



ALTERRA

WAGENINGEN UR

Verstening en verglazing in vijf landelijke gebieden

Omvang, Oorzaken en Oordelen

T.J.A. Gies
L.M.G. Groenemeijer
R. Hoogduijn
H. Agricola
I. Salverda
W.J.H. Meulenkamp
H.S.D. Naeff



Alterra-rapport 1588, ISSN 1566-7197

“ abf RESEARCH



Verstening en verglazing in vijf landelijke gebieden

Verstening en verglazing in vijf landelijke gebieden

Omvang, Oorzaken en Oordelen

T.J.A. Gies
L.M.G. Groenemeijer *
R. Hoogduijn *
H. Agricola
I. Salverda
W.J.H. Meulenkamp
H.S.D. Naeff

* ABF Research

Alterra-rapport 1588

Alterra, Wageningen, 2007

REFERAAT

Gies, T.J.A., L.M.G. Groenemeijer, R. Hoogduijn, H. Agricola, I. Salverda, W.J.H. Meulenkamp, H.S.D Naeff, 2007. *Verstening en verglazing in vijf landelijke gebieden: Omvang, Oorzaken en Oordelen* Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1588. 70 blz.; 16 fig.; 15 tab.; 7 ref.

Op verzoek van het ministerie van VROM heeft Alterra in samenwerking met ABF Research BV een analyse gemaakt van de processen die ten grondslag liggen aan verstening en verglazing in het landelijk gebied. Daartoe zijn de ontwikkelingen in een vijftal regio's in de periode 1996-2002 nader bestudeerd en besproken in rondetafelbijeenkomsten. Onderzocht is in hoeverre in eerder onderzoek gemaakte schattingen van verstening en verglazing op nationaal en provinciaal niveau bij nader inzoomen correct blijken, welke veranderingen er qua wonen en werken optreden in het gebruik van het landelijk gebied, welk beleid er door rijk, provincies en gemeenten ten aanzien van de beschouwde gebieden in de onderzochte periode van toepassing was, in hoeverre ruimtelijke kwaliteit in besluitvormingsprocessen en beleidsdocumenten aan de orde is geweest en hoe lokaal de transformatieprocessen in het landelijk gebied beoordeeld worden.

Trefwoorden: Verstening, verglazing, landelijk gebied, monitoring Nota Ruimte, wonen, werken, ruimtelijke kwaliteit functieverandering.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl. Een gedrukte versie van dit rapport, evenals van alle andere Alterra-rapporten, kunt u verkrijgen bij Uitgeverij Cereales te Wageningen (0317 46 66 66). Voor informatie over voorwaarden, prijzen en snelste bestelwijze zie www.boomblad.nl/rapportenservice.

© 2007 Alterra
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding en doel	7
1.2	Gehanteerde begrippen	8
1.3	Keuze studiegebieden	8
1.4	Rapportage	9
2	Verstening en verglazing gemeten	11
2.1	Begrenzing landelijk gebied	11
2.2	Methodiek	13
2.3	Nationale resultaten	14
2.4	Regionale differentiatie	15
3	Vijf studiegebieden	16
3.1	Topografie, landschap en grondgebruik	16
3.2	Bevolking	17
3.3	Economische ontwikkeling	19
3.4	Landbouw	19
4	Ruimtelijk beleid in de vijf studiegebieden	23
4.1	Nationaal ruimtelijk beleid	23
4.1.1	Vijf studiegebieden in VINEX en VINAC	24
4.2	Provinciaal beleid	25
4.2.1	Streekplan Noord-Holland Noord 1994	25
4.2.2	Streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987 en Streekplan Gooi en Vechtstreek 1998	25
4.2.3	Streekplan Noord-Brabant 1992	26
4.2.4	Streekplan Gelderland 1996	27
4.3	Gemeentelijk beleid	28
5	Verstening en verglazing in de vijf studiegebieden	31
5.1	Afbakening landelijk gebied	31
5.2	Versteendheid, verstening en verglazing	34
5.3	Functies en functieverandering in het landelijk gebied	37
5.3.1	Wonen	37
5.3.2	Werken	39
5.4	Mogelijke oorzaken verstening	43

6	Rondetafelbijeenkomsten	47
6.1	Ontwikkelingen en actoren	47
6.1.1	Landbouw	47
6.1.2	Niet-agrarische activiteiten	48
6.1.3	Wonen	49
6.2	Ruimtelijk beleid	50
6.2.1	Ruimtelijke ordening	50
6.2.2	Ruimtelijke kwaliteit	52
6.3	Probleem of geen probleem	53
7	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	57
7.1	Omvang	58
7.2	Oorzaken	59
7.3	Oordelen	62
7.4	Aanbevelingen	63
	Literatuur	67
	Bijlage 1 Deelnemerslijst rondetafelbijeenkomsten	69

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Onder de noemer 'Mooi Nederland' is het tegengaan van verrommeling van het landschap tot beleidsprioriteit van het kabinet Balkenende-IV verheven. Wie het buitengebied intrekt, zo is de argumentatie, ziet een steeds voller land waarvan de horizon steeds vaker achter bebouwing en kassen verdwijnt. Onderzoek¹ van Alterra en ABF Research naar verstening en verglazing in het buitengebied bevestigt deze bevinding in zijn algemeenheid, maar signaleert ook dat er aanzienlijke regionale verschillen bestaan in de mate van verstening en verglazing. Sommige gebieden in Nederland kennen zelfs ontstening.

Genoemd onderzoek heeft betrekking op de periode van 1996 tot 2002, een periode waarin het ruimtelijk ordeningsbeleid bekend staat als restrictief ten aanzien van ontwikkelingen in het landelijk gebied. Met de Nota Ruimte (2006) is ondertussen een meer decentrale sturingsfilosofie geïntroduceerd, die stevig verankerd wordt in de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening die naar verwachting in 2008 van kracht wordt.

In het kader van het evaluatieprogramma van de Nota Ruimte, dat het Ministerie van VROM gezamenlijk met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten uitvoert, is er vraag naar meer inzicht in de processen die ten grondslag liggen aan verstening en verglazing in het landelijk gebied. Daartoe zijn in dit vervolgonderzoek op basis van het eerder verzamelde materiaal de ontwikkelingen in een vijftal regio's in de periode 1996-2002 nader bestudeerd en besproken in rondetafelbijeenkomsten. Onderzocht is:

- in hoeverre de in het eerdere onderzoek gemaakte schattingen van verstening en verglazing op nationaal en provinciaal niveau bij nader inzoomen correct blijken;
- welke veranderingen er qua wonen en werken optreden in het gebruik van het landelijk gebied;
- welk beleid er door rijk, provincies en gemeenten ten aanzien van de beschouwde gebieden in de onderzochte periode van toepassing was;
- in hoeverre ruimtelijke kwaliteit in besluitvormingsprocessen en beleidsdocumenten aan de orde is geweest;
- en ten slotte hoe lokaal de transformatieprocessen in het landelijk gebied beoordeeld worden.

¹ Gies, T.J.A., e.a. - Verstening en functieverandering in het landelijk gebied, Alterra/ABF Research, rapport 1202, Wageningen, 2005 in opdracht van het Ministerie van VROM.

1.2 Gehanteerde begrippen

Deze studie, als ook de studie uit 2005, richt zich uitdrukkelijk op het *landelijk gebied*. Daaronder wordt verstaan het gebied dat uitsluitend verspreide bebouwing kent zoals boerderijen, lintbebouwing, gehuchten, zorginstellingen, kleine bedrijven en kassen. ‘Reguliere’ uitbreidingen van het stedelijk gebied, zoals de VINEX-wijken of kleinere uitbreidingswijken van dorpen en steden zijn nadrukkelijk geen onderwerp van studie. Het landelijk gebied in deze studie vormt daarmee de contramal van het stedelijk gebied.

Onder *verstening* wordt hier verstaan het visueel waarneembare proces waarbij open ruimte (natuur, landbouw, water of combinaties daarvan) wordt getransformeerd naar bebouwing en/of verharding². *Verglazing* is het visueel waarneembare proces waarbij open ruimte (natuur, landbouw, water of combinaties daarvan) wordt getransformeerd naar glasopstanden.

1.3 Keuze studiegebieden



Figuur 1.1. Ligging casestudiegebieden.

² Verharding en kleine objecten zoals zendmasten zijn niet als verstening meegenomen in de studie van 2005 en dit onderzoek. De prioriteit van de beleidsdoelstellingen van VROM ligt bij bebouwing én functieverandering.

De vijf studiegebieden zijn niet alleen gekozen op basis van uiteenlopend verstenings- en verglazingstempo, maar ook op basis van verschillen qua landschapstype en spreiding over diverse provincies. Voorts verschillen de gebieden qua locatie ten opzichte van verstedelijkte gebieden en behoort één van de gebieden tot een rijksbufferzone. Met de keuze van de vijf gebieden wordt getracht tegemoet te komen aan de wens van opdrachtgever om een beeld te krijgen van de omvang, oorzaken en oordelen van de verstening en verglazing in het landelijk gebied dat representatief is voor Nederland.

Er zijn twee gebieden gekozen waar een sterke vorm van verstening/verglazing is geconstateerd, *Oostelijk West-Friesland* en *Tielerwaard, Bommelerwaard en Land van Altena.*, een gebied met ontstening, *Brummen-Bronckhorst e.o.*, een gebied waar restrictief beleid geldt, de *rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek* en ten slotte een gebied met gematigde verstening, *Brabantse Wal*. De gebieden zijn samengesteld uit twee of meerdere gemeenten, met uitzondering van Amstelland-Vechtstreek waarvoor de begrenzing van de rijksbufferzone is genomen.

Ten behoeve van de leesbaarheid wordt het studiegebied Tielerwaard, Bommelerwaard en Land van Altena hier verder aangeduid als Bommelerwaard e.o. en het studiegebied Oostelijk West-Friesland wordt hierna verder aangeduid als West-Friesland. In Tabel 1.1 staan de gemeenten vermeld die binnen de studiegebieden zijn gelegen.

Tabel 1.1. Overzicht gemeenten (per 1 januari 2005) per studiegebied.

West-Friesland	Amstelland-Vechtstreek*	Bommelerwaard e.o.	Brummen-Bronckhorst	Brabantse Wal
Andijk	Diemen	Aalburg (NBr)	Bronckhorst	Bergen op Zoom
Drechterland	Muiden	Woudrichem (NBr)	Brummen	Woensdrecht
Enkhuizen	Naarden	Neerijnen	Doesburg	
Stedebroec	Ouder-Amstel	Maasdriel	Rheden	
Wervershoof	Naarden	Zaltbommel	Zutphen	

* *Liggen voor een substantieel deel in de rijksbufferzone.*

1.4 Rapportage

De onderzoeksrapportage bestaat uit vijf achtergrondrapporten en deze hoofd-rapportage. In de achtergrondrapporten wordt per studiegebied uitgebreid verslag gedaan van de analyse, het veldwerk, de interviews en de rondetafelbijeenkomsten. In dit hoofd-rapport worden de resultaten samengevat en vergeleken en worden conclusies en aanbevelingen gedaan.

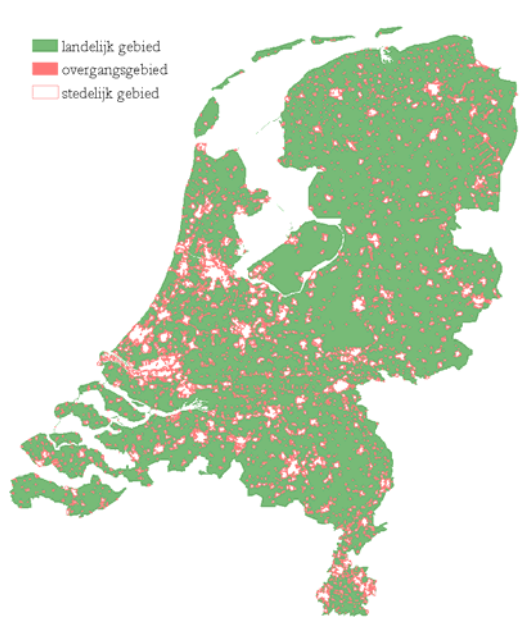
In hoofdstuk 2 van dit hoofdrapport wordt de, bij het meten van verstening en verglazing, gehanteerde methode toegelicht en worden de resultaten van de eerdere studie samengevat. In hoofdstuk 3 worden de vijf studiegebieden beschreven. In hoofdstuk 4 komt het beleid op nationaal, provinciaal en lokaal niveau aan de orde. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de kwantitatieve analyse van de studiegebieden gepresenteerd. In hoofdstuk 6 komen de resultaten van de rondetafelbijeenkomsten aan de orde en in hoofdstuk 7 wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2 Verstening en verglazing gemeten

2.1 Begrenzing landelijk gebied

Het landelijk gebied in deze studies is gedefinieerd als de contramale van het stedelijk gebied, anno 2002. Dit peiljaar is gehanteerd vanwege de beschikbaarheid van het benodigde kaartmateriaal. In de nationale studie is het stedelijk gebied geoperationaliseerd met behulp van de Begrenzing Bebouwd Gebied³, peiljaar 2000, aangevuld met de begrenzing van de VINEX-wijken voor zover bekend uit een door het Ministerie van VROM aangeleverd bestand.

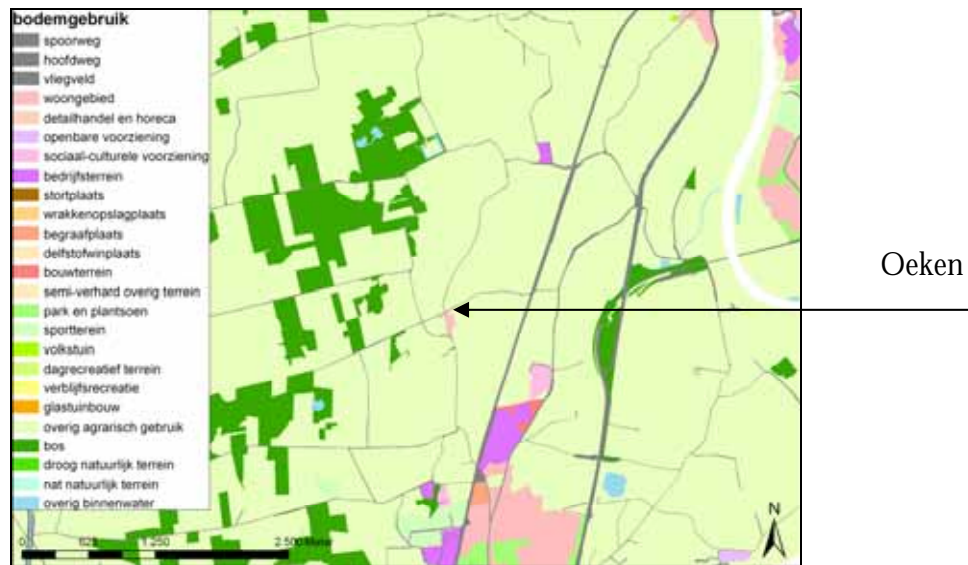
Door de VINEX-wijken toe te voegen aan het stedelijk gebied wordt voorkomen dat bebouwing die in deze wijken in de periode 2000-2002 gerealiseerd is als verstening van het landelijk gebied wordt gekarakteriseerd. VROM beschikt helaas niet over een digitaal bestand met de uitbreidingswijken van kleinere steden en dorpen. Dit is aanleiding geweest om een zone van 100 meter rondom het bebouwd gebied te trekken en dit als een apart gebied, *overgangsgebied*, te beschouwen. Nederland beslaat in totaal, exclusief de grote wateren, een oppervlak van 3.5 mln ha. Daarvan is volgens de hierboven beschreven systematiek 11% stedelijk gebied, 5% overgangsgebied en 84% landelijk gebied.



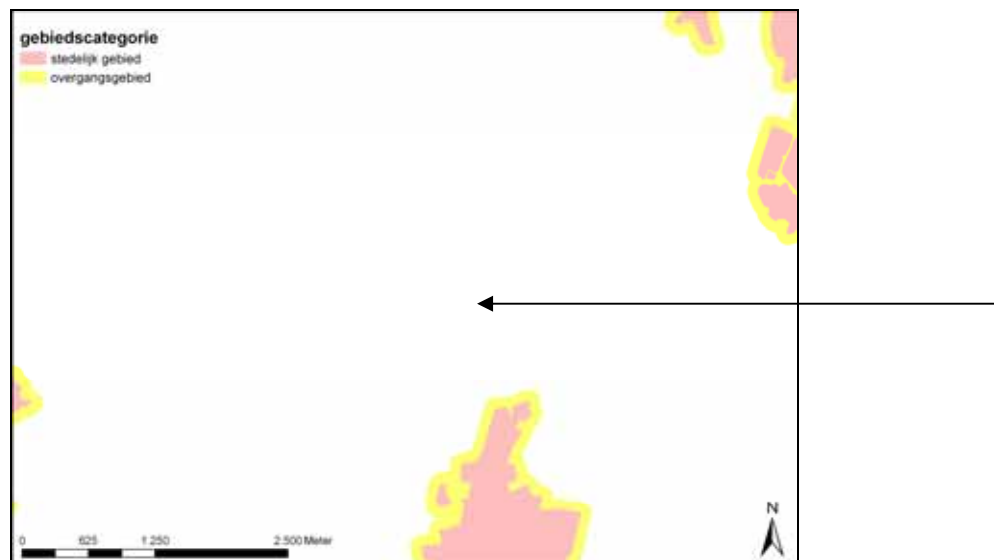
Figuur 2.1. Nederland naar de drie gehanteerde gebiedscategorieën.

³ Odijk, M. e.a. - Begrenzing Bebouwd Gebied 2000, VROM 2004. Deze begrenzing met peiljaar 2000 is door VROM vastgesteld in het kader van de doelstelling uit de Nota Ruimte om 40% van het uitbreidingsprogramma van arbeidsplaatsen en woningen in bestaand bebouwd gebied te realiseren.

De Begrenzing Bebouwd Gebied 2000 wordt door VROM vastgesteld op basis van het Bestand Bodemgebruik van het CBS. Naast het soort bodemgebruik speelt daarbij de omvang van gebieden een rol. In Figuur 2.2 is het bodemgebruik weergegeven rondom de kleine kern Oeken, die zich ten zuidwesten van Zutphen in het studiegebied Brummen-Bronckhorst e.o. bevindt. Uit Figuur 2.3 blijkt dat de kern te klein is om in de VROM-systematiek als 'bestaand bebouwd gebied' te worden bestempeld. Er wordt een ondergrens van 5 ha gebruikt en losse bebouwingvlakken worden alleen geclusterd indien ze minder dan 32 meter van elkaar verwijderd zijn.



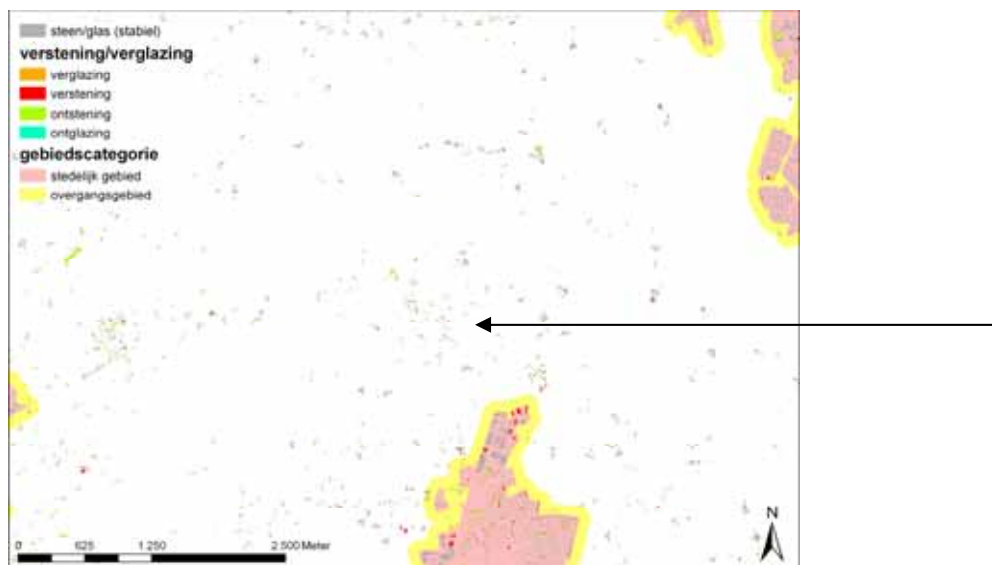
Figuur 2.2. Bodemgebruik rondom Oeken volgens het Bestand Bodemgebruik van het CBS(2000).



Figuur 2.3. Begrenzing stedelijk- en overgangsgedebied rondom Oeken op basis van Bestand Begrenzing Bebouwd Gebied van het Ministerie van VROM.

2.2 Methodiek

De verstening en verglazing zijn met behulp van de digitale topografische kaart (TOP10vector, schaal 1:10000) van TD Kadaster in beeld gebracht. In Figuur 2.4 wordt voor hetzelfde gebied een overzicht gegeven van de verstening en verglazing zoals die uit de vergelijking van de Topografische Kaart van 1996 c.q. 2002 blijkt. In Figuur 2.5 is voor een duidelijker beeld ingezoomd op de kern Oeken, die ook wordt weergegeven.



Figuur 2.4. Begrenzing stedelijk- en overgangengebied en verstening en verglazing rondom Oeken op basis van TOP10 (1996-2002).



Figuur 2.5. Verstening en verglazing in en rond Oeken op basis van TOP10 (1996-2002).

Tevens is met behulp van de landelijke registraties en daaraan gekoppelde adrescoördinaten nagegaan hoe het aantal woningen, bedrijven en de werkgelegenheid zich in de onderscheiden gebiedscategorieën ontwikkeld heeft. Voor een uitgebreide toelichting van de gevolgde werkwijze zie Gies, e.a. (2005).

2.3 Nationale resultaten

In 2002 blijkt het totale landelijk gebied in Nederland voor 1,14% door 'steen' of 'glas' in beslag genomen te worden. De visuele impact hiervan is wisselend maar door de verschijningsvorm in veel gevallen groter dan dit kleine percentage doet vermoeden. Voor een goed begrip van dit getal zij gezegd dat dit aandeel in het stedelijk gebied 17,4% van het oppervlak bedraagt. Ook in de steden wordt het merendeel van de ruimte in beslag genomen door straten, pleinen, groenstroken, parken, wateren etc.

Tabel 2.1. Oppervlaktesbeslag 'steen' en 'glas' naar gebiedscategorie (2002).

in ha				
	landelijk (ha)	buffer (ha)	stedelijk (ha)	totaal (ha)
steen	22,402	3,645	66,509	92,556
glas	11,255	1,04	330	12,625
totaal	33,657	4,685	66,839	105,181
in percentage van het oppervlak				
	landelijk (%)	buffer (%)	stedelijk (%)	totaal (%)
steen	0.76	2.2	17.3	2.6
glas	0.38	0.6	0.1	0.4
totaal	1.14	2.9	17.4	3.0

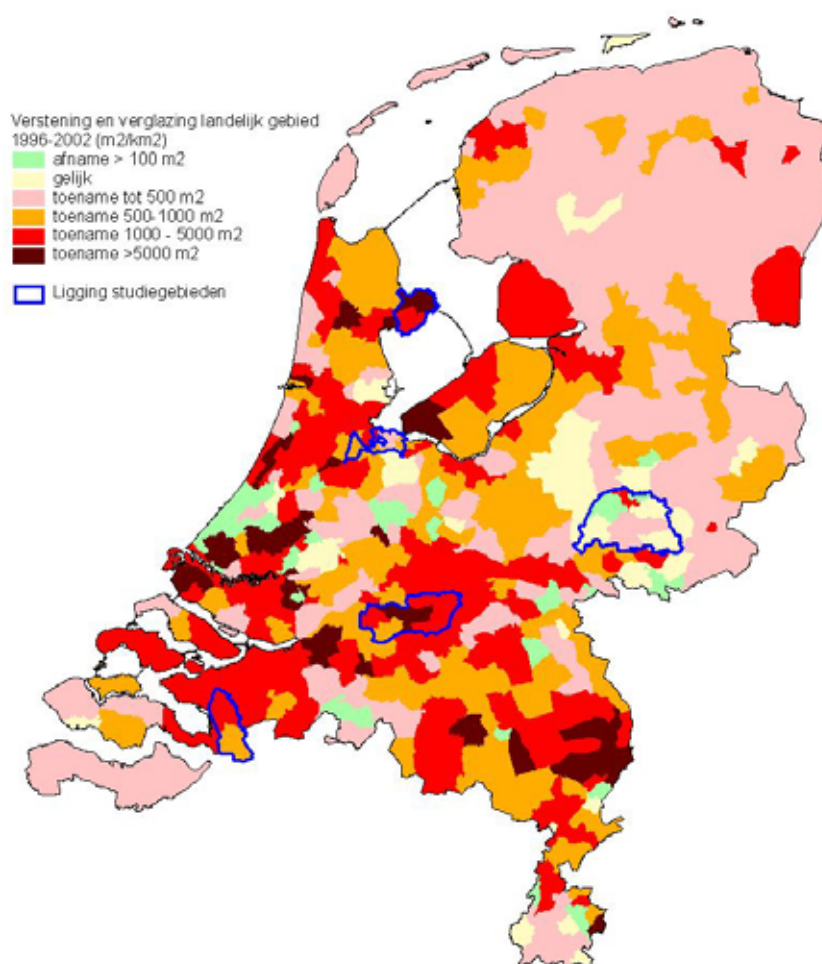
Gemiddeld bedroeg de verstening in de periode 1996-2002 in het landelijk gebied van Nederland 304 ha per jaar. Daarnaast was er sprake van verglazing van 258 ha per jaar. Het oppervlak 'steen' en 'glas' groeit daarmee in het landelijk gebied gemiddeld met 1,85% per jaar. Dat is hoger dan het groeipercentage in het stedelijk gebied (1,46%) en het overgangsgedebied (1,60%). Ter indicatie, indien de gemeten trend van verstening en verglazing in het landelijk gebied zich doorzet, betekent dit een verdubbeling van de omvang van 'steen' en 'glas' in de periode 2002-2040. Opvallend genoeg blijkt de verstening in de rijksbufferzones en nationale landschappen relatief hoog te zijn.

Het aantal woningen in het landelijk gebied neemt met gemiddeld 4.022 per jaar toe (+1,1%). Het aantal recreatiewoningen in het landelijk gebied neemt met +3,1% relatief sneller toe (1.845 per jaar). Het aantal arbeidsplaatsen in het landelijk gebied met 11.000 per jaar toegenomen, een groei van +2,1% per jaar. Het aantal bedrijven is minder snel toegenomen, hetgeen impliceert dat de gemiddelde bedrijfsgrootte toeneemt. De agrarische sector laat in zijn totaliteit een teruggang qua aantal

bedrijven en arbeidsplaatsen zien. Er zijn echter sterke indicaties dat de sector qua oppervlaktebeslag sector nauwelijks minder ruimte inneemt. Sectoren die sterk groeien in het landelijk gebied zijn de zakelijke dienstverlening, de distributiesector, vrijetijdsbesteding en de zorg.

2.4 Regionale differentiatie

Een opvallende uitkomst van de studie is dat verstening en verglazing een sterke regionale differentiatie kent. In Figuur 2.6 is de gemiddelde verstening en verglazing (in vierkante meters per vierkante kilometer landelijk gebied) per gemeente weergegeven. De studiegebieden zijn blauw omkaderd, waarmee direct de verschillen per gebied duidelijk worden.



Figuur 2.6. Gemiddelde verstening en verglazing in het landelijk gebied tussen 1996 en 2002 in m² per km² per gemeente.

Bron: TOP10vector; eigen bewerking.

3 Vijf studiegebieden

In dit hoofdstuk worden de studiegebieden beschreven. Het gaat daarbij om de complete gebieden: landelijk, overgangs- en stedelijk gebied tezamen.

3.1 Topografie, landschap en grondgebruik

De vijf gebieden zijn zo gekozen dat diverse typen landschap in het onderzoek vertegenwoordigd zijn. West-Friesland behoort tot het zeekelegebied en kent door de ontginningswijze veel lintbebouwing. Amstelland-Vechtstreek is een laagveengebied, visueel open met bijna uitsluitend grasland en enkele kronkelende riviertjes waarlangs het gebied ontsloten is. Een groot deel van Brummen-Bronckhorst e.o. bestaat uit hooggelegen zandgronden met veel singels van houtwallen en verspreid liggend bos, solitaire bebouwing en kleine gehuchten. De Bommelerwaard e.o. maakt deel uit van het rivierengebied. Hier zijn vooral de hoger gelegen stroomruggen al lange tijd bewoond. Ten slotte kenmerkt de Brabantse Wal zich door het reliëf dat ontstaan is op de overgang tussen de zandgronden waarop veel dorpen zijn ontstaan en de zeekeleipolders die voornamelijk een landbouwfunctie kennen.

Tabel 3.1. Bodemgebruik in aandelen (%) en totaal oppervlak (2003).

Bodemgebruikscategorie	West-Friesland	Amstelland-Vechtstreek	Bommelerwaard e.o.	Brummen-Bronckhorst	Brabantse Wal	Nederland
Verkeesterrein	3	6	4	3	4	3
Bebouwd terrein	11	5	6	7	12	9
Semi-bebouwd terrein	2	2	1	1	1	1
Recreatieterrein	4	6	2	2	3	3
Glastuinbouw	1	0	1	0	0	0
Overig agrarisch gebied	74	64	75	67	45	61
Bos en open natuurlijk terrein	1	9	3	19	32	13
Binnenwater	4	9	9	2	2	10
Totaal (in hectare)	13,571	10,335	34,224	51,167	17,511	3,735,432

Bron: CBS.

Qua omvang lopen de gebieden sterk uiteen, van 10.000 ha tot 51.000 ha. Tussen de 5% en 12% van de oppervlakte van de gebieden worden volgens de systematiek van de Bodemstatistiek tot de bebouwde terreinen gerekend⁴. Het agrarisch gebied, exclusief de glastuinbouw, beslaat in vier gebieden tussen de 64% en 75% van het oppervlak. De Brabantse Wal laat met 45% op dit punt een heel ander beeld zien. In dit gebied is het aandeel bos en natuur met 32% erg hoog. Ook Brummen-

⁴ De bodemstatistiek hanteert een ondergrens van 1 ha. Bebouwing of kassen van kleinere omvang worden in deze statistiek niet apart onderscheiden. Amstelland-Vechtstreek scoort met 5% bebouwd terrein weliswaar het laagst maar daarbij dient aangetekend te worden dat de bebouwing van Weesp een enclave in de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek vormt.

Bronckhorst e.o. kent met 19% een hoog aandeel bos en natuur. De rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek bestaat maar voor 9% uit bos en natuur, maar kent met 6% wel het hoogste aandeel recreatieterreinen. De Bommelerwaard e.o. en West-Friesland bestaan voor driekwart uit agrarisch gebied en kennen nauwelijks bos en natuur.

In de periode 1996-2003 blijft de uitbreiding van bebouwd terrein in twee gebieden, Brummen-Bronckhorst e.o. en Brabantse Wal, onder het nationaal gemiddelde. Met name Amstelland-Vechtstreek en de Bommelerwaard e.o. laten een sterke groei van dit type terrein zien. Semi-bebouwde terreinen, waaronder bouwterreinen vallen, en glastuinbouw laten hoge groeipercentages zien. Deels gaat het, zoals in Amstelland-Vechtstreek, om kleine uitbreidingen die vanwege de geringe omvang in 1996 tot hoge groeipercentages leiden. Deels gaat het om ook in absolute zin omvangrijke uitbreidingen, zoals de glastuinbouw in West-Friesland.

In alle onderzochte gebieden is het areaal overig agrarisch gebied geslonken, met uitzondering van de Brabantse Wal waar het oppervlaktebeslag van dit type bodemgebruik stabiel bleef.

Tabel 3.2. Toename bodemgebruik in studiegebieden en Nederland 1996-2003 (%).

Bodemgebruikscategorie	West-Friesland	Amstelland-Vechtstreek	Bommelerwaard e.o.	Brummen-Bronckhorst	Brabantse Wal	Nederland
Verkeesterrein	-2	6	1	0	-2	2
Bebouwd terrein	9	20	15	6	4	8
Semi-bebouwd terrein	97	58	-14	-3	-14	34
Recreatieterrein	16	-2	23	12	12	9
Glastuinbouw	77	85	72	38	1	13
Overig agrarisch gebied	-3	-5	-2	-1	0	-2
Bos en open natuurlijk terrein	-8	22	-13	-1	-3	1
Binnenwater	0	4	4	4	18	1

Bron: CBS.

3.2 Bevolking

De bevolkingsgroei in de gebieden loopt in de onderzoeksperiode (1996-2002) uiteen van 2,5% in Amstelland-Vechtstreek tot 6,0% in de Bommelerwaard e.o. en 6,3% in West-Friesland. In heel Nederland nam de bevolking in deze periode met 4,5% toe. De bevolkingscijfers van de Brabantse Wal en Brummen-Bronckhorst e.o. worden beïnvloed door de aanwezigheid van asielzoekerscentra in deze gebieden in de onderzoeksperiode. Brummen-Bronckhorst e.o. is het gebied met de laagste natuurlijke aanwas. De Bommelerwaard e.o. en West-Friesland kennen daarentegen een hoge natuurlijke aanwas.

Tabel 3.3. Bevolkingstoename in studiegebieden en Nederland (1-1-1996 tot 1-1-2003).

	1996	2003	toename	
West-Friesland	67,030	71,221	4,191	6.3%
Amstelland-Vechtstreek ¹	76,667	78,570	1,903	2.5%
Bommelerwaard e.o.	82,429	87,401	4,972	6.0%
Brummen-Bronckhorst e.o.	155,672	161,542	5,870	3.8%
Brabantse Wal	83,010	87,581	4,571	5.5%
Nederland	15,493,889	16,192,572	698,683	4.5%

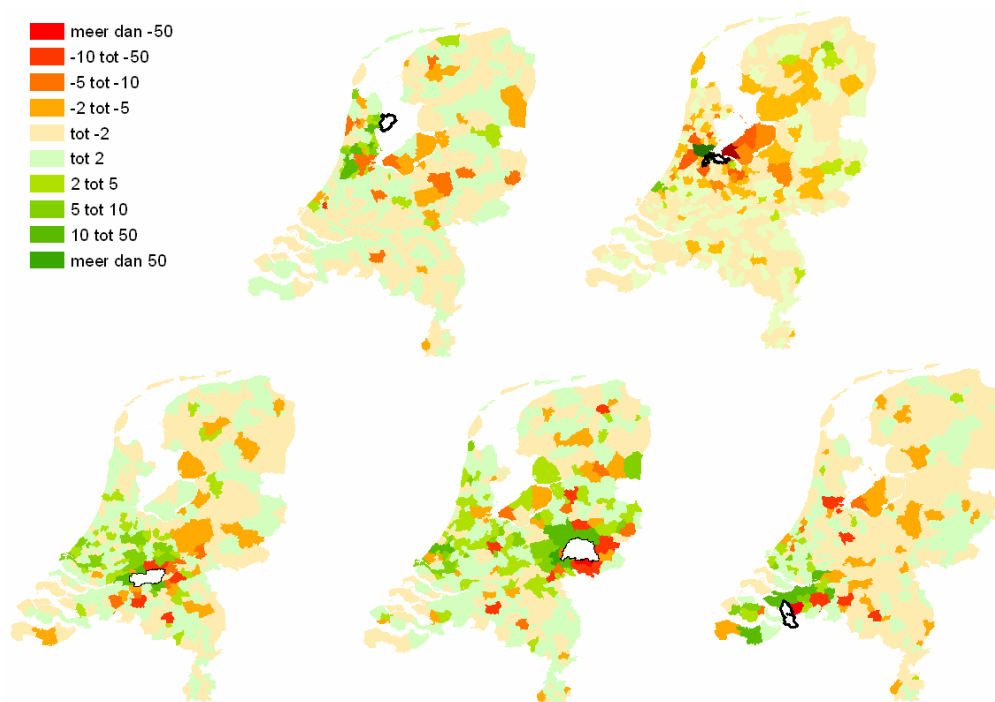
¹ Betreft de vijf gemeenten die in de bufferzone vallen (Diemen, Muiden, Naarden, Ouder-Amstel en Weesp).
Bron: CBS.

Tabel 3.4. Bevolkingstoename (%) naar componenten (1996-2002).

	West-Friesland	Amstelland-Vechtstreek ¹	Bommelerwaard e.o.	Brummen-Bronckhorst	Brabantse Wal	Nederland
natuurlijke aanwas	4.2	2.5	4.7	0.7	1.8	2.7
binnenlands migratiesaldo	1.0	-1.8	0.7	1.2	0.2	-
buitenlands migratiesaldo ²	1.0	1.8	0.6	1.8	3.6	1.8
totaal	6.3	2.5	6.0	3.8	5.5	4.5

¹ Betreft de vijf gemeenten die bijna volledig in de bufferzone vallen (Diemen, Muiden, Naarden, Ouder-Amstel en Weesp).

² Inclusief administratieve en overige correcties.
Bron: CBS.



Figuur 3.1. Binnenlands migratiesaldo, gemiddeld aantal personen per jaar (1996-2002).

Amstelland-Vechtstreek is het enige gebied dat over de gehele periode genomen een negatief binnenlands migratiesaldo heeft. Weliswaar trekt dit gebied veel mensen uit Amsterdam aan, per saldo vertrekken er meer inwoners naar een groot aantal gemeenten in de omgeving, met name Almere en de Haarlemmermeer. De Bommelerwaard e.o. trekt veel mensen uit de Randstad. Overigens laten alle vijf de onderzochte gebieden in de loop van de onderzoeksperiode een omslag van een positief naar een negatief migratiesaldo zien.

3.3 Economische ontwikkeling

Het aantal vestigingen van bedrijven en instellingen en de werkgelegenheid zijn in de onderzoeksperiode in Nederland sterk toegenomen. Twee studiegebieden, Amstelland-Vechtstreek en de Bommelerwaard e.o., laten op beide punten een sterkere groei zien. De Brabantse Wal blijft sterk achter bij de nationale ontwikkeling. In West-Friesland groeit het aantal bedrijven boven het landelijk gemiddelde, de werkgelegenheid blijft daarbij echter nogal achter. Brummen-Bronckhorst scoort op beide punten iets lager dan het nationale gemiddelde.

Tabel 3.5. *Werkgelegenheid en vestigingen in vijf studiegebieden en Nederland.*

	werkzame personen		vestigingen	
	1996	2002	1996	2002
West-Friesland	22,120	23,534	4,411	5,177
Amstelland-Vechtstreek	6,868	8,919	1,495	2,103
Bommelerwaard e.o.	28,691	35,130	5,534	6,614
Brummen-Bronckhorst e.o.	53,682	62,332	6,455	7,255
Brabantse Wal	36,032	40,964	4,206	4,461
Nederland	6,204,470	7,528,874	754,655	887,197

Bron: LISA.

Tabel 3.6. *Toename van het aantal vestigingen en de werkgelegenheid (1996-2002) (%).*

	West-Friesland	Amstelland-Vechtstreek ¹	Bommelerwaard e.o.	Brummen-Bronckhorst	Brabantse Wal	Nederland
vestigingen	25	33	25	20	5	21
full-time arbeidsplaatsen	8	24	27	14	8	19
part-time arbeidsplaatsen	16	17	29	9	35	17

¹ Betreft de vijf gemeenten die bijna volledig in de bufferzone vallen (Diemen, Muiden, Naarden, Ouder-Amstel en Weesp).

Bron: CBS.

3.4 Landbouw

West-Friesland en de Bommelerwaard e.o. zijn hoog dynamische landbouwgebieden met grote bedrijven en een hoge intensiteit van het grondgebruik (zie Tabel 3.7). Er is een sterke druk tot schaalvergroting, intensivering en specialisering van de productie. In West-Friesland is de tuinbouw de belangrijkste agrarische sector, zowel

vollegronds- als glastuinbouw. De landbouw in de Bommelerwaard e.o. is meer divers. Veel glastuinbouw maar ook champignonteelt, fruitbomen, akkerbouw en graasdierbedrijven.



Glastuinbouw in West-Friesland (links) en Bommelerwaard e.o (rechts).

Tabel 3.7: Bedrijfsomvang en intensiteit van de landbouw (2005).

	West-Friesland	Amstelland-Vechtstreek	Bommelerwaard e.o.	Brummen-Bronckhorst	Brabantse Wal	Nederland
gemiddelde bedrijfsomvang	169	55	101	58	84	89
gemiddelde intensiteit (NGE/ha)	10.1	2.1	5.9	2.4	2.9	3.7

Bron: GIAB 2005.

De landbouw in de andere drie gebieden is betrekkelijk marginaal en extensief. De gemiddelde bedrijfomvang en intensiteit liggen beduidend lager dan het nationale gemiddelde. In de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek zijn voornamelijk graasdierbedrijven gevestigd, daarnaast zijn er nog een paar tuinbouwbedrijven. Ook in Brummen-Bronckhorst e.o. is de graasdierhouderij verreweg de belangrijkste sector. Opvallend is dat in dit gebied veel hobbymatig geboerd wordt, 38% van de agrarische bedrijven heeft een productieomvang die kleiner is dan 20 NGE⁵. Landelijk betreft het 29% van de bedrijven.



Graasdierhouderij in Amstelland-Vechtstreek (links) en Brummen-Bronckhorst e.o (rechts).

⁵ NGE staat voor Nederlandse Grootte Eenheid en beschrijft de economische omvang van een agrarisch bedrijf. Ter illustratie: een bedrijf van 70 NGE kan ongeveer een volwaardig gezinsinkomen genereren.

4 Ruimtelijk beleid in de vijf studiegebieden

4.1 Nationaal ruimtelijk beleid

Het aan het begin van de onderzoeksperiode vigerende nationale ruimtelijke beleid is vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX, 1993). Hierin is een groot deel van Nederland aangewezen als zogeheten 'open ruimte'. Een deel van deze open ruimte kent een 'restrictief beleid rijk', waar geen extra ruimtebeslag door verstedelijking mag plaatsvinden. Andere delen van de open ruimte kennen een 'restrictief beleid provincie'. Het rijk vraagt de provinciale besturen in hun streekplannen een zodanige invulling te geven aan het restrictief beleid dat de toename van het ruimtebeslag in deze gebieden wordt geconcentreerd in de stadsgewesten en zo nodig in regionale opvangkernen.

In de Actualisering VINEX (VINAC, 1999) zijn een aantal aanvullingen in de tekst van de Planologische Kernbeslissing opgenomen waaruit blijkt dat er op rijksniveau in die tijd meer dan voorheen de nadruk wordt gelegd op beheersen van de verstedelijking en een goede handhaving van het beleid. Voor 'open ruimte met restrictief beleid rijk' is toegevoegd dat er in beginsel geen extra ruimtebeslag mag plaatsvinden 'buiten in streekplannen rond kernen aan te geven bebouwingscontouren'. Bij de categorie 'restrictief beleid provincie' is toegevoegd dat de vormgeving van het restrictieve beleid vrij is. 'Als daarvoor anders dan door middel van bebouwingscontouren in streekplannen wordt gekozen, dient deze op dezelfde wijze als bij de contourbenadering, duidelijk toetsbaar en handhaafbaar te worden gemotiveerd en vastgelegd.'

Zowel in VINEX als de VINAC wordt daarnaast voor het landelijk gebied onderscheid gemaakt in een viertal koersen. Naast een groene (ecologische kwaliteiten richtinggevend) en een blauwe koers (specifieke regionale kwaliteiten richtinggevend) worden een gele (agrarische productiefunctie richtinggevend) en een bruine (ruimtelijk mozaïek) koers onderscheiden. Volgens het rijk dienden binnen de gele koersgebieden concentratiegebieden voor intensieve teelten aangewezen te worden.

In januari 2001 worden door het Kabinet Kok-II nieuwe voorstellen voor het nationaal ruimtelijk beleid naar de Tweede Kamer gestuurd. In dit deel 1 van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke ordening stelt het toenmalige kabinet voor om in heel Nederland rode en groene contouren vast te stellen. Daartussen zijn zogenaamde balansgebieden gedacht, waar bestaande bebouwing zoveel mogelijk benut wordt, functieverandering mogelijk is indien het bijdraagt aan de specifieke gebiedskwaliteit, maar geen nieuwe verspreide bebouwing mogelijk is. In deel 3, het kabinetsstandpunt, zijn de balansgebieden te komen vervallen. De Vijfde Nota is echter niet door het Parlement vastgesteld. Het kabinet Balkenende-I kondigde met de Stellingnamebrief een koerswijziging aan. In 2006 is de Nota Ruimte definitief vastgesteld. Decentralisatie van het ruimtelijk beleid naar provincie en gemeente, minder strenge restricties ten aanzien van uitbreiding van bebouwing in het landelijk

gebied en meer nadruk op kwaliteit en gebiedsgerichte ontwikkeling zijn de belangrijkste veranderingen in het nieuwe nationaal ruimtelijk beleid.

4.1.1 Vijf studiegebieden in VINEX en VINAC

Uit het kaartmateriaal en de teksten van de Planologische Kernbeslissingen en de bijbehorende nota's is af te leiden of en in welke vorm het nationaal ruimtelijk beleid betrekking heeft op de vijf studiegebieden.

West-Friesland behoort niet tot de 'open ruimten' en is aangewezen als landelijk gebied met een zogeheten 'gele koers'. De agrarische productiefunctie is richtinggevend in deze koers en er dient gestreefd te worden naar concentratie van groot-schalige agrarische activiteiten in regionale complexen.

Het gebied Amstelland-Vechtstreek is in het nationale ruimtelijke beleid aangewezen als bufferzone. Daarnaast maakt dit gebied overigens ook onderdeel uit van het Groene Hart. Aan de wieg van de rijksbufferzones heeft de Werkcommissie Westen des Lands gestaan in 1958. Die deed de aanbeveling de ring van steden (Randstad) rondom de grote open ruimte (het latere Groene Hart) te handhaven als afzonderlijke stadsagglomeraties, ze gescheiden te houden door 'bufferstroken' en de bebouwing uitwaarts plaats te laten vinden door het bouwen van nieuwe steden. Zij voorzag ook de noodzaak de bufferstroken nutsfuncties te geven voor recreatie en natuur. De landbouw werd een belangrijke rol toebedacht als drager en beheerder van het landschap. De begrenzing van de bufferzones is in de jaren tachtig en negentig na overleg met provincies en gemeenten door het rijk vastgelegd en sindsdien meerdere malen herzien.

Het gehele studiegebied Bommelerwaard e.o. is op de kaarten van de rijksnota's aangeduid als 'open ruimte met restrictief beleid provincie'. Voor de Tielerswaard en de Bommelerwaard stelt het rijk een gele koers voor. Daarbij is de agrarische productiefunctie richtinggevend en dient er gestreefd te worden naar concentratie van grootschalige agrarische activiteiten in regionale complexen. Bij de keuze voor de gele koers in de Bommelerwaard wordt de kanttekening gemaakt, dat de komgronden zoveel mogelijk dienen open te blijven om te benadrukken dat het gebied deel blijft uitmaken van de open ruimte van het Rivierengebied. Ook dienen de landbouwontwikkelingen de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur in en aansluitend op de uiterwaarden niet te belemmeren. Voor het Land van Altena stelt het rijk een bruine koers voor. Hierbij ontwikkelt de landbouw zich in een ruimtelijk mozaïekpatroon met andere functies waarbij de landbouw de overheersende functie is.

Delen van het studiegebied Brummen-Bronckhorst e.o. behoren tot de in de VINEX aangewezen 'open ruimte'. Het Veluwegebied heeft daarbij de status van 'restrictief beleid rijk' gekregen. Daarnaast is aan een gebied rondom de IJssel de status 'open ruimte restrictief beleid provincie' toegekend.

4.2 Provinciaal beleid

De studiegebieden zijn gelegen in de provincies Noord-Holland (West-Friesland en Amstelland-Vechtstreek), Utrecht (een klein deel van Amstelland-Vechtstreek), Gelderland (Brummen-Bronckhorst e.o. en de Tieler- en Bommelerwaard) en Noord-Brabant (Land van Altena en Brabantse Wal). In de volgende paragrafen worden de in de onderzoeksperiode vigerende streekplannen besproken. Het beleid van de provincie Utrecht is buiten beschouwing gebleven.

4.2.1 Streekplan Noord-Holland Noord 1994

De Provincie Noord-Holland heeft in haar streekplan en de latere uitwerking voor een deel van West-Friesland in lijn met de gele koers uit de VINEX plekken vastgelegd ten behoeve van grootschalige glastuinbouw, het AgriBusinessCentre en de concentratie van bollenhandel- en verwerkingsbedrijven. Met betrekking tot de landbouw in het algemeen wordt verdergaande schaalvergroting verwacht en, opvallend, een vergroting van de vraag naar landbouwgrond. Daarom dient er volgens het Uitwerkingsplan sprake te zijn van een sterke geleiding van niet-agrarische ontwikkelingen in het landelijk gebied. In de uitwerking zijn voorts een aantal locaties voor grootschalige woningbouw vastgelegd. Daarbij is het concept van de 'gelede bandstad' rondom de spoorlijn tussen Hoorn en Enkhuizen leidend geweest. Het gebied tussen Hoorn en Hoogkarspel is daarbij 'open gehouden'. In de opvolger van het Streekplan, het zogeheten Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord 2004, zijn met name deze delen van het gebied nu aangewezen als uitsluitingsgebied waar in principe geen versterking wordt toegestaan.

Van groot belang voor het landschap is echter de grootschalige ruilverkaveling die eerder, in de zeventiger jaren, in grote delen van het gebied heeft plaatsgevonden. Daarbij zijn de vaarpolders omgezet in rijpolders en is het gebied flink op de schop gegaan en voorzien van een wegenstructuur en nieuw uit te geven kavels.

Met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit is van belang dat in het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord 2004 een nieuw instrument is opgenomen, het beeldkwaliteitsplan, dat verplicht is bij stedelijke ontwikkelingen buiten de contouren van het bestaand stedelijk gebied zoals in het Ontwikkelingsbeeld vastgelegd.

4.2.2 Streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987 en Streekplan Gooi en Vechtstreek 1998

Het rijksbufferzonebeleid voor Amstelland is voor de provincie in het Streekplan ANZKG aanleiding om inrichtingsmaatregelen te treffen om de agrarische structuur te versterken, 'om na de inrichting weerstand te kunnen bieden tegen ongewenste stadsrandverschijnselen'. Bedrijfsvergroting is een van de hiertoe ingezette maatregelen. Het behoud van het open karakter stelt volgens de provincie zo zijn eisen: 'Buiten de nog in het kader van het groengebied in te richten recreatiegebieden wordt

het van belang geacht infiltratie van bebouwing en activiteiten, die functioneel niet gebonden zijn aan het landelijk gebied, te weren.’

Het Streekplan Gooi en Vechtstreek uit 1998 meldt voor de Vechtstreek dat ‘In de bufferzones gelden dezelfde ruimtelijke beperkingen voor woningbouw, landgoederen en buitenplaatsen als in het Groene Hart. In de bufferzones mag geen nieuwvestiging van glastuinbouw plaats vinden buiten de in vigerende bestemmingsplannen opgenomen planologische capaciteit.’ Daarnaast is van belang dat grote delen van de rijksbufferzone in het Vechtstreekgebied aangewezen worden als ‘agrarisch kerngebied’. Landinrichting moet hier zorgen voor een verbetering van de productieomstandigheden bevorderen.

De afzonderlijke streekplannen voor Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en Gooi-Vechtstreek zijn inmiddels opgegaan in het streekplan Noord-Holland Zuid (vastgesteld in 2003). In dit streekplan wordt de ‘voormalige’ rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek opgevoerd als potentieel Regionaal Park. Men streeft ernaar om in bestaande natuur en groengebieden versnippering van het landschap te verminderen. Zoals we nu weten zijn de rijksbufferzones echter niet afgeschaft. In de Nota Ruimte (2006) wordt wel een andere ‘inbreuk’ op rijksbufferzone gemaakt: de Bloemendalerpolder is aangewezen als woningbouwlocatie en daartoe met zoveel woorden ‘uit’ het Groene Hart gehaald. Vreemd genoeg is de begrenzing van de rijksbufferzone niet aangepast.

4.2.3 Streekplan Noord-Brabant 1992

Het in Noord-Brabant gelegen Land van Altena maakt deel uit van de zogeheten Westelijke Maasvallei. Het Streekplan Noord-Brabant maakt voor deze vallei onderscheid tussen binnen- en buitendijkse gebieden. In de buitendijkse gebieden is het beleid gericht op natuur en recreatie. Voor de binnendijkse gebieden staat versterking van de agrarische productiestructuur voorop. De verwachte schaalvergroting in de rundveehouderij levert volgens het streekplan geen strijd op met de open landschappen in de betreffende delen van de regio. In de buitendijkse gebieden is veelal sprake van te kleinschalige verkaveling en (te) hoge grondwaterstanden. Met betrekking tot de nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven wordt verwezen naar de aangewezen ontwikkelingsgebieden. Even ten zuiden van het studiegebied, bij Elshout, is een dergelijk gebied aangewezen. Om verdere verstening te voorkomen streeft men overigens naar hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijven.

Voor het gebied van de Brabantse Wal schrijft het Streekplan bescherming van de vele bos- en natuurgebieden voor. Het contrast tussen het open zeekele gebied en het besloten zandgebied zou vergroot moeten worden, evenals de herkenbaarheid van de Brabantse Wal.

‘Nieuwbouw van burgerwoningen in het buitengebied wordt uitgesloten.’, zo is in het Streekplan letterlijk terug te lezen. Tevens maakt het een kanttekening bij de kwaliteit van de bestaande burgerwoningen in het buitengebied. De mogelijkheid wordt geboden tot sloop van bestaande woningen, wanneer de kwaliteit niet voldoende in

overeenstemming is met de kwaliteit van de omgeving. Splitsing van Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) is ten behoeve van burgerwoningen, onder voorwaarden mogelijk. Deze voorwaarden worden in het streekplan niet verder toegelicht.

Het Streekplan kent een groeiklassenbeleid waarmee voor elke kern in Brabant is vastgelegd in hoeverre er woningbouwontwikkelingen zijn toegestaan.

In 2002 is een nieuw Streekplan voor Noord-Brabant vastgesteld.

4.2.4 Streekplan Gelderland 1996

De Tielervaard en de Bommelerwaard maken deel uit van de provincie Gelderland, evenals het gehele studiegebied Brummen-Bronckhorst e.o. Het ruimtelijk beleid voor deze provincie is vastgelegd in het Streekplan Gelderland dat is vastgesteld op 25 september 1996. Dit plan maakt onderscheid tussen vier categorieën landelijk gebied (A t/m D), die sterk doen denken aan de 'koersen' zoals opgenomen in het nationaal ruimtelijk beleid. In beide studiegebieden komen alle vier de landelijke gebiedscategorieën voor.

- In categorie A is natuur richtinggevend en uitbreiding van het stedelijk gebied en schaalvergroting in de landbouw is uitgesloten. Functieverandering door hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing dient te passen binnen de natuurdoelstellingen. Met name voor wonen en (passende) recreatie worden mogelijkheden gezien. Uitbreiding van bebouwing en buitenopslag zijn uitgesloten. Panden die niet voor hergebruik in aanmerking komen dienen bij voorkeur afgebroken te worden.
- In categorie B zijn natuur- en bosgebieden sterk verweven met landbouwgronden. Natuur is de belangrijkste functie. In deze gebieden is sprake van versterking van de natuur. Uitbreiding van agrarische bedrijven is alleen mogelijk als de milieuhygiënische situatie hierdoor verbetert. Functieverandering van vrijkomende (agrarische) bebouwing is mogelijk. In beginsel moeten de bestaande bebouwingscontouren gehandhaafd worden. Alleen in specifieke gevallen, onder aantoning van de meerwaarde voor de doelstellingen in deze gebiedscategorie, kan daarin enige flexibiliteit worden betracht.
- In gebiedscategorie C is landbouw de belangrijkste functie. Ontwikkelingen in de landbouw en van andere functies dienen zodanig te worden vormgegeven dat het karakteristieke landschap en de cultuurhistorische waarden worden behouden.
- Bij functieverandering is hergebruik voor (passende) bedrijfsdoeleinden toegestaan. Bebouwingscontouren mogen bij aangetoonde meerwaarde flexibel toegepast worden.
- In gebiedscategorie D is de landbouw richtinggevend en worden de externe productieomstandigheden afgestemd op de agrarische behoefte. In een aantal delen van deze gebiedscategorie wordt complexvorming van glastuinbouw, champignonteelt en boomteelt gestimuleerd.

Nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven is alleen toegestaan in concentratiegebieden. Eén van deze gebieden is gelegen in de Bommelerwaard. Hier voorziet het streekplan eveneens een concentratie van champignonteelt. Uitbreiding van glastuinbouwbedrijven buiten de concentratiegebieden is alleen mogelijk als een gemeente in het bestemmingsplan de noodzaak tot uitbreiding heeft aangetoond. Overigens is het ook voor een aantal andere typen landbouwbedrijf mogelijk om een beperkte hoeveelheid kassen te bouwen wanneer de kassen ondersteunend zijn voor de bedrijfsuitvoering. Dit geldt bijvoorbeeld voor de boomteelt, de bollenteelt en de zaadveredeling.

In 2005 is een nieuw Streekplan Gelderland vastgesteld.

4.3 Gemeentelijk beleid

Gezien de beperkingen in budget en tijd was het niet mogelijk om archiefonderzoek te verrichten bij gemeenten naar destijds geldende bestemmingsplannen, eventuele artikel 19 procedures en vrijstellingen die bij afgifte van bouwvergunningen gegeven zijn. Om een indruk te krijgen van het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan zijn een groot aantal gemeenten telefonisch benaderd. De respons verschilde aanzienlijk zowel in uitgebreidheid als in kennis van beleid en uitvoering van het beleid in de periode 1996-2002. De interviews leveren geen volledig beeld op van beleid en beleidsuitvoering in alle onderzochte gemeenten. Wel is er een globaal beeld ontstaan dat tevens als input voor de rondetafelbijeenkomsten gebruikt is.

Uit de telefonische inventarisaties blijkt dat er grote verschillen bestonden qua actualiteit van bestemmingsplannen voor het buitengebied. Terwijl de meeste bestemmingsplannen buitengebied in de gemeenten vlak voor de onderzoeksperiode of in de onderzoeksperiode werden vastgesteld, waren in Amstelland-Vechtstreek nog veel zeer oude bestemmingsplannen (uit de jaren vijftig, zestig of zeventig) van kracht.

Het ruimtelijke beleid ten aanzien van wonen in het buitengebied was in de gemeenten in de studiegebieden zeer stringent. Nieuwbouw van woningen op nieuwe locaties was doorgaans niet mogelijk. Ten aanzien van tweede (bedrijfs)woningen gold ook een zeer terughoudend regime. Alleen na toetsing door gemeente, speciale adviescommissies of provincie was dit mogelijk. Verder ondersteunde het ruimtelijke beleid het behoud en ontwikkeling van de landbouw in het gebied. Zo werd in de aangewezen concentratiegebieden, zoals in Bommelerwaard e.o. en West-Friesland, nieuwvestiging toegestaan en gestimuleerd. In de Rijksbufferzone was de insteek dat 'groene' functies zoals landbouw en recreatie zich moesten kunnen ontwikkelen, om op die manier het hoofd te bieden aan stedelijke uitbreidingen. De maximale grootte van de agrarische bouwblokken bedroeg, uitzonderingen daargelaten, 1 tot 1,5 ha voor bebouwing en 3 tot 5 ha voor glastuinbouw. Indien de grootte van het bouwblok ontoereikend was bestond er vaak nog de mogelijkheid om via bestemmingsplanwijziging of vrijstellingen van gemeente en/of provincie verder te groeien. Daarvoor moest wel een goede bedrijfseconomische onderbouwing geleverd worden.

Hetzelfde gold voor uitbreiding van niet-agrarische activiteiten. Daar werd vaak 10 tot 25% groei toegestaan.

Uit de interviews is het algemene beeld ontstaan dat in de onderzoeksperiode handhaving in veel gemeenten niet de hoogste prioriteit had. In een beperkt aantal bestemmingsplannen was een handhavingsparagraaf opgenomen, in veel gevallen ontbrak deze echter. Gemeenten voerden vaak geen actief handhavingsbeleid of er was onvoldoende personele capaciteit beschikbaar: alleen na meldingen van illegale bouwwerken werd er actie ondernomen.

Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit met betrekking tot de verschijningsvorm of landschappelijk inpassing ontbrak in de onderzoeksperiode. Er waren in die tijd ook nauwelijks instrumenten met betrekking tot deze ruimtelijke kwaliteit. In bestemmingsplannen stonden vaak alleen kwantitatieve criteria. Kwalitatieve criteria ontbraken. Soms werden er welstandscriteria gehanteerd, maar de welstandsnota's waren er in die tijd nog niet. Deze zijn vaak pas na de onderzoeksperiode opgesteld. In een aantal gevallen waren er wel landschapsbeleidsplannen vastgesteld. Deze richten zich echter met name op het behoud en versterking van natuurlijke, cultuurhistorische en landschappelijke waarden in de gemeente. In deze plannen waren echter geen eisen met betrekking tot de verschijningsvormen van bebouwing opgenomen.

5 Verstening en verglazing in de vijf studiegebieden

Dit hoofdstuk richt zich op het kwantificeren van de verstenening en verglazing in de vijf deelgebieden. Het geeft inzicht in de verstenening en verglazing in het landelijk gebied tussen 1996 en 2002. Voorts wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van wonen en werken in het landelijk gebied. Gebouwen en kassen worden immers gebruikt ten behoeve van de huisvesting in brede zin. De functies die aanwezig zijn in het landelijk gebied en de veranderingen daarin worden beschreven en gekwantificeerd.

Naast het in beeld brengen van de functies is er ook een analyse uitgevoerd naar het verband tussen verstenening en de functies. Verstenening wijst immers op veranderingen. Vaak worden met nieuwe gebouwen ook nieuwe functies toegevoegd. Verstenening kan echter ook het gevolg zijn van bijvoorbeeld het vergroten van individuele woningen of de intensivering van de (agrarische) bedrijfsvoering. Ook al wordt er geen verstenening geconstateerd, het gebruik kan toch veranderd zijn. Oude gebouwen kunnen immers nieuwe functies krijgen.

5.1 Afbakening landelijk gebied

Een precieze afbakening van het landelijk gebied is van groot belang. Het oppervlaktebeslag van gebouwen in stedelijke of dorpse wijken c.q. bedrijventerreinen is groot. Onjuiste begrenzingen kunnen de cijfers met betrekking tot de verstenening sterk vertekenen. Vanwege de twee verschillende peiljaren die in dit onderzoek gehanteerd moesten worden, 2000 voor de begrenzing bebouwd gebied, c.q. 2002 voor de Topografische Kaart, is het mogelijk dat stads- of dorpsuitbreidingen in de periode 2000-2002 de cijfers beïnvloeden. Daarnaast kunnen onnauwkeurigheden in de geometrische bestanden voorkomen. Om de invloed van deze problemen te minimaliseren is het stedelijk gebied uitgebreid met de begrenzing van de VINEX-wijken en is er een overgangsgebied van 100 meter breed aangehouden.

Om na te gaan of hiermee het probleem van recente uitbreidingen afdoende opgelost is, zijn de begrenzingen in de vijf deelgebieden gedetailleerd gecontroleerd op mogelijke stads- en dorpsuitbreidingen die in het landelijk gebied zoals gedefinieerd zijn gelegen. Op drie locaties blijkt de gevolgde systematiek niet afdoende te werken. Figuur 5.1 geeft een voorbeeld. In West-Friesland en Amstelland-Vechtstreek betreft het kleine uitbreidingen van woonwijken. Het gaat om een noordwestelijke uitbreiding van Enkhuizen (1,6 ha) en een zuidoostelijke uitbreiding van Ouder-Amstel (1,5 ha). In het studiegebied de Brabantse Wal gaat het om een VINEX-wijk van Bergen op Zoom (20 ha), waarvan de begrenzing niet blijkt te kloppen. In de twee andere deelgebieden werden geen uitbreidingen buiten het overgangsgebied geconstateerd. De consequenties van de doorgevoerde correcties voor de cijfers uit de nationale studie is gering. Extrapolatie van de gevonden resultaten naar nationaal

niveau leidt tot een bijstelling van de verstening in de periode 1996-2002 in het 'echte' landelijk gebied van 8,8% tot 8,5% (zie Tabel 5.1). Aangezien kassen in de VROM-systematiek tot het landelijk gebied gerekend worden is er is geen aanleiding om het verglazings tempo (16%) bij te stellen.



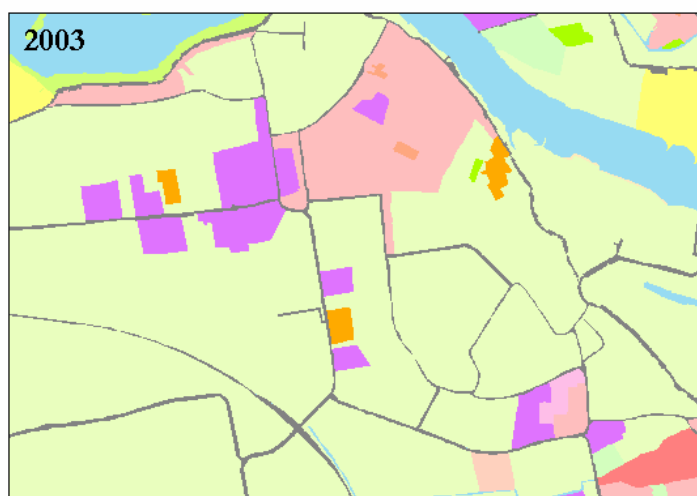
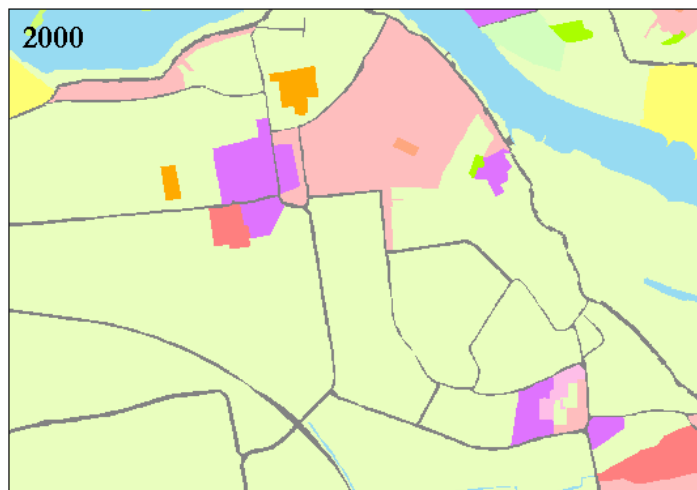
Figuur 5.1. Afbakening landelijk gebied en correctie stedelijk gebied Enkhuizen.

Tabel 5.1. Berekening correctie gemiddelde verstening 1996-2002 in Nederland op basis van resultaten vijf studiegebieden.

gebied	versteendheid (2002) (ha)	correctie oppervlakte landelijk gebied (ha)	oppervlakte landelijk gebied vòòr correctie (ha)	versteening landelijk gebied (1996-2002) (ha)	correctie versteening landelijk gebied (ha)
West-Friesland	131.6	-4.1	10,927	28.6	-0.7
Amstelland-Vechtstreek	63.8	-1.5	8,981	5.8	-0.2
Bommelerwaard e.o.	278.1		30,119	45.9	
Brummen-Bronckhorst e.o.	346.7		45,501	0.9	
Brabantse Wal	105.7	-20.0	15,271	10.0	-2.9
Totaal vijf gebieden	925.9	-25.6	110,799	91.2	-3.7
Nederland versteening (1996-2002) vòòr correctie	22,402.0		2,944,760	1,821.0 8.8%	
aandeel vijf gebieden in NL	4.1%		3.8%	5.0%	
schatting fout versteening in NL					-74.3
totaal NL na correctie versteening (1996-2002) na correctie	22,327.7			1,746.7 8.5%	

bodemgebruik

- spoorweg
- hoofdweg
- vliegveld
- woongebied
- detailhandel en horeca
- openbare voorziening
- sociaal-culturele voorziening
- bedrijfsterrein
- stortplaats
- wrakkenopslagplaats
- begraafplaats
- delfstofwinplaats
- bouwterrein
- semi-verhard overig terrein
- park en plantsoen
- sportterrein
- volkstuin
- dagrecreatief terrein
- verblijfsrecreatie
- glastuinbouw
- overig agrarisch gebruik
- bos
- droog natuurlijk terrein
- nat natuurlijk terrein
- overig binnenwater

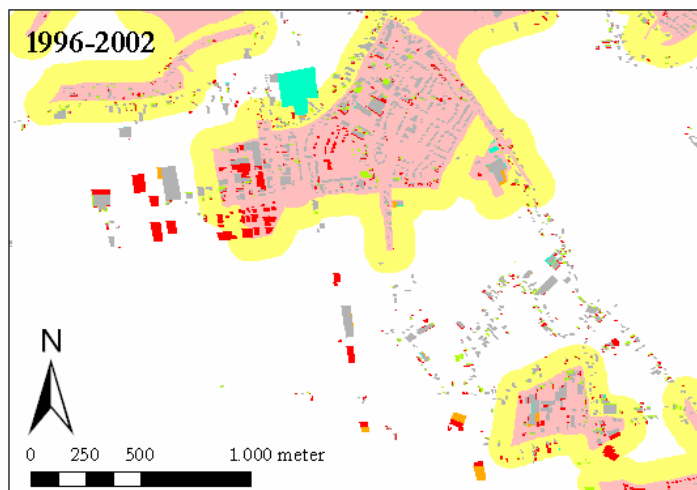


verstening/verglazing

- steen/glas (stabiel)
- verglazing
- verstening
- ontstening
- ontglazing

gebiedscategorie

- stedelijk gebied
- overgangsgebied
- landelijk gebied



Figuur 5.2. Bodemgebruik (CBS 2000, 2003) en verstening en verglazing (Topgrafische Kaart NL, TDK, 1996-2002) rondom Veen en Aalburg.

Een veel voorkomende onnauwkeurigheid die geconstateerd is betreft lintbebouwing die in de Begrenzing Bebouwd Gebied 2000 in zijn geheel verschoven lijkt ten opzichte van de ligging van de bebouwing zoals die op de Topografische Kaart staat. Het gehanteerde overgangsgebied blijkt voor dit type onnauwkeurigheid afdoende te werken.

De gedetailleerde analyse heeft echter wel duidelijk gemaakt dat de door VROM gehanteerde begrenzing van het bebouwd gebied op basis van een bewerking van het Bestand Bodemgebruik op veel plaatsen niet met de 'werkelijkheid' volgens de Topografische Kaart overeenkomt. In Figuur 5.2 is een voorbeeld opgenomen met het bodemgebruik volgens het CBS anno 2000 (bovenste kaart), de begrenzing van het stedelijk gebied door VROM, het gehanteerde overgangsgebied, de verstening en verglazing in de periode 1996-2002 (onderste kaart) en het recent beschikbaar gekomen bodemgebruik volgens het CBS anno 2003 (middelste kaart). Te zien is dat de dichte lintbebouwing tussen Veen en Aalburg niet als stedelijk gebied geclassificeerd wordt. Tegelijkertijd laat dit voorbeeld zien dat grote gebouwen en kassen zoals ten westen en ten noorden van Veen niet tot het stedelijk gebied gerekend worden. Op basis van de regels voor clustering (max. 32 m afstand tussen de gebieden) en de ondergrens van 5 ha valt aan te nemen dat ook bij een herziening van de begrenzing van het bebouwd gebied op basis van het bestand Bodemgebruik 2003 de bebouwing ten westen van Veen niet tot het stedelijk gebied gerekend zal worden.

5.2 Versteendheid, verstening en verglazing

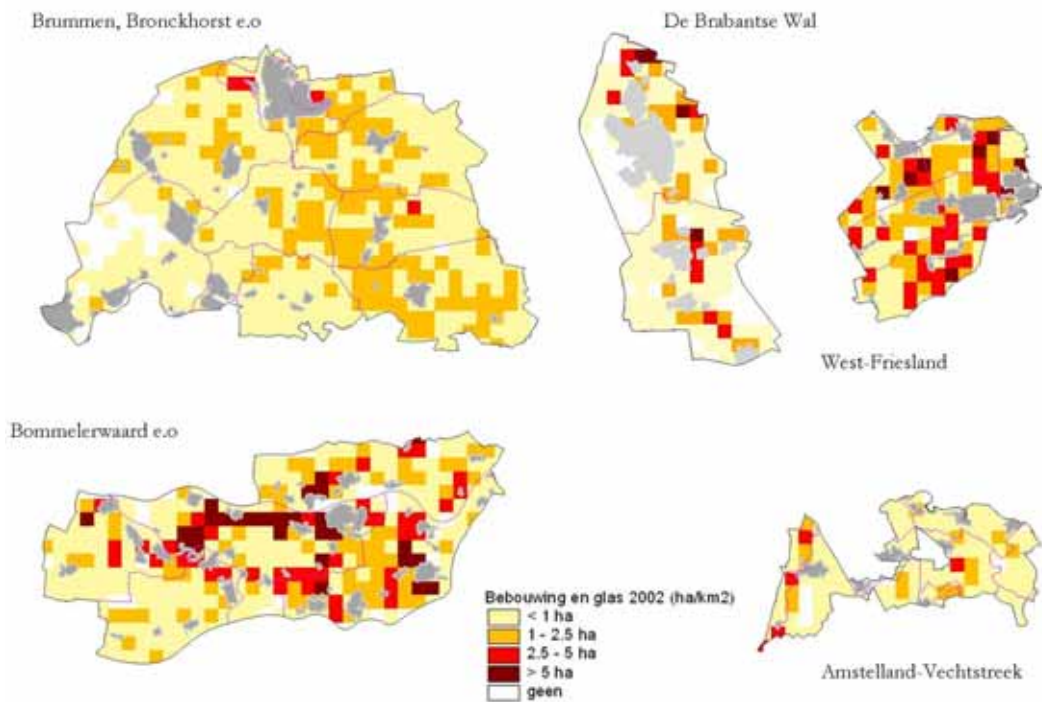
In Tabel 5.2 wordt per studiegebied het oppervlaktebeslag van bebouwing en kassen anno 2002 weergegeven, evenals de relatieve toename hiervan tussen 1996 en 2002. Het betreft een toename per saldo per gebied en het betreft uitsluitend om de als landelijk gebied gedefinieerde delen van de studiegebieden.

Van de vijf deelgebieden steekt West-Friesland er met kop en schouders boven uit wat betreft de mate van verstening en verglazing. In de onderzoeksperiode is de oppervlakte steen en glas met meer dan de helft ten opzichte van 1996 toegenomen. Ook in de Bommelerwaard e.o is de relatieve verstening en verglazing hoog (35%). In Amstelland-Vechtstreek (11%) en De Brabantse Wal (7%) komt deze in de buurt van het landelijke gemiddelde. In Brummen-Bronckhorst e.o. is er echter sprake van een zeer geringe verstening en verglazing. Gemiddeld genomen neemt daar de oppervlakte steen en glas nauwelijks toe. In gemeente Brummen blijkt zelfs dat er per saldo sprake is van ontstening.

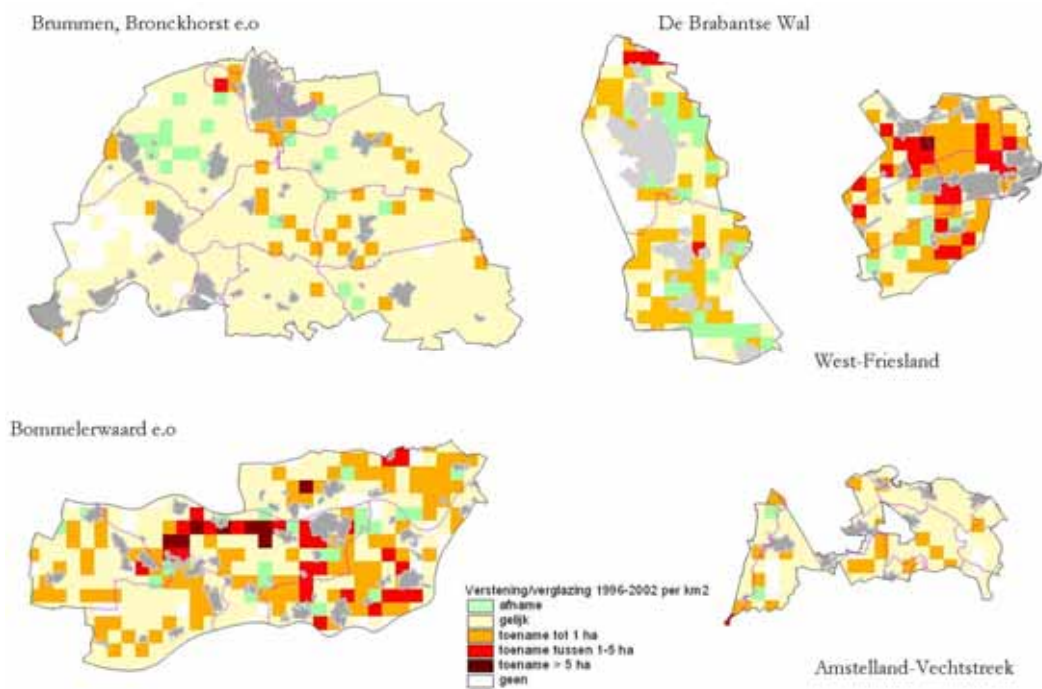
Tabel 5.2. Oppervlakte bebouwing en glas in 2002 en de toename (abs. en %) tussen 1996-2002 in het landelijk gebied naar vijf deelgebieden.

	bebouwing 2002		toename bebouwing 96-02	
	(ha)	(ha)	(%)	
West-Friesland	132	29	28%	
Amstelland-Vechtstreek	64	6	10%	
Bommerlerwaard e.o	278	46	20%	
Brummen, Bronckhorst e.o	347	1	0%	
De Brabantse Wal	96	7	7%	
Nederland	22402	1821	9%	
	glas 2002		toename glas 96-02	
	(ha)	(ha)	(%)	
West-Friesland	136	61	82%	
Amstelland-Vechtstreek	10	1	16%	
Bommerlerwaard e.o	371	122	49%	
Brummen, Bronckhorst e.o	10	2	31%	
De Brabantse Wal	40	2	5%	
Nederland	11255	1545	16%	
	steen&glas 2002		toename steen&glas 96-02	
	(ha)	(ha)	(%)	
West-Friesland	268	90	51%	
Amstelland-Vechtstreek	73	7	11%	
Bommerlerwaard e.o	649	168	35%	
Brummen, Bronckhorst e.o	357	3	1%	
De Brabantse Wal	135	9	7%	
Nederland	33657	3366	11%	

In Figuur 5.3 is met behulp van een kilometergrid de oppervlakte bebouwing en kassen in het landelijk gebied weergegeven. De dichtheid aan bebouwing en kassen is in twee deelgebieden, Amstelland-Vechtstreek en Brummen-Bronckhorst e.o, bijna nergens hoger dan 2,5 ha/km² landelijk gebied. Slechts in een zeer beperkt aantal kilometergrids van deze gebieden worden dichtheden tot maximaal 5 ha/km² bereikt. West-Friesland en Bommelerwaard e.o. laten een heel ander beeld zien. Daar komen kilometercellen voor met dichtheden hoger dan 5 of zelfs 10 ha/km² van het landelijke gebied. Deze hoge dichtheden worden met name bereikt in gebieden waar veel glastuinbouw aanwezig is.



*Figuur 5.3. Oppervlakte bebouwing en kassen in ha/km² landelijk gebied (2002).
Bron: TOP10vector eigen bewerking.*



*Figuur 5.4. Verstening en verglazing in het landelijk gebied tussen 1996 en 2002 in ha per km².
Bron: TOP10vector; eigen bewerking.*

Figuur 5.4 geeft een beeld van de verstening en verglazing in het landelijke gebied tussen 1996 en 2002 per vierkante kilometer landelijk gebied. Toename binnen een kilometergrid (100 ha) met 1 ha steen of glas komt overeen met een toename van 1%.

De hoge mate van verstening en verglazing in West-Friesland vindt vooral plaats in gemeenten Wervershoof in het glastuinbouwgebied Het Grootslag. Ook in aangrenzende gebieden (Andijk, Enkhuizen en Stedebroec) is de verstening en verglazing hoog. In het zuidwestelijke gedeelte (van de gemeente Drechterland) is de toename steen en glas gering. In Brummen-Bronckhorst e.o. is de verstening in het gehele gebied laag en is er in sommige kilometergrids sprake van ontstening. Het enige gebied, ten westen van Zutphen, met een toename van 1 tot 5 ha per km² betreft een uitbreiding van een bestaand glastuinbouwgebiedje. In de Bommelerwaard e.o. vindt in de gemeente Zaltbommel absoluut en relatief gezien de grootste verstening en verglazing plaats. In deze gemeente is de totale oppervlakte steen en glas in het landelijk gebied tussen 1996 en 2002 meer dan verdubbeld. Dit vindt voornamelijk plaats in de aangewezen concentratiegebieden. Verder valt op dat de verstening en verglazing in de twee Brabantse gemeenten (Aalburg en Woudrichem) geringer is dan in de Gelderse gemeenten. Voor de Brabantse Wal valt te constateren dat de verstening op de meer oostelijk gelegen zandgronden, die grotendeels een relatief strenge bescherming in het ruimtelijk beleid genieten, lager ligt dan op de niet-zandgronden. In een groot aantal cellen van het kilometergrid is zelfs per saldo sprake van ontstening. In het noorden van het gebied treedt verglazing op rondom bestaande bedrijven. In Amstelland-Vechtstreek is het verstenings- (10%) en verglazingstempo (16%) relatief hoog. In absolute zin gaat het niet om grote aantallen, maar de trend is onmiskenbaar aanwezig, met name in Amstelland.

5.3 Functies en functieverandering in het landelijk gebied

Alle woningen en arbeidsplaatsen in Nederland zijn ten behoeve van het nationale onderzoek van adres- of pc6-coördinaten voorzien. Op basis van deze geo-codering is van elke woning of arbeidsplaats vastgesteld in welke type gebied deze zich bevindt: landelijk, overgangs- of stedelijk gebied. In Gies et. al 2005 is de gebruikte methodiek en werkwijze uitvoerig beschreven.

5.3.1 Wonen

De Brabantse Wal kent met 9 woningen per km² landelijk gebied de laagste woningdichtheid van alle studiegebieden. In dit gebied, dat gekenmerkt wordt door een hoog aandeel bos en natuur, is slechts 4% van de totale woningvoorraad in het landelijk gebied gelegen. De woningdichtheid in het landelijk gebied van West-Friesland (22 per km²) en in mindere mate van de Bommelerwaard e.o. (17 per km²) is beduidend hoger dan het nationale gemiddelde van 13 per km². In West-Friesland staat

daarnaast ook een nog een groot aantal recreatiewoningen in het landelijk gebied, gemiddeld 7 per km².



Wonen in het landelijk gebied (links: verbouwde boerderij, rechts: nieuwe bedrijfswoning).

In de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek bedraagt de dichtheid 12 woningen per km². In dit studiegebied, in de nabijheid van Amsterdam, is de druk op de woningmarkt hoog. Het merendeel van de hoge groei van de woningvoorraad vindt hier echter plaats in het overgangs- en stedelijk gebied. De toename in het landelijk gebied is beperkt, slechts 2%. Ook in Brummen-Bronckhorst e.o. en de Brabantse Wal is de toename van het aantal woningen in het landelijk gebied tot 2% beperkt gebleven. De Bommelerwaard e.o. laat met 4% een iets hogere groei zien. In West-Friesland, dat sowieso de hoogste woningdichtheid in het landelijk gebied kent, neemt de voorraad toe met 8%, hetgeen overeenkomt met het nationale gemiddelde voor het landelijk gebied. Een deel van deze woningen wordt als bedrijfswoningen bij agrarische bedrijven gebouwd. Voor een belangrijk deel bestaat de toename echter uit woningen die in, de in West-Friesland veel voorkomende, lintbebouwing worden toe- of tussengevoegd.

Tabel 5.3. Wonen in het landelijk gebied (1996 t/m 2002).

	nulmeting (2002)				toename (1996 t/m 2002)			
	wonigen (abs.)	recreatie- woningen (abs.)	woningen won/km ²	recreatie- woningen won/km ²	woningen (abs.)	recreatie- woningen (abs.)	woningen (%)	recreatie- woningen (%)
West-Friesland	2.383	763	22	7	170	79	8	12
Amstelland-Vechtstreek	1.076	2	12	0	24	-2	2	-50
Bommelerwaard e.o.	5.248	7	17	0	221	5	4	219
Brummen-Bronckhorst e.o.	6.463	808	14	2	128	227	2	39
Brabantse Wal	1.237	231	9	2	19	8	2	4
Nederland	370.323	71.752	13	2	28.154	12.912	8	22

Bron: CBS-Woningstatistiek, CBS-Woningmutatiestatistiek, eigen bewerking.

Het aantal recreatiewoningen en de groei in dit segment van de woningmarkt loopt sterk uiteen tussen de studiegebieden. Brummen-Bronckhorst e.o. kent met 808 een

met West-Friesland vergelijkbaar aantal recreatiewoningen in het landelijk gebied. Het oppervlak landelijk gebied is echter vier keer zo groot in deze Gelderse regio! In beide gebieden zijn in de onderzoeksperiode een behoorlijk aantal recreatiewoningen in het landelijk gebied aan de voorraad toegevoegd. In West-Friesland gaat het om 79 recreatiewoningen (+10%), in Brummen-Bronckhorst e.o. om een aantal van 227 (+37%). De Brabantse Wal telt 231 recreatiewoningen in het landelijk gebied, maar hier is de toename beperkt gebleven tot 4%. In Amstelland-Vechtstreek en de Bommelerwaard e.o. spelen recreatiewoningen nauwelijks een rol.

5.3.2 Werken

Het aantal vestigingen van bedrijven en instellingen in het landelijk gebied loopt uiteen van 2 per km² in Brummen-Bronckhorst e.o. tot 10 per km² in West-Friesland. De gemiddelde vestigingsgrootte is met 7,5 werkzame personen per vestiging in Brummen-Bronckhorst e.o. echter beduidend hoger dan in de andere gebieden. Amstelland-Vechtstreek telt 8 vestigingen per km² en kent qua vestigingsgrootte de kleinste bedrijven. De Bommelerwaard e.o. heeft 7 vestigingen per km², de Brabantse Wal 4 per km².

Tabel 5.4: Werken in het landelijk gebied (1996-2002).

	nulmeting (2002)				toename (1996 t/m 2002)			
	banen (abs.)	vestigingen (abs.)	banen per km ²	vestigingen per km ²	banen (abs.)	vestigingen (abs.)	banen (%)	vestigingen (%)
West-Friesland	4.120	1.083	38	10	504	102	14	10
Amstelland-Vechtstreek	1.795	685	20	8	139	104	8	18
Bommelerwaard e.o.	7.258	2.199	24	7	819	36	13	2
Brummen-Bronckhorst e.o.	7.374	978	16	2	420	-93	6	-9
Brabantse Wal	1.971	573	13	4	-8	69	0	14
Nederland	589.393	143.307	20	5	66.544	2.965	13	2

Bron: LISA en GIAB, eigen bewerking.

Ook qua aantal werkzame personen steekt West-Friesland met 38 per km² met kop en schouders boven de andere gebieden uit. Amstelland-Vechtstreek kent ondanks de ligging in het Groene Hart en de speciale status als rijksbufferzone met 20 werkzame personen per km² een relatief hoge werkgelegenheidsdichtheid. Met 13 werkzame personen per km² lijkt de dichtheid in de Brabantse Wal op eerste gezicht laag. Daarbij dient echter aangetekend te worden dat het landelijk gebied hier voor een belangrijk deel uit bos en natuur bestaat.

Bezien we de toename van vestigingen en werkzame personen in het landelijk gebied in de onderzoeksperiode dan valt allereerst op de daling met 9% van het aantal vestigingen gecombineerd met een toename van de werkgelegenheid met 6% in Brummen-Bronckhorst e.o. De Brabantse Wal laat een heel ander patroon zien. Hier is de werkgelegenheid nagenoeg stabiel terwijl het aantal vestigingen met 14% toeneemt. De toename van het aantal arbeidsplaatsen in de Bommelerwaard e.o. en in West-Friesland is nagenoeg gelijk aan de nationale ontwikkeling. Het aantal

vestigingen groeit in West-Friesland echter aanzienlijk sterker. Opvallend is dat de hoogste vestigings- en banengroei, met 18% respectievelijk 20%, plaatsvindt in de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek. In absolute zin gaat het dan om een toename met 104 vestigingen en 139 arbeidsplaatsen in zes jaar tijd.



Werken in het landelijk gebied (links: bouwbedrijf, rechts: bollentransport- en handelsonderneming).

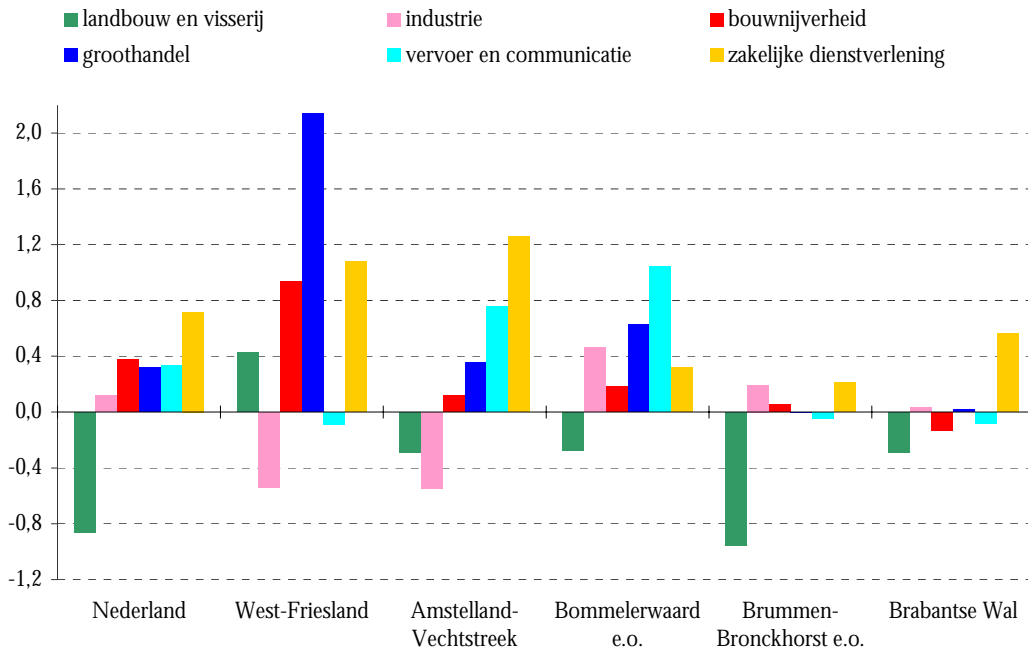
Bezien we de werkgelegenheid in de landelijk delen van de studiegebieden naar sectorale samenstelling dan kan geconstateerd worden dat de verschillen met name in de productie- en distributiegerichte sectoren gevonden kunnen worden. Bij de consumentengerichte sectoren zijn de onderlinge verschillen beperkt. De Rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek kent in vergelijking met de andere studiegebieden ondanks de specifiek aan dit gebied toegekende recreatiefunctie voor stedelingen slechts iets meer werkgelegenheid in de vrijetijdsbesteding (horeca, sport, recreatie en cultuur). Daarnaast valt Brummen-Bronckhorst e.o. op met relatief veel arbeidsplaatsen in de zorg.

Tabel 5.5. Aantal werkzame personen per km² landelijk gebied naar sectoren (2002).

	West- Friesland	Amstelland- Vechtstreek	Bommeler- waard e.o.	Brummen- Bronckhorst	Brabantse Wal	Neder- land
landbouw en visserij	18	5	9	5	3	6
industrie	2	1	2	1	1	1
bouwnijverheid	3	2	3	1	1	2
groothandel	7	1	2	1	0	1
vervoer, opslag en communicatie	1	1	2	0	0	1
zakelijke dienstverlening	3	4	1	1	1	2
totaal productie/distributiegericht	33	14	19	9	7	13
overige consumentendiensten	2	2	2	1	2	1
horeca cultuur sport recreatie	2	3	1	2	2	2
openbaar bestuur, verenigingen e.d.	0	1	0	0	2	1
onderwijs	1	0	0	0	0	0
zorg	0	0	0	3	0	2
totaal consumentengericht	5	6	5	7	6	7
totaal	38	20	24	16	13	20

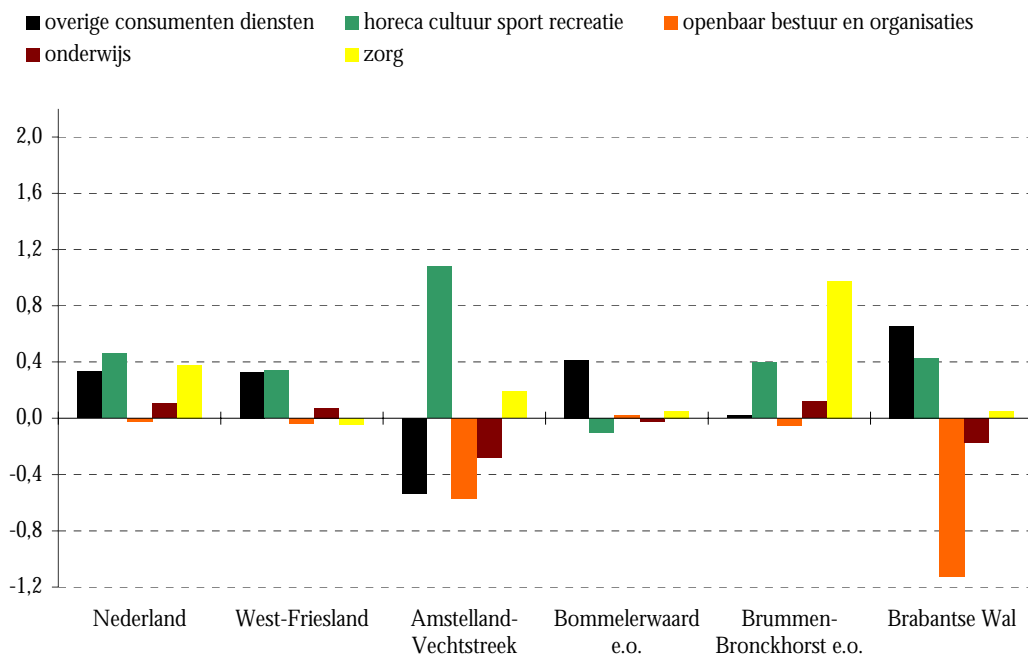
Bron: LISA en GIAB, eigen bewerking.

Bij de productie- en distributiegerichte sectoren zijn de verschillen met name groot in de landbouw en in mindere mate in de groothandel en de zakelijke dienstverlening. In West-Friesland is het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw 18 per km² en in de groothandel 7 per km². Het AgriBusinessCentre in Wervershoof levert daar een bijdrage in, maar grote delen van deze regio kunnen geschetst worden als agrarisch productiegebied met veel hoogwaardige bedrijven in uiteenlopende agrarische sectoren zoals glastuinbouw, zaadveredeling, boomteelt, bollenhandel etc. De Bommelerwaard e.o. kent naast de intensief voor glastuinbouw en champignonteelt gebruikte delen, ook meer extensief gebruikt landelijk gebied. Het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw ligt hier dan ook op de helft van het niveau van West-Friesland. De in West-Friesland zo nadrukkelijk aanwezige groothandel speelt in de Bommelerwaard e.o. geen bijzondere rol.



Figuur 5.5. Toename van de werkgelegenheid (in %) per km² in productie- en distributiegerichte sectoren (1996-2002).

Bron: LISA en GIAB, eigen bewerking.



Figuur 5.6. Toename van de werkgelegenheid (in %) per km² in consumentengerichte sectoren (1996-2002).

Bron: LISA en GIAB, eigen bewerking.

Uit de cijfers blijkt voorts dat de landbouw ook in de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek een niet onbelangrijke rol speelt met 5 arbeidsplaatsen per km². In vergelijking met de andere gebieden zijn hier veel arbeidsplaatsen in de zakelijke dienstverlening, 4 per km², aanwezig. In Brummen-Bronckhorst e.o. en de Brabantse Wal levert de landbouw nog steeds de meeste werkgelegenheid in het landelijk gebied maar de verschillen met sectoren als de zorg in Brummen-Bronckhorst e.o. of de vrijetijdsbesteding in de Brabantse Wal worden klein.

West-Friesland en de Bommelerwaard e.o. kenden in de periode 1996-2002 met 14% respectievelijk 13% de grootste werkgelegenheidsgroei. In West-Friesland is de werkgelegenheid in de landbouw, tegen de nationale trend in, toegenomen met 0,4 arbeidsplaats per km². De echter 'klapper' is hier de groothandel met een toename van 2,1 per km², terwijl ook de zakelijke dienstverlening en de bouwnijverheid bijdragen aan de sterke groei van de werkgelegenheid in het landelijk gebied. In de Bommelerwaard e.o. heeft de ontwikkeling van de glastuinbouw niet kunnen voorkomen dat de werkgelegenheidsdichtheid van de agrarische sector in het landelijk gebied is gedaald. De stijging van de werkgelegenheid met 13% komt hier vooral voor rekening van vervoer & communicatie en de groothandel. Amstelland-Vechtstreek kende een groei van 8% van de werkgelegenheid. Het zijn met name de zakelijke dienstverlening en de vrijetijdsbesteding die hier sterk groeien. Daarnaast nemen ook vervoer & communicatie en de groothandel in belang toe. Vergeleken met het landelijk gemiddelde neemt de werkgelegenheid in de landbouw slechts in beperkte mate af.

In Brummen-Bronckhorst e.o. komt de daling van de werkgelegenheid in de landbouw in het landelijk gebied net boven het Nederlands gemiddelde uit. De stijging in de werkgelegenheid met in totaal 6% komt hier vooral voor rekening van de zorg en de horeca, sport, recreatie en cultuur. De werkgelegenheidsomvang in de landelijke delen van de Brabantse Wal was in de onderzoeksperiode stabiel, terwijl het aantal vestigingen een sterke groei vertoonde. De uitsplitsing van de werkgelegenheid naar sectoren laat zien dat deze structuurverandering samenhangt met het verlies aan arbeidsplaatsen in vooral het openbaar bestuur (sluiting Wilhelminakazerne) en de landbouw en een toename in de zakelijke dienstverlening, de overige consumentendiensten en de vrijetijdsbesteding.

5.4 Mogelijke oorzaken verstening

Om de vraag te beantwoorden naar de oorzaken en processen die leiden tot verstening is het wenselijk om een relatie te leggen tussen de verstening en de functies van bebouwing. Uit de voorgaande studie blijkt dat een exacte koppeling tussen functie en bebouwing niet mogelijk is zonder kadastrale bestanden. In de nationale studie zijn daarom twee schattingsmethodes ontwikkeld die echter beide beperkingen kennen. Een van deze twee methodes is hier opnieuw toegepast.

Verstening is niet uitsluitend aan nieuwe vestiging van huishoudens of bedrijven toe te schrijven. Bedrijven breiden vaak hun opstallen uit en ook bewoners willen nog

wel eens een uitbouw aan hun woning maken of richten een bijgebouw op. Daarnaast wordt het ruimtebeslag van een bestaande functie via sloop/nieuwbouw vaak aanzienlijk vergroot. Om een indruk te krijgen welke functies verantwoordelijk zijn voor verstening is met behulp van cirkels met een straal van 50 m de bebouwing rondom adrescoördinaten geselecteerd. Van deze adrescoördinaten is bekend welke functies er geregistreerd staan. De selecties zijn zowel voor 1996 als 2002 uitgevoerd. Voor een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methode wordt verwezen naar Gies et al., 2005.

In Tabel 5.6 is de gemaakte schatting van de verstening naar veroorzakers weergegeven. Er is onderscheid gemaakt in locaties waar anno 2002 woningen, agrarische bedrijven of niet-agrarische bedrijven geregistreerd staan c.q. waar een van deze drie functies verdwenen is. Gezien de beperkingen van de methodiek is er mogelijk sprake van overlap waarbij bebouwing aan twee verschillende adressen wordt toegekend. Ook is het mogelijk dat gebouwen die verder dan 50 meter vanaf de adrescoördinaat gelegen zijn niet worden meegerekend. Dit verklaart dat de verstening van de drie onderscheiden groepen functies bij elkaar opgeteld niet overeenkomt met de totale verstening. Wel geeft het een indicatie van de verhoudingen tussen de functies.

Tabel 5.6. Schatting omvang verstening in het landelijke gebied naar veroorzakers (1996-2002).

	Verstening (ha)						
	Totale verstening 1996-2002 (ha)	landbouw		niet-agrarische bedrijvigheid		wonen	
		huidig	verdwenen	huidig	verdwenen	huidig	verdwenen
West-Friesland	28.6	20.9	6.3	13.8	1.4	1.9	0.0
Amstelland-Vechtstreek	5.8	1.5	0.4	1.9	0.2	0.3	0.0
Bommelerwaard e.o.	45.9	24.9	4.2	9.6	0.9	7.4	0.0
Brummen, Bronckhorst e.o.	0.9	2.1	-1.0	1.4	0.0	0.6	-0.1
De Brabantse Wal	7.1						

** Deze analyse is niet apart voor het stageproject Brabantse Wal uitgevoerd.*

Het blijkt dat vooral bedrijvigheid verantwoordelijk is voor de verstening. In Amstelland-Vechtstreek en Brummen-Bronckhorst e.o. is de verstening als gevolg nieuwe woningen zeer gering. In de Bommelerwaard e.o. en West Friesland is er sprake van een noemenswaardig aandeel van wonen (respectievelijk 16% en 6%). In deze gebieden is er ook sprake geweest van veel nieuwvestiging van agrarische bedrijven. De bedrijfswoningen die daarbij zijn gebouwd worden opgenomen in de woningmutatiestatistiek. Op locaties waar woningen zijn verdwenen is er geen tot nauwelijks sprake van ontstening.

Verder blijkt volgens deze schatting de landbouw, met uitzondering van Amstelland-Vechtstreek, de belangrijkste functie die bijdraagt aan verstening. Ook op vrijkomende agrarische bebouwing (verdwenen locaties) blijft er per saldo sprake van verstening. Alleen in Brummen-Bronckhorst is er sprake van enige ontstening. Hierdoor is in dit gebied de verstening per saldo geringer dan de daadwerkelijke oppervlakte die is bijgebouwd in de agrarische sector. Ook op locaties met niet-agrarische bedrijvigheid is sprake van verstening. In Amstelland-Vechtstreek wordt

ingeschat dat de niet-agrarische bedrijvigheid meer bijdraagt aan de geconstateerde versterking dan de landbouw.



Wonen en werken in Amstelland-Vechtstreek (links: verkoop streek eigen producten, rechts: nieuw optrekje aan de Gein).

Tabel 5.7. Dichtheden en ontwikkelingen in dichtheden in de vijf studiegebieden vergeleken (1996-2002).

	versteend heid	verglaasd heid	woning dichtheid	recreatie woning dichtheid	bedrijven dichtheid	arbeids plaatsen dichtheid
situatie anno 2002	(ha/km ²)	(ha/km ²)	(won/km ²)	(won/km ²)	(aantal/km ²)	(aantal/km ²)
West-Friesland	1,2	1,2	22	7	10	38
Amstelland-Vechtstreek	1,0	0,1	12	0	8	20
Bommelerwaard e.o.	0,9	1,2	17	0	7	24
Brummen-Bronckhorst	0,8	0,0	14	2	2	16
Brabantse Wal	0,6	0,3	11	2	4	13
Nederland	0,8	0,4	13	2	5	20
toename 1996-2002	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
West-Friesland	28	82	8	12	10	14
Amstelland-Vechtstreek	10	16	2	-50	18	8
Bommelerwaard e.o.	20	49	4	219	2	13
Brummen-Bronckhorst	0	31	2	39	-9	6
Brabantse Wal	7	5	2	4	14	0
Nederland	9	16	8	22	2	13

Uit de analyse van de studiegebieden komt een sterke regionale differentiatie naar voren (zie Tabel 5.7). In West-Friesland gaan hoge verglazing en versterking gepaard met een flinke toename van het aantal woningen en arbeidsplaatsen in het landelijk gebied. In de Bommelerwaard e.o., ook grotendeels een agrarisch productiegebied, is

eenzelfde ontwikkeling te zien, maar blijft de groei van het aantal woningen beperkt. Verschillen in landschapstype en nederzettingspatronen spelen hier een rol. West-Friesland kent veel lintbebouwing, zich onder andere uitend in een hoog aantal woningen per km². Uit kaartanalyse en veldbezoek is te constateren dat verdichting van linten met woningen hier een veelvoorkomend verschijnsel is. De bevolkingsdruk was in dit studiegebied overigens het hoogst van alle studiegebieden. In de overige onderzochte gebieden blijft de groei van het aantal woningen ver achter bij het nationale gemiddelde voor het landelijk gebied. In twee van de vijf gebieden, Brummen-Bronckhorst e.o. en West-Friesland spelen recreatiewoningen een belangrijke rol bij de verstening van het landelijk gebied. In een aantrekkelijk gebied als de Brabantse Wal is dit type woningen in de onderzochte periode echter nauwelijks in aantal gegroeid, hetgeen aan het ruimtelijk beleid toegeschreven kan worden. In de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek groeit het aantal bedrijven en de werkgelegenheid sterk hetgeen een belangrijke oorzaak is van de geconstateerde verstening. Het betreft met name bedrijvigheid in de zakelijke dienstverlening en vrijetijdsactiviteiten. Brummen-Bronckhorst e.o. laat wat dit betreft een heel ander beeld zien. Hier is de verstening per saldo nihil. Het aantal recreatiewoningen is weliswaar toegenomen, maar het aantal bedrijven is in zijn totaliteit afgenomen. De werkgelegenheid neemt per saldo wel toe, maar loopt in de landbouw en ook een aantal andere sectoren sterk terug.

6 Rondetafelbijeenkomsten

De resultaten van de kwantitatieve gebiedsanalyses zijn in rondetafelbijeenkomsten per gebied met diverse betrokken partijen (zie Bijlage 1) besproken. Doel van deze bijeenkomst was te achterhalen welke actoren en processen een rol bij de verstening gespeeld hebben, hoe het ruimtelijke instrumentarium heeft gewerkt en of ruimtelijke kwaliteit een rol gespeeld heeft. In drie van de vijf studiegebieden (West-Friesland, Bommelerwaard e.o. en Brummen, Bronckhorst e.o.) heeft deze bijeenkomst plaatsgevonden. In Amstelland-Vechtstreek was de belangstelling te gering en in de Brabantse Wal zijn een aantal gemeenteambtenaren geïnterviewd. In onderstaande paragrafen worden resultaten uit de rondetafelbijeenkomsten en interviews weergegeven met betrekking tot de ontwikkelingen en actoren, het gevoerde ruimtelijk beleid en ten slotte of het een probleem is of niet.

6.1 Ontwikkelingen en actoren

6.1.1 Landbouw

Uit de kwantitatieve analyse volgt dat voornamelijk de landbouw verantwoordelijk is voor verstening en verglazing in het landelijk gebied. Tijdens de rondetafelbijeenkomsten, in Zutphen, Enkhuizen en Den Bosch, is dan ook de stelling geponeerd *'Het is vooral de schaalvergroting en omschakeling (verbreding) in de landbouw die verantwoordelijk is voor de verstening en verglazing.'*

In zijn algemeenheid werd deze stelling door de deelnemers van de rondetafelbijeenkomsten onderschreven. Met name in de Bommelerwaard e.o. en West-Friesland vond en vindt er als gevolg van grootschalige ontwikkelingen in de landbouw veel verstening en verglazing plaats in de aangewezen concentratiegebieden. Ook buiten de concentratiegebieden zijn er echter hotspots van verstening/verglazing te constateren.

In West-Friesland kwam naar voren dat een groot deel van het gebied, waar ook de meeste verstening en verglazing is geconstateerd, vroeger een vaarpolder was zonder wegen en bebouwing. Aangezien het in dit soort gebieden steeds problematischer werd om een rendabel tuinbouwbedrijf te voeren is dit gebied in de jaren '60 en '70 veranderd in een rijpolder. Er ontstond een recht wegen- en kavelpatroon en de meeste waterlopen werden gedempt of rechtgetrokken. Het gebied veranderde in een grootschalig en rationeel poldergebied met optimale inrichting voor de landbouw. Agrariërs van het eerste uur kwamen voornamelijk uit de bebouwingslinten uit de regio. Terwijl water verdween kwamen huizen, wegen en beplanting daarvoor in de plaats. Er is nauwelijks oude bebouwing in grote delen van het buitengebied en de bebouwing na de ruilverkaveling ziet er vrij eenvormig uit. De ruilverkaveling heeft indertijd gezorgd voor een opleving van de vollegrondstuinbouw. Sindsdien bestaat er een druk om de ontwikkel- en vestigingsmogelijkheden voor de landbouw zo

optimaal mogelijk te houden. De provincie Noord-Holland heeft voor het glastuinbouwconcentratiegebied alleen al in totaal 550 ha gereserveerd. Ook in omliggende gebieden in Noord-Holland Noord krijgen intensieve landbouwteelten de ruimte. Al deze factoren hebben bijgedragen aan het ontstaan van het West-Fries agrarisch productiecomplex met niet alleen glastuinbouw maar ook bollenteelt, zaadverdeling, boomteelt, veehouderij, leveranciers, afnemers, etc.

Momenteel richten de primaire bedrijven zich in toenemende mate op verwerking en handel door ketenontwikkeling en agri-business. Dit gaat gepaard met een toenemende concentratie van bebouwing. Zo vindt een groot deel van de bollenteelt al plaats buiten dit gebied (Flevoland, Zeeland en buitenland), maar vindt in dit gebied de verdere verwerking en handel plaats. Naast primaire productie veroorzaakt alles wat daar aan vast zit (huisvesting arbeidskrachten, verwerkende en toeleverende industrie) verstening. Ook in de Bommelerwaard e.o. vinden dergelijke ontwikkelingen plaats. Steeds meer agrarische bedrijven houden delen van de keten in eigen handen, zoals het verpakken en wassen van fruit, transporteren van producten en eigen energie produceren.

In Brummen-Bronckhorst e.o. en Amstelland-Vechtstreek is er sprake van weinig dynamiek in de landbouw. De huidige bedrijven groeien nog wel, hetgeen ook wel gepaard gaat met verstening, maar er zijn ook veel agrarische bedrijven in de afgelopen jaren gestopt. Op deze locaties met vrijkomende agrarische bebouwing komt vaak enkel een woonbestemming. Dat kan gepaard met ontstening, omdat schuren die hun functie verloren hebben in de loop der jaren gesloopt worden.

In Brummen-Bronckhorst en de Bommelerwaard e.o. wordt door verschillende deelnemers ter discussie gesteld of de oppervlakte agrarische bebouwing en glas per saldo toeneemt. Natuurlijk komen er nieuwe schuren en kassen bij, maar er zijn ook veel agrarische bedrijven die stoppen waardoor schuren vrijkomen voor andere functies of leeg komen te staan. Hetzelfde geldt voor het areaal glastuinbouw. Hoewel er geen sterke toename is van het netto beteeld areaal glastuinbouw in Nederland zorgt de nieuwvestiging van glas in de concentratiegebieden voor een forse toename van glas, terwijl de oppervlakte verspreid glas (glas buiten de concentratiegebieden) nauwelijks afneemt. Veel voormalige agrarische bebouwing en glas blijft staan, verandert van functie of staat leeg, zo is de indruk van de deelnemers in Zutphen. Terwijl de cijfers (ontstening) dit niet bevestigen.

6.1.2 Niet-agrarische activiteiten

In alle gebieden wordt door deelnemers gewezen op de bijdrage aan verstening van nevenfuncties in de landbouw en het ontstaan van niet-agrarische activiteiten op voormalige agrarische bedrijven. Verrommeling, ontstaan van storende elementen, ligt bij dit soort ontwikkelingen op de loer. Ondanks regels bij het starten van niet-agrarische activiteiten blijken er in het buitengebied nogal wat veranderingen op te treden. Nieuwvestiging van niet-agrarische activiteiten is meestal niet mogelijk. Echter op bestaande locaties van voormalige agrarische bedrijven worden nieuwe

activiteiten gezien als een kans om de leefbaarheid in het landelijk gebied te behouden of te versterken en worden daarom door de overheden (oogluikend) toegelaten of zelfs ondersteund. De activiteiten zijn in eerste instantie veelal kleinschalig van aard, maar via een sluipend proces van steeds verder uitbreiden kunnen sommige uitgroeien tot grote activiteiten waarvan eigenlijk gezegd wordt dat ze beter thuishoren op een industrie- of bedrijventerrein. Het kan zijn dat men illegaal is begonnen, gedoogd werd door de gemeenten en later gelegaliseerd. Enerzijds blijkt dit te maken te hebben met gebrek aan voldoende handhaving en anderzijds willen gemeenten ook hun best doen om verdwijnende agrarische werkgelegenheid te compenseren.

In alle gebieden geeft men aan dat de ontwikkeling van de paardenhouderij een enorme toevlucht neemt. Vaak worden paarden, als hobby, gehouden op voormalige agrarische bedrijven waar burgers komen wonen. Alhoewel bestemmingsplannen (zoals in gemeente Brummen) het vaak niet toelaten om, zelfs hobbymatig, paarden te houden lukt het niet om dergelijke ontwikkelingen tegen te houden. Tegenhouden lukt vaak niet omdat het binnen de gemeente geen handhavingsprioriteit heeft en het een sluipend proces is. Verder verschijnen er in toenemende mate professionele paardenhouderijen, zoals maneges en fokkerijen. Deze ontwikkeling hoeft niet altijd gepaard te gaan met verstening, maar heeft wel een sterke visuele impact door de opvallende hekwerken, afrasteringslinten en paardenbakken. Het dreigt te neigen naar dichtslibbing en verrommeling van het landelijk gebied. Er wordt nu getracht dergelijke ontwikkelingen zo veel mogelijk in te passen in het landschap, danwel strenger te handhaven.



Nieuwe activiteiten in voormalige agrarische bedrijfspanden.

6.1.3 Wonen

Nieuwe burgerwoningen in het landelijk gebied zijn in de onderzoeksperiode door het restrictieve beleid van gemeenten nauwelijks toegevoegd. Deelnemers wijzen er op dat nieuwe burgerwoningen als mogelijke belemmering voor de ontwikkeling van

agrarische bedrijven in de nabije omgeving werden beschouwd. In de concentratiegebieden waar agrarische nieuwvestiging mogelijk was zijn wel veel bedrijfswoningen gebouwd. Daarnaast geeft men aan dat wel steeds meer burgers in het landelijk gebied komen wonen in voormalige agrarische bebouwing (woonboerderijen). Verder werd in de rondetafelgesprekken aangegeven dat in de Bommelerwaard e.o. in de onderzoeksperiode burgerwoningen gecreëerd werden in schuren en bijgebouwen. Dit paste meestal niet binnen het bestemmingsplan, maar bij het vaststellen van de nieuwe bestemmingsplannen werden deze woningen vervolgens gelegaliseerd. Ondanks het restrictieve beleid ontstonden er bij gebrek aan goede handhaving op deze wijze extra (recreatie)woningen.

6.2 Ruimtelijk beleid

6.2.1 Ruimtelijke ordening

Uit de discussies in de rondetafelbijeenkomsten komt naar voren dat verstening en verglazing doorgaans past binnen het vigerende ruimtelijke ordeningsbeleid. Groei van steen en glas vindt voornamelijk plaats in de aangewezen concentratiegebieden; daarbuiten is sprake van een gemiddelde toename als gevolg van autonome bedrijfsontwikkelingen. Er zijn wel situaties ter sprake gekomen, waarin ontwikkeling van bebouwing en functieverandering zodanige vormen aanneemt dat het eigenlijk niet meer past in het landelijk gebied. Echter het algemene beeld bestaat dat door het restrictieve beleid ook veel ongewenste ontwikkelingen zijn voorkomen.

De stelling dat agrariërs ten aanzien van bedrijfsontwikkeling geen strobreed in de weggelegd wordt door de deelnemers voornamelijk beaamd. Het ruimtelijk beleid heeft doorgaans de ontwikkeling van de agrarische sector niet tot nauwelijks beperkt. In de bestemmingsplannen worden bouwblokken 1 tot 1,5 ha opgenomen als maximale omvang. Dit is tot op heden voor de meeste bedrijven genoeg geweest om zich verder te ontwikkelen. Wel constateert men dat de laatste jaren een toenemende vraag om grotere bouwblokken ontstaat. Om ontwikkelingen van florerende agrarische bedrijven niet klem te zetten worden via de artikel 19-procedure in de Wet Ruimtelijke Ordening hiervoor vrijstellingen aangevraagd. In principe wordt een uitbreiding 25% in oppervlakte normaliter toegestaan en als er een goede bedrijfs-economische onderbouwing aanwezig is kan dit ook nog meer zijn. Voor glas lijkt het erop dat met het instellen van concentratiegebieden voor glastuinbouw een strikter beleid gevolgd wordt. Glas wordt zoveel mogelijk gebundeld in concentratiegebieden en geïsoleerd gelegen glastuinbouw zoveel mogelijk beperkt. Toch wordt er in de provinciale en bestemmingsplannen nog wel ruimte geboden om bestaande bedrijven te laten doorgroeien tot 3 of 5 ha glas of eenmalig met maximaal 20% uit te breiden.

In West-Friesland wordt aangegeven dat er, als gevolg van restrictief beleid elders in de provincie (zoals het Noord-Hollands Midden), een behoorlijke druk ontstaat op het gebied. De economische activiteiten verschuiven daardoor naar locaties waar het wel kan, zoals in de aangewezen concentratiegebieden in West-Friesland. In die zin is

het restrictieve beleid waar nauwelijks ontwikkeling mogelijk is en het concentratiebeleid waarin gunstige vestigingsmogelijkheden geschapen worden, sturend voor de ontwikkeling in bebouwing en glasopstanden. Het blijft echter zo dat bedrijven altijd een individuele afweging maken op welke locaties ze zich verder willen ontwikkelen en als er een goede bedrijfseconomisch onderbouwing aan ten grondslag ligt dan kunnen ontwikkelingen ook buiten de concentratiegebieden plaats blijven vinden.

Ook geven gemeenten uit de betreffende studiegebieden aan dat de innovatieve bedrijven de ruimte moeten krijgen. Schaalvergroting is de doorgaande trend en de agrarische sector moeten kunnen groeien en de ruimte krijgen. Gemeenten zien dit vaak als maatwerk. Dit is eigenlijk tot op heden de algemene trend geweest echter men verwacht voor de toekomst met een verdere schaalvergroting en specialisatie in de landbouw wel problemen. Een gemeente in Brummen, Bronckhorst e.o. gaf bijvoorbeeld aan dat er momenteel een vergunningaanvraag ligt van een melkveehouder die zijn bedrijfsgebouwen verdubbelen wil zodat een extra arbeidskracht kan worden aangesteld. Bij dergelijke grootschalige ontwikkelingen begint men zich nu af te vragen of het wel noodzakelijk en gewenst is. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de bedrijven in West Friesland.

Er bestond geen specifiek ruimtelijk beleid ten aanzien van neventakken op agrarische bedrijven of niet-agrarische activiteiten in het landelijk gebied. Men constateert dat op (voormalige) agrarische bedrijven dergelijke activiteiten kleinschalig worden opgezet en zich sluipend verder ontwikkelen. Dit wordt vanuit diverse organisaties ook flink gestimuleerd en gemeenten zien dit als een kans om de verdwijnende agrarische werkgelegenheid te compenseren. Bestemmingsplannen bieden vaak wel mogelijkheden om dit te reguleren, maar in praktijk bleek dat gemeenten dergelijke kleinschalige ontwikkelingen toestonden of nauwelijks de capaciteit hadden om te handhaven. Ook hebben gemeenten de mogelijkheid om via vrijstellingen (art 19, WRO) of een uitwerkings- of wijzigingsplan (art 11, WRO) dergelijke activiteiten meer ruimte te bieden. Anderzijds bleek het wel bijzonder moeilijk te zijn om grootschalige niet-agrarische activiteiten in het buitengebied te beginnen.

De gemeente Bronckhorst is gelegen in de eerste regio in Gelderland die momenteel zelf regels heeft opgesteld voor hergebruik van agrarische gebouwen in het buitengebied. De regio maakt hiermee gebruik van de ruimte die de provincie in het streekplan biedt voor eigen regionaal beleid met betrekking tot dit onderwerp. In dit kader is er in Bronckhorst momenteel een functieveranderingsbeleid van kracht. Deze regeling gaat uit van het 'voor wat hoort wat' principe. Deze regionale invulling maakt onder meer een groter nieuw- en verbouwooppervlak mogelijk. Daar moet dan wel compensatie (verevening) tegenover staan. Dat kan de sloop van andere gebouwen zijn, een groene herbestemming van terreinen, het behoud van karakteristieke of monumentale gebouwen, betere infrastructuur of recreatieve voorzieningen. De regeling is nog maar pas van kracht en de ervaringen zijn nog zeer beperkt. Er zijn nog geen pasklare voorbeelden en antwoorden hoe en in welke omvang de verevening concreet gestalte moet krijgen. Het vereist een verandering in ambtelijke werkwijzen. In plaats van toetsing aan regels wordt nu een meer procesmatige aanpak verlangd waarbij de partijen tot een gezamenlijk gedragen oplossing

komen. De betrokken gemeenteambtenaar gaf aan dat dit nog een intensief zoekproces is.

6.2.2 Ruimtelijke kwaliteit

De stelling *'Er is nagenoeg geen aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in het provinciale en gemeentelijk ruimtelijke beleid.'* werd door de meeste deelnemers onderschreven. In de onderzoeksperiode is er in alle gebieden nauwelijks aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, in de zin van landschappelijke inpassing en beeldkwaliteit van de bebouwing (belevingswaarde). Bij maatvoering van de bebouwing zijn argumenten van utilitair gebruik bepalend. Bij de keuze van de kleurstelling speelt niet het opgaan in het landschap een doorslaggevende rol, maar het argument van bijvoorbeeld koeling. En bij beplanting gaat het niet alleen om aanleg- en inrichtingskosten, maar ook het schrikbeeld voor hoge beheerskosten, aantrekkingskracht op ongedierte en verbod op verwijdering. Het instrumentarium dat beschikbaar was om rekening te houden met ruimtelijke kwaliteit vindt men beperkt. Een bestemmingsplan biedt mogelijkheden via een aanlegvergunning in de voorschriften in het bestemmingsplan (op grond van artikel 14 WRO). In praktijk bleek dat handhaving op dit vlak voor veel van de gemeenten in de studiegebieden ook geen prioriteit had.

Verder werd door een deelnemer aangegeven dat hij het traditionele ruimtelijke ordeningsbeleid, waarin functionaliteit van gebieden en locaties centraal staat, een belangrijke bijdrage vindt leveren aan de ruimtelijke kwaliteit. Het betreft dan meer ruimtelijke kwaliteit in de zin van bewaken van de voorraad ruimte, duurzame inrichting van de ruimte, het behouden van het culturele erfgoed etc. (toekomstwaarde). Als voorbeeld werd het concentratiebeleid opgevoerd. Door middel van concentratie van activiteiten kunnen enerzijds deze activiteiten zich ontplooiën op de aangewezen plekken en kunnen anderzijds overige gebieden zo veel mogelijk ontlast en gespaard worden.

Tijdens de discussie kwam ook steeds ter tafel dat ruimtelijk kwaliteit momenteel wel in sterke belangstelling staat, ook bij gemeenten. Zo werden er een aantal instrumenten genoemd die een bijdrage aan kunnen leveren, zoals:

- Ruimte voor Ruimte-regelingen
- Rood voor Groen-regelingen
- Landgoederenregeling
- Landschapsontwikkelingsplan
- Beeldkwaliteitsplan
- Welstandsnota
- Verevening (bij functieverandering)

Het is wel zo dat dergelijke instrumenten (nog) niet altijd doorvertaald zijn naar bestemmingsplansvoorschriften. Men geeft aan dat het juridisch lastig is om dergelijke regelingen in regels te vatten. Als voorbeeld wordt genoemd dat beeldkwaliteitsplannen steeds meer opgang doen om de ruimtelijke ontwikkelingen te relateren aan de karakteristieken van een gebied. Dit geeft sturing aan de gewenste verschijnings-

vorm, maar biedt geen juridisch kader waarin deze verschijningsvorm ook afdwingbaar is. De deelnemers waren het er over eens dat het niet zinvol is om landschappelijke inpassing via wetten of regels af te dwingen. Stimuleren en enthousiasmeren van ondernemers en burgers zou een veel betere strategie zijn. En verder is het van belang dat de gemeente alert moet zijn, pro-actief moeten reageren en begeleiding dient aan te bieden. Een ruimtelijke visie en ruimtelijk instrumentarium is dan echter onontbeerlijk. Ook belangenorganisaties zouden via gedragscodes en het meer landschapsbewust maken van ondernemers een stimulerende rol kunnen uitoefenen.

6.3 Probleem of geen probleem

Tijdens de bijeenkomsten werd de stelling geponeerd: *'Het nieuw- of aanbouwen in het landelijk gebied valt reuze mee: het mag geen probleem genoemd worden.'* Een breed gedragen conclusie luidt dat problemen met betrekking tot verstening en verglazing al dan niet afhankelijk zijn van het type gebied, de omvang en functies van de bebouwing, verschijningsvorm en landschappelijke inpassing, zoals vorm, kleurgebruik, erfbeplanting, opslag, afrasteringen, nevenactiviteiten, paardenbakken etc.

Zo is de ontwikkeling van grootschalige en intensieve landbouw in de aangewezen concentratiegebieden beleidsmatig geen probleem. Zoals men bijvoorbeeld in West-Friesland aangaf: *'We moeten onder ogen zien dat het oostelijk deel van West-Friesland op deze wijze volledig volgebouwd en geïndustrialiseerd zal gaan worden. Het is de realiteit dat zich hier een stedelijke band gaat ontwikkelen. Bedrijven komen ook van buiten dit gebied. Daarbuiten liggen gebieden met meer planologisch beschermde status.'* Men zegt dat het nu nog geen probleem is, maar voorziet dat op den duur bewoners het wel als een probleem zullen gaan ervaren.

Een gemeenteambtenaar uit West-Friesland gaf aan dat de gemeente aan de ene kant de hoeder is van een open landelijk gebied, maar aan de andere kant ook moet zorgen voor volkshuisvesting en er wordt door gemeenten gewoonweg verdiend aan woningbouw. Dat geld heeft men heel hard nodig en dit gaat ook gewoon door. In dit spanningsveld zal het culturele erfgoed, de waarde van het open landelijk gebied, het onderspit delven. Ook andere deelnemers gaven aan dat er zuiniger met het open landschap moet worden omgesprongen en dat er steeds meer stemmen opgaan die het behoud van de openheid benadrukken. Het ontbreken van enige vorm van ruimtelijke bescherming in deze gebieden brengt zorgen met zich mee. Zo bezitten veel gemeenten nog cultuurhistorische kwaliteiten (oude zeedijken) die het behouden waard zijn.



Schaalvergroting in de landbouw: de menselijke maat te boven?

Landbouw is de belangrijkste veroorzaker van verstening en men constateert dat als gevolg van schaalvergroting in de landbouw deze verstening verder toeneemt. In principe vindt men dit ook acceptabel. Landbouw wordt steeds meer gezien als belangrijke functie om de karakteristieke landschappen te behouden. Echter aan de ruimtelijke kwaliteit in de zin van verschijningsvorm en landschappelijk inpassing schort het nog wel eens en zou het veel beter kunnen. Er worden steeds grotere schuren gebouwd en de omvang van dergelijke bedrijven wordt zo groot dat de huidige omvang van de bouwblokken steeds vaker te klein blijkt te zijn. Enerzijds voor het realiseren van de bebouwing en opslagmogelijkheden, maar anderzijds ook ten aanzien van het realiseren van erfbeplanting en situering van bebouwing. Het wordt steeds meer *'proppen op het bouwblok'*. Grotere bouwblokken bieden meer mogelijkheden om landschappelijke inpassing beter tot z'n recht te laten komen. Ook wordt aangegeven dat er te weinig ideeën over verschijningsvorm en landschappelijke inpassing van de bebouwing en kassen bestaat. Ook bij gemeenten ontbreekt het vaak aan kennis en ervaring hoe landschappelijke inpassing uitgewerkt moet worden.

Interessant in dit geval is dat een deelnemer in West-Friesland aangeeft dat het ook om een cultuurkwestie gaat. In het ene gebied is 'zorgen voor een landschappelijk mooi buitengebied' meer ingeworteld dan het andere gebied. Het is een kwestie van eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de omgeving nemen. In West Friesland is dat minder. Nu wordt er alleen naar gebruikswaarde gekeken. Hij stelt dat de oorzaak gelegen is in het feit dat in West-Friesland de mensen een ontzettende geldingsdrang hebben. Er is een sterke drive onder de mensen met betrekking tot ondernemerschap en te weinig aandacht voor cultuurhistorie en landschap.

Verder werd tijdens de rondetafelbijeenkomsten door iedereen onderschreven dat nieuwe activiteiten met nieuwe functies in het landelijk gebied op veelal (voormalige) agrarische bebouwing sterk bijdragen aan veranderingen in het aanzien van het platteland. Dit kan gepaard gaan met verstening, maar in veel gevallen gaat het niet zozeer om de verstening zelf, maar om het visuele effect van deze activiteiten. Zoals al eerder genoemd geeft de paardenhouderij met veel paardenbakken en hekken een

beeld van dichtslibbing en verrommeling van het landelijk gebied. Paarden in de wei is geen probleem, maar paardenbakken, linten en hekwerken kunnen best anders, zoals een deelnemer opmerkte. Een andere deelnemer merkte op dat met een goed Ruimte voor Ruimte beleid iets gedaan kan worden met de vrijkomende ruimte op stoppende agrarische bedrijven en daarmee zoveel mogelijk andere functies in de oude gebouwen voorkomen kunnen worden.

Ook bij nevenactiviteiten op agrarische bedrijven ontstaat steeds weer discussie als de neventak een stukje groei en bloei doormaakt, zoals een verschuiving van neventak naar hoofdtak of een verbreding in de kolom. Steeds pregnanter wordt dan de vraag of een dergelijk bedrijf genoodzaakt is om naar een bedrijventerrein te verplaatsen. In de praktijk blijkt het lastig te zijn om geschikte locaties in de regio te vinden, omdat deze niet beschikbaar zijn, een dergelijke activiteit niet voldoet aan de eisen van het betreffende bedrijventerrein of dat het bedrijfseconomisch niet haalbaar is. Ook leidt het vaak tot discussie bij lokale bestuurders. Zij willen ook niet de doodsteek toebrengen aan het bedrijf en zoeken dan toch naar een oplossing voor het bedrijf op de huidige locatie in het landelijke gebied. Sommige deelnemers gaven aan, dat als in de toekomst het ontplooiën van (neven)activiteiten verder gestimuleerd wordt, pessimistisch te zijn over het aanzien van landschap in de toekomst.

Verder gaven deelnemers aan dat herstructurering van de huidige landelijke gebieden het belangrijkste aandachtspunt moet zijn om verrommeling en verstening in het landelijk gebied tegen te gaan. Bijvoorbeeld: het op orde krijgen van gebouwen die vrijkomen. Zijn ze geschikt voor hergebruik, voor welke functies of dienen ze gesloopt te worden. Verevening is hierbij een veelbelovend instrument. Je mag er wel wat maar dan moet je bijvoorbeeld een deel de leegstaande stallen slopen of bijdragen aan realisatie van een fietspad of houtwal. Dit soort koppelingen vereist volgens een van de deelnemers wel een behoorlijke ambtelijke inspanning en bestuurlijke daadkracht.

7 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Uit eerder onderzoek is gebleken dat in het peiljaar 2002 slechts een klein deel van het landelijk gebied in Nederland, 1,14%, door gebouwen of kassen in beslag wordt genomen. De visuele impact hiervan is wisselend maar door de verschijningsvorm in veel gevallen groter dan dit kleine percentage doet vermoeden. Naast nieuwe stads- of dorpsuitbreidingen die stukjes van het landelijk gebied 'afknabbelen' worden er ook in het landelijk gebied zelf gebouwen en kassen toegevoegd. Dit onderzoek richt zich specifiek laatstgenoemd verschijnsel en beperkt zich tot de contramal van het stedelijk gebied anno 2002. Het tempo van verstening en verglazing in het aldus gedefinieerde landelijk gebied was in de periode 1996-2002 met 1,80% per jaar relatief hoog. Indien deze trend doorzet verdubbelt het oppervlaktebeslag van gebouwen en kassen in het landelijk gebied in de periode tot 2040.

Tevens is geconstateerd dat er een grote regionale differentiatie bestaat in het verstenings- en verglazingstempo. In dit onderzoek is in vijf studiegebieden onderzocht welke processen en oorzaken ten grondslag liggen aan verstening en verglazing. Daartoe is nagegaan in hoeverre de in het eerdere onderzoek gemaakte schattingen van verstening en verglazing op nationaal en provinciaal niveau bij nader inzoomen correct blijken, welke veranderingen er qua wonen en werken optreden in het gebruik van het landelijk gebied, welk beleid er door rijk, provincies en gemeenten ten aanzien van de beschouwde gebieden in de onderzochte periode van toepassing was, in hoeverre ruimtelijke kwaliteit in besluitvormingsprocessen en beleidsdocumenten aan de orde is geweest en hoe lokaal de transformatieprocessen in het landelijk gebied beoordeeld worden.

De belangrijkste conclusies die in de volgende paragrafen staan uitgewerkt zijn:

- Schaalvergroting in de landbouw bepaalt voor een groot deel het verstenings- en verglazingstempo. Vooral in agroproductiegebieden vindt een sterke concentratie van steen en glas plaats.
- De agrarische ontwikkelingen verlopen conform de planologische en juridische mogelijkheden in de streek- en bestemmingsplannen.
- Vrijkomende agrarische bebouwing wordt nog maar weinig gesloopt en wordt ingenomen door andere functies.
- Nieuwbouw van burgerwoningen in buitengebied is meestal niet toegestaan in bestemmingsplan. Tegenwoordig zijn er wel steeds meer mogelijkheden in het kader van ruimte voor ruimte-regelingen.
- De mate van handhaving en handhavingcapaciteit loopt sterk uiteen. De aandacht ervoor neemt wel toe, mede door VROM-inspecties, maar blijft afhankelijk van prioriteit die er binnen gemeente aan toegekend wordt.
- In het verleden is er in het ruimtelijke beleid nauwelijks tot geen aandacht geweest voor landschappelijke inpassing en verschijningsvorm. Maatvoering, ontwerp, materiaal en kleurgebruik van de bebouwing waren vooral afhankelijk van het gebruik en de kosten.

- Nevenactiviteiten die tot verrommeling leiden en de steeds groter worden omvang van agrarische schuren en kascomplexen worden als groeiend probleem ervaren.

7.1 Omvang

Om tot een zo goed mogelijke schatting van verstening en verglazing in het landelijk gebied te komen is in de nationale studie het landelijk gebied als de contramal van het stedelijk gebied anno 2002 gedefinieerd. Vanwege het ontbreken van begrenzingen van kleinere dorps- en stadsuitbreidingen in de periode 2000-2002 en de mogelijke onbetrouwbaarheid op detailniveau van de gebruikte bestanden is rondom het stedelijk gebied (inclusief de hieraan toegevoegde begrenzingen van de VINEX-wijken) een overgangszone van 100 meter breed gehanteerd. In twee van de vijf studiegebieden bleek niet alle verstening als gevolg van uitbreidingswijken in het overgangsgebied te worden 'opgevangen'. De consequenties hiervan voor de cijfers uit de nationale studie is gering. Extrapolatie van de gevonden resultaten naar nationaal niveau leidt tot een bijstelling van de verstening in het 'echte' landelijk gebied van 8,8% tot 8,5% in de periode van 1996-2002. Er is geen aanleiding gevonden om het verglazingstempo (16%) bij te stellen. Het gemiddelde tempo voor versteningen en verglazing van 1,80% per jaar hoeft daarmee niet bijgesteld te worden.

De verstening en verglazing is in beeld gebracht met behulp van de Topografische Kaart (TD Kadaster). Dit bleek in de voorgaande studie het meest geschikte bestand te zijn voor dit doel gezien het detailniveau van deze databron en de vierjaarlijkse periodieke actualisatie⁶ door één instantie. Er is tijdens deze studie geen aanleiding gevonden om de resultaten op basis van de TOP10vector in twijfel te trekken. Er is tijdens de veldbezoeken slechts één afwijking geconstateerd. In de gemeente Brummen bleek een geval van ontstening op basis van de topografische kaart (6000 m² stallen) tijdens de veldexcursie nog in oude glorie aanwezig te zijn. Anderzijds kunnen er overigens in 2002 gebouwen of kassen 'vergeten' zijn. De invloed van dit type fouten op de kwantitatieve resultaten van de nationale studie wordt verwaarloosbaar geacht.

De mate waarin het landelijk gebied bebouwd is, c.q. het verstenings- en verglazingstempo blijkt in de vijf onderzochte gebieden sterk uiteen te lopen. In Tabel 7.1 zijn de belangrijkste resultaten van de kwantitatieve analyse samengevat.

⁶ Vanaf 2007 wordt de actualisatieperiode overigens teruggebracht tot twee jaar.

Tabel 7.1. Dichtheden en ontwikkelingen in de dichtheden in de vijf studiegebieden vergeleken (1996-2002).

	versteend heid	verglaasd heid	woning dichtheid	recreatie woning dichtheid	bedrijven dichtheid	arbeids plaatsen dichtheid
situatie anno 2002	(ha/km ²)	(ha/km ²)	(won/km ²)	(won/km ²)	(aantal/km ²)	(aantal/km ²)
West-Friesland	1,2	1,2	22	7	10	38
Amstelland-Vechtstreek	1,0	0,1	12	0	8	20
Bommelerwaard e.o.	0,9	1,2	17	0	7	24
Brummen-Bronckhorst	0,8	0,0	14	2	2	16
Brabantse Wal	0,6	0,3	11	2	4	13
Nederland	0,8	0,4	13	2	5	20
toename 1996-2002	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
West-Friesland	28	82	8	12	10	14
Amstelland-Vechtstreek	10	16	2	-50	18	8
Bommelerwaard e.o.	20	49	4	219	2	13
Brummen-Bronckhorst	0	31	2	39	-9	6
Brabantse Wal	7	5	2	4	14	0
Nederland	9	16	8	22	2	13

7.2 Oorzaken

Schaalvergroting in de landbouw

Schaalvergroting in de landbouw is één van de belangrijkste oorzaken van verstening in het landelijk gebied. In alle studiegebieden speelt deze ontwikkeling een belangrijke rol bij de verstening. Daarnaast leidt de concentratie van intensieve teelten en glastuinbouw in agrarische productiecomplexen tot aanzienlijke verstening en verglazing in twee van de vijf onderzochte regio's.

Deze ontwikkeling is in overeenstemming met het in de onderzoeksperiode vigerende nationaal ruimtelijk beleid (VINEX-VINAC). Hierin werden vier koersen voor het landelijk gebied onderscheiden. In gebieden met de gele koers, waar de agrarische productiefunctie richtinggevend is, streeft het rijk onder andere naar agrarische concentratiegebieden voor intensieve teelten. Deze gele koers is inderdaad door provinciale en lokale overheden overgenomen. In deze gebieden is nieuwvestiging en ontwikkeling middels een gunstig vestigings- en ruimtelijk ordeningsklimaat mogelijk gemaakt. De gebieden zijn er op gericht om agrarische activiteiten optimaal en duurzaam te ontplooiën en daarmee verspreiding en versnippering elders in het landelijk gebied te voorkomen. In deze concentratiegebieden wordt dan ook de grootste groei in glas en bebouwing geconstateerd.

Ook voor agrarische bedrijven buiten de concentratiegebieden was het volgens de toen geldende bestemmingsplannen vaak mogelijk om binnen de begrenzingen van de bouwblokken (1 tot 1,5 ha) te groeien. Een dergelijke omvang bood tot op heden voldoende mogelijkheden om gewenste uitbreidingen te realiseren. Ook verdere

uitbreiding tot grotere bouwblokken was juridisch mogelijk omdat streekplannen en bestemmingsplannen altijd een groei van 10 tot 25% per planperiode toe laten, 'in het kader van de normale bedrijfsvoering'. Tijdens de rondetafelgesprekken bleek ook dat gemeenten en provincies dergelijke ontwikkelingen ondersteunen; ze beschouwen de landbouw (nog steeds) als de belangrijkste economische drager van het landelijk gebied. Het economische belang van de landbouw is, indien verdere ontwikkeling van het agrarische bedrijf niet past binnen het bestemmingsplan, een belangrijke reden om via vrijstellingen (artikel 19-procedure Wet Ruimtelijke Ordening) af te wijken van het bestemmingsplan.

Verder is geconstateerd dat agrarische bedrijven zich steeds meer binnen de agroketen verbreden en delen van deze keten zelf uitvoeren. Dit gebeurde in de onderzochte gebieden vooral in de concentratiegebieden. Te denken valt aan verpakken van fruit en groente, transport, handel en opslag in bollen. Dergelijke activiteiten vinden vaak plaats op de bedrijfslocaties zelf. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met verstening.

Verbreiding of functieverandering

Er vindt naast schaalvergroting in landbouw ook verbreding of functieverandering plaats. Bedrijven gaan nevenactiviteiten ontplooiën om extra inkomen te vergaren of stoppen waarna de vrijkomende ruimte ingevuld wordt met niet-agrarische activiteiten, zoals caravanstalling, paardenhouderij, bouwbedrijven etc. Tijdens de rondetafelbijeenkomsten bleek dat de bestemmingsplannen dit niet altijd toelieten. Dergelijke activiteiten konden zich toch ontwikkelen doordat enerzijds de gemeentelijke handhaving een lage prioriteit had en anderzijds de gemeenten ook hun best deden om verdwijnende agrarische werkgelegenheid te compenseren. Het zijn vaak activiteiten die in eerste instantie kleinschalig van aard opgezet zijn. Er kan sprake zijn van verstening, maar meestal vindt het plaats in de voormalige agrarische gebouwen. Soms, via een sluipend proces, breiden sommigen uit tot grote omvang, waarvan uiteindelijk gezegd wordt dat ze beter thuishoren op een industrie- of bedrijventerrein. Er is in deze studie geen inzicht verkregen in de omvang van deze ongewenste situaties. Wel werd duidelijk dat verplaatsing van deze activiteiten naar bedrijventerreinen vaak moeilijk is. Het brengt hoge kosten met zich mee; grond is daar duurder en men moet vaak extra investeren. Ook kan de omvang of het aard van het bedrijf zo groot zijn dat plaatsing op het lokale bedrijventerrein volgens de regels niet mogelijk is.

Naast uitbreiding van agrarische bedrijven worden er ook schuren gesloopt. De detailkaarten met verstening per vierkante kilometer laten zien er op meerdere locaties in de verschillende deelgebieden sprake is van ontstening. In Brummen, Bronckhorst e.o. is er zelfs per saldo sprake van ontstening. Functieverandering van landbouwbedrijven naar woonboerderijen waarbij overbodige schuren worden afgebroken blijkt het belangrijkste fenomeen te zijn die dit kan verklaren. Overigens zijn er na de onderzoeksperiode in het kader van de Regeling Beëindiging Veehouderij en andere Ruimte-voor-Ruimte regelingen schuren gesloopt.

Nieuwe woningen

Gemeenten hebben het beleid om verdere verspreide bebouwing tegen te gaan uitgewerkt in de bestemmingsplannen buitengebied. Buiten de aangewezen concentratiegebieden is er een restrictief beleid gevoerd ten aanzien van nieuwe woon- en/of werklocaties in het landelijk gebied. Nieuwe solitair gelegen locaties voor burgerwoningen zijn nauwelijks aangetroffen. Soms zijn nieuwe locaties ontstaan ten behoeve van landbouwbedrijven die zijn uitgeweken voor stedelijke of infrastructu-
rele uitbreidingen of zijn verplaatst in het kader van ruilverkaveling.

Uit de nationale studie blijkt dat in de onderzochte periode het aantal woningen in het landelijk gebied met 1,1% per jaar toeneemt, het aantal recreatiewoningen met 3,1% en het aantal arbeidsplaatsen met 2,1%. In het landelijk gebied zoals in deze studie gedefinieerd bevinden zich ook gehuchten, lintdorpen en solitaire niet-agrarische bebouwing. De mate waarin deze voorkomen hangt nauw samen met het landschapstype.

Uit de analyse van de studiegebieden komt een sterke regionale differentiatie met betrekking tot de mate van verstening naar voren. Per studiegebied zijn verschillende oorzaken voor de verstening geconstateerd:

- In West-Friesland zijn relatief veel woningen in het landelijk gebied toegevoegd vanwege de verdichting van de hier veel voorkomende lintbebouwing en de bedrijfswoningen bij de agrarische nieuwvestigingen. De bevolkingsdruk was in dit deelgebied hoger dan in de andere studiegebieden.
- Het ruimtebeslag van bedrijfswoningen blijkt in een aantal gevallen groot. Met name in de Bommelerwaard e.o. speelt dit een rol in het relatief grote aandeel van woningen in de verstening.
- In twee van de vijf gebieden, Brummen-Bronckhorst e.o. en West-Friesland spelen recreatiewoningen een belangrijke rol bij de verstening van het landelijk gebied. In een aantrekkelijk gebied als de Brabantse Wal is dit type woningen in de onderzochte periode echter nauwelijks in aantal gegroeid, hetgeen aan het ruimtelijk beleid toegeschreven kan worden.
- In de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek groeit het aantal bedrijven en de werkgelegenheid sterk hetgeen een belangrijke oorzaak is van de geconstateerde verstening. Het betreft met name bedrijvigheid in de zakelijke dienstverlening en vrijetijdsactiviteiten.
- Brummen-Bronckhorst e.o. laat wat dit betreft een heel ander beeld zien. Hier is de verstening per saldo nihil. Het aantal recreatiewoningen is weliswaar toegenomen, maar het aantal bedrijven is in zijn totaliteit afgenomen. De werkgelegenheid neemt per saldo wel toe, maar loopt in de landbouw en ook een aantal andere sectoren sterk terug.

Conclusie is dat de agrarische ontwikkeling een groot deel van het verstenings- en verglazingstempo bepaald. Daarnaast spelen het landschapstype, de ligging ten opzichte van stedelijke gebieden en het ruimtelijk beleid een rol bij de verklaring van het verstenings- en verglazingstempo.

7.3 Oordelen

De algemene conclusie uit de rondetafelbijeenkomsten is dat problemen met betrekking tot verstening en verglazing al dan niet afhankelijk zijn van het type gebied, de omvang van de bebouwing, verschijningsvorm en landschappelijke inpassing.

Geen probleem

Vanuit beleidsmatig oogpunt wordt de kwantitatieve toename van bebouwing en glas niet als zeer problematisch beschouwd. De toename heeft zich doorgaans conform de mogelijkheden binnen het beleid ontwikkeld. Verstening als gevolg van schaalvergroting in de landbouw vindt men doorgaans ook acceptabel omdat landbouw nog steeds als de belangrijkste drager van het landschap wordt gezien. De ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouwbedrijven moeten dan ook gewaarborgd blijven.

Wel een probleem

Wel maakt men zich momenteel steeds meer zorgen. Door voortdurende schaalvergroting in de landbouw ontstaan enorme schuren- en kassencomplexen die steeds meer een industrieel karakter krijgen. Naast schaalvergroting stoppen er dagelijks ook veel agrarische bedrijven. De vrijkomende schuren blijven meestal staan, krijgen een andere functie of blijven leeg. Als gevolg van deze dynamiek in de landbouw blijft het oppervlak steen toenemen en men beseft dat verdere voortgang leidt tot dichtslibbing van de open ruimte in het landelijk gebied. Ook andere functies gaan gebruik maken van vrijkomende schuren, wat niet gepaard hoeft te gaan met verdere verstening maar kan wel een sterke visuele impact hebben zoals opvallende hekwerken, afrasteringslinten en paardenbakken. Dit geeft het landelijk gebied een ander aanzicht en leidt in een deel van de gevallen tot verrommeling van het landelijk gebied. Herstructurering van vrijkomende bebouwing in het landelijk gebied, zoals voormalige agrarische bebouwing, wordt gezien als een belangrijke uitdaging.

Verder blijkt uit de rondetafelgesprekken dat het kwalitatieve aspect, de ruimtelijke inpassing van de verstening, te wensen over laat. In de onderzoeksperiode is er in het ruimtelijke beleid nauwelijks tot geen aandacht geweest voor landschappelijke inpassing en verschijningsvorm. Maatvoering, ontwerp, materiaal en kleurgebruik van de bebouwing zijn vooral afhankelijk van het gebruik en de kosten. Er is bij nieuwbouw maar weinig sprake meer van 'streekeigen' architectuur; agrarische schuren lijken steeds meer op elkaar. Ook bij erfbeplanting bestaat het schrikbeeld dat het ongedierte zou aantrekken, veel onderhoud vergt en later, bij eventuele uitbreidingen, niet meer verwijderd mag worden. Het destijds beschikbare instrumentarium om rekening te houden met ruimtelijke kwaliteit wordt als te beperkt gezien. Daarnaast speelt echter een rol dat handhaving op dit vlak bij gemeenten ook geen prioriteit had. In de onderzoeksperiode beschikten een aantal gemeenten of regio's wel over landschapsbeleidsplannen. Deze richten zich echter op het beheer en ontwikkeling van natuur, landschap en cultuurhistorie, zonder iets specifiek ten aanzien van bouwen in het landelijk gebied te formuleren.

Aandachtsgebieden Nota Ruimte

Er zijn vijf deelgebieden onderzocht en aangezien de keuze van deze gebieden vooral afhankelijk was van de verschillen in mate van verstening en verglazing zijn niet alle verschillende typen aandachtsgebieden uit de Nota Ruimte onderzocht. Daarbij komt dat sommige aandachtsgebieden, zoals de nationale landschappen, deze status pas na de in dit onderzoek onderzochte periode hebben gekregen. De rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek is wel onderzocht. De versteendheid per km² doet dit gebied niet onder voor de andere gebieden. De verglaasdheid is daarentegen zeer gering. Er is echter sprake van een relatief omvangrijke verstening tussen 1996 en 2002 ondanks dat het beleid er op gericht is om dit gebied tussen de grote steden zo open mogelijk te houden. Mogelijke vergroting van het ruimtebeslag door de landbouw in dit gebied blijkt opgenomen in het provinciaal en gemeentelijk beleid. Een vitale landbouw wordt gezien als drager van het open landschap. Daarmee worden verdere stedelijke uitbreidingen en niet-agrarische functies zo veel mogelijk geweerd, zo is de gedachte. Desondanks blijkt dat in dit gebied de niet-agrarische bedrijvigheid sterk groeit en bijdraagt aan de verstening.

7.4 Aanbevelingen



Schaalvergroting en verbreding in de landbouw: landelijk gebied of stedelijke ontwikkeling?

Ruimtelijk beleid en handhaving

Eén van de deelnemers aan de rondetafelgesprekken zei 'Je moet bedenken dat het landelijk gebied de grootste productieruimte van Nederland is.'. Dit zal in de toekomst ook blijven gelden. Door schaalvergroting van de agrarische bedrijven zullen er nieuwe schuren en kassen gebouwd blijven worden. Om te voorkomen dat het landschap dichtslibt kan een ruimte-voor-ruimte er voor zorgen dat de toename van nieuwe agrarische schuren en glas wordt gecompenseerd door sloop van oude schuren en kassen. Het ruimte-voor-ruimte instrumentarium is pas de laatste jaren sterk in ontwikkeling en er zijn vele varianten uitgewerkt en van kracht. Kennis over de effecten van deze beleidsvarianten is nog zeer beperkt. Het is dan ook van belang

om te onderzoeken welke varianten er zijn en onder welke omstandigheden en randvoorwaarden deze leiden tot een succesvol ruimte-voor-ruimte beleid.

Realisatie van ruimtelijk beleid staat of valt met handhaving. Uit de interviews en rondetafelgesprekken komt het beeld naar voren dat handhaving ten aanzien van nieuwe activiteiten en ruimtelijke kwaliteit in de onderzoeksperiode vaak niet de volle aandacht had. Tegelijkertijd wordt gesteld dat er tegenwoordig meer aandacht is voor handhaving, maar dat het toch een kwestie van prioriteiten stellen is. Rijk en provincies zullen dan ook het belang van handhaving moeten blijven benadrukken. Overigens mag verwacht worden dat met het ter beschikking komen van bestemmingsplannen op internet het publiek nadrukkelijker een signalerende functie zal gaan vervullen.

De uitbreidingsmogelijkheden in het kader van 'een normale bedrijfsvoering' blijken in aanzienlijk mate bij te dragen aan de verstening door agrarische en ook nevenactiviteiten. Nu de normale bedrijfsvoering steeds grootschaliger wordt, c.q. nevenactiviteiten sterk uit kunnen groeien, verdient het de aanbeveling om te onderzoeken of er juridische mogelijkheden zijn om aan medewerking bij uitbreiding of functieverandering bindende afspraken te maken over een begrenzing van verdere uitbreiding.



Ruimtelijke kwaliteit: mooi of lelijk? Er is in ieder geval over nagedacht (West-Friesland).

Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is een containerbegrip en blijkt moeilijk in regelgeving uit te werken te zijn. Door de decentralisering van het ruimtelijk beleid komt de verantwoordelijkheid ook steeds duidelijker bij gemeenten te liggen. Kennisopbouw is daarom van wezenlijk belang. Evalueren, enthousiastmeren, voorlichten en stimuleren is de aangewezen weg om een betere wijze van landschappelijke inpassing van gebouwen te realiseren. Op dit terrein is een belangrijke taak voor het rijk en provincies weggelegd om gemeenten aan te moedigen en te ondersteunen. Evaluatie van nieuwe instrumenten zoals de verplichte beeldkwaliteitsplannen in Noord-Holland Noord c.q. de functieveranderingsregeling in de Achterhoek kan licht werpen op de vraag

welke regelingen werken. Door trainingen, ontwerpessies, bundeling van inspirerende voorbeelden, stimuleringsregelingen en prijsvragen kunnen gezamenlijk gedragen beelden van ruimtelijke kwaliteit en best practices ontwikkeld worden die in de praktijk toegepast kunnen worden.

Ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteitsimpuls van het landelijk gebied lijkt er ook een belangrijke rol weggelegd voor de belangenorganisaties van de diverse gebruikers van de bebouwing in het landelijk gebied. Als voorbeeld noemen we de agrarische belangenorganisaties die onder haar leden het belang van de bebouwing in relatie tot de omgeving kunnen promoten. Uit recente discussies over megastallen blijkt dat bij de steeds groter wordende agrarische bedrijven een verantwoorde landschappelijke inpassing steeds belangrijker wordt.

Methodiek

Eén van de conclusies is dat de Begrenzing Bebouwd Gebied zoals die door VROM op basis van de CBS-bodemstatistiek wordt vervaardigd op veel plaatsen niet met de Topografische Kaart Nederland in overeenstemming lijkt. Gezien het beleidsmatige belang dat wordt toegekend aan de begrenzing bebouwd gebied verdient het de aanbeveling de huidige methode te verbeteren. Voorts verdient het aanbeveling om de begrenzing pas na overleg met de medeoverheden definitief vast te stellen.

In de systematiek die VROM toepast vallen recreatiewoningen en glastuinbouw onder de categorie landelijk gebied. Bij grootschalige ontwikkeling van deze activiteiten is het te overwegen deze activiteiten als een aparte categorie in de monitoring op te nemen zodat de versteningscijfers hierdoor niet vertroebeld worden.

De nulmeting van de verstening en verglazing dateert alweer van het peiljaar 2002. Inmiddels zijn we 5 jaar verder en hebben zich al weer veel ontwikkelingen voorgedaan. Zo is Nota Ruimte vastgesteld, is de sloopregeling van de Regeling Beëindiging Veehouderijen uitgevoerd en is de Reconstructie van de zandgebieden in de uitvoeringsfase beland. Het is dan ook aan te bevelen een nieuwe meting van de verstening en verglazing uit te voeren om te bepalen of de recente ontwikkelingen stroken met het rijksbeleid. Gezien de rol van uitbreidingswijken en bedrijventerreinen in de discussie over Mooi Nederland verdient het overigens aanbeveling om het 'afknabbelen' van het landelijk gebied en de ontwikkelingen in het landelijk gebied tegelijkertijd te meten.

Deze studie maakt duidelijk dat agrarische ontwikkeling, landschapstype, ligging ten opzichte van stedelijke gebieden en ruimtelijk beleid een rol spelen ten aanzien van de omvang van verstening en verglazing. Voor opschaling naar nationaal schaalniveau is het aan te bevelen deze aspecten op landelijk niveau te relateren aan de cijfers van verstening en verglazing en te kijken of er correlaties bestaan.

Literatuur

Gies, T.J.A., L.M.G. Groenemeijer, W.J.H. Meulenkamp, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff, M. Pleijtte & M.G.N. Steekelenburg, 2005. *Verstening en functieverandering in het landelijk gebied. Een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van de Nota Ruimte*. Alterra-rapport nr. 1202. ABF Research BV, Alterra Wageningen.

VROM, 2004. *Begrenzing Bebouwd Gebied 2000*. Den Haag

Achtergrondrapportages

Alterra/ABF Research BV, 2007. Verstening, verglazing en functieverandering in het landelijk gebied, Deelgebied Amstelland-Vechtstreek. Achtergrondrapportage oktober 2007.

Alterra/ABF Research BV, 2007. Verstening, verglazing en functieverandering in het landelijk gebied, Deelgebied West-Friesland. Achtergrondrapportage oktober 2007.

Alterra/ABF Research BV, 2007. Verstening, verglazing en functieverandering in het landelijk gebied, Deelgebied Bommelerwaard e.o. Achtergrondrapportage oktober 2007.

Alterra/ABF Research BV, 2007. Verstening, verglazing en functieverandering in het landelijk gebied, Deelgebied Brummen-Bronckhorst e.o. Achtergrondrapportage oktober 2007.

ABF Research BV, 2007. Verstening, verglazing en functieverandering in het landelijk gebied, Deelgebied Brabantse Wal. Achtergrondrapportage oktober 2007.

Bijlage 1 Deelnemerslijst rondetafelbijeenkomsten

*Rondetafelbijeenkomst Verstening Brummen Bronckhorst e.o
Zutphen, 23 april 2007*

Tjerk Elzinga	LTO Noord
Martin Jolink	gemeente Bronckhorst
Arjan Schulp	gemeente Brummen
Maarten van de Leeden	gemeente Rheden
Ron Kohutnicki	provincie Gelderland
Jan Wabeke	Gelders Genootschap
Ton Hofmans	VROM inspectie
Marcel Wetter	VROM, DG Ruimte
Léon Groenemeijer	ABF Research
Rik Hoogduijn	ABF Research
Irini Salverda	Alterra
Edo Gies	Alterra

*Rondetafelbijeenkomst Verstening West Friesland
Enkhuizen, 26 april 2006*

Gerard Langendijk	gemeente Enkhuizen
Roelof Pastoor	gemeente StedeBroec
Marcel Kok	gemeente StedeBroec
Rolf de Boer	gemeente Wervershoof
Pieter van den Berge	Stichting Landelijk Schoon West Friesland
Mieke Peetoom	Stichting Landelijk Schoon West Friesland
Wiebe de Bruin	gemeente Andijk
Evert Lassche	LTO-Noord
Erik Bartels	VROM inspectie
Ellen Driessen	VROM, DG Ruimte
Marcel Wetter	VROM, DG Ruimte
Léon Groenemeijer	ABF Research
Rik Hoogduijn	ABF Research
Herman Agricola	Alterra
Edo Gies	Alterra

*Rondetafelbijeenkomsten Verstening Bommelerwaard e.o.
Den Bosch, 8 mei 2007*

Frits Janssen	Provincie Noord Brabant
Philip Scheepers	Gelderse Milieufederatie
Gert-Jan Gieselink	Provincie Gelderland
Marc Breemer	VROM Inspectie
Tim de Bruin	Kamer van Koophandel
Ellen Driessen	VROM, DG Ruimte
Marcel Wetter	VROM, DG Ruimte
Léon Groenemeijer	ABF Research
Rik Hoogduijn	ABF Research
Herman Agricola	Alterra
Edo Gies	Alterra