

**Ir. K.M. Dekker**

**LANDBOUW EN LANDSCHAP IN BESTEMMINGEN BUITENGEBIED**

**Mededelingen No. 142**

**Landbouw-Economisch Instituut - Conradkade 175 - Den Haag**

**Overdruk uit het maandblad: "Stedebouw en Volkshuisvesting",  
57e jaargang no. 1, januari 1976.**

## 1. TER INLEIDING

Door de afdeling Structuuronderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut worden van 29 gemeenten de bestemmingsplannen voor het buitengebied bestudeerd op hun betekenis voor de landbouw. Deze gemeenten zijn gelegen in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Gelderland. De plannen die in studie zijn genomen, zijn in ieder geval vastgesteld door de gemeenteraad. Wanneer zou worden uitgegaan van door Gedeputeerde Staten goedgekeurde plannen, zou dit ten gevolge hebben gehad, dat bij de aanvang van het onderzoek in enkele provincies nauwelijks plannen voor bestudering beschikbaar waren. Voor de studie op zich zelf is het uitgaan van door de gemeenteraad vastgestelde plannen niet zo bezwaarlijk, omdat deze studie vooral is gericht op de gevolgen die de voorschriften meer in het algemeen voor de landbouw kunnen hebben.

Het buitengebied van de gemeenten vervult in ons land een aantal functies. Een belangrijke functie is die ten behoeve van de voortbrenging van land- en tuinbouwprodukten. De wijze waarop deze functie kan worden uitgeoefend is dikwijls sterk afhankelijk van de manier, waarop andere functies een plaats krijgen, onder andere in de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied. Het is voor de ontwikkeling van de agrarische bedrijven van groot belang dat ze zo weinig mogelijk worden belemmerd door die andere functies.

In gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied wordt voor de gebieden buiten de bebouwde kommen met behulp van kaarten aangegeven hoe de verschillende functies ruimtelijk gespreid liggen. De bijbehorende voorschriften regelen het gebruik van de gronden en de zich daarop bevindende opstallen, terwijl in een toelichting wordt aangegeven welke de achtergronden zijn van de gegeven regels.

De studie van de afdeling Structuuronderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut heeft betrekking op de gebieden en bestemmingen, waarin de land- of tuinbouw op enigerlei wijze wordt beoefend. Uit de voorschriften, waarin de bestemmingen worden geregeld, kan worden opgemaakt dat het de agrarische bedrijfshoofden om verschillende redenen niet geheel vrij staat om met de hen ter beschikking staande gronden en opstallen te doen en te laten wat ze zelf willen. Een van die redenen kan zijn, dat er rekening moet worden gehouden met de landschappelijke waarden die er in het plangebied aanwezig zijn. Voorschriften die betrekking hebben op deze landschappelijke waarden, komen in vele bestemmingsplannen voor. Het doel van dit artikel is een indruk te geven van de wijze, waarop de landbouw in zijn huidige vorm en in zijn ontwik-

keling door deze voorschriften kan worden belemmerd.

Alvorens op de inhoud van de bestemmingsplannen wordt ingegaan, zullen nog enkele voor het onderwerp van belang zijnde zaken worden aangeroerd.

Het zijn:

- de rol van de landbouw bij de vorming van het landschap;
- de economische noodzaak voor de boer om zijn bedrijf aan te passen;
- de houding van de boer ten opzichte van zijn omgeving;
- de toenemende belangstelling voor de open ruimte en het landschap.

Het Nederlandse landschap dankt zijn vorm in belangrijke mate aan de wijze waarop de bodem in de loop der tijden in gebruik is genomen voor agrarische produktie en aan de ontwikkelingen die er in dat gebruik zijn opgetreden. Grondsoort, hoogteligging, klimaat, geografische ligging hebben er toe bijgedragen dat er een grote veelzijdigheid in de agrarische bodemexploitatie en daarmee in het landschap naar voren is gekomen. De zichtbare elementen in het landschap hadden een duidelijke functie ten behoeve van het agrarische bedrijf. Sloten deden dienst voor de waterhuishouding, voor veekering, voor markering van bezit. Vaarten voor waterafvoer en transport; houtwallen dienden als veekering en voorzagen in de behoefte aan hout. De grote schuren in akkerbouwgebieden waren bedoeld om de oogst in te bewaren, in weidegebieden om er het hooi voor de winter in op te slaan.

Veranderingen in het agrarisch bodemgebruik voltrokken zich meestal zo geleidelijk, dat ze nauwelijks konden opvallen, maar ze zijn er zeker geweest. De laatste jaren vraagt een rendabele agrarische bedrijfsvoering echter zodanig snelle aanpassingen - zowel t.a.v. de gebouwen als t.a.v. de inrichting en het gebruik van de landerijen - dat deze duidelijk zichtbare gevolgen hebben voor de omgeving. Voor het gebruik van - voortdurend in capaciteit toenemende - machines is het bestaande verkavelingspatroon dikwijls ongeschikt door een teveel aan sloten, greppels of door onregelmatige perceelsvormen. Ook het transport van bedrijfsbehoeften en produkten gebeurt met zwaarder materieel, waarvoor vele bestaande landbouwwegen niet meer geschikt zijn. De oogst van het akkerbouwbedrijf wordt voor een belangrijk deel niet meer in de bedrijfsgebouwen opgeslagen; denk bv. aan de granen die op de akker met een maaidorser worden geoogst: korrel en stro gaan direkt van het land naar de afnemers. Ook het moderne melkveehouderijbedrijf vraagt een geheel ander bouwtype.

De agrarische ondernemer staat voortdurend voor de noodzaak zijn arbeidsproduktiviteit te verhogen, wil zijn inkomen er in vergelijking met dat van andere bevolkingsgroepen niet op achteruitgaan. In het algemeen komt dat er op neer dat hij met dezelfde hoeveelheid arbeid - op de meeste bedrijven is hij immers de eni-

ge arbeidskracht - gebruik makend van nieuwe technische mogelijkheden, de omvang van zijn bedrijf moet vergroten. Zonder deze economische dwang zouden de structurele ontwikkelingen in de landbouw waarschijnlijk veel geleidelijker verlopen. Zo bleekt tijdens een onderzoek onder melkveehouders in Friesland (zie blz. 21 punt 1) in 1971 69% niet van plan te zijn het aantal melkkoeien op hun bedrijf te vergroten. In de verouderde bedrijfsgebouwen was dat ook nauwelijks mogelijk, met nieuwbouw gaan enorme investeringen gepaard waartoe men niet zonder veel aarzeling overgaat. Tijdens een zelfde onderzoek in Overijssel (zie blz. 21 punt 2), ook in 1971 gehouden, bleek dat in deze provincie 57% van de boeren met melkvee niet van plan was het aantal melkkoeien te vergroten. Toch zullen waarschijnlijk velen van hen gedurende de laatste jaren tot uitbreiding zijn overgegaan omdat er voor hen eenvoudig geen andere mogelijkheid was als ze beroep en bedrijf wilden behouden.

De discussies van de laatste tijd over de ontwikkelingen in de landbouw en de gevolgen daarvan voor het landschap, wijzen op een controverse tussen "de landbouw" en degenen die het landschap ter harte gaat. De landbouw - de agrarische bedrijfshoofden, maar ook de ten behoeve van de landbouw werkende diensten en organisaties - wordt er herhaaldelijk op gewezen het landschap geweld te willen aandoen. Van landbouwzijde wordt daartegen ingebracht dat allerlei maatregelen ten behoeve van landschapsbescherming de economisch noodzakelijke ontwikkeling van de agrarische bedrijven kunnen belemmeren.

In dit verband is het van belang hoe de agrarische bedrijfshoofden hun omgeving - in casu het landschap - zelf waarderen. Welnu, daar is weinig of niets over bekend. Er zijn echter wel enkele onderzoekresultaten bekend die daar misschien enig licht op kunnen werpen. Uit diverse recente onderzoeken van de afdeling Structuuronderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut komt naar voren dat het "werken in de buitenlucht en de natuur" een van de belangrijkste voorwaarden is voor het plezier dat de landbouwers in hun werk hebben. Zo bleek uit een reeds eerder aangehaald onderzoek onder 358 melkveehouders in Friesland (zie blz. 21 punt 1) in 1971 door 29% van hen het werken in de buitenlucht als aantrekkelijke kant van hun beroep naar voren te worden gebracht (slechts één andere kant, het zelfstandig ondernemerschap werd door meer boeren genoemd: 63%). Dat het niet alleen om de buitenlucht gaat, maar ook om de natuur om hen heen, kwam dikwijls in de argumentering naar voren. Toekomstige melkveehouders in Friesland, in 1973 gevraagd naar de belangrijkste voorwaarden voor plezier in hun werk (zie blz. 21 punt 3), gaven het werken in de buitenlucht daarbij een hoge plaats. Beide groepen, de melkveehouders zowel als de toekomstige melkveehouders, zouden, wanneer zij een ander beroep zouden moeten kiezen, dit graag uitoefenen in de buitenlucht en de natuur. Zou een verarming van het landschap, van de omgeving waarin ze leven en werken, deze mensen onverschillig laten?

De laatste jaren is er, met name in niet-agrarische kringen, een toenemende belangstelling voor de omgeving, voor het landschap, waar te nemen. Eén van de resultaten daarvan is bv. de aanbidding in februari 1975 aan de Tweede Kamer van de "Nota nationale landschapsparken" en de "Nota relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud". Het ligt niet in de bedoeling om in dit artikel uitputtend in te gaan op de oorzaken van die toenemende belangstelling. De toenemende bevolking en de ruimere manier van bouwen hebben tot gevolg dat de open ruimte schaars wordt. Milieuvraagstukken staan in het middelpunt van de belangstelling. Er wordt gevreesd dat de diversiteit in het landschap door de ontwikkelingen in de landbouw voor een deel verloren zal gaan. Door een hoger inkomen en meer vrije tijd trekken steeds groter worden de aantallen mensen erop uit om zich in de landelijke gebieden te recreëren.

De toenemende belangstelling voor het landschap zal ongetwijfeld invloed hebben op de bestemmingsplannen voor het buitengebied, die de gemeenten volgens artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dienen vast te stellen.

Bij de bestudering van de wijze waarop de landschappelijke waarden, toegekend aan de in het bestemmingsplan buitengebied gelegen gronden, worden beschermd, komen de volgende aspecten aan de orde:

- de bestemmingen, waarin voorschriften t.a.v. het landschap voorkomen (voor zover het gebieden betreft waarin de landbouw wordt beoefend);
- de gebruikte formuleringen;
- de activiteiten van de landbouw, waarop de voorschriften betrekking hebben;
- de vraag in hoeverre deze voorschriften beperkend kunnen zijn voor de landbouw.

## 2. DE BESTEMMINGEN, WAARIN VOORSCHRIFTEN T.A.V. HET LANDSCHAP VOORKOMEN

Ten behoeve van het onderzoek zijn alle bestemmingen, waar agrarisch grondgebruik of agrarische bedrijven voorkomen, in een aantal groepen van overeenkomstige strekking samengevat (zie blz. 21 punt 4). In tabel 2.1 komt naar voren dat het hier gaat om een zevental groepen; in de eerste kolom wordt aangegeven hoeveel gemeenten een - soms meer dan één - bestemming hebben binnen de betreffende groep en in de tweede kolom het aantal onder deze gemeenten dat in die bestemming voorschriften hanteert die op de een of andere manier de bescherming van het landschap of landschappelijke waarden tot doel hebben.

Tabel 2.1 Aantal gemeenten met bestemming(en) in de verschillende bestemmingsgroepen en met voorschriften t.b.v. het landschap

Bestemmingsgroep	Aantal gemeenten met bestemming(en) in de groep	
	in totaal	waarvan met voorschriften t.b.v. landschap
I Agrarisch gebied	28	16
II Agrarisch gebied van landschappelijke waarde	23	21
III Agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde	14	11
IV Natuurgebied	14	14
V Bijzondere agrarische doeleinden	14	6
VI Niet-agrarische bestemming, anders dan natuurgebied, waar de landbouw, voor zover aanwezig, nog mag worden uitgeoefend	12	1
VII Voorlopige agrarische bestemming	7	1

De in de plannen voorkomende bouwpercelen of bouwstroken (aaneengesloten stukken grond, waarop krachtens het plan zelfstandige bebouwing met één gebouw of bij elkaar behorende gebouwen is toegestaan) zijn bij de indeling in bestemmingsgroepen samengevoegd met de bestemming waardoor ze zijn omgeven. Dit is gedaan omdat bij de grondgebonden vormen van agrarische produktie gebouwen en grond niet los van elkaar gezien kunnen worden. Bij de groep "bijzondere agrarische doeleinden" (V) gaat het, behalve in enkele gemeenten waarin gronden voor tuinbouwdoeleinden zijn bestemd, uit-

sluitend om bouwpercelen ten behoeve van vormen van niet-grondgebonden agrarische produktie (o.a. varkens, kippen).

Uit een vergelijking per bestemmingsgroep van de aantallen in de eerste en de tweede kolom blijkt, dat voorschriften ter bescherming van het landschap vooral voorkomen in de bestemmingen "agrarisch gebied van landschappelijke waarde" (II), "agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde" (III) en "natuurgebied" (IV). Echter, in ten minste de helft van de gemeenten met bestemmingen in de groep "agrarisch gebied" (I), komen eveneens op de bescherming van het landschap gerichte voorschriften ten behoeve van deze gebieden voor. Overal waar dergelijke voorschriften voorkomen kunnen ze beperkingen inhouden voor de landbouw.

Er zijn, blijkens tabel 2.1, ook bestemmingen die behoren tot de categorie agrarisch gebied van landschappelijke (II) - of zelfs grote landschappelijke (III) - waarde, waarbij in de voorschriften het woord landschap niet voorkomt. Het is echter mogelijk dat de voorschriften t.a.v. het bouwen en het gebruik van gebouwen en grond zò worden ingericht, dat de bescherming van het landschap als het ware impliciet is gewaarborgd. Daarnaast kunnen B. en W. bij het al of niet verlenen van vrijstellingen ook landschappelijke overwegingen laten gelden, zonder dat dit expliciet in de voorschriften wordt vermeld.

Bij het verlenen of weigeren van vrijstellingen en aanlegvergunningen, of het stellen van voorwaarden, zullen B. en W. de argumentatie, voor zover deze niet is te baseren op de voorschriften, in de toelichting op het plan moeten zoeken. Ten aanzien van de beschrijving van het landschap en de elementen waaraan het zijn waarde ontleent, zijn de toelichtingen op de onderzochte plannen evenwel dikwijls bijzonder vaag. Zo staat bijvoorbeeld in een bepaald plan in de toelichting waar het gaat om de agrarische gebieden van landschappelijke waarde: "Met betrekking tot de waarden van deze gebieden zij hier nog opgemerkt dat deze bestemming niet alleen de aanwezige beplantingen wil beschermen, doch ook dat opbouw en herstel van de waarden hier op zijn plaats zijn". Even verder volgt nog: "De in het gebied van landschappelijke waarde gelegen bouwpercelen zijn niet meer met deze waarden belast, omdat de waarde hier goeddeels wordt gevonden in het gegeven kavelpatroon en de beplantingen". Verder, waar over aanlegvergunningen wordt gesproken: "Ook de beplantingen langs wegen zijn uit een oogpunt van landschapszorg veiliggesteld". Meer staat er over dit onderwerp niet vermeld in de toelichting op dit plan. De elementen waar het hier om draait zijn vermoedelijk de "beplantingen" - al of niet langs wegen - en "het gegeven kavelpatroon". Dergelijke vaagheden geven de agrarische ondernemers die in zo'n gebied moeten leven en werken weinig rechtszekerheid, terwijl ze rechtsongelijkheid tussen collega's in verschillende gemeenten, ja zelfs binnen één gemeente, die onder dezelfde omstandigheden hun beroep uitoefenen, kunnen bevorderen. Aan het onderhavige plan is, mede om deze redenen, door G.S. terecht goedkeuring onthouden. Wanneer een gemeente bepaalde landschappelijke elementen met behulp van

een bestemmingsplan voor het buitengebied wil veiligstellen, mogen de ingezetenen verwachten dat er zo duidelijk mogelijk wordt omschreven om welke elementen het gaat.



### 3. DE GEBRUIKTE FORMULERINGEN

Het onderzoek omvat de bestemmingsplannen voor het buitengebied van 29 gemeenten in 5 provincies. Gezien de diversiteit in beleid zowel als in gebied, alsmede in bureaus waar de plannen zijn ontworpen, zal het geen verwondering wekken dat de gebruikte terminologie niet altijd gelijklopend is. In de voorschriften van deze 29 gemeenten zijn meer dan 40 verschillende formuleringen aangetroffen die op de bescherming van het landschap zijn gericht.

Een ieder die daarnaar gevraagd wordt, zal wel een omschrijving weten te geven van wat hij onder "landschap" verstaat. Maar het zal niet gemakkelijk zijn twee gelijklopende definities te verkrijgen. Dat is, mede gezien het hiervoor besprokene, de kernvraag van de gehele problematiek. Op basis van het begrip "landschap" moeten namelijk veel beslissingen worden genomen die dikwijls van verstrekkende betekenis kunnen zijn voor degene die ermee te maken krijgt.

Een aantal gemeenten geeft in de begripsbepalingen die aan de voorschriften vooraf gaan, een definitie van "landschappelijke waarden". In al deze gevallen luidt die definitie: "de geomorfologische en landschappelijk-esthetische waarden". Dat klinkt indrukwekkend, maar het helpt degene die ermee moet werken niet verder. Met betrekking tot het landschap komen in de onderzochte plannen termen voor als: schaal, karakter of type van het landschap, landschappelijke structuur, landschappelijke belangen, landschappelijke redenen, landschappelijke betekenis, landschapsschoon, landschapsbehoud en landschapsbescherming.

Deze termen zijn dikwijls vervat in bijzonder lange en moeilijk leesbare zinnen. Zo is een bepaalde agrarische activiteit "slechts toelaatbaar indien door die werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan hetzij direkt of indirekt te verwachten gevolgen, de landschappelijke waarden en funkties van de gronden niet worden of kunnen worden aangetast, dan wel de mogelijkheden voor het herstel van die waarden en funkties niet worden of kunnen worden verkleind". Centraal in deze zin staat dus of de landschappelijke waarden en funkties van de betreffende gronden worden of kunnen worden aangetast en of eventueel herstel van die waarden mogelijk is. Op andere plaatsen in de voorschriften van de onderzochte plannen staat bv.:

- geen vrijstelling indien in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke waarden;
- mits het landschap niet onevenredig wordt aangetast;
- voor zover de landschappelijke waarden hierdoor niet dan wel niet in belangrijke mate worden geschaad;
- (nadere eisen) indien dit wenselijk is om landschappelijke redenen;

- mits door de uitvoering niet blijvend en onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de landschappelijke waarden van het gebied.

Uit deze opsomming komt naar voren dat er tussen de verschillende bestemmingsplannen en bestemmingen grote onderlinge verschillen bestaan in omschrijving en daarmee in interpretatiemogelijkheden. Het kan gaan van "wenselijk om landschappelijke redenen" via "landschappelijke waarden worden of kunnen niet worden aangetast" naar "niet onevenredig worden aangetast" of "niet in belangrijke mate worden geschaad". Wanneer er een afweging moet plaatshebben op basis van deze formuleringen, zullen de betrokkenen - in het algemeen B. en W. - in het merendeel van de plannen tevergeefs zoeken naar een toelichting. De rechtszekerheid zou kunnen worden bevorderd en de kans op rechtsongelijkheid verminderd, wanneer in de bestemmingsplannen voor het buitengebied een exact geformuleerd en zo mogelijk uniform begrippenstelsel zou worden gehanteerd.

Een voor de landbouw bijzonder belangrijke regel, welke in de meeste bestemmingsplannen voor het buitengebied wordt aangetroffen, is, dat het verbod van een aantal met name genoemde activiteiten zonder dat daarvoor een aanlegvergunning is verstrekt, "niet geldt voor werken of werkzaamheden ten dienste van de normale voortzetting van een agrarische, bijzonder agrarische of andere bedrijfsuitoefening, alsmede ten dienste van de realisering van ingevolge de bestemming of daarvan te verlenen vrijstelling toegelaten bebouwing". Wie in de toelichting zoekt naar een verklaring van het begrip "normale voortzetting", zal deze in de meeste plannen niet vinden. Wordt daaronder verstaan de dagelijks weerkerende werkzaamheden zoals die op de agrarische bedrijven voorkomen ten tijde van het van kracht worden van het bestemmingsplan? Of worden allerlei structurele verbeteringen in het agrarische bedrijf daar ook toe gerekend? Veel kan daar van afhangen. In de inleiding tot dit artikel is er al op gewezen dat het agrarische bedrijf altijd in ontwikkeling is, zij het de ene keer sneller dan de andere.

Een afzonderlijke groep van voorschriften is die, waarin, ter beoordeling van eventuele gevolgen voor het landschap, adviesinstanties te hulp worden geroepen, bv.:

- gehoord de door G.S. aan te wijzen instanties, deskundig op het gebied van de natuur- en landschapsbescherming en van de landbouw;
- mits uit een advies van Staatsbosbeheer blijkt, dat het bedrijf ter plaatse uit landschappelijke overwegingen aanvaardbaar is;
- mits hiertoe uit landschappelijke overwegingen naar het oordeel van "Het Oversticht" geen bezwaar bestaat.

Het eerstgenoemde is wel zo democratisch, alhoewel in de beide andere gevallen de mogelijkheid om ook andere adviseurs te raadplegen, niet bij voorbaat is uitgesloten. Natuurlijk kunnen ook door gemeenten met een plan waarin het raadplegen van adviseurs niet uitdrukkelijk is voorgeschreven, adviezen worden gevraagd.

#### 4. DE AKTIVITEITEN VAN DE LANDBOUW WAAROP DE VOORSCHRIFTEN BETREKKING HEBBEN

De activiteiten die in het kader van dit artikel worden onderscheiden zijn: nieuwbouw, vernieuwing of verbouwing, grondgebruik en verbetering van de cultuurtechnische produktieomstandigheden. Voor wat de bouwactiviteiten betreft kan onderscheid worden gemaakt tussen bouwen op bouwpercelen of -stroken en gebouwen daarbuiten.

Tabel 4.1 Voorschriften t.b.v. landschapsbescherming bij nieuwbouw op bouwpercelen/stroken

Bestemmingsgroep	Aantal gemeenten met gebied(en) in de groep waarin bouwpercelen/stroken voorkomen	Aantal gemeenten met voorschriften t.b.v. landschapsbescherming bij nieuwbouw op bouwpercelen/stroken			
		totaal bij alle toegepaste nieuwbouw	bij vrijstelling van verbod tot nieuwbouw	bij vrijstelling van maten etc.	
I	28	10	5	6	8
II	20	7	3	5	5
III	9	4	3	2	3
IV	6	-	-	-	-
V	14	5	1	5	4
VI	2	-	-	-	-
VII	1	-	-	-	-

In tabel 4.1 is in de tweede kolom aangegeven in hoeveel van de in het onderzoek betrokken gemeenten in het bestemmingsplan voor het buitengebied voorschriften voorkomen t.a.v. bouwactiviteiten binnen het bouwperceel die landschapsbescherming ten doel hebben. Voor de gehanteerde groepen van bestemmingen zij verwezen naar tabel 2.1. In de eerste kolom van tabel 4.1 zijn gemeenten die wél één of meer bestemmingen in een bepaalde groep hebben, maar waarin géén bouwpercelen worden aangetroffen, buiten beschouwing gelaten. De overige drie kolommen geven aan wanneer in de in de tweede kolom aangegeven gemeenten de bescherming van het landschap in de voorschriften om de hoek komt kijken. Dat kan zijn:

1. bij elke nieuwbouwactiviteit die, afgaande op de voorschriften, zonder vrijstelling is toegestaan;
2. bij nieuwbouwactiviteiten die in eerste instantie niet zijn toegestaan, maar waarvoor een vrijstelling kan worden verkregen;
3. wanneer een vrijstelling wordt verleend om af te wijken van bepaalde in de voorschriften vermelde bouwmaten (hoogte, goothoogte, oppervlakte, volume, etc.) en afstanden (bv. tot de perceelsgrens, tot andere gebouwen of bouwwerken).

Bij nieuwbouw op bouwpercelen of -stroken, gelegen temidden van de bestemmingsgroep "agrarisches gebied" (I), blijkt het in 5 gemeenten mogelijk te zijn, óók al gaat het om handelingen waarvoor géén vrijstelling behoeft te worden verleend, de boer in zijn mogelijkheden te beperken op grond van landschappelijke overwegingen. In al deze gevallen blijkt het te gaan om z.g. "nadere eisen", bv. ten aanzien van de situering en afmetingen van gebouwen, soms ook op het gebied van een aan te brengen beplanting, welke door B. en W. kunnen worden gesteld. Wanneer de boer wil afwijken van de voorschriften en hij vraagt daartoe vrijstelling van B. en W., dan is blijkens de twee rechter kolommen in tabel 2 het aantal gemeenten waarin hij op voorschriften kan stuiten die gericht zijn op landschapsbescherming, wat groter. De vrijstellingen kunnen bijvoorbeeld een toestemming inhouden om een tweede bedrijfswoning op te richten, maar ook om hoger te bouwen dan zonder vrijstelling is toegestaan.

Let wel: het gaat hier in dit artikel uitsluitend om regels ter bescherming van het landschap. Op allerlei andere gronden zijn dikwijls bovendien beperkingen t.a.v. het bouwen mogelijk, zoals agrarische-, natuurwetenschappelijke- en historische waarden; verkeers- en milieuhygiënische belangen en de bevordering van een stedenbouwkundige eenheid.

Ten aanzien van nieuwbouw op bouwpercelen welke zijn gelegen in andere bestemmingsgroepen dan het agrarische gebied, gelden dikwijls dezelfde voorschriften. Soms worden er echter, bijvoorbeeld ten aanzien van bouwpercelen die liggen in agrarisch gebied van (grote) landschappelijke waarde, nieuwe elementen aangevoerd waarop nadere eisen betrekking kunnen hebben (o.a. de uiterlijke verschijningsvorm of vormgeving, de begrenzing en de afwerking van het terrein).

De bestemmingsgroep V (bijzondere agrarische doeleinden) bestaat hoofdzakelijk uit bouwpercelen, o.a. ten behoeve van de niet-grondgebonden vormen van landbouw: varkensmesterijen, kuienmesterijen e.d.

Met betrekking tot vernieuwing, verbouwing of uitbreiding van bestaande agrarische bedrijfsgebouwen komen slechts in enkele bestemmingsplannen voor het buitengebied voorschriften voor, die gebaseerd zijn op de bescherming van het landschap. Deze voorschriften hebben voornamelijk betrekking op het handhaven van de uiterlijke verschijningsvorm of het voorkomen van een verslechterring van de uiterlijke verschijningsvorm.

De bestemmingsplannen voor het buitengebied zijn er in het algemeen op gericht om bebouwing buiten de daarvoor bestemde bouwpercelen of -stroken te weren. Dat wil echter niet zeggen dat buiten de bouwpercelen elke bouwactiviteit onmogelijk is. In de eerste plaats is het in vele gemeenten mogelijk bouwwerken van geringe omvang, geen gebouw zijnde, zoals erfscheidingen, zonder vrijstelling te plaatsen. Voorts mogen in een aantal gemeentengebouwen van lichte konstruktie, zoals zomermelkstallen, buiten de

bouwpercelen worden opgericht. In de tweede plaats wordt in de meeste plannen de mogelijkheid opengelaten om voor verschillende bouwactiviteiten buiten de bouwpercelen een vrijstelling van B. en W. te vragen.

Tabel 4.2 verschaft gegevens over het aantal onderzochte gemeenten met voorschriften t.a.v. landschapsbescherming bij nieuwbouw buiten de bouwpercelen of -stroken. De aantallen geven aan:

- in hoeveel gemeenten er, in het geval dat nieuwbouwactiviteiten zonder vrijstelling mogelijk zijn, voorschriften t.a.v. landschapsbescherming in acht genomen moeten worden (kolom 3); het gaat in deze kolom uitsluitend om z.g. "nadere eisen";
- in hoeveel gemeenten er, in het geval dat een vrijstelling verleend kan worden voor nieuwbouwactiviteiten waarbij de in de voorschriften aangegeven maten niet worden overschreden, voorschriften t.a.v. landschapsbescherming gelden (kolom 4);
- in hoeveel gemeenten er, in het geval dat een vrijstelling verleend kan worden om af te wijken van bepaalde maten (of nieuwbouw nu zonder of met vrijstelling plaatsheeft maakt in dit geval niets uit), voorschriften t.a.v. landschapsbescherming van kracht zijn (kolom 5).

Tabel 4.2 Voorschriften t.b.v. landschapsbescherming bij nieuwbouw buiten bouwpercelen/stroken

Bestem- mings- groep	Aantal ge- meenten met bestem- ming(en) in de groep	Aantal gemeenten met voorschriften t.b.v. land- schapsbescherming bij nieuwbouw buiten bouw- percelen/stroken			
		totaal	bij nieuwbouw zonder vrij- stelling	bij vrij- stelling van verbod tot nieuwbouw	bij vrij- stelling van maten etc.
I	28	10	3	9	7
II	23	12	2	11	5
III	14	7	1	7	2
IV	14	5	1	5	-
V	14	1	1	-	-
VI	12	-	-	-	-
VII	7	-	-	-	-

De verschillende hier opgenoemde mogelijkheden kunnen in één gemeente in één bestemmingsgroep naast elkaar bestaan. In enkele gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied wordt voorts nog de mogelijkheid geopend om op andere manieren te komen tot het oprichten van agrarische of bijzondere agrarische bedrijfsgebouwen en -woningen, bv. door planuitwerking of planwijziging. Deze gevallen zijn niet in tabel 4.2 opgenomen.

Uit een vergelijking tussen de aantallen in tabel 4.1 en ta-

bel 4.2 blijkt, dat er ten aanzien van het bouwen buiten de bouwpercelen (tabel 4.2) meer gemeenten voorschriften op het gebied van landschapsbescherming in de bestemmingsplannen voor het buitengebied hebben opgenomen dan voor het bouwen binnen de bouwpercelen. Dat geldt vooral ten aanzien van het bouwen in agrarische gebieden van landschappelijke waarde (II) en van grote landschappelijke waarde (III).

Alhoewel een boer die wil gaan bouwen in vele gemeenten op de een of andere manier in aanraking kan komen met voorschriften ter bescherming van het landschap, loopt hij die kans nog het meest, wanneer hij verbetering wil brengen in de cultuurtechnische produktieomstandigheden van zijn bedrijf. In hoeveel gemeenten, bij welke bestemmingen en bij welke activiteiten hij daarop kan stuiten, blijkt uit tabel 4.3. De voorschriften waarom het hier gaat, zijn de voorschriften met betrekking tot de aanlegvergunningen. Zonder zo'n vergunning van B. en W. zijn deze activiteiten verboden; bij het verlenen van deze vergunningen kunnen B. en W. velerlei voorwaarden stellen, o.a. op het gebied van landschapsbescherming. Echter, en dat is van zeer veel belang voor de landbouw, in de meeste bestemmingsplannen voor het buitengebied is de regel opgenomen dat geen aanlegvergunning nodig is voor werken of werkzaamheden binnen het kader van het normale onderhoud en voortzetting van de bestaande bodemexploitatie. Er is in dit artikel reeds eerder op gewezen dat er veel kan afhangen van de interpretatie van deze regel, met name wat betreft het begrip "normale".

Voor een goede beoordeling van tabel 4.3 waarin de resultaten van het onderzoek, voor wat betreft de aanlegvergunningen, zijn gegroepeerd, is het gewenst de aantallen in de verschillende kolommen telkens in verband te brengen met het aantal in de onderste regel. Het aantal gemeenten met een bestemming in een bepaalde groep kan van groep tot groep verschillen. De bestemmingsgroepen zijn weer op dezelfde manier genummerd als in de vorige tabellen. Bestemmingsgroep V (bijzondere agrarische doeleinden) ontbreekt in de tabel, omdat bij deze groep in geen der onderzochte plannen voorschriften ter bescherming van landschappelijke waarden zijn opgenomen voor het verkrijgen van een aanlegvergunning. Mede ter bescherming van het landschap wordt dikwijls een stelsel van aanlegvergunningen gehanteerd in de gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied. Uit tabel 4.3 komt naar voren dat in het agrarisch gebied (bestemmingsgroep I) duidelijk minder frequent van dit middel gebruik wordt gemaakt dan in de andere gebieden. Een nuanceverschil, dat niet in tabel 4.3 is weergegeven, is, dat in de bestemmingsgroep natuurgebied (IV), in het algemeen ten aanzien van alle onderscheiden werken en werkzaamheden, telkens in bijna de helft van de betrokken gemeenten B. en W. geen aanlegvergunning kunnen afgeven dan nadat er een verklaring van geen bezwaar van G.S. is ontvangen, terwijl dit in de andere bestemmingsgroepen in veel geringere mate voorkomt.

Vooraf voor het vellen, rooien of beschadigen van gewassen of

**Tabel 4.3 Voorschriften t.b.v. landschapsbescherming bij verbetering van de cultuurtechnische productieomstandigheden**

Werken en werkzaamheden, waarvoor een aanlegvergunning nodig is ter bescherming van het landschap	Aantal gemeenten, welke aanlegvergunning vereisen, in de bestemmingsgroep:					
	I	II	III	IV	VI	VII
Graven van greppels en/of sloten	-	7	1	5	-	-
Dempen van greppels en/of sloten	1	6	2	7	-	-
Wijziging waterhuishouding en/of (grond)waterstand 1)	1	13	11	13	-	-
Egaliseren	3	14	5	10	-	1
Ophogen of aanvullen van grond	4	16	11	12	-	1
Afgraven of verlagen van grond	4	16	11	11	-	1
Vellen, rooien of beschadigen van gewassen of houtopstand	4	20	10	13	-	1
Planten of aanbrengen van gewassen of houtopstand	1	10	6	9	-	-
Ontginning	3	15	11	12	-	-
Aanleg van paden en wegen	3	14	6	12	-	1
Aanbrengen van verhardingen	3	15	8	11	1	1
Aanleg van opslag- en stortplaatsen voor agrarische produkten	2	7	5	6	-	1
Aanbrengen en/of ingraven van leidingen	3	9	9	11	-	1
<b>Totaal aantal gemeenten met bestemming(en) in de groep</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>7</b>

- 1) Dikwijls geformuleerd als: Het uitvoeren van werken of werkzaamheden die een (blijvende) wijziging van de waterhuishouding of (grond)waterstand beogen of als gevolg hebben.

houtopstand is dikwijls een aanlegvergunning nodig, maar ook voor egaliseren, ophogen of afgraven. Wijziging van de (grond)waterstand, een activiteit die de laatste tijd - vooral in veenweidegebieden - in agrarische kringen veel belangstelling krijgt, wordt vooral in gebieden van (grote) landschappelijke waarde (II en III) en natuurgebieden (IV) aan toetsing van het bestuur onderworpen. Tenslotte zijn er dikwijls aanlegvergunningen nodig voor het aanleggen van paden en wegen en het aanbrengen van verhardingen; werken die juist voor de moderne landbouw een levenszaak zijn.

Voor wat betreft het agrarisch gebruik van de grond, blijken slechts in enkele gemeenten voorschriften in de bestemmingsplannen voor te komen die daar mede op basis van landschappelijke overwegingen beperkingen aan stellen. In enkele agrarische gebieden

van landschappelijke of grote landschappelijke waarde is het niet toegestaan grasland in bouwland om te zetten of omgekeerd, of om grasland te scheuren en opnieuw in te zaaien. Soms, ook in natuurgebied, is opslag van organische mest, het gebruik van anorganische meststoffen, het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen of onkruidbestrijdingsmiddelen niet toegestaan.



## 5. IN HOEVERRE KUNNEN DE VOORSCHRIFTEN BEPERKEND ZIJN VOOR DE LANDBOUW IN ZIJN ONTWIKKELING?

Wil de inkomensontwikkeling in de landbouw niet (verder) achterop raken bij die in andere bedrijfstakken, dan is het noodzakelijk dat ook in de agrarische bedrijfstak de arbeidsproductiviteit verder wordt verhoogd. Door verbetering van de produktietechnieken kan de produktie per arbeidskracht in de landbouw nog be-  
duidend toenemen. Door allerlei cultuurtechnische werken bijvoor-  
beeld kan de bereikbaarheid, de bewerkbaarheid en het opbrengend  
vermogen van de grond dikwijls aanzienlijk worden verbeterd. Ook  
binnen de bedrijfsgebouwen zijn er vele technische mogelijkheden  
om de arbeidsproductiviteit te vergroten, al zullen de bestaande  
bedrijfsgebouwen daarvoor dikwijls minder geschikt zijn. Toepas-  
sing van deze mogelijkheden zal te zamen met de hierdoor gesti-  
muleerde bedrijfsvergroting, van invloed zijn op de uiterlijke  
verschijningsvorm van de landbouw.

Als voorbeeld moge dienen het moderne melkveehouderijbedrijf,  
omdat het een grondgebonden bedrijf is en omdat de melkveehoude-  
rij de belangrijkste produktietak is in die gebieden waar land-  
schapsbescherming urgent wordt geacht. In het moderne melkveehou-  
derijbedrijf nemen de bedrijfsgebouwen in verschillende opzichten  
een centrale plaats in. In de oude bedrijfsgebouwen wordt het  
steeds minder goed mogelijk de groeiende veestapels te stallen.  
Bovendien vraagt een efficiënte bedrijfsvoering een ander stal-  
type. De ligboxenstal voorziet in dit opzicht in een behoefte. Bij  
het oude staltype stond de koe en liep de mens, in de ligboxen-  
stal staat de mens en loopt de koe: naar het voer en naar de  
plaats waar zij gemolken wordt. De melk wordt meestal in een diep-  
koeltank opgeslagen en niet meer tweemaal per dag opgehaald. De  
laatste jaren is het aantal ligboxenstallen dan ook zeer sterk  
toegenomen. Aangezien verbouwing van oude bedrijfsgebouwen tot  
een moderne ligboxenstal dikwijls onmogelijk is, gaat deze ont-  
wikkeling meestal gepaard met de bouw van een nieuwe stal. Het  
oude bedrijfsgebouw wordt gewoonlijk niet afgebroken, maar ge-  
bruikt voor de stalling van het jongvee, voor machineberging, etc.

Het oprichten van een nieuwe stal op het bouwperceel kan pro-  
blemen geven die samenhangen met de voorschriften van het be-  
stemmingsplan voor het buitengebied en/of de interpretatie daar-  
van door B. en W. Op grond van overwegingen die de bescherming van  
het landschap beogen kunnen de laatsten in een aantal gemeenten  
nadere eisen stellen die de uitvoering onmogelijk en onnodig duur  
maken. Wanneer een nieuwe stal, gezien zijn afmetingen en de si-  
tuering van de bestaande gebouwen, niet binnen de grenzen van het  
bouwperceel (of de voorgeschreven afstand tot de perceelsgrens)  
kan worden gerealiseerd, zal er misschien een vrijstelling moeten  
worden gevraagd. Op grond van landschappelijke overwegingen kun-  
nen er dan soms voorwaarden worden gesteld die een zelfde gevolg  
hebben.

Ontwikkelingen op het gebied van de bewaring en toevoer van ruwvoeder (hooi, voordroogkuil, snijmaïs) kunnen een toenemende behoefte doen ontstaan aan silo's die in hoogte de toegestane afmetingen te boven gaan; eventuele vrijstellingen worden veelal weer voorzien van voorwaarden.

Het komt voor dat de bedrijfsgebouwen in de bebouwde kom liggen, met slechts een gering deel van de bedrijfsoppervlakte er direkt omheen. Een boer die in een dergelijke situatie verkeert, zal, wanneer hij tot nieuwbouw wil overgaan, zijn gebouwen dichterbij het land willen hebben. Een modern melkveehouderijbedrijf, waarbij het vee ook in de zomer in de bedrijfsgebouwen kan worden gemolken, heeft de beste resultaten als ten minste twee derde van de landerijen om de gebouwen heenligt. Er kan dus behoefte zijn aan vestigingsmogelijkheden buiten de bouwpercelen of -stroken. Die zijn er dikwijls wel, maar dan via een vrijstelling of zelfs een planwijziging of nadere uitwerking, waarbij ter bescherming van het landschap kostenverhogende voorwaarden kunnen worden gesteld.

De percelen weiland zijn dikwijls te klein en te onregelmatig van vorm om er efficiënt met het moderne materieel op te kunnen werken. Perceelsvergroting kan worden bereikt door het dempen van sloten, in sommige gevallen eveneens door het opruimen van houtwallen. Voor deze activiteiten moet dikwijls een aanlegvergunning worden aangevraagd.

Gelukkig wordt voor het aanvragen van een aanlegvergunning in vele plannen een uitzondering gemaakt voor "werken of werkzaamheden noodzakelijk voor of indien deze betreffen de normale werkzaamheden ten behoeve van een agrarische bedrijfsvoering". De vraag waar het hier om draait, is, of de geschetste werken of werkzaamheden behoren tot de "normale". Voor wie de noodzakelijke structurele veranderingen in de agrarische sector en de daarmee samenhangende gevolgen voor de bedrijfsvoering en bedrijfsstructuur normaal noemt, levert de beantwoording van deze vraag geen problemen op. In dit opzicht is het van belang om te wijzen op wat Vroom (zie blz. 21 punt 5) zegt ten aanzien van problemen die samenhangen met de bescherming van het landschap, nl.: "Het behoud van de verschijningsvorm van een landschap betekent zoals gezegd, het vastleggen, fixeren van de interrelatie tussen tal van economische, ecologische, cultureel bepaalde en andere factoren in een bepaald ontwikkelingsstadium". En verder in zijn artikel, waarin hij zegt dat het landschap voortdurend aan veranderingen onderhevig is geweest, vooral door ingrepen door mensen: "In veel gevallen is verandering, geleidelijk of sprongsgewijs, zelfs een voorwaarde voor het behoud van kwaliteit geweest".

De noodzaak tot bedrijfsvergroting in een land waar de oppervlakte cultuurgrond slechts beperkt is, heeft tot gevolg, dat er wegen gezocht worden om het gebruik van het grasland verder te intensiveren. Verlaging van het waterpeil kan in sommige gebieden een middel zijn om dit doel te bereiken. Behoort dit tot de nor-

male werkzaamheden ten behoeve van een agrarische bedrijfsvoering? En de aanleg of verharding van wegen, noodzakelijk gemaakt door de aanvoer van kunstmest in bulkauto's en de afvoer van melk in tankauto's? Blijkt een aanlegvergunning vereist te zijn, dan kan er een serie nieuwe vragen opdoemen: worden landschappelijke waarden van de gronden "aangetast", worden de landschappelijke waarden "onevenredig aangetast", wordt er al of niet "in ernstige mate afbreuk gedaan" aan landschappelijke waarden?

De gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied hebben onmiskenbaar hun verdiensten voor de landbouw. Hoe belangrijk is het niet voor de agrarische bedrijfstak dat allerlei ongewenste bebouwing uit het landelijke gebied (lees: uit de agrarische bedrijven) wordt geweerd! Aan de andere kant echter bieden ze een arsenaal van mogelijkheden om ten gerieve van andere belangen de landbouw in zijn noodzakelijke ontwikkeling te belemmeren, op grond van allerlei redenen. In dit artikel is immers alléén ingegaan op beperkingen die hun oorzaak hebben in de zorg voor het landschap.

Deze beperkingen kunnen gaan van een beperkte verhoging van de kosten tot het onmogelijk maken van een verantwoorde bedrijfsvoering. Zolang de voorschriften zoveel verschillende interpretaties toelaten, zolang de toelichtingen niet aan duidelijkheid winnen, past de gemeentelijke en provinciale autoriteiten een grote mate van bescheidenheid bij het hanteren van afwijzingen of voorwaarden ter bevordering van de rechtszekerheid en ter voorkoming van rechtsongelijkheid. Een betere en meer uniforme opbouw van het begrippenstelsel hangt daar direkt mee samen.

Wanneer de landbouw wordt belemmerd de noodzakelijke ontwikkelingen bij te houden, kunnen allerlei nevenverschijnselen optreden die minstens zoveel ongewenste gevolgen kunnen hebben voor het behoud van landschappelijke waarden als een economisch gezonde bedrijfsvoering. Verpaupering van de landbouw kan leiden tot verpaupering van het landschap.

Tenslotte nog dit: in de onderzochte 29 gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied werd ongeveer een derde van de oppervlakte cultuurgrond aangetroffen in de bestemmingen "agrarisch gebied van landschappelijke waarde" en "agrarisch gebied van grote landschappelijke waarde", terwijl ook in andere bestemmingsgroepen dikwijls voorschriften werden aangetroffen die de bescherming van het landschap beogen. De voorgestelde nationale landschapsparken, waarover zoveel wordt gepraat en geschreven, beslaan slechts een fractie van de oppervlakte in agrarisch gebruik zijnde gronden, waarvoor door middel van gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied allerlei landschapsbeschermende voorschriften geleidelijk en onopvallend worden ingevoerd.

Een aantal van de onderzochte plannen is nog niet goedgekeurd door G.S. Het is uiteraard mogelijk dat een deel van de naar voren gebrachte bezwaren nog kan vervallen voordat de plannen een definitief karakter hebben.

## LITERATUUR

- 1) K.M. Dekker: "Friese veehouders en hun houding tegenover beroepsverandering". Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag 1973.
- 2) Ir. P. van der Linden: "Landbouwbedrijven nu en straks. Plannen en gedachten van de landbouwers in Salland en Twente over de grootte van hun bedrijf". Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag 1973.
- 3) Ir. K.M. Dekker: "Friese boeren van de toekomst", Deel 1: De opvolgers over het boerenberoep. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag 1974.
- 4) Ir. J.G.M. Helder: "Benaming en inhoud van bestemmingen buitengebied". Stedebouw en Volkshuisvesting, mei 1975, blz. 192 e.v.
- 5) Prof.Ir. M.J. Vroom: "De waardering van het landschap". Stedebouw en Volkshuisvesting, april 1974, blz. 143 e.v.