: Pouderoyen Compagnons B.V.

Gemeente Landerd (2010). *Structuurvisie Buitengebied in ontwikkeling. Gemeente Landerd.* Boxtel: BRO

Gemeenteraad Alphen-Chaam (2009). *Structuurvisie "Buitengebied in Ontwikkeling". Met functieverandering naar kwaliteitsverbetering.* Alphen-Chaam: gemeente Alphen-Chaam

Gemeente Steenbergen (2011). *Nota van uitgangspunten*. Breda: Compositie 5

Gemeente Steenbergen (2012a). *Structuurvisie Gemeente Steenbergen*. Steenbergen: SAB

Gemeente Steenbergen (2012b). *Voorontwerp toelichting bestemmingsplan Buitengebied Steenbergen.* Breda: Compositie 5 stedenbouw bv

Gies, E., Groenemeijer, L., Meulenkamp, W. Smidt, R., Naeff, H., Pleijte, M., van Steekelenburg, M. (2005). *Verstening en functieverandering in het landelijk gebied. Een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van Nota Ruimte*. Wageningen: Alterra

Gies, E. Groenemeijer, L., Naeff, H., Jeurissen, L. (2009a). *Bouwen in het buitengebied*. Update Rapport 1202: Verstening en functieverandering in het landelijk gebied voor de periode 2002-2006. Wageningen: Alterra

Gies, T., Jeurissen, L., Staritsky, I., Bleeker, A.(2009b). *Leefomgevingsindicatoren Landelijk Gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijnstof*. Wageningen: WUR

Giezen, E., Mooren, L.. en van Roestel, A. (2011). *Voortgang ontwikkeling veehouderij Overzicht 2010: Noord-Brabant.* 's-Hertogenbosch: Provincie Noord- Brabant

Guba, E. en Lincoln, I. (1981). *Effective evaluation, Improving the usefullness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches.* San Francisco: Jossey-Bass Publications

Guba, E. en Lincoln, I. (1989). *Fourth generation evafuation.* Beverly Hills: Sage Publications

Harberink, M. (2012). *Een goede ruimtelijke ordening. De verhouding tussen de milieuvergunning en het bestemmingsplan.* Vinddatum: 8 december 2012. Url: http://omgevingsjurist.nl/een-goede-ruimtelijke-ordening-de-verhouding-tussen-de-milieuvergunning-en-het-bestemmingsplan

Harmsen, H. & G.M. van der Waal (2008) *De oude kaart van Nederland:* leegstand en herbestemming. Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag

Heins, S. (2002). *Rurale woonmilieus in stad en land. Plattelandsbeelden, vraag naar en aanbod van rurale woonmilieus.* Delft: Uitgeverij Eburon

Hek, M., Kamstra, J. en Geraedts (2004). *Herbestemmingswijzer: herbestemming van bestaand vastgoed.* Delft: Publikatieburo

Hogendoorn, P. (2002). *Innovatieve bedrijfshuisvesting op het Friese platteland. Over vrijkomende boerderijen en andere kansen*. Paterswolde: Duintop advies

Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (1993). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer

IGO adviescommissie Landbouw en Milieu (2011). *Handreiking Verordening Ruimte en Grondgebonden Melkrundveehouderij.* Eindhoven: SRE Milieudienst

InfoMil en Ministerie van VROM (2010). *Handreiking fijn stof en veehouderijen*. Den Haag: Agentschap NL

InfoMil, Ministerie van VROM, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en de provincie Noord-Brabant (2007). *Handreiking bij Wet geurhinder en veehouderij*. Den Haag: Agentschap NL

Infomil (2002). *Handreiking ammoniak.* Den Haag: Infomil

Kloen, H., Broekmeyer, M., Guldemond, J., de Boer, T., Dijkstra, H., Kalkhoven, J. & Kool, A. et al. (2001). *Perspectieven voor het landschap. Behoud en versterking van het agrarische cultuurlandschap.* Utrecht: CLM

Korsten, A. (n.d.). *Evalueren voor beginners.* Vinddatum: 1 juli 2013. Url: http://www.arnokorsten.nl /PDF/Beleid/Evalueren%20voor%20beginners.pdf

Kuindersma, W., Boonstra, F. (2005). *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen: Natuurplanbureau

Langers, F., de Boer, T. en Buijs, A. (2005). *Donkere nachten. De beleving van nachtelijke duisternis door burgers.* Wageningen: Alterra.

Lauwers, J. (2009). *Studie van de wetgeving inzake zonevreemde gebouwen in de 3 gewesten in België.* Gent: Universiteit Gent

LEI (2008). Feiten en cijfers 2008 van de Nederlandse Agri-sector. Den Haag: Min LNV

Leneman, H. en Graveland, C. (2004). *Deelname en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer*. Den haag: LEI

Luijt, J. en Voskuilen, M. (2011). Grond voor schaalvergroting. Achtergronddocument. Den Haag: Wageningen UR

Ministerie van VROM. (2006). Wet ruimtelijke ordening. 's-Gravenhage: Rijksoverheid

Ministerie van VROM. (2008). Besluit ruimtelijke ordening. 's-Gravenhage: Rijksoverheid

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ. (2008). *Nota Ruimte: Samenvatting*. Den Haag: Rijksoverheid

Ministerraad (2006a). *Agenda voor een Vitaal Platteland. Visie. Inspelen op veranderingen.* Den Haag: Rijksoverheid

Ministerraad (2006b). *Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013. 'SAMEN WERKEN'.* Den Haag: Rijksoverheid

Noordover, M. (2012). *SVIR en Barro: beleid en regel voor de nationale ruimte*. Uit BR 2012/9 afl. 4. Amsterdam: Stibbe

Ogink, G. en van Vliet, J. (2005). *Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV). Eindevaluatie.* Ede: Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij

Plato, M. (2002). *Sloop (asbest)stallen niet geborgd. Den Haag*. VROM-Inspectie

Provincie Noord-Brabant (2012). *Provinciale Staten trekken Brabantse reconstructie- en gebiedsplannen in.* Vinddatum: 18 augustus 2012. Url: http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2012/maart/provinciale-staten-trekken-brabantse-reconstructie-en-gebiedsplannen-in.aspx

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant (2011). *Structuurvisie ruimtelijke ordening*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant (2012). *Verordening ruimte 2012*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Reinhard, S. en Silvis, H. (2007). *Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren?* Den Haag:LEI

Reinhard, S., Balduk, C., van Bommel, K., Kistenkas, F., Vogelzang, T. en Woud, M. (2004). *Perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling*. Den Haag: LEI

Rijksoverheid (2012). *Wat is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)?* Vinddatum: 13 augustus 2012. Url: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/vraag-en-antwoord/wat-is-de-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-svir.html

Remie, W., Damen, F. en de Rooij, J. (2012). *Presentatie Linssen CS Advocaten over 'Vooruitzichten van plattelandswoning & Recente ontwikkelingen rond de Natuurbeschermingswet'*. Tilburg: Linssen CS Advocaten

Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. Den Haag: Elsevier Overheid

Rutgeerts, J. (2005). *Handboek Ruimtelijke Ordening in Vlaanderen & Brussel*. Gent: Academia Press

Saunders, M., Lewis, P. en Thornhill, A., (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux

Spit, T., Zoete, P. (2002). *Gepland Nederland: een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: SDU uitgevers

Schnabel, P. (2001). Waarom blijven boeren? Over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Schwandt, T. (1991). Evaluation as moral critique, Organizations in transition: Opportunities and challenges for evaluation. *New directions for program evaluation.* San Francisco: Jossey-Sass Inc. Publications, Vol. 49, p. 63-71.

SenterNovem (2009). Herbestemming van gebouwen. Vinddatum 3 augustus 2012. Url: http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Wonen/leegstand_te_lijf/factsheet_herbestemming_van_gebouwen_tcm24-316898.pdf

Silvis, H. en de Bont, C. (2005). *Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland. Achtergrondrapport bij 'Kiezen voor landbouw'*. Den Haag: Wageningen UR

StAB (n.d.). *De Wet geurhinder en veehouderij en de ruimtelijke ordening*. Vinddatum 30 mei 2012. Url: http://www.stab.nl/stab/public/stab/generic/home/content.aspx?action=View&folder_id=27&id=642&LangType=1043&callerpage=content.aspx&origurl=action%3DViewContentByCategory%26id%3D27

Stake, R. (1975). To evaluate an arts program. In: R.E. Stake, *Evaluaring theArtsin Education: A Responsive Approach.* Colombus, Ohio: Merill, p. 13-31.

Steenbekkers, A.,Simon, C., en Veldheer, V. (2006). Thuis op het platteland. De leefsituatie van het platteland en stad vergeleken. Den Haag: SCP

Terluin I. (2003). *Werkgelegenheidsdynamiek in rurale regio's in de EU*. In: Theoretische en empirische aspecten van plattelandsvernieuwing Maastricht : Shaker Publishing BV, pp. 53-73

Terluin, I., Slangen, L., van Leeuwen, E., Oskam, A. en Gaff, A. (2005). De plattelandseconomie in Nederland. Een *verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid*. Den Haag: LEI

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Memorie van toelichting*. Den Haag: Rijksoverheid

Vader, J. en Leneman, H. (2006). Dragers landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006. Wageningen: WUR

van Buuren, P., de Gier, A., Nijmeijer, A. en Robbe, J. (2009). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuurrecht.* Deventer: Kluwer

van der Cammen, H., de Gier, T. en Needham, B. (n.d.). *"Voor wat hoort wat" Naar financiële heffingen op landelijk wonen?* Vinddatum 28 juli 2012. Url: *http://hvdcammen.nl/producten/roodvoorgroen;voorwathoortwat!.doc*

van der Vaart, J. (1999). *Boerderijen en platteland in verandering, een onderzoek naar erbestemming van boerderijen in Friesland.* Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen. Leeuwarden: Fryske Akademy

Van der Meer, F. en Edelenbos, J, (2002*). Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and cooperation*. Seville; EES conference.

van Kempen, G. (2007). *Hergebruik voormalige agrarische bedrijfsgebouwen. Een verkenning van de succes- en faalfactoren.* Nijmegen: Radboud Universiteit

van der Meulen, H., de Bont, C., Agricola, H., van Horne, P., Hoste, R., van der Knijff, A., Leenstra, F., van der Meer, R. en de Smet, A. (2011). *Schaalvergroting in de land- en tuinbouw; Effecten bij veehouderij en glastuinbouw*. Rapport 2010-094. Den Haag: LEI

van Leeuwen, M. (1997). *De meerwaarde van groen voor wonen: een regionale analyse*. Den Haag: LEI-DLO

Vekeman, R. (2004). *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen.* Deventer: Kluwer

Verburg, R., Leneman, H., de Knegt B. en Vader, J. (2007). *Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies.* Wageningen: LEI

Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek.* Vierde druk. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

VNG (2009). *'Bedrijven en milieuzonering'*. Den Haag: SDU

Wijnen, C., van der Sluis, B. en Hansman, H. (2000). *Woonfuncties voor vrijkomende agrarische bedrijven. Verkenning van vraag en aanbod*. Den Haag: LEI

Withagen, C. en Betsema, M. (2005). *Profijt van het mestbeleid?* In: Kwartaalschrift Economie, Nummer 3, p. 330, 341. Antwerpen/Tilburg: Universiteit Antwerpen; Stichting Maandschrift Economie

Bijlage (n)

Lijst geïnterviewde personen

- Esther Vos, Coördinator cluster Beleid en Juridische zaken RO provincie Noord-Brabant, 20 november 2012;
- Walter Kemp Senior medewerker behandelen en ontwikkelen, Dienst Landelijk Gebied Zuid, 21 november 2012;
- Dhr. C.E.J.M. van Hintum, Adviescommissie agrarische bouwaanvragen en beleidsmedewerker Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu gemeente Bladel, 19 november 2012;
- Bart van Strien, projectmanager gemeente Alphen-Chaam, 21 november 2012;
- Hans van Alphen, medewerker Ruimtelijke Ordening gemeente Landerd, huidig gemeente Oss, 19 november 2012;
- Mark de Jong, medewerker ruimtelijke ordening gemeente Steenbergen, 19 november 2012;
- Adrie Welte, makelaar/taxateur en adviseur ruimtelijke ordening bij Peelgraaf Partners, 2 januari 2013;
- Bart Nieuwenhuizen, adviseur ruimtelijke ordening bij Compositie 5 te Breda, 15 november 2012;
- Melvin Reijnaars, adviseur ruimtelijke ordening bij Compositie 5 te Breda, 15 november 2012;
- Sandra Jansen - Sommers, adviseur ruimtelijke ordening, Van Gerwen Advies Groep te Reek, 14 november 2012.