

A close-up photograph of a horse's head, focusing on its eye and the surrounding mane. The horse has a dark brown coat and a thick, light brown mane. The eye is dark and reflective, showing some highlights. The background is a soft, out-of-focus light color. The text is overlaid on a white rectangular box in the upper middle section of the image.

**VERROMMELING VAN HET LANDSCHAP
DOOR DE PAARDENHOUDERIJ**

DE WORTEL OF DE ZWEEP?

“Beauty is in the eye of the beholder”

~Plato~

Groningen, September 2010

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Master Scriptie Planologie

Janna Huis, s1651463

Begeleider Universiteit

dr. ir. T. van Dijk

Begeleider Stage

H. Gortmaker

Voorwoord

Het begin van deze scriptie ligt al zo'n jaar of twaalf geleden. Op mijn elfde jaar kreeg ik namelijk mijn eigen paard, genaamd Postel. En met Postel begon de verkenning van het Drentse landschap. Toen ik 13 en 14 was maakte ik samen met een vriendin trektochten door Drenthe, we reden dagen door het Drentse landschap. En in de vele ritten die volgden werd de liefde voor het landschap, en met name het Drentse landschap, steeds groter. Mijn opleiding volgde mijn interesse, namelijk het landschap en hoe je dat landschap of die ruimte in kunt richten. Nu vier jaar later, sta ik voor het schrijven van mijn scriptie. Toen ik nog bezig was met mijn bachelor wist ik al dat ik wilde afstuderen op dit onderwerp; de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij. Met name in 2008 gaf de media veel aandacht aan de verrommeling van het landschap door paardenhouderij. En met die verhalen uit de media en de kennis van mijn opleiding in mijn achterhoofd ben ik er op gaan letten. Steeds vaker keek ik naar hoe paardenhouders hun hobby inpassen. Is het zo erg als de media zeggen? En als het zo erg is waarom doet niemand iets? Beleidsmakers kunnen toch sturen met beleid? En begrijpen sommige paardenhouders zelf niet dat ze het landschap er niet mooier op maken? Met die vragen begon ik aan deze scriptie. Het zoeken naar antwoorden op deze vragen en misschien wel hopen dat er toch iets is waardoor het paard in de toekomst gezien mag worden als een verrijking van het landschap. Hopen dat deze twee mooie dingen, zowel het paard en het landschap samen kunnen gaan.

De scriptie heeft me veel gebracht aan kennis, inzicht en ervaring. Maar of de uitkomst is wat ik gehoopt had; nee. Toen ik begon aan deze scriptie hoopte ik dat de paardenhouderij door middel van beleid en instrumenten vanuit de overheid landschappelijk ingepast kon worden. Ik hoopte dat ik het landschap met beleid een stukje mooier kon maken. Waar ik achter ben gekomen is dat dit proces niet zo eenvoudig is als het klinkt.

Ik wil natuurlijk de gemeente Coevorden bedanken dat ik mogelijkheid heb gekregen om bij hun stage te mogen lopen. Vooral Henk, waarvoor ik een deel van dit onderzoek heb geschreven. Maar daarnaast wil ik ook alle andere collega's van het team beleid en strategie bedanken. Ik vond het erg prettig dat ik alle vragen die ik had bij hen neer kon leggen en zo inzicht heb gekregen in hoe de praktijk nu eigenlijk werkt. Daarnaast wil ik ook graag mijn begeleider Terry van Dijk bedanken voor het begeleiden van de scriptie die ik al zo lang wilde schrijven. Maar ook voor het inzichtelijk krijgen van de grote lijn achter het verhaal en zijn inspirerende, verhelderende tekeningen.

Een kanttekening die ik toch graag kwijt wil in het voorwoord van deze scriptie is dat het erg moeilijk is om als student master Planologie af te studeren binnen de tijd die daarvoor staat. Namelijk in één jaar. En ik kan met overtuiging vanuit mijzelf zeggen, dat dit niet alleen aan de studenten ligt. Ik hoop alleen met het afronden van deze scriptie in begin september 2010, te bewijzen dat het wel kan. Maar het heeft gevoeld als tegen de stroom inzwemmen. En ik hoop recht vanuit mijn hart, dat iemand die daar verantwoordelijk voor is, dit oppakt en er iets aan gaat doen. Want als ik dit laatste jaar over had mogen doen, dan had ik gekozen voor een andere master.

Als allerlaatste wil ik mijn vriend Filips bedanken, voor alle feedback en uren dat we erover hebben gepraat en gediscussieerd. En via deze weg wil ik sorry zeggen voor alle frustraties die jouw kant op zijn gegaan bij het schrijven van deze scriptie. Want dat het niet altijd leuk was, dat weten we allebei.

Ik wens iedereen bij het lezen van mijn scriptie heel veel plezier,

Janna

Samenvatting

De groei van het aantal paarden in de afgelopen jaren, heeft van de paardenhouderij een forse sector en gelijktijdig ook een grote landgebruiker gemaakt. Vanaf meer dan 80.000 locaties wordt het Nederlandse landschap door de paardenhouderij beïnvloed. In de media wordt de 'verpaarding' van Nederland vaak in een negatief daglicht gezet en de paardenhouderij krijgt het verwijt het landschap met haar activiteiten te verrommelen.

Deze scriptie onderzoekt of de landelijke aandacht rondom verrommeling door paardenhouderij terug te zien is in het beleid dat gevoerd wordt bij het tegengaan van deze verrommeling en de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij? Hiervoor wordt gekeken naar de Drentse gemeenten, hun paardenbeleid en hun aanpak om verrommeling tegen te gaan en de activiteiten van de paardenhouderij landschappelijk in te passen.

Om de vraag goed te kunnen beantwoorden, worden de activiteiten van de paardenhouderij geïntroduceerd en volgt een uiteenzetting van de factoren die het landschap positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden. Geconcludeerd wordt dat de paarden en het landschap niet rechtstreeks te sturen zijn. De primaire actor die het landschap met zijn activiteiten kan verrommelen, is de paardenhouder. Sturen op de schoonheid van het landschap moet via zijn handelingen en gedrag.

Het theoretisch kader neemt het gedrag van de paardenhouder en de relaties waarbinnen hij of zij acteert als uitgangspunt. De sociale interactie en wederzijdse beïnvloeding van de paardenhouder op zijn omgeving, specifiek zijn mede- paardenhouders en de lokale gemeenteambtenaren, wordt verduidelijkt aan de hand van de 'Structure and Agency Theory' van A. Giddens. De beweegredenen van mensen om vanuit een specifieke positie tot een beslissing over te gaan en hoe de interactie tussen mensen, wet- en regelgeving en het landschap verloopt, wordt duidelijker door de 'sociale werking van wetgeving' van J. Griffiths te introduceren.

Hierop volgt een verkenning van alle aan paardenhouderij en verrommeling gerelateerd beleid. De rijksoverheid heeft de bezorgdheid over de verrommeling van het landschap gesignaleerd en een programma ontwikkeld om verschillende vormen van verrommeling tegen te gaan. Het programma 'Mooi Nederland' probeert vanuit VROM de verrommeling door glastuinbouw, industrieterreinen en de overgang tussen stad en platteland, de stadsranden, tegen te gaan. De specifieke verrommeling door de paardenhouderij is, helaas, niet als thema opgenomen. Het rijk verwacht dat de sector dit zelf oppakt en geeft het vanuit de overheid geen prioriteit.

Ontnuchterend is dat dit gebrek aan prioriteit optimaal wordt doorvertaald door de verschillende overheidslagen. De provincie Drenthe heeft ten aanzien van de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij, geen beleid ontwikkeld en ziet het niet als een probleem. Verschillende rapporten zijn er verschenen om voornamelijk gemeenten een advies te geven hoe zij de verrommeling door de paardenhouderij in hun gemeenten het best kunnen aanpakken. Evaluatie leert dat de adviezen door de gemeenten niet worden gebruikt.

Iedere Drentse gemeente pakt de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij (de actieve doorvertaling van het tegengaan van verrommeling) anders op. Aan de ene kant zijn er gemeenten die erkennen dat de activiteiten van de paardenhouders een bedreiging kunnen gaan vormen voor de ruimtelijke kwaliteit van hun landschap, als zij deze activiteiten niet landschappelijk inpassen. Aan de andere kant zijn er gemeenten die helemaal geen probleem hebben met de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij.

Het niet ervaren van een probleem, is ook de aanleiding dat het merendeel van de gemeenten nog geen beleid heeft opgesteld voor de paardenhouderij. Slechts vier gemeenten hebben momenteel goedgekeurd beleid, twee in de vorm van een notitie, twee in de vorm van een toelichting bij het bestemmingsplan buitengebied. Veel gemeenten verwachten in de toekomst (uiterlijk 2012) wel aanpassingen te hebben gedaan in hun bestemmingsplan buitengebied of eventueel beleid te hebben ontwikkeld voor de paardenhouderij. De drijfveer om nu beleid te ontwikkelen, is niet altijd het tegengaan van verrommeling door de paardenhouderij. Veelal zien gemeenten kansen voor de economische ontwikkeling van het buitengebied en is beleid dat aangeeft welke type paardenhouderij zich waar in het buitengebied mag gaan vestigen, wenselijk. Deze paardenhouderijnotities zijn gemaakt voor de niet hobbymatige paardenhouder.

Gemeenten hebben met hun huidige instrumentarium maar beperkt controle op de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij en daarmee het tegengaan van verrommeling. Het bestemmingsplan is nooit als instrument ontwikkeld om verrommeling tegen te gaan. De beperkte invloed die de verschillende gemeenten hebben, wordt niet toegepast. Op zeer grote schaal wordt de handhaving op illegale bouwwerken als paardenbakken, longecirkels of schuilstallen verwaarloosd. Vanuit de optiek van de gemeenten 'er is geen probleem dus waarom handhaven?' wellicht terecht, maar de gemeenten handelen (bewust of onbewust) in strijd met de Wro. Dit is bekrachtigd door een uitspraak van de Raad van State.

Misschien nog wel erger dan in overtreding zijn, is het effect dat deze houding heeft, ten opzichte van handhaving, op de paardenhouders. De paardenhouder handelt niet vanuit illegaal of legaal of gedogen. Die doet gewoon en wil geen problemen. Niet handhaven betekend goedkeuren en hij of zij wordt bevestigd in zijn of haar gedrag. De onderliggende structuur verandert en de gemeente heeft geen grip meer op de paardenhouder als deze dit type bouwwerken wil oprichten.

Dit bleek bij de interviews onder paardenhouders. Niet één was op de hoogte van het feit dat voor het aanleggen van een paardenbak een vergunning nodig was en dat ze dus iets illegaals hadden gedaan. Uit onderzoek (Agricola, *et. al*, 2008) bleek dat het merendeel van de verrommeling ontstaan door de paardenhouderij toegeschreven kan worden aan de hobbymatige paardenhouder. Als deze groep in de volle overtuiging is dat zij niets fout doen, gaan zij hun beslissingen en handelen niet aanpassen en verliest de gemeente de strijd tegen de verrommeling.

Een andere aanpak is pro-actief alle bestaande en toekomstige paardenhouders informeren en voorzien van kennis over de landschappelijke inpassing van hun (hobbymatige) activiteiten. Door erf bezoeken en de mogelijkheid tot beplantingssubsidie, kan voor de paardenhouder zichtbaar worden gemaakt hoe zijn activiteiten het landschap negatief beïnvloeden. Door eventuele beplanting is de schade te beperken en wordt de verrommeling aan het zicht onttrokken.

De media blies hoog van de toren met haar verwijt dat de paardenhouderij het landschap verrommeld. Op de vraag of het landschap in de provincie Drenthe verrommeld door toedoen van de paardenhouderij is geen objectief antwoord te geven. Wel kan geconcludeerd worden dat de aanpak van verrommeling door paardenhouderij geen prioriteit heeft. Het rijk en de provincie laten het de gemeenten zelf uitzoeken. Deze ervaren het niet als een probleem en waar dat wel het geval is, kan het aan het zicht worden onttrokken (lees landschappelijk worden ingepast).

Een daadwerkelijk aanpak, pakt alle vormen van verrommeling van het landschap gelijktijdig aan. Ze kiest bewust voor duidelijkheid van de regels en trekt de paardenhouders naar zich toe. Een proactieve benadering van de bestaande (hobbymatige) paardenhouders, wordt gecombineerd met sturing door gebruik te maken van haar instrumenten en deze te handhaven. Een gecoördineerd evenwicht tussen de wortel en de zweep.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	6
Lijst met figuren en tabellen	8
Inleiding	9
1. Het onderzoek	11
1.1. Inleiding	11
1.2. Probleemstelling.....	11
1.3. Doel van het onderzoek	11
1.4. Onderzoeksvragen.....	11
1.4.1. <i>Hoofdvraag</i>	11
1.4.2. <i>Deelvragen</i>	11
1.5. Relevantie van het onderzoek.....	12
1.5.1. <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	12
1.5.2. <i>Maatschappelijk relevantie</i>	12
1.6. Afbakening van het onderzoek.....	13
2. Aanpak van het onderzoek	15
2.1. Inleiding	15
2.2. Aard van het Onderzoek.....	15
2.3. Onderzoeksontworp	15
2.4. Onderzoeksmethodologie	16
2.4.1. <i>Literatuuronderzoek</i>	17
2.4.2. <i>Empirisch onderzoek</i>	18
2.4.3. <i>Methodologische kritiek</i>	20
2.5. Structuur van de scriptie	21
3. Paardenhouderij	22
3.1. Inleiding.....	22
3.2. De paardenhouderij	22
3.3. Invloed op het landschap	23
3.4. Type paardenhouderijen	26
4. Theoretisch kader	28
4.1. Inleiding.....	28
4.2. Beleid, wet- en regelgeving en instrumenten	28
4.3. Structure and Agency Theory	28
4.4. Voorbij het 'Instrumentalisme', de sociale werking van wetgeving.....	29
4.5. Wet- en regelgeving rondom ruimte.....	30
4.6. Weten, kunnen en willen	32
4.7. Het landschap en het gelijkheidsbeginsel	33
5. Beleid en wet- en regelgeving rondom de paardenhouderij	34
5.1. Inleiding	34
5.2. Rijksbeleid, wetgeving en instrumenten	34
5.2.1. <i>Rijksbeleid voor het landschap</i>	34
5.2.2. <i>Rijksbeleid voor de ruimtelijke kwaliteit</i>	34
5.2.3. <i>Rijksbeleid/Rijksaanpak tegen verrommeling</i>	35
5.2.4. <i>Rijksbeleid voor de paardenhouderij</i>	36
5.2.5. <i>Wetten</i>	37

5.2.6.	<i>Rijksinstrumenten en -subsidies</i>	39
5.3.	Provinciaal Beleid	40
5.3.1.	<i>Provinciaal beleid voor ruimtelijke kwaliteit</i>	40
5.3.2.	<i>Provinciaal beleid voor paardenhouderij</i>	40
5.3.3.	<i>Provinciale subsidies</i>	40
5.4.	Gemeentelijk Beleid	41
5.4.1.	<i>Het gemeentelijk beleid voor het landschap</i>	41
5.4.2.	<i>Gemeentelijke instrumenten voor landschap en paardenhouderij</i>	41
6.	Aanpak in Drenthe	44
6.1.	Inleiding	44
6.2.	De provincie Drenthe	44
6.2.1.	<i>Provincie Drenthe</i>	44
6.2.2.	<i>Drents Plateau en Atelier mooi Drenthe</i>	45
6.3.	De gemeenten	45
6.3.1.	<i>Opdeling gemeenten via paardenbeleid</i>	45
6.3.2.	<i>Gemeenten met paardenbeleid</i>	47
6.3.3.	<i>Gemeenten zonder paardenbeleid</i>	47
6.3.4.	<i>Gebruik van gemeentelijke instrumenten</i>	48
6.3.5.	<i>Redenen voor gemeenten om beleid te ontwikkelen</i>	49
6.4.	Een pro-actieve aanpak, 'Paarden in Drenthe'	51
6.5.	Samengevat	52
6.6.	De theorie in de praktijk	53
6.7.	Tussenbalans	54
7.	Gemeente Coevorden en het dorp Wachtum	55
7.1.	Inleiding	55
7.2.	De gemeente Coevorden en Wachtum nader bekeken	55
7.3.	De sturing en invloed van gemeente op de paardenhouderij	55
7.3.1.	<i>Invloed op de toekomstige aanvragen</i>	55
7.3.2.	<i>Invloed op de huidige situatie</i>	57
7.4.	Het bestemmingsplan Wachtum en het beleid van Coevorden.....	58
7.4.1.	<i>Het ontbreken van criteria</i>	58
7.4.2.	<i>Het ontbreken van handhaving</i>	58
7.5.	De paardenhouder uit Wachtum	59
7.5.1.	<i>Paardenbakken en longeercirkels</i>	59
7.5.2.	<i>Landschappelijke inpassing en verrommeling in Wachtum</i>	59
7.6.	Verrommeling in de gemeente Coevorden in beeld	60
7.7.	Landschappelijk inpassing paardenhouderij in de gemeente Coevorden	61
7.7.1.	<i>Politieke wil</i>	61
7.7.2.	<i>Pro-actieve aanpak</i>	62
7.7.3.	<i>Alles of niets</i>	62
7.8.	Conclusie	63
8.	Conclusie	64
8.1.	Inleiding	64
8.2.	Hoe passen de Drentse gemeenten de paardenhouderij landschappelijke in?	64
8.3.	Handhaving van paardenbakken en andere bouwwerken	64
8.4.	Rijksvoornemens, beleid en wet- regelgeving	65
8.5.	Is verrommeling door de paardenhouderij een probleem?	65
8.6.	De paardenhouder	66
8.7.	De wortel of de zweep	67
9.	Discussie en reflectie	69
	Literatuurlijst	70
	Bijlagen	73

Lijst met figuren en tabellen

<i>Figuur 2.1: Cyclisch proces</i>	16
<i>Figuur 2.2: Samenhang in onderzoek</i>	16
<i>Figuur 2.3: Structuur van de scriptie</i>	21
<i>Figuur 3.1: Invloed van de paardenhouderij op het landschap</i>	23
<i>Figuur 3.2: Een stal/box</i>	23
<i>Figuur 3.3: Een paardenweide</i>	23
<i>Figuur 3.4: Een paardenbak</i>	24
<i>Figuur 3.5: Een longecirkel</i>	24
<i>Figuur 3.6: Een stapmolen</i>	25
<i>Figuur 3.7: Een schuilstal</i>	25
<i>Figuur 3.8: Een mestopslag</i>	25
<i>Figuur 3.9: Verrommeling van het landschap</i>	26
<i>Figuur 4.1: Conceptueel model van het onderzoek</i>	31
<i>Figuur 6.1: De gemeenten in de provincie Drenthe</i>	44
<i>Figuur 6.2: Diagram paardenbakkenbeleid voor Drentse gemeente</i>	46
<i>Figuur 7.1: Wachstum</i>	55
<i>Figuur 7.2: Aspecten van invloed van de paardenhouderij op het landschap</i>	56
<i>Figuur 7.3: Verrommeling van het landschap</i>	60
<i>Figuur 7.4: Landschappelijke inpassing paardenhouderij</i>	61

Inleiding

Kijk eens om je heen. Op weg van je werk naar huis, of als je ergens fietst. Hoeveel plekken kom je tegen waar paarden worden gehouden? Zijn dat er veel of weinig? Alleen al in mijn ouderlijke woonplaats Wachtum worden bij 28 woningen paarden gehouden. Op zich zou je zeggen dat valt wel mee. Maar Wachtum bezit maar 115 woningen. Het komt er dus op neer dat 1 op de 4 woningen één of meerdere paarden bij huis heeft lopen. Daarnaast hebben 18 van de 28 woningen waar paarden worden gehouden, ook nog een paardenbak. Dat houdt in dat 1 op de 6 a 7 woningen een paardenbak heeft. Ik denk dan ook dat er niet voor niets door de media wordt gesproken over 'de verpaarding van het landschap'.

De cijfers bevestigen dit beeld. Sinds de jaren '90 is het aantal paarden in Nederland namelijk fors toegenomen. In 1990 was het aantal paarden zo rond de 180.000. In 2006 is de schatting dat het aantal paarden is verdubbeld tot 350.000 a 400.000. Rond 2000 is een afvlakking van deze groei waargenomen (Agricola, *et. al.*, 2008). Het is dus niet zo dat over 15 jaar het aantal paarden weer verdubbeld zal zijn. De paarden die er zijn, worden naar schatting gehouden op zo'n 81.000 locaties. 90% van deze locaties liggen bij hobbymatige-, kleinschalige paardenhouders (Agricola, *et. al.*, 2008).

Voor het houden van paarden heb je ruimte nodig en met een steeds groter aantal paardenhouders wordt de paardenhouderij een steeds belangrijkere landgebruiker. Hiermee legt zij dan ook een steeds grotere claim op het landschap. Die claim is echter niet altijd positief, 'verpaarding' heeft namelijk vaak een negatieve bijklank. Volgens de media verrommeld het landschap door de paardenhouderij.

De groei van het aantal paarden en de media die zegt dat het landschap verrommeld door de paardenhouderij wil nog niet zeggen dat dit daadwerkelijk zo is. Helaas komt in het onderzoek van Veeneklaas *et. al.* (2006) naar voren dat de paardenhouderij wel een belangrijk aandeel vormt in de verrommeling. Namelijk in 37 van 72 onderzoeksgebieden werden aan de paardenhouderij storende elementen ervaren. En dit was voornamelijk toe te schrijven aan de hobbymatige, kleinschalige paardenhouderij. De verrommeling van het landschap door paardenhouderij is dus zeker wel aan de orde.

De paardenhouderij is alleen niet de enige sector waarbij verrommeling om de hoek komt kijken. Tegenwoordig wordt er al snel gesproken over verrommeling. Zo zijn er berichten op internet te lezen dat er verrommeling ontstaat in het landschap door winkels, infrastructuur, nieuwbouw en bedrijventerreinen (natuurenmilieu.nl). Ook 'Den Haag' vindt dat verdere verrommeling moet stoppen. 'Mooi Nederland' vormde daarbij één van de beleidsprioriteiten van minister Cramer van VROM in het kabinet Balkende IV. Het doel van 'Mooi Nederland' is dat Nederlanders in 2011 meer tevreden zijn over het landschap. Nu ervaren de burgers dat het landschap versnipperd, versteent en verrommeld. Verrommeling ontstaat op verschillende manieren en mensen hebben er een verschillend beeld bij, maar één ding staat volgens VROM vast: het landschap is te kostbaar om te laten verrommelen. Door 'Mooi Nederland' prioriteit te geven wil VROM verrommeling tegengaan, zuinig en slim omgaan met de ruimte en een betere ruimtelijke kwaliteit (VROM.nl¹). Hoe 'Mooi Nederland' afloopt is natuurlijk de vraag met de vorming van een nieuw kabinet medio 2010. Maar duidelijk is dat de verrommeling een aandachtspunt is in Den Haag.

De vragen die dan ontstaan zijn: Valt de verrommeling door paardenhouderij ook onder de aandacht van Den Haag? Hebben provincies en gemeenten hier ook aandacht voor? En is dit terug te zien in het beleid op lokaal niveau? Belangrijk is vooral; heeft dit beleid daadwerkelijk invloed op het landschap? Welke instrumenten heeft de overheid om verrommeling aan te pakken?

Deze vragen vormen een belangrijk deel van mijn onderzoek. Het overkoepelende thema in mijn onderzoek is dan ook: hoe en in welke mate de (lokale) overheid met wet- en regelgeving, verrommeling of de aantasting van het landschap door de paardenhouderij kan sturen. Om dit thema helder te krijgen, kijk ik naar de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij en daarmee dus het tegengaan van verrommeling van het landschap door de paardenhouderij. Kan het via dit onderwerp duidelijk worden of rijksvoornemens voor het landschap doorsijpelen naar gemeentelijk beleid? En lukt het de overheidsinstanties om het doel, namelijk de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij tegen te gaan met de instrumenten die ze hebben?

In het onderzoek zelf focus ik me voornamelijk op de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Ik begin hoog, namelijk bij het rijk. Sijpelt hun doelstelling voor het landschap wel door naar het landschap. Om dat te kunnen zien ga ik verdiepen, van het rijk, naar de provincie, naar de gemeente. Voeren ze wel beleid rondom de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij? Uiteindelijk pak ik in een case (gemeente Coevorden, plaats Wachtum) een concreet stukje landschap om te kijken wat voor invloed de gemeente nu eigenlijk heeft op de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Heeft ze wel instrumenten op de paardenhouderij landschappelijk in te kunnen passen? Van daaruit verbreedt het onderzoek weer. Wat betekenen de uitkomsten voor het overkoepelende thema; hoe en in welke mate kan de overheid met beleid en wet- en regelgeving, de verrommeling of de aantasting van het landschap sturen. Deze uitkomsten vormen samen met de theorie de conclusie van dit onderzoek.

Leeswijzer

Hoe is deze scriptie opgebouwd? De scriptie begint in hoofdstuk één met het bespreken van de probleem-, doel, en vraagstelling. Vervolgens wordt in hoofdstuk twee de aard van het onderzoek en de onderzoeksmethodologie behandeld. Om toch een beeld te krijgen bij het onderwerp van deze scriptie, wordt in hoofdstuk drie een korte introductie gegeven over de paardenhouderij. Waarom houden mensen eigenlijk paarden en welke type paardenhouderijen zijn er te onderscheiden. Daarna gaat hoofdstuk vier in op de theorie die gebruikt wordt voor het onderzoek. Hoofdstuk vijf volgt met het beleid, de wet- en regelgeving rondom het landschap, de verrommeling en de paardenhouderij op alle verschillende overheidsniveaus. Vervolgens wordt het concreter. In hoofdstuk zes wordt ingegaan op het beleid wat gevoerd wordt in de Drentse gemeenten als het gaat om de paardenhouderij. Om nog beter zicht te krijgen waarop de gemeente kan sturen en van welk beleid de paardenhouder op de hoogte is, wordt in hoofdstuk zeven gefocust op de gemeente Coevorden en de paardenhouder in Wachtum. Alle hoofdstukken tot nu toe, leiden gezamenlijk tot de conclusie in hoofdstuk acht. En tenslotte volgt in hoofdstuk negen de discussie over en de reflectie op deze scriptie.

1. Het onderzoek

1.1. Inleiding

In dit hoofdstuk schets ik een beeld wat het onderzoek inhoudt. Ik begin bij het behandelen van de probleemstelling. Welk probleem vormde de aanleiding van het onderzoek? Vervolgens heb ik gekeken naar het doel. Welk doel wil ik met het onderzoek bereiken? Om dat doel helder te krijgen heb ik onderzoeksvragen geformuleerd in de vorm van een hoofdvraag en deelvragen. Deze vragen probeer ik in mijn scriptie te beantwoorden. Daarnaast ga ik in dit hoofdstuk in op de relevantie van het onderzoek. Waarom is het belangrijk dat hier onderzoek naar gedaan wordt? En tenslotte geef ik aan waar de grenzen liggen in dit onderzoek. Wat wordt wel en wat wordt niet meegenomen? Dit om te voorkomen dat de focus in het onderzoek verloren gaat.

1.2. Probleemstelling

In de media en in stukken van de overheid wordt steeds vaker gesproken over ‘verrommeling’. Het landschap verrommeld. Hierbij valt te denken aan verrommeling door bedrijventerreinen, winkels, nieuwbouw, windmolens, maar ook door de paardenhouderij. Allemaal aspecten die een claim leggen op de beschikbare ruimte en daardoor in sommige gevallen zorgen voor een verrommeling van het landschap. *Verrommeling is alleen geen doelstelling of activiteit op zich, maar een ongewenst bijeffect van andere belangen* (Veeneklaas et al., 2006). Het ontstaat doordat andere belangen worden nagestreefd. Zoals het economisch belang bij bedrijventerreinen en winkels. Of het duurzaamheidsbelang bij windmolens. Of het persoonlijk belang bij het willen houden van paarden.

In dit geval gaat de scriptie over de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij. Op steeds meer plekken zie je paarden verschijnen. Het verschijnen van paarden gaat vaak gepaard met een wit lint afrastering, een paardenbak en een stal. Aspecten die van belang zijn om paarden te kunnen houden, maar niet altijd voor een verfraaiing van het landschap zorgen. Het probleem wat ontstaat, is dat op sommige plekken het landschap verrommeld door de paardenhouderij. En het lijkt of de overheid (rijk, provincie, gemeente) er niets tegen doet.

1.3. Doel van het onderzoek

In deze scriptie wordt gekeken naar de gemeentelijke aanpak van de verrommeling/aantasting van het landschap door de paardenhouderij in de provincie Drenthe. Is het rijksbeleid ten aanzien van de bescherming van het landschap terug te zien in het gemeentelijk beleid dat gevoerd wordt rondom de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij? En heeft het huidige beleid van de provincie Drenthe en de twaalf Drentse gemeenten ten aanzien van de paardenhouderij ook invloed op het landschap? Uiteindelijk probeert het onderzoek inzicht te krijgen of het effectief is om paardenhouderijbeleid te voeren. En als de gemeente beleid zou willen voeren wat ze dan het beste kan doen als ze de paardenhouderij landschappelijk wil inpassen.

1.4. Onderzoeksvragen

1.4.1. Hoofdvraag

Is de landelijke aandacht rondom verrommeling door paardenhouderij terug te zien in het beleid dat gevoerd wordt bij het tegengaan van deze verrommeling en de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij?

1.4.2. Deelvragen

1. Wat is er in het algemeen geschreven over ruimtelijke ordening, beleid, gemeenten, verrommeling, ruimtelijke kwaliteit en de paardenhouderij?
2. Wat is het beleid op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau rondom het landschap, de verrommeling en de paardenhouderij?

3. Wat het huidige beleid van de Drentse gemeenten ten aanzien van de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij en het tegengaan van verrommeling van het landschap door deze paardenhouderij?
4. Welke mogelijkheden van sturing heeft een gemeente als het gaat om de paardenhouderij?
5. Wat weten de paardenhouders in Wachtum over de vergunning rondom hun paardenbak?

1.5. Relevantie van het onderzoek

1.5.1. Wetenschappelijke relevantie

De doelstelling van een wetenschappelijk onderzoek is dat het een leemte in de beschikbare kennis vult. Of dat zij huidige 'waarheden' test of nuanceert. In mijn scriptie wil ik inzicht krijgen hoe en in welke mate de (lokale) overheid de verrommeling of de aantasting van het landschap door de paardenhouderij kan sturen. Is de gemeentelijke aanpak van de verrommeling in lijn met de rijksvoornemens op dit terrein? En resulteert deze aanpak dan ook daadwerkelijk in een aanpassing in het landschap. Hoe zit deze keten in elkaar? Dit gebeurt door te kijken naar landschappelijke inpassing van de paardenhouderij door de verschillende gemeenten in de provincie Drenthe. Er wordt gekeken of de landelijke discussie rondom verrommeling terug te zien is in het beleid wat gevoerd wordt bij de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij.

Momenteel is niet duidelijk of rijksvoornemens om de natuur en het landschap meer te borgen daadwerkelijk effect hebben. Als de media geloofd moet worden, is het beleid ten aanzien van de paardenhouderij onvoldoende of resulteert het niet in het gewenste doel; het behouden of het verbeteren van een kwalitatief landschap. In de beschikbare literatuur over de landschappelijke inpassing van paardenhouderij is geschreven over het beleidsmatige instrumentarium die het rijk, de provincies en de gemeente kunnen gebruiken om landschappelijk inpassing van de paardenhouderij te realiseren. Daarnaast wordt er in de literatuur ingegaan op de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij.

Er ontbreekt echter een studie waarin een inventarisatie binnen één provincie is gemaakt, waarin gekeken wordt naar wat voor beleid gemeenten voeren ten aanzien van de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Ook ontbreekt er analyse van hoe afwegingen in de lokale besluitvormingsprocessen impact hebben op zowel de paardenhouder als het landschap, en daarmee impact hebben op de verrommeling.

Dit onderzoek wil inzicht krijgen in het verschil tussen "wat Den Haag besluit over het tegengaan van verrommeling" en wat er in de weide van de paardenhouder gebeurt. Inzicht in de beweegredenen en handelingen van zowel de paardenhouder als de lokale overheid ten aanzien van verrommeling van het landschap, kan bijdragen tot nieuwe aanpak van sturing en effectiviteit van het openbaar bestuur.

1.5.2. Maatschappelijk relevantie

De paardenhouderij heeft de afgelopen jaren een steeds grotere rol van betekenis gekregen. Paardenhouderij is sterk gekoppeld aan landgebruik; om paarden te houden heb je veel ruimte nodig. Die ruimte wordt onttrokken aan het landschap. Deze ruimtevrage en daarbij de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij maakt dat het onderwerp van deze scriptie momenteel actueel is in de maatschappij.

Voor een paardenhouder is het onduidelijk of de gemeente ook beleid voert ten aanzien van de paardenhouderij. De ene gemeente gedooft op het moment dat er zonder vergunning een paardenbak wordt aangelegd, de andere gemeente zal sterk handhaven en landschappelijke inpassing van bijvoorbeeld de paardenbak eisen. De gemeenten besluiten dus verschillend als het gaat over de paardenhouderij. Eigenlijk is dat heel logisch, elke gemeente is tenslotte anders. Elke gemeente heeft immers andere normen en waarden en zijn/haar eigen speerpunten in het beleid. Daarnaast is het dagelijks bestuur en de politieke kleur in iedere gemeente anders. Dit kan leiden tot onduidelijkheid voor de paardenhouder hoe het beleid rondom de paardenhouderij nou georganiseerd is in zijn/haar gemeente.

Het beleid heeft ten aanzien van de paardenhouderij twee kanten, aan de ene kant bedient zij de paardenhouder, maar aan de andere kant vormt het beleid ook een beschermer voor het landschap. De paardenhouder kan erbij gediend zijn als het illegaal aanleggen van paardenbakken gedoogd wordt. De buurman van deze paardenhouder kan hier heel anders over denken en ziet bijvoorbeeld de witte bakomheining niet als een verrijking van zijn uitzicht en het landschap.

Door te inventariseren wat het gevoerde beleid is in de Drentse gemeenten, kan een idee gegeven worden hoe ver het nu eigenlijk staat met het ontwikkelen van paardenhouderijbeleid en wat de reden is waarom de ene gemeente wel beleid en een andere gemeente geen- of summier beleid voert.

Met dit onderzoek hoop ik inzicht te krijgen in hoe gemeenten de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij in hun gemeente oppakken en welke prioriteit zij hier aan geven. En in hoeverre deze inpassing daadwerkelijk resulteert in een verbetering van het landschap en verrommeling door de paardenhouder tegengaat. Uiteindelijk hoopt dit onderzoek met een aanbeveling te komen voor de gemeente Coevorden, waarin staat hoe zij het beste landschappelijke inpassing van haar paardenhouderij kan realiseren. Hiermee kan de verrommeling door de paardenhouderij effectiever worden tegengegaan.

1.6. Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek zijn verschillende keuzes gemaakt. Keuzes om bepaalde dingen mee te nemen en wel te doen, maar ook keuzes om dingen achterwege te laten en bepaalde dingen niet te doen. Een belangrijke keuze in dit onderzoek is geweest om te kiezen om het onderzoek uit te voeren in de twaalf Drentse gemeenten. Maar waarom nou precies deze Drentse gemeenten en waarom zijn alleen gemeenten uit Drenthe geselecteerd en niet bijvoorbeeld twee uit Groningen, twee uit Friesland en ga zo maar verder. De keuze waarom ik gekozen heb voor de Provincie Drenthe en daardoor de twaalf Drentse gemeenten is voor mij erg eenvoudig. Ik ben zoals ik in de inleiding al heb gezegd opgegroeid in Wachtum in een klein dorpje in zuidoost Drenthe. Door de vele ritten en trektochten die ik heb gemaakt met mijn paard ben ik van het Drentse landschap gaan houden. Dit landschap is mij dan ook het meest dierbaar. En omdat dit onderzoek betrekking heeft op het landschap heb ik gekozen voor het landschap waar ik de meeste feeling mee had, namelijk Drenthe.

Dan ontstaat de tweede vraag, waarom alleen gemeenten uit de provincie Drenthe? Dat heeft te maken met het *Ceteris Paribus* clause. *Ceteris Paribus* is een uitdrukking uit het Latijn en betekent: "De overige omstandigheden gelijk blijvend". Het onderzoek naar de landschappelijk inpassing van de paardenhouderij door gemeenten kan beter worden bekeken als voor alle gemeenten hetzelfde beleid vanuit de provincie geldt. Als ervoor was gekozen om zowel gemeenten uit Friesland en Groningen te pakken, dan had hiervoor ook gekeken moeten worden naar het beleid van desbetreffende provincies. Dit zou het onderzoek gecompliceerder maken. Daarom is gekozen om één provincie te benaderen, zodat het bovenliggend beleid voor alle gemeenten hetzelfde is.

Daarnaast ontstaat de vraag waarom de gemeente Coevorden en de plaats Wachtum in dit onderzoek als case worden gebruikt. Ook dat is relatief eenvoudig uit te leggen. Ik wilde heel graag bij het afstuderen stage lopen. Om stage te lopen heb ik bijna alle Drentse gemeenten aangeschreven. Veel gemeenten zagen echter de paardenhouderij niet als groot genoeg issue om er iemand op af te laten studeren. Vanuit de gemeente Coevorden kreeg ik echter wel de mogelijkheid. Heel toevallig was dit echter de gemeente van mijn ouderlijke woonplaats. En om die reden heb ik binnen de gemeente Coevorden gekozen om in mijn ouderlijke woonplaats, namelijk Wachtum, de paardenhouders te benaderen. Wachtum is een niet al te groot dorp, maar de paarden hebben in het dorp wel een belangrijke invloed. Nu zijn er meer van zulk soort kleine dorpen in de gemeente Coevorden. Maar in Wachtum ken ik alle paardenhouders, wat het gemakkelijker maakt om in contact te komen met de paardenhouders en kennis te verzamelen.

Verder zijn er natuurlijk ook bepaalde dingen die ik niet mee neem in dit onderzoek. Zo is verrommeling een erg groot thema. Zoals ik al gezegd heb in de inleiding kan er verrommeling plaats vinden door o.a. winkels, infrastructuur, nieuwbouw en industrieterreinen. Ik kies ervoor om alleen in te gaan op de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij. Hierdoor sluit ik vele andere aspecten van verrommeling uit. Ik doe dit omdat vooral de verrommeling door de paardenhouderij mijn interesse heeft. Maar ook om het onderzoek behapbaar te houden, ik wil namelijk erg graag op tijd afstuderen. Met het hele thema 'verrommeling' zou ik waarschijnlijk wel een doctoraalschrift kunnen schrijven. En dat is nou niet precies wat ik voor ogen heb.

2. Aanpak van het onderzoek

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk geef ik de aanpak en verantwoording van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Eerst bespreek ik de aard van het onderzoek. Daarna komt het onderzoeksontwerp aan de orde. En vervolgens ga ik in op de onderzoeksmethodologie die ik gebruik in mijn onderzoek. Hierin worden de verschillende onderzoeksmethoden van toelichting voorzien. Ten slotte volgt in een figuur de structuur van de scriptie.

2.2. Aard van het Onderzoek

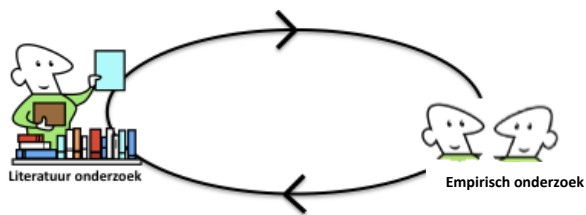
Het onderwerp en de onderzoeksproblematiek van mijn scriptie heeft in hoge mate bepaald wat voor type onderzoek ik ga doen. Doordat er over bepaalde aspecten van het onderwerp weinig kennis bestaat, bijvoorbeeld over wat voor beleid gemeenten voeren ten aanzien van paardenhouderij, was een kwalitatief onderzoek het meest voor de hand liggend. Kwalitatief onderzoek wordt als volgt omschreven: *Kwalitatief onderzoek is een vorm van empirisch onderzoek waarbij overwegend gebruik gemaakt wordt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoekproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren (Baarda en de Goede, 2001)*. Binnen kwalitatief onderzoek zijn er verschillende methoden om data te verzamelen, zoals interviews, participerende observatie en documentanalyse (Maso, *et. al*, 1998).

In deze scriptie wordt via kwalitatieve analyse (interviews en documentanalyse) het vraagstuk inzichtelijk gemaakt. Het onderzoek kan gezien worden als een verkennend (exploratief) onderzoek. Verkennend omdat er geen kennis is over het beleid wat gemeenten voeren ten aanzien van de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij binnen één provincie. En daarnaast ontbreekt er ook kennis over hoe afwegingen in de lokale besluitvormingsprocessen impact hebben op zowel de paardenhouder als het landschap. Over deze aspecten is nog meer kennis nodig. In deze scriptie wordt geprobeerd deze kennis te verzamelen aan de hand van een verkennend (exploratief) onderzoek.

Dit onderzoek is in te delen in twee delen, een literatuur gedeelte en een empirisch gedeelte. In de theorie wordt ingegaan op de relatie tussen de paardenhouder en de overheid, de wisselwerking tussen beiden en hun invloed op het landgebruik. Dit gebeurt door te kijken naar theorieën rondom sociale interactie en de interactie tussen mens, wetgeving en landschap. Daarna volgt een empirisch gedeelte waarin door de bestudering van bestemmingsplannen, structuurvisies, andere documenten en het spreken van experts zelf, informatie wordt verzameld. Door het empirische gedeelte in het onderzoek wordt het mogelijk om de praktijk te toetsen aan de theorie.

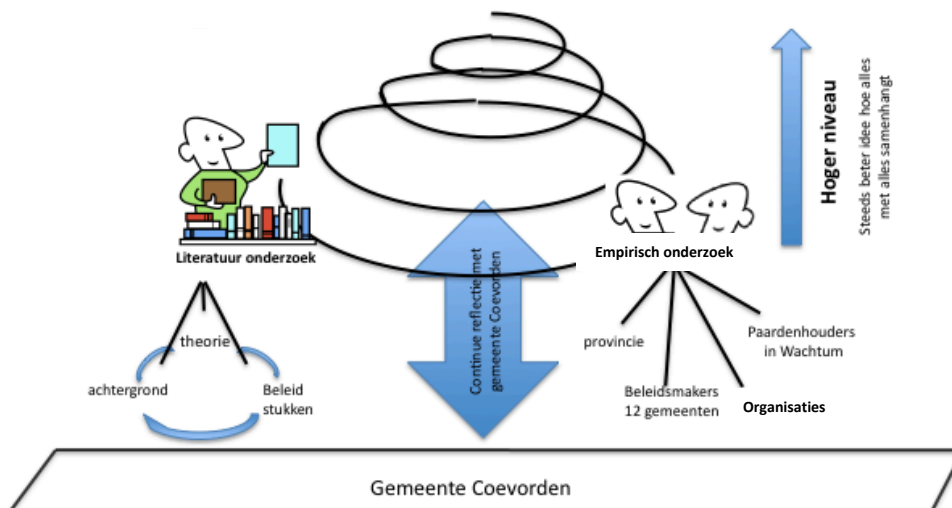
2.3. Onderzoeksontwerp

Het onderzoek is te zien als een cyclisch proces tussen literatuuronderzoek en empirisch onderzoek. Het is een continu proces waarbij literatuuronderzoek afgewisseld wordt met empirisch onderzoek. Een voorbeeld hiervan is dat er vragen ontstaan door het lezen van de literatuur, om hier antwoord op te krijgen wordt empirisch onderzoek gedaan. Dit kan weer vragen oproepen waardoor opnieuw de literatuur wordt bestudeerd. En op die manier is de cirkel rond. (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1: Cyclisch proces

Met elke cyclus die wordt doorlopen ontstaat er een beter beeld van het onderzoek. Het kan vergeleken worden met een spiraal, hoe verder in de spiraal, hoe beter het idee is hoe alles met elkaar samenhangt (zie figuur 2.2). Deze herhaling van confrontatie van de data met de theorie is de basis van de 'Grounded Theory' van Strauss en Glaser(1967)



Figuur 2.2: Samenhang in onderzoek

In figuur 2.2 is ook te zien dat het literatuur onderzoek kan worden opgedeeld in een achtergrondstudie, theorie-analyse en het bestuderen van beleidstukken. Deze literatuur vormt de input om te kijken naar de praktijk en empirisch onderzoek te doen. Het empirisch onderzoek kan worden opgedeeld in interviews, analyse van gemeentelijke documenten en analyse van de resultaten.

-Stage

In figuur 2.2 is ook te zien dat de gemeente Coevorden een belangrijke rol gespeeld heeft in het onderzoek. Ik heb ervoor gekozen om een stage te zoeken bij mijn afstudeerscriptie. Ik wilde feeling krijgen met de praktijk. Deze mogelijkheid heb ik gekregen bij de gemeente Coevorden. Tijdens het schrijven van mijn scriptie heb ik dan ook veelvuldig gebruik gemaakt van de kennis van de gemeente Coevorden.

2.4. Onderzoeksmethodologie

Zoals net al is gezegd is het onderzoek onder te verdelen in een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek. Deze zijn zoals in figuur 2.2 is te zien onderverdeeld in verschillende onderzoeksmethoden. Zie hieronder:

- Literatuuronderzoek
 - Achtergrondstudie
 - Theoretisch kader
 - Kennisneming van documentatie- en informatiebronnen
- Empirisch onderzoek
 - Interviews
 - Kennisneming en analyse van gemeentelijke documenten
 - Analyse van resultaten

Het is niet zo dat deze punten achter elkaar zijn afgewerkt. Dus dat er eerst een achtergrondstudie is gedaan, vervolgens het theoretisch kader en ga zo maar verder. Zoals figuur 2.1 in de vorige paragraaf heeft laten zien, is het een cyclisch proces waarbij continue interactie is tussen literatuuronderzoek en empirisch onderzoek en de onderzoeksmethoden die daar deel van uit maken. Maar om het overzichtelijk weer te kunnen geven heb ik ervoor gekozen om de punten van het onderzoek apart te behandelen, zodat het verhaal te volgen blijft.

2.4.1. Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek is verricht om het onderwerp van een theoretisch kader te voorzien en het empirisch onderzoek in de context te plaatsen. Daarvoor heb ik boeken bestudeerd over de ruimtelijke ordening in Nederland. Hoe werkt de ruimtelijke ordening nou precies? Ik heb boeken bestudeerd over beleidsvorming, over de implementatie van wet- en regelgeving. Daarnaast heb ik gekeken naar beleidsstukken en documenten van overheidsinstanties, bijvoorbeeld de Nota Ruimte of Agenda Landschap. Maar ook naar documenten over de paardenhouderij, landschappelijke inpassing en verrommeling.

-Achtergrondstudie

Om een idee te krijgen bij het onderzoek ben ik begonnen met een achtergrondstudie. Ik heb gekeken welke stukken er zijn geschreven over de paardenhouderij in combinatie met ruimtelijke ordening, of in combinatie met landschappelijke inpassing. Hierbij kwam naar voren dat LNV een document heeft gemaakt namelijk; 'Visie Paard & Landschap' (2006) en dat de sectorraad paarden (SRP) een 'Handleiding paardenhouderij en ruimtelijke ordening' (2009) heeft gemaakt. Daarnaast heeft Alterra enkele rapporten gepubliceerd namelijk 'Paardenhouderij in Beeld' (2007) en 'Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeenten het op?' (2008). Deze rapporten geven in het algemeen een beeld hoe de paardenhouderij landschappelijke kan worden ingepast, maar ook hoe gemeente beleid op moeten stellen voor de paardenhouderij en welke instrumenten zij hiervoor kunnen gebruiken. De 'Visie Paard & Landschap', de 'Handleiding paardenhouderij en ruimtelijke ordening en paardenhouderij', zijn vooral documenten voor gemeenten. Hoe kunnen zij hun paardenhouderij inpassen, zowel landschappelijk als beleidsmatig. Het onderzoek van Agricola *et. al.* (2008): 'Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeenten het op?', is meer een reflectie/onderzoek over wat er nu allemaal is om de paardenhouderij landschappelijk in te passen en hoe sommige gemeenten dat hebben gedaan. Verder is er als afsluiting van het project Paard en Landschap van de Sectorraad Paarden (SRP), de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS) en Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) een boek gepubliceerd genaamd 'Paard & Landschap' (2008). Hierin staat per type landschap voorbeelden hoe landschappelijk ingepast kan worden. Dit boek diende vooral ter inspiratie voor de paardenhouder. Naast al deze stukken zijn er ook vele beleidstukken van gemeenten waarin zij hun paardenbeleid hebben opgenomen, vaak gebeurd dit in de vorm van een paardenbakkenbeleid of een paardenhouderijnotitie.

Er is dus al het nodige geschreven over de paardenhouderij. Door de achtergrondstudie kreeg ik een idee waar ik mijn onderzoek het beste op kon focussen. Daarnaast gaf de literatuur vervolgens input wie ik het beste kon benaderen voor mijn empirisch onderzoek en met welke vragen ik dat het beste kon doen. De achtergrondstudie is dus een belangrijke input geweest voor het empirisch onderzoek. En ook tijdens het empirisch onderzoek, bijvoorbeeld bij de interviews, kwamen er zoveel vragen naar boven dat ik wederom de literatuur heb geraadpleegd.

-Theoretisch kader

De informatie uit de achtergrondstudie vraagt om een hoger, abstracter kader. Waar kan het hele thema van de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij nu onder gezien worden. Daarvoor zijn verschillende theorieën gebruikt. De Structure and Agency Theory van Anthony Giddens wordt gebruikt om te kijken naar de interactie tussen de paardenhouder en de overheid. Het gedrag van de paardenhouder heeft invloed op de regelgeving en kan deze op termijn ook veranderen. Deze wisselwerking tussen 'actor' en 'structuur' werkt ook in andere verbanden en verhoudingen door.

Daarnaast wordt gekeken naar de sociale werking van wetgeving, geïntroduceerd door Griffiths. Zijn invalshoek is de positie van de handelende burger en niet die van de wetgever. De concrete sociale situatie, waarin alle handelingen en sociale interactie van het individu, die onderwerp van regulering is, plaatsvindt, staat centraal. Door rekening te houden met zijn/haar situatie, met de onoverzichtelijkheid van de werkelijkheid van elke dag, valt er een ander licht op de 'effectiviteit' van wetgeving. De afwegingen van de paardenhouder hebben invloed bij de het tegengaan van de verrommeling.

Omdat het landschap en de ruimte zelf niet rechtstreeks te beïnvloeden zijn met beleid of wet- en regelgeving, moet gekeken worden naar de paardenhouder die het land gebruikt. Van Dijk en Beunen hebben een bruikbaar schema geïntroduceerd waarin de onderlinge beïnvloeding van de wetgever, de uitvoerder, de gebruiker van en het landschap zelf zijn weergegeven. Ook hier komt duidelijk naar voren dat er wisselwerkingen zijn tussen de lokale overheid en de lokale paardenhouder. Ook het gelijkheidsbeginsel dat burgers binnen één en dezelfde gemeente het recht geeft op een gelijke behandeling door de overheid, wordt meegenomen in het theoretisch kader.

-Documentatie- en informatiebronnen

Bij de achtergrondstudie is ook gebruik gemaakt van documentatie- en informatiebronnen. De verrommeling van het landschap door de paardenhouderij is een zeer actueel onderwerp. De stukken die in de achtergrondstudie zijn bekeken zijn al vrij actueel, de oudste hiervan komt uit 2006. Maar het onderwerp gaat nog sneller. De media schrijft veel over de verrommeling en de paardenhouderij. Maar ook de ruimtelijke ordening gaat erg snel, denk hierbij aan de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (1 oktober 2010) of nieuwe structuurvisies en bestemmingsplannen van gemeenten. Vandaar dat ik ook veel gebruik heb gemaakt van documentatie- en informatiebronnen. Belangrijke documentatie- en informatiebronnen zijn de sites van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), het ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS), de Stichting Beheer en Natuur landelijk gebied (SBNL), de Sectorraad Paarden (SRP), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de provincie Drenthe, de twaalf Drentse gemeenten, de publicatie van ruimtelijke plannen (ruimtelijkeplannen.nl) en de publicatie van jurisprudentie (jure.nl).

2.4.2. Empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek bestaat uit het verzamelen van gegevens en het analyseren van de verkregen data. Ik heb informatie verzameld door te kijken naar het Rijksbeleid (Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland), het Drentse provinciale beleid en het gemeentelijk beleid. Daarnaast heb ik interviews gehouden met de provincie Drenthe, de twaalf Drentse gemeenten, met organisaties en een aantal paardenhouders van het dorp Wachtum. Om zoveel mogelijk data en inzicht te krijgen, wordt er gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden uit het kwalitatief onderzoek, namelijk interviews en documentanalyse.

-Interviews

Bij het houden van de interviews, zowel bij de provincie, gemeenten, SBNL en de paardenhouders uit Wachtum, is gekozen voor een semi-gestructureerd interview. Dat betekent dat de vragen en antwoorden niet van tevoren vast liggen, maar de onderwerpen wel. Deze worden door middel van een open beginvraag en doorvragen verder uitgediept (Baarde en de Goede, 2001). In de gevoerde interviews bij de provincie, gemeenten en

organisaties is afhankelijk van de wens van de geïnterviewde gekozen voor een telefonisch interview of een interview op desbetreffende werkplek van de geïnterviewde. Dit is gedaan omdat niet iedere geïnterviewde evenveel tijd had om echt een concrete afspraak te maken en sommige gemeenten heel kort konden zijn over hun paardenhouderijbeleid, waardoor een concrete fysieke afspraak overbodig was. De geïnterviewden van de provincie, gemeenten en organisaties zijn via de telefoon benaderd voor het houden van een interview. De paardenhouders uit Wachtum zijn door erfbezoeken benaderd voor een interview.

De provincie Drenthe is benaderd om een goed beeld te krijgen van hun beleid rondom het landschap. En of zij iets doen rondom verrommeling en de paardenhouderij. Het interview is gehouden met een medewerker van de provincie Drenthe, die binnen de provincie verantwoordelijk is voor de ruimtelijke kwaliteit en het landschap:

- *Provincie Drenthe, mevrouw C. Postumus, op woensdag 18 augustus 2010, om 12.00 (telefonisch)*

Daarnaast heb ik ook nog een interview gehouden met een medewerker van de provincie Brabant. Dit is gedaan omdat via het interview met de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) duidelijk werd dat de provincie Brabant ten aanzien van schuilstallen gebruik maakt van haar provinciale verordening. Via een interview is hierover nadere informatie verzameld. Het interview is gehouden met:

- *Provincie Brabant, mevrouw A. Vos op donderdag 12 augustus 2010, om 11.00 (telefonisch)*

In de interviews met de gemeenten is geprobeerd een helder beeld te krijgen hoe het paardenbeleid in deze gemeente wordt georganiseerd en wat de houding is ten aanzien van paardenhouderij in de betreffende gemeente. Er zijn met name beleidsmedewerkers geïnterviewd, omdat vaak het beleid nog in de voorbereiding of ontwerpfase zat, waardoor er nog geen sprake is van handhaving of er slechts gering werd gehandhaafd.

De volgende gemeenten en personen zijn geïnterviewd:

- *Gemeente Assen, de heer J. Urban op vrijdag 7 mei 2010, om 10.30 (telefonisch)*
- *Gemeente Westerveld, de heer J. Kamping op vrijdag 7 mei 2010, om 12.00 (telefonisch)*
- *Gemeente Coevorden, de heer H. Gortmaker op maandag 10 mei 2010, om 9.00, te Coevorden*
- *Gemeente Meppel, de heer B. Bevers op maandag 10 mei 2010, om 10.30 (telefonisch)*
- *Gemeente Hoogeveen, de heer D. Bethlehem op woensdag 12 mei, om 9.00, te Hoogeveen.*
- *Gemeente Noordenveld, mevrouw A. Reinders op dinsdag 18 mei, om 15.30 (telefonisch)*
- *Gemeente Borger-Odoorn, de heer H. Brink op donderdag 20 mei 2010, om 9.00, te Exloo*
- *Gemeente Emmen, de heer J. Dozeman op vrijdag 21 mei 2010, om 11.00, te Emmen*
- *Gemeente Midden-Drenthe, de heer M. de Heer op woensdag 26 mei 2010, om 9.00 (telefonisch)*
- *Gemeente Zuidwolde, de heer F. Friele op donderdag 27 mei 2010, om 10.30 (telefonisch)*
- *Gemeente Tynaarlo, de heer E. Zijlstra en J. Nanninga op donderdag 10 juni 2010, om 13.30, te Vries*
- *Gemeente Aa en Hunze, de heer van der Veen op dinsdag 13 juli 2010 (telefonisch)*

De kennis die is opgedaan uit de interviews is weer gebruikt in de volgende interviews, om op die manier een steeds beter beeld te krijgen van het paardenhouderijbeleid in de gemeenten. Sommigen geïnterviewden zijn achteraf nogmaals benaderd, omdat door de leercurve die is ontstaan tijdens het houden van de interviews, nieuwe vragen omhoog zijn gekomen. Deze vragen zijn vervolgens alsnog gesteld aan de desbetreffende personen van de meewerkende gemeenten. Vanuit de interviews met de gemeenten Assen en Meppel werd duidelijk dat in hun gemeenten het niet gebruikelijk was om paardenbakken aan te vragen, terwijl in de analyse van het beleid en de wetgeving bleek dat paardenbakken vergunningplichtig zijn. Dit was voor mij aanleiding om nogmaals in de literatuur te gaan kijken, jurisprudentie te lezen over dit onderwerp en hierna de overige gemeenten te vragen hoe zij dit hebben aangepakt.

Naast een inventarisatie bij de gemeenten en provincie heb ik ook interviews gehouden met organisaties die te maken hebben met de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Zo heb ik onder andere gesproken met de Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL). SBNL is betrokken bij het project 'Paard en landschap, een gouden combinatie' (paardenindrenthe.nl). Een project waarin in Drenthe wordt gestreefd naar

de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Ik heb gekozen voor een interview met deze organisatie om een beter beeld te krijgen wat het project inhoud en hoe zij tegen het landschappelijk inpassen van de paardenhouderij aankijken. Het interview is gehouden met:

- *SBNL, mevrouw M. Samplonius en de heer R. Zevenberg, op donderdag 15 juli 2010, om 13.00, te Groningen*

Daarnaast heb ik gesproken met de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) en de Land en Tuinbouw Organisatie Noord (LTO Noord). Deze interviews zijn gehouden om duidelijkheid te krijgen over de regelgeving rondom de paardenhouderij (zowel de bedrijfsmatige- als hobbymatige paardenhouder). Er is gesproken met:

- *ZLTO, mevrouw H. Prinsen op dinsdag 10 augustus 2010, om 13.00 (telefonisch)*
- *LTO Noord, mevrouw F. Lendering op dinsdag 10 augustus 2010, om 12.30 (telefonisch)*

Verder heb ik gesproken met Drents Plateau, de opdrachtgever van Atelier Mooi Drenthe, over hun jaarprogramma 2010. Hierbij stond de vraag centraal wat Drents Plateau en Atelier Mooi Drenthe doet rondom ruimtelijke kwaliteit en verrommeling. En waarom Atelier Mooi Drenthe de verrommeling rondom de paardenhouderij niet meeneemt. Ik heb gesproken met:

- *Drents Plateau, de heer O. Reijers op donderdag 12 augustus 2010, om 11.45 (telefonisch)*

Als laatste heb ik de paardenhouders in het dorp Wachtum benaderd voor een interview. Er zijn zeven paardenhouders (in het bezit van een paardenbak) geïnterviewd met de vraag of zij op de hoogte waren van de vergunningplicht van de paardenbak en zo ja of zij hun paardenbak ook hebben aangevraagd bij de gemeente. Daarnaast is gevraagd naar hun beleving rondom de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij in Wachtum.

-Analyse van gemeentelijke documenten

De interviews zijn aangevuld met het analyseren van rijksbeleid (Nota Ruimte, Agenda Vitaal Platteland en Agenda Landschap), provinciaal beleid van de provincie Drenthe (omgevingsvisie Drenthe) en de bestemmingsplannen buitengebied van de gemeenten. Ik heb gekozen voor de bestemmingsplannen buitengebied, omdat deze voor de verschillende gemeenten toch nog enige overeenkomst hebben. Daarnaast is er binnen elke gemeente tegenwoordig vaak nog maar één bestemmingsplan buitengebied, waardoor het makkelijker is om de verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. Tevens zijn ook de eventuele paardenhouderijnotities, landschapsontwikkelingsplannen (LOP's) en Beeldkwaliteitsplannen (BKP's) bekeken.

-Analyse van de resultaten

De resultaten van het empirisch onderzoek zijn na het onderzoek geanalyseerd. Omdat het gaat om een kwalitatief onderzoek en kwalitatieve data, is het niet mogelijk om te toetsen op significantie. De kwalitatieve data, in dit geval de interviews, zijn getapt tijdens het gesprek en na afname zorgvuldig uitgewerkt. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om de interviews met elkaar te vergelijken en te analyseren. De analyse van beleidsdocumenten heeft plaats gevonden, door zorgvuldige bestudering en vergelijking met andere vergelijkbare beleidsdocumenten.

2.4.3. Methodologische kritiek

Op de uitvoering van de methodologie is ook kritiek op aan te merken.

Kritiek is aan te merken op de interviews. De onderzoeksresultaten moeten gerelativeerd worden, omdat er per gemeente gemiddeld genomen maar met één beleidsmedewerker is gesproken. Er is niemand gesproken van een afdeling handhaving. In de meeste gevallen was het gesprek met de beleidsmedewerker die betrokken was bij het bestemmingsplan buitengebied. Dit omdat het onderzoek het bestemmingsplan buitengebied of paardenhouderijnotities betrof. Bij veel gemeenten was er geen sprake van paardenhouderijbeleid, waardoor ik vaak werd verbonden met de medewerker die informatie had over het bestemmingsplan buitengebied. Het is goed mogelijk dat deze persoon niet alle kennis had over het paardenhouderijbeleid in zijn/ haar gemeente. Daarnaast is het goed mogelijk dat in het gesprek de persoonlijke kleur van de geïnterviewde naar boven is

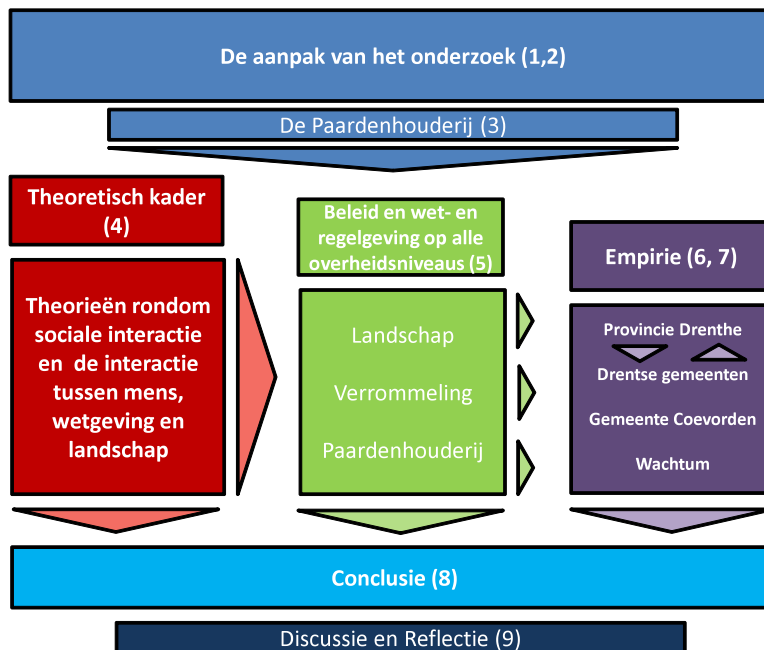
gekomen. Deze kritiek kan deels weer weerlegd worden, omdat de onderzoekgegevens van verschillende kanten zijn benaderd. Waar mogelijk zijn de uitspraken van de geïnterviewden gecontroleerd aan de hand van de digitale bestemmingsplannen buitengebied en paardenhouderijnotities. Deze triangulatie vermindert de persoonlijke kleur en visie van de geïnterviewden.

Het analyseren van alleen de bestemmingsplannen buitengebied op paardenhouderijbeleid en daarmee aangeven of een gemeente wel of geen paardenbeleid heeft, kan ook van kritiek worden voorzien. Het wel of geen paardenhouderij of paardenbakken opnemen in de toelichting van het bestemmingsplannen buitengebied wil nog niet zeggen, dat de gemeente in geen enkel bestemmingsplan de paardenhouderij heeft opgenomen. En daarom als gemeente wel of geen paardenhouderijbeleid heeft. De bestemmingsplannen buitengebied dateren in de meeste gemeenten nog van voor de gemeentelijke herindelingen. In die tijd speelde de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij nog niet. Het is dan ook aannemelijk dat hierover niets is opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied. Toch kan de kritiek hierop iets genuanceerd worden. De meeste bestemmingsplannen worden in verband met de Wro herzien. Door te vragen naar de verwachting of hier in de toekomst ook de paardenhouderij in wordt opgenomen, kan toch gekeken worden of gemeenten er mee bezig zijn. Het is alleen wederom een verwachting van één beleidsmedewerker. Of deze wellicht door het interview is beïnvloed en daarom aangeeft dat ze dat waarschijnlijk wel zullen opnemen, valt nu niet te controleren.

Daarnaast zorgt het theoretisch kader in het onderzoek voor een bepaalde zienswijze. Het is goed mogelijk dat ik onbewust, ondanks mijn vastgestelde te bespreken onderwerpen, in de interviews gezocht heb naar antwoorden die raakvlakken vertonen met deze zienswijze. Het is dus de vraag hoe objectief ik als onderzoeker ben geweest. Daarnaast speelt het natuurlijk ook mee, dat ik zelf een bevoegen paarden en landschapsliefhebber, wat tijdens de interviews misschien altijd onbewust het gesprek heeft beïnvloed.

2.5. Structuur van de scriptie

Om het onderzoek inzichtelijk te maken is in onderstaand conceptueel model het verloop van het onderzoek weergegeven en worden de onderliggende relaties zichtbaar.



Figuur 2.3: Structuur van de scriptie

3. Paardenhouderij

3.1. Inleiding

Het belangrijkste onderwerp uit dit onderzoek is de paardenhouderij. Maar wat houdt die paardenhouderij nu precies in? Voor mij als insider en paardenhouder is dat volstrekt helder. Voor te stellen is dat dit niet voor iedereen geldt. In dit hoofdstuk zal kort ingegaan worden op wat de paardenhouderij nou eigenlijk is en wat er allemaal komt kijken bij het houden van paarden en welke elementen daarvan het landschap beïnvloeden. Daarnaast wordt ingegaan op de verschillende type paardenhouderijen die volgens de ruimtelijke ordening kan worden onderscheiden.

3.2. De paardenhouderij

De paardenhouderij is breed en heeft vele gezichten. In het algemeen kan de paardenhouderij worden verdeeld in segmenten, namelijk fokkerij, handel, sport en recreatie. Een deel van de bedrijven in de sector staat internationaal in hoog aanzien. Deze bedrijven dragen bij aan de sterke positie van Nederland op de exportmarkt van bijvoorbeeld de fokkerij (merries, veulens en sperma) en van (wedstrijd)paarden. Denk hierbij aan het springpaard Okidoki van Albert Zoer dat voor miljoenen naar Zwitserland is verkocht (inmiddels helaas overleden). Bij zowel de fokkerij, de handel en sport, en de recreatie spelen veel verschillende toeleveranciers een belangrijke rol in de omzet van de sector. Hierbij kan gedacht worden aan de voederindustrie, de ruitersportzaken en gezondheidszorg (dierenartsen en hoefsmeden). Aspecten van de paardenhouderij waar veel geld in omgaat. LNV schatte de totale omzet binnen de paardenhouderij in 2008 op 1,5 miljard euro (Hoogeveen en Jager, 2009). Terecht dus een sector met omvang.

Waarom houden mensen paarden en wat doen mensen nu precies met zo'n paard? Vaak worden paarden gehouden omdat mensen er gek op zijn. Er zijn tal van redenen mogelijk waarom mensen een paard houden. Het is hun hobby, passie of misschien wel werk. Ze rijden erop, menen of fokken ermee of hebben het paard als gezelschapsdier, et cetera. Tegenwoordig kunnen steeds meer mensen het zich financieel permitteren om een paard te rijden en om zelf een paard te onderhouden. Het aantal paarden is hierdoor de afgelopen 20 jaar ook fors toegenomen.

Je kunt een paard alleen niet zomaar gebruiken voor de sport of recreatie. Een paard moet hiervoor opgeleid worden. Een paard is van oorsprong een kuddedier en een vluchtdier. Dat houdt in dat het paard in natuurlijke omstandigheden in een kudde zal leven en op het moment dat er gevaar dreigt, zal ze hiervoor op de vlucht gaan. Omdat een paard een vluchtdier is, is ze niet direct geschikt om op te rijden of mee te menen. Hier gaat een training aan vooraf. Gemiddeld zijn jonge paarden vanaf driejarige leeftijd geschikt om ze voor te bereiden en in te zetten voor een nieuw doel. Dat kan zijn de fokkerij en/ of de wedstrijdsport en/ of de recreatie. Voor de wedstrijdsport dient een jong paard vakkundig te worden opgeleid. De opleiding om een jong paard geschikt te maken voor het nieuw doel wordt africhting genoemd. Hieronder valt bijvoorbeeld het zadelmak maken (erop rijden), betuigen (voor de kar menen) en keuringsklaar (heeft met de fokkerij te maken) maken. Daarna kan het paard verder getraind worden voor bijvoorbeeld de wedstrijdsport. Bij de wedstrijdsport is het de bedoeling dat het paard samen met de rijder steeds beter wordt en naar een steeds hoger niveau kan doorgroeien. Maar er kan ook voor gekozen worden om recreatief te blijven rijden.

Binnen de paardensport zijn verschillende disciplines. Denk hierbij onder andere aan dressuur (wat Anky van Grunsven doet), springen (over hindernissen heen), western (wat cowboys doen), endurance (lange afstanden rijden) en menen (voor de wagen lopen). Al deze disciplines kunnen zowel recreatief als professioneel worden beoefend. Met een paard zijn dus een tal van dingen mogelijk en iedereen zal dan ook een andere reden hebben waarom hij of zij een paard heeft en wat ze er precies mee doet.

3.3. Invloed op het landschap

Een overkoepelend aspect van al die redenen om paarden te houden is dat, wat er ook met het paard gedaan wordt, er ruimte voor nodig is om een paard te houden. Het heeft daarmee invloed op het landschap. En uit de media blijkt ook dat deze invloed niet altijd positief is. Zoals gezegd wordt er gesproken van 'verrommeling van het landschap door de paardenhouderij' of 'verpaarding van het landschap'. Kreten met een negatieve bijklank. Maar waarmee, met welke aspecten, heeft de paardenhouderij eigenlijk invloed op het landschap? Figuur 3.1 maakt dit duidelijk. De zes belangrijkste aspecten van de paardenhouderij die invloed uitoefenen op het landschap worden in dit figuur weergegeven. Hieronder worden ze kort besproken:



Figuur 3.1: Invloed van de paardenhouderij op het landschap

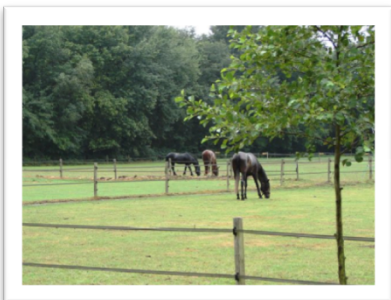
-Schuur/ stal

Een paard heeft voor de huisvesting een stal/box nodig. Voor een paard (groter dan 1,58 meter) zal dit neerkomen op een ruimte met een afmeting van 3x3 of 3,5x 3,5 meter. Voor een pony (kleiner dan 1,58 meter) zal de ruimte een afmeting hebben 2,5x 2,5 of 3x3 meter. Er is dus een schuur of een stal nodig waar deze box overkapt in kan staan. Daarnaast vormt de schuur of stal vaak een plek waar hooi en stro wordt opgeslagen. Deze schuur of stal heeft invloed op het landschap.



Figuur 3.2: Een stal/box

-Weide/ weideafrastering



Figuur 3.3: Een paardenweide

Voor het welzijn van het paard moet het paard eigenlijk ook beschikking hebben over een weide. Doorgaans geldt dat één paard een halve hectare weide nodig heeft. Dit zal alleen erg variëren tussen de verschillende paardenhouders. In sommige gevallen hebben de paardenhouders alleen een weide om het paard de ruimte te geven om vrij te bewegen en zullen er meerdere paarden op een halve hectare worden gehuisvest. Deze paarden zullen dan niet hun voeding uit het weiland halen, maar worden bijgevoerd. In andere gevallen hebben paarden veel meer dan een halve hectare tot hun

beschikking en zullen zij hun voeding volledig uit de weide halen. Er zijn natuurlijk ook tussenwegen mogelijk waarbij ze zowel gras uit het weide eten als bijgevoerd worden met hooi. De weide heeft ook nog een andere functie. Vaak worden er meerdere paarden in een weiland bij elkaar gezet. Op deze manier kunnen paarden met elkaar in contact komen en vormen ze met elkaar een kudde. Een weiland kun dus eigenlijk drie functies hebben voor een paard. Eén, het kan een ruimte zijn waar het paard vrij kan bewegen. Twee, het kan een plek zijn waar het paard gras kan eten en dus voeding kan opdoen. En drie, het kan een plek zijn waar het paard in contact kan komen met soortgenoten. Maar voor het houden van paarden heb je dus ruimte nodig en waarschijnlijk geldt, hoe meer paarden hoe meer weide hiervoor nodig is. De groei van het aantal paarden zorgt dus voor een grotere claim op het landschap door de paardenhouderij.

Om de weide te begrenzen staat er vaak een afrastering omheen. Bij paarden wordt er vaak voor gekozen om de weide af te rasteren met wit lint of wit koord. Er wordt gekozen voor wit, omdat dit een contrast vormt met de omgeving en daardoor beter zichtbaar is voor het paard. Het paard ziet anders als wij mensen. Een paard ziet in grijs tinten. Een donkere afrastering tegen een donkere achtergrond kan er voor zorgen dat het paard de omheining niet waarneemt. En als het paard ergens van schrikt en op de vlucht gaat kan het zijn, dat zij de afrastering dan niet waarneemt en er doorheen gaat. Om die reden wordt er ook vaak voor koord of lint gekozen, deze afrasteringen veroorzaken minder verwondingen als bijvoorbeeld prikkeldraad als het paard hier per ongeluk toch doorheen gaat of in verstrikt raakt. Voor het welzijn van het paard wordt er dus vaak gekozen voor wit lint of koord als afrastering. Door deze keuze zal een paardenweide meestal een contrast vormen met het landschap er omheen.

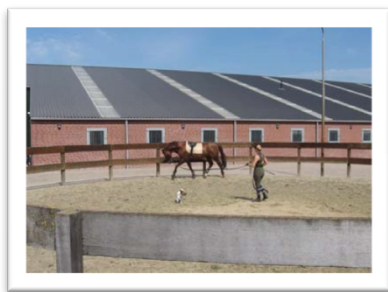
-Trainingsfaciliteiten

Een paard wordt vaak gehouden om een bepaalde discipline (dressuur, springen, etc.) mee te beoefenen (hetzij hobbymatig, hetzij professioneel). Daarvoor kan training noodzakelijk zijn. Voor deze training zijn trainingsfaciliteiten nodig (niet per definitie noodzakelijk, maar wel wenselijk). In de meeste gevallen zal het gaan om een paardenbak. Een paardenbak is een ruimte waarin het paard getraind/ gereden wordt. Dit is vaak een omheinde rechthoek van 20x 40 of 20 x 60 meter waarin zand ligt (zie figuur 3.4). Waarom de verschillende afmetingen? De afmeting van de paardenbak is afhankelijk van het niveau waarop de ruiter rijdt. Als je binnen de dressuur op het hoogste niveau bent aangekomen (namelijk Z-dressuur) dan zal de wedstrijdruimte een afmeting hebben van 20x60 meter. Om de proeven die op de wedstrijd gereden worden, te kunnen oefenen, kan het voor de ruiter wenselijk zijn om thuis ook een paardenbak met wedstrijdafmeting te hebben.



Figuur 3.4: Een paardenbak

Naast een paardenbak kunnen ook een longeercirkel en een stapmolen noodzakelijk zijn voor de training.



Figuur 3.5: Een longeercirkel

In een longeercirkel kan het paard getraind worden door middel van longeren. Dit houdt in dat het paard in een cirkel om de persoon heen loopt die hem longeert. Dit wordt gedaan om bijvoorbeeld het paard zijn dagelijkse beweging te geven (zonder hem te hoeven rijden), of om het paard leniger te maken (gymnastiseren). Een longeercirkel is dus een omheinde ronde bak met zand erin (zie figuur 3.5). Vaak ligt de diameter van een longeerbak tussen 15 à 20 meter.

Een stapmolen is zoals de naam al zegt een molen, waarin het paard kan stappen. Niet zoals bij longeren is hierbij een persoon aanwezig. De molen wordt automatisch aangedreven. Om de paarden op de juiste plekken te houden is de molen opgedeeld in hekken (zie figuur 3.6). Het paard loopt tussen twee hekken en de twee omheiningen in. Afhankelijk van de diameter van de molen kunnen er een verschillend aantal paarden in. Doorgaans bevat een stapmolen ruimte voor 3 tot 6 paarden. De molen kan wisselen in tempo en gaat afwisselend linksom en rechtsom. De stapmolen vormt een training bij paarden die veel op stal staan, deze krijgen dan toch hun dagelijkse beweging. Of de stapmolen vormt een mogelijkheid om paarden na hun training uit te stappen.



Figuur 3.6: Een stapmolen

Zowel de paardenbak, de longercirkel en stapmolen hebben door hun afmetingen, omheining en locatie op het erf invloed op hun omgeving. Afhankelijk van de materiaal-, kleur- en locatiekeuze gaan zij meer of minder op in het landschap.

-Schuilstal

Een schuilstal is zoals de naam al zegt een stal om in te schuilen. Vaak wordt dit als alternatief gezien voor een box/ stal, als paarden gedurende een langere periode per jaar of het hele jaar door buiten worden gehouden. Een paard kan dan toch schuilen als het slecht weer is, of juist schaduw zoeken als het warm is. Ook biedt de schuilstal mogelijkheden om bij te voeren. De schuilstal bevindt zich natuurlijk in de weide waar de paarden geweid worden. Ook hier geldt, afhankelijk van de materiaal-, kleur- en locatiekeuze gaan zij meer of minder op in het landschap.



Figuur 3.7: Een schuilstal

-'Locatie van de paardenhouder'

De locatie van de paardenhouder is ook van invloed op het landschap. Een paardenhouder die gevestigd is in een agrarisch dorp waar veel paarden worden gehouden geeft een ander beeld, dan een plek waar paarden worden gehouden in een woonwijk van een stad. Daarnaast kan afhankelijk van het type landschap een locatie van een paardenhouder meer of minder opvallen. In een gesloten of halfopen landschap, zal door de begroeiing de paardenhouderij meer opgaan in het landschap. Terwijl in een open landschap je alles goed zal zien. Maar ook de vestiging van een paardenhouder op een es, geeft een ander beeld als de vestiging in een beekdal. Niet vergeten moet worden dat ook de omvang van de hobby of het bedrijf daarnaast natuurlijk nog een grote invloed heeft. Met wat voor type paardenhouder hebben we te maken? Gaat het puur om de fokkerij of gaat het om het rijden, is het bedrijfsmatig of hobbymatig? Al deze aspecten hebben invloed op de inrichting van het erf en de omvang van de paardenhouderij op desbetreffende locatie. Afhankelijk van het type paardenhouderij en omvang heeft ze meer of minder invloed op het landschap van de betreffende locatie.

-Overige benodigheden voor het houden van paarden

Het houden van paarden gaat vaak ook gepaard met andere benodigheden dan een stal, een paardenbak en een weide. In de meeste gevallen zal er ook sprake zijn van een mestopslag. Daarnaast moet vaak ook de trailer nog een plek krijgen. En zullen op sommige erven ook het ingekuilde hooi op het erf opgeslagen worden. En wellicht nog andere benodigheden, maar die kunnen verschillen per paardenhouder. Het zijn wel allemaal aspecten die afzonderlijk of met elkaar samen, invloed kunnen uitoefenen op het landschap.



Figuur 3.8: Een mestopslag

Van alle aspecten die invloed op het landschap kunnen hebben, zijn hierboven afbeeldingen gegeven ter inspiratie. Voor de afbeeldingen zijn gekozen voor foto's waar de paardenbak, longeercirkel, stapmolen, etc. er verzorgd en onderhouden uit zien. Juist het onderhoud, de verzorging, de kwaliteit van de gebruikte materialen en de gebruikte materialen zelf, van de zes bovengenoemde aspecten (stal, weide/weideafstering, trainingsfaciliteiten, schuilstal, locatie van de paardenhouder en benodigdheden voor het houden van paarden) hebben een belangrijke invloed op het landschap. Een verwaarloosde paardenbak, met onkruid in het zand en kapotte planken of slaphangend lint geeft een heel ander beeld van een paardenbak, dan de foto hierboven. Onderhoud, de verzorging, de kwaliteit van de gebruikte materialen en de gebruikte materialen zelf vormen dus naast de bovengenoemde zes aspecten een overkoepelend thema die ervoor kan zorgen of iets wel of niet rommelig oogt (zie figuur3.9).



Figuur 3.9: Verrommeling van het landschap

3.4. Type paardenhouderijen

Zoals eerder ook al naar voren kwam zijn er verschillende typen paardenhouderijen. Deze zijn op te delen in verschillende categorieën. Voor deze opdeling maak ik gebruik van de handleiding 'paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening' van de Sectorraad Paarden (2009). Dit document dient als handleiding voor de gemeenten hoe zij om moeten gaan met de paardenhouderij. Door deze handleiding wil de SRP eenheid creëren onder de Nederlandse gemeenten. Dit is ook de reden dat ik gebruik maak van de opdeling die de SRP maakt. De bedoeling is dat deze opdeling toonaangevend wordt als het gaat om paardenbeleid in de Nederlandse gemeenten. Het zou dan, mijn inziens, vreemd zijn om te kiezen voor een totaal andere opdeling. Ik heb er wel voor gekozen om bepaalde definities iets uitgebreider te behandelen om zo een beter beeld te krijgen bij de definitie. Hieronder wordt de opdeling kort besproken.

De paardenhouderij is op te delen in *gebruiksgerichte paardenhouderij* en *productiegerichte paardenhouderij*. Daarnaast is er ook onderscheid te maken of zo'n paardenhouderij *bedrijfsmatig*, *semi-bedrijfsmatig* of *hobbymatig* is.

Een *gebruiksgerichte paardenhouderij* is een paardenhouderij waar het rijden met paarden primair gericht is op de ruiter/amazone (SRP, 2009). Hierbij valt te denken aan pensionstallen en verenigingsaccommodaties (maneges). Een *gebruiksgerichte paardenhouderij* heeft stalruimte en eventueel weidegang (niet per definitie

noodzakelijk, maar wel wenselijk). Daarnaast heeft ze trainingsfaciliteiten zoals een rijbak, longecirkels en eventueel een stapmolen. Als het om een grote pensionstal of een manege gaat zijn er ook vaak één of meerdere overdekte rijhallen aanwezig. Verder is op het erf van de accommodatie ruimte nodig voor opslag van (vaste) mest. Ook een deel van het ruwvoer en/of stro zal op het erf worden opgeslagen.

Een *productiegerichte paardenhouderij* is een paardenhouderij waar uitsluitend of in hoofdzaak handelingen aan en/ of met paarden worden verricht die primair gericht zijn op het voortbrengen, africhten en trainen en verhandelen van paarden (SRP, 2009). Een productiegerichte paardenhouderij draait met name om het paard zelf en niet zozeer om de ruiters/amazones. Hieronder vallen fok- en opfokbedrijven, hengstenhouderijen, paardenmelkerijen, africhtingsstallen, trainings- en sportstallen, handelstallen, stalhouderijen en spermawinstations. De vele verschillende bedrijfstypen zorgen ervoor dat er moeilijk een bepaald beeld geschetst kan worden van de faciliteiten die een productiegerichte paardenhouderij vaak op zijn erf heeft. Een fok- of opfokbedrijf zal veel grond hebben om de paarden in de zomer buiten te laten grazen en daarnaast een groepshuisvesting hebben (waarbij meerdere jonge paarden gezamenlijk in een ruimte worden gehouden). Zo'n bedrijf hoeft niet per se een paardenbak en een longecirkel te hebben. Een trainingsstal heeft dit juist weer wel nodig. Er kan dus geen algemeen beeld worden gegeven van het erf van een productiegerichte paardenhouderij.

Bij een *bedrijfsmatige paardenhouderij* is er sprake van een volwaardige paardenhouderij gericht op het genereren van een voldoende bedrijfsresultaat (SRP, 2009).

Van een *semi-bedrijfsmatige paardenhouderij* is sprake wanneer het bestaansrecht van de paardenhouderij niet geheel afhankelijk is van het daarmee te genereren bedrijfsresultaat maar qua omvang en aard niet kan worden aangemerkt als hobbymatig (SRP, 2009).

Hobbymatige paardenhouderij is de restcategorie, waarbij het houden van paarden kleinschalig is en niet gericht op het genereren van omzet (SRP, 2009).

Het is natuurlijk niet eenvoudig om van een bepaalde paardenhouderij aan te geven of het valt onder gebruiksgericht of een productiegericht paardenhouderij en of het een bedrijfsmatige, semi-bedrijfsmatige of hobbymatige insteek heeft. Het gaat ook te ver om daar in deze scriptie op in te gaan. In de handleiding paardenhouderij en ruimtelijke ordening (2009) wordt dit uitvoering besproken. Maar het is wel belangrijk om de indeling te begrijpen, aangezien het paardenhouderijbeleid van gemeenten, afwegingen maakt aan de hand van deze types. Bijvoorbeeld welk type paardenhouderij staat een gemeente waar toe binnen haar gemeentegrenzen? Het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld wel een uitspraak doen over de bedrijfsmatige paardenhouderij en waar deze zich mag vestigen, maar kan veel minder zeggen over de hobbymatige paardenhouderij.

4. Theoretisch kader

4.1. Inleiding

Invloed en sturing op het landschap via beleid en wet- en regelgeving kan alleen indirect plaatsvinden door haar gebruikers te beïnvloeden. Landschappelijke inpassing van de paardenhouderij vraagt om sturing op de handelingen en het gedrag van de paardenhouder. Waarom doet hij wat hij doet en hoe past het heersende beleid en wetgeving in zijn belevingswereld? Zijn weide of stal liggen in een gemeente met een specifiek bestemmingsplan en overig gemeentelijk beleid, provinciale regels en daarboven nog rijksvoornemens en bepalingen. Is hij van alles op de hoogte? Kan hij de gewenste aanpassingen uitvoeren? En wil hij überhaupt wel gehoor geven aan al deze regelgeving?

Naast de directe beïnvloeding van het landschap, leeft de paardenhouder in een lokale samenleving waarbinnen hij met zijn houding en gedrag anderen beïnvloedt. Zijn besluit zich te conformeren, of om dit juist niet te doen, heeft invloed op de ongeschreven regels binnen deze samenleving. Uiteindelijk heeft de publieke opinie die mede door de ongeschreven regels wordt gevormd weer invloed op beleid en wetgeving.

Hieronder bouw ik een theoretisch kader op, waarbinnen de gedragingen van mensen, en de invloed van wetgeving, nader wordt uitgewerkt.

4.2. Beleid, wet- en regelgeving en instrumenten

In dit onderzoek wordt veel gesproken over beleid en beleidsnoties, wetten en regels waaraan de paardenhouderij zich dient te houden en instrumenten om verrommeling door de paardenhouderij tegen te gaan. Het vergemakkelijkt het lezen als duidelijk wordt uitgelegd hoe bovenstaande termen in elkaar grijpen. Beleid is een abstracte visie of omschrijving van een koers van de overheid en kan worden omschreven als, *een proces van activiteiten en denkbeelden in de tijd, om zo tot een doelgerichte en weloverwogen oplossing te komen, dan wel de vermindering van een maatschappelijk probleem of het behouden van de maatschappelijk gewenste situatie* (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). Dit onderzoek kiest ervoor om de bovenstaande definitie van beleid te gebruiken omdat hierin duidelijk wordt ingegaan op het verminderen van een maatschappelijk probleem (verrommeling door paardenhouderij).

Om een abstract wensbeeld te concretiseren en hier sturing aan te kunnen geven, worden activiteiten gedefinieerd om het einddoel te realiseren. Hiervoor wordt wet- en regelgeving ontwikkeld (of aangepast) of worden extra instrumenten als promotie of subsidieregelingen ingezet. Interpretatie van wet- en regelgeving is dus geen nieuwe vorm van beleid maar meer een werkvorm om deze wetten in het planningproces of de besluitvorming (van bijvoorbeeld een lager overheid) in te passen. Een voorbeeld is het voornemen van de rijksoverheid voor schonere mobiliteit. Hier wordt een beleidsnota voor opgesteld die wordt goedgekeurd. Om dit doel te realiseren worden tijdelijke stimuleringsinstrumenten ontwikkeld (fiscale voordelen voor elektrisch aangedreven auto's) en milieuwetgeving geïntroduceerd (emissie eisen voor de uitstoot van uitlaatgassen). De lokale doorvertaling door de stad Amsterdam resulteerde in het voorstel om auto's ouder dan een bepaald jaartal (hoe ouder hoe vuiler) niet meer toe te laten tot de binnenstad. De landschappelijke inpassing van paardenhouderij doorloopt een gelijksoortige route van beleid, wet- en regelgeving, extra stimuleringsinstrumenten (subsidies) en lokale inpassing in het gemeentebeleid.

4.3. Structure and Agency Theory

De Britse socioloog Anthony Giddens heeft met zijn structuratietheorie geprobeerd om het actor-structuur dualisme, één van de klassieke dilemma's in de sociale theorie, op te heffen. Het actor-structuur dualisme gaat om de vraag wie centraal staat bij de bestudering van menselijke groepen; de handelende mens of de werking

van het instituut zoals bijvoorbeeld de staat als wetgever. Giddens (1984) stelt dat gedrag van het individu en de regelgeving binnen een structuur niet zo dualistisch zijn, omdat gedrag mogelijk gemaakt wordt door regels, maar regels ook gevormd worden door gedrag. Regels zorgen voor structuur, waardoor gedrag en structuur nauw met elkaar verbonden zijn.

Mensen worden beïnvloed door de heersende sociale structuur waarbinnen ze leven, maar kunnen door hun eigen manier van doen en handelen deze structuren (opvattingen, publieke opinie) ook veranderen. Als mensen door hun handelen de heersende structuren bevestigen, dragen ze bij aan de instandhouding van de bestaande structuren. Vertonen mensen ander gedrag, dan kan dit gedrag bijdragen tot een vernieuwing in de heersende structuren. De maatschappelijke structuur is hiermee zowel een ijkpunt voor het gedrag van een individu als ook de uitkomst van zijn individuele handelen. De structuren zijn niet star en het individu is geen marionet zonder keuze. Door zijn handelen kan hij bestaande sociale structuren herbevestigen of er voor kiezen dit juist niet te doen. De mate waarin een individu vrij is om te zijn gedrag te kiezen, wordt beperkt door zijn kennis en de voorziene en onvoorziene gevolgen van zijn handelen (bijvoorbeeld sociale uitsluiting) (Giddens, 1984).

Een groot deel van het sociale leven wordt beheerst door wet- en regelgeving en sturend beleid. Daaronder liggen structuren van de Nederlandse samenleving, ontstaan vanuit de historie. Deze onderliggende structuren bepalen mede het regulatieve milieu binnen de samenleving. Hoe gedragen wij ons? Regels zijn slechts voorschriften voor het handelen van een individu en zijn pas geldig als ze als zodanig door de betrokkene worden opgevat, aanvaard en opgevolgd. Nieuw beleid en daaraan gekoppelde wetgeving krijgen zodoende ook pas vorm als ze worden gehandhaafd en afgedwongen (Giddens, 1984).

Sommige regels bestaan al langer maar worden niet nageleefd. De woningwet stelt dat voor de aanleg van een paardenbak en een bijbehorende omheining het aanvragen van een bouwvergunning verplicht is. Door de jaren heen hebben veel mensen nooit een aanvraag gedaan en gewoon een 'bak' aangelegd. De één zal niet geweten hebben dat het aanvragen van een vergunning verplicht is, een ander was wel op de hoogte maar nam bewust een risico door deze verplichting naast zich neer te leggen. In veel gemeenten is hier, door gebrek aan prioriteit of handhaving, veelal geen probleem van gemaakt. Onwetend of bewust negerend, het resultaat was vaak hetzelfde, een nieuwe paardenbak zonder vergunning. Langzaam ontstaat er een nieuwe norm in de onderliggende structuur; een paardenbak kun je zonder vergunning aanleggen.

4.4. Voorbij het 'Instrumentalisme', de sociale werking van wetgeving

Om te kijken wat effectief beleid is ten aanzien van landschappelijke inpassing van de paardenhouderij en het tegengaan van verrommeling, moet gekeken worden naar wat dit beleid en daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving precies inhouden. Hoofdstuk vijf gaat hier verder op in.

De effectiviteit van wet- en regelgeving wordt vaak benaderd vanuit het 'instrumentalisme'. Zij beschouwt een wettelijke regel als een stuk gereedschap dat beschikbaar is voor de beleidsmaker. Vanuit deze benadering is effectiviteit een kwestie van een recht-toe-recht-aan causaal verband tussen een regel en de door de wetgever beoogde gevolgen.

"law [is a] desired situation projected into the future", (Benda-Beckmann, 1989)

J. Griffiths stelt echter dat deze zienswijze voorbij gaat aan de complexiteit van interactie van het instrument met de actoren en introduceert daartegenover een aanpak die meer kijkt naar de sociale werking van wetgeving. "Instrumentalisme is onsamenhangend omdat een generieke theorie van een relatie tussen regels en hun indirecte effecten ondenkbaar is." (Griffiths, 2003). Door, in de lijn van Giddens, meer nadruk te leggen op de interactie tussen mens en wetgeving, wil deze aanpak een beter zicht krijgen op de factoren die belangrijk zijn voor effectieve wetgeving en/of implementatie van beleid. De invloed van wetgeving op gedrag kan alleen begrepen worden als de sociale organisatie centraal wordt gesteld. Deze aanpak bekijkt wetgeving niet van boven naar beneden, zoals het instrumentalisme dat doet maar van onderen naar boven. Gekeken wordt vanuit

de positie van de handelende mens en niet vanuit de wetgever. De concrete sociale situatie waarin alle handelingen en sociale interactie van het individu die onderwerp is van regulering plaatsvindt, staat centraal. Door rekening te houden met zijn/haar situatie, met de onoverzichtelijkheid van de werkelijkheid van elke dag, valt er een ander licht op de 'effectiviteit' van wetgeving.

Met deze invalshoek stelt Griffiths dat "totdat we de gecompliceerde manieren waarin recht wordt gebruikt in het dagelijks interactie echt begrijpen, zijn we niet in een positie om iets te zeggen of voorspellen wat de daadwerkelijke belang is van de effecten van wetgeving." (Griffiths, 2003).

Als in deze analogie gekeken wordt naar de paardenhouder is de vraag: "hoe passen, voor paardenhouders, de regels ten aanzien van landschappelijke inpassing van hun activiteiten in het hele spectrum van overwegingen (praktische behoeften en de eisen van concurrerende regels) waar ze rekening mee moeten houden?

Als voorbeeld; de aanleg van een omheining van een weiland. Een paardenhouder wil zijn dieren graag binnen de omheining houden en zal, uit oogpunt van paardenwelzijn en gemak, kiezen voor een type afrasteringlint dat een sterke contrasterende kleur heeft ten opzichte van de achtergrond. Paarden zien anders dan mensen en wit heeft voor hen een sterk contrast met de achtergrond. De paardenhouder kiest bij voorkeur voor witte linten. Beleid om de paardenhouderij landschappelijk in te passen, zal pleiten om juist te zorgen voor minder contrast en andere types afrastering. Dit beleid zou ondersteund kunnen worden door regelgeving rondom weideafrasting. De invalshoek van Griffiths vraagt zich, terecht, af in hoeverre de wens tot inpassing op deze manier gaat werken en of de paardenhouder hieraan mee zal werken. Verrommeling van het landschap door veel witte afzetlinten is in dit geval een bijproduct van menselijk handelen waarbij andere belangen sterker zijn dan het behoud van het landschap.

Waar Giddens (1984) meer kijkt naar de sociale gedragingen en de interactie tussen mensen en structuren, gaat Griffiths vooral verder op de doorwerking van deze constatering op wet- en regelgeving. "Wetgeving is," volgens Griffiths, "een specifieke vorm van sociale controle. Effecten van wetgeving kunnen niet goed worden begrepen zonder het sociale perspectief mee te nemen." (Griffiths, 2003). Succesvolle implementatie van wetgeving heeft dus twee partijen nodig. De wet als het geïnstitutionaliseerde product van sociale interactie aan de ene kant en de samenwerking van mensen richting de doelstelling van de wetgever aan de andere kant.

4.5. Wet- en regelgeving rondom ruimte

Kenmerkend voor alle wet- en regelgeving rondom landgebruik of landschappelijke inpassing van activiteiten, is het gegeven dat de ruimte in kwestie zelf niets kan doen. De ruimte of het landschap wordt beïnvloed door haar gebruikers, in het bijzonder de mens. Ruimtelijke ordening sturen door middel van beleid en daaraan gekoppelde wet- en regelgeving, vraagt om het sturen van mensen en hun gedrag. Voordat het effect van beleid en wetgeving voor landschappelijke inpassing van de paardenhouderij begrepen kan worden, moet er eerst inzicht zijn in hoe de paardenhouder deze wetten interpreteert, gebruikt en verandert. Mensen zitten altijd tussen de wet en de ruimte die men wil beïnvloeden.

Van Dijk en Beunen (2009) bouwden een theoretisch frame voor de relatie tussen wetten, gebruikers en landgebruik op basis van de sociale werking van wetgeving van Griffiths. Kern van hun betoog is, dat als je de relatie tussen wetten en ruimte wilt bestuderen je een omweg moet nemen. Niet de wet moet het startpunt zijn, maar het planning- en besluitvormingsproces dat verwacht beïnvloed te worden door die de geplande wetgeving. Wetten werken alleen als, en nadat, ze een rol spelen in de planning en besluitvormingsprocessen. Regels worden geïnterpreteerd in een hele reeks overwegingen die een persoon gebruikt voor het nemen van beslissingen. De impact van een wet varieert enorm. In sommige gevallen, gaat het eraan gekoppelde planning en besluitvormingsproces alleen maar over wetgeving, in andere gevallen is de wet maar een klein onderdeel en beïnvloeden veel andere factoren de beslissingen. Het effect van wetgeving wordt pas duidelijk nadat mensen deze wet hebben geïnterpreteerd en hun interpretatie toepassen op besluitvorming en planningacties. Interpretatie van een wet wordt, net als alle andere actoren binnen het planning- en besluitvormingsproces,

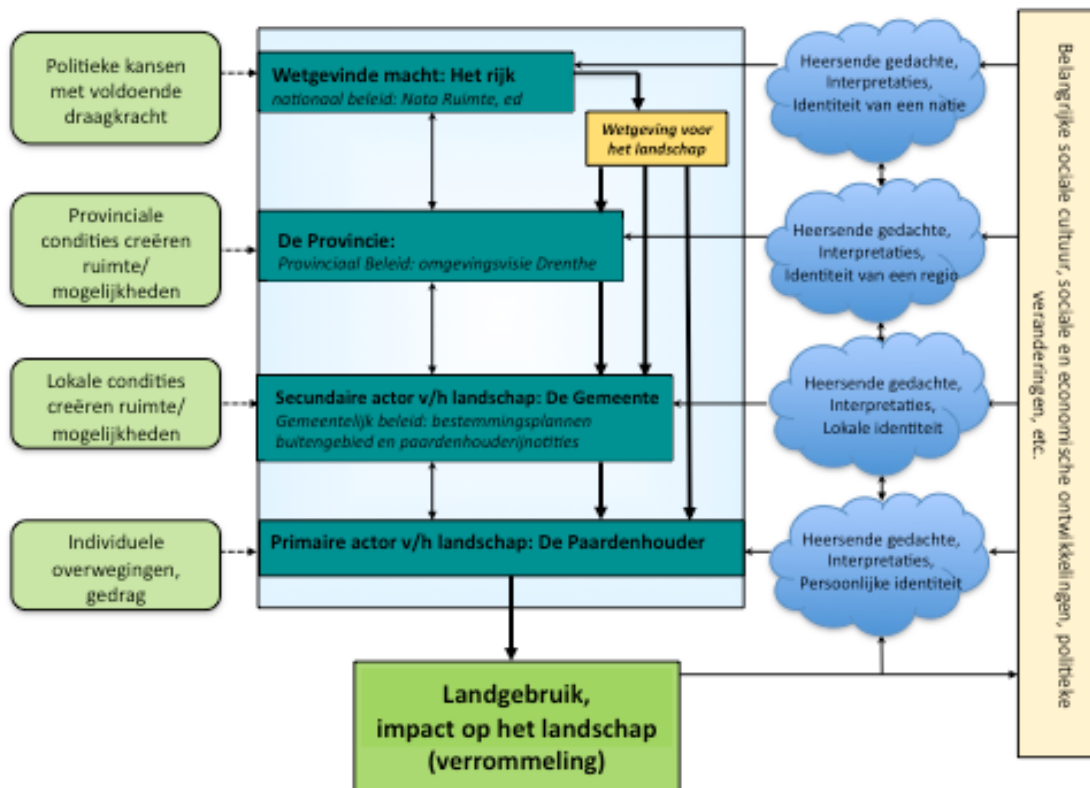
beïnvloed door de organisatie, (overige) structuren en heersende discourses waarbinnen mensen acteren (onderliggende structuren van Giddens).

In de praktijk zijn er dus meerdere actoren die door hun interpretaties, beslissingen en acties de ruimte beïnvloeden. En deze actoren beïnvloeden elkaar. Een paardenhouder kan besluiten te gokken op het ontbreken van een handhavingsapparaat binnen zijn gemeente en tegen de regels in zonder bouwvergunning een schuilstal bij een afgelegen weide aan (te) leggen. Hiermee heeft hij direct invloed op het landschap. In een stap daarvoor kan een lokale beleidsmedewerker besluiten om rijksbeleid of wetgeving losjes te interpreteren en geen concrete richtlijnen op te nemen voor schuilstallen in het bestemmingsplan buitengebied of een specifieke paardennota. Deze 'vrije' interpretatie kan bijvoorbeeld komen omdat de bewuste ambtenaar weet dat er geen geld voor handhaving is. De beleidsmedewerker heeft met zijn acties indirect invloed op het landschap. Door een minder streng beleid, krijgt de paardenhouder weer meer vrijheden om het landschap te beïnvloeden. In de onderstaande figuur 4.1 is de beleidsmedewerker de secundaire actor en de paardenhouder de primaire actor van het proces van impact op landgebruik.

Deze mechanismen zijn gepresenteerd in het conceptueel model van mijn onderzoek, zie figuur 4.1 (eigen bewerking op het conceptueel framework van Van Dijk en Beunen, 2009)

Het model bestaat uit 3 onderdelen:

1. Wetten die, geïnterpreteerd en toegepast door mensen, planning en besluitvormingsprocessen beïnvloeden
2. Planning en besluitvormingsprocessen die de ruimte beïnvloeden
3. Organisaties, structuren en heersende discourses die zowel de wetten als het planning en besluitvormingsproces beïnvloeden



Figuur 4.1: Conceptueel model van het onderzoek

In dit model en deze aanpak wordt voorbij gegaan aan het Instrumentalisme. Het onderschrijft in navolging van Van Dijk en Beunen (2009) de volgende aspecten:

1. Wetgever en onderwerp van de wet beïnvloeden elkaar (wetgeving is geen éénrichtingsverkeer)
2. Afwijkend gedrag, zo als bijvoorbeeld ongehoorzaamheid of strategisch gebruik van regels, hoort, tot een bepaald niveau, bij het leven. Afwijkend gedrag kan gezien worden als één gedragsvorm ten opzichte van regels en niet als ongewenst gedrag dat koste wat kost moet worden tegen gegaan.
3. Ongehoorzaamheid hoeft niet puur gezien te worden als 'verzet' maar is vaak meer een gebrek aan lokale steun.
4. Discourses van het onderwerp worden gevormd door de wet.
5. Discourses zijn verhaallijnen, manieren van zingeving, met hun eigen taal en beelden, potentieel leidend tot divergerend begrip en met vervolgens verschillende uitkomsten tussen verschillende groepen (de samenleving heeft niet één en dezelfde kijk op dingen).
6. Discourses zijn dynamisch (terwijl de Instrumentalistische zienswijze de reactie van het onderwerp (de persoon) ten opzichte van een regel als een constante ziet, zowel in tijd als in ruimte).
7. Wetgeving beïnvloedt niet alleen zaken die het zou moeten beïnvloeden maar heeft ook onbedoelde, soms subtiele, gevolgen.
8. Specifieke in ruimtelijke planning, bereikt de wettelijke boodschap de relevante personen niet direct, maar wordt de boodschap vertaald door verschillende intermediairs, een vertaalproces waarin de boodschap verandert.

Bij het tegengaan van verrommeling door de paardenhouderij en het landschappelijke inpassing van deze activiteiten, is dit schema ook bruikbaar. Uit nationaal beleid en rijksnota's, volgen er stimuleringsregelingen en aangepaste wetgeving die door de lagere overheden in hun planning en besluitvormingsproces moet worden ingepast. Pas door inzicht te krijgen in de lokale situatie, kan duidelijk worden of beleidvoornemens en wetgeving m.b.t. inpassen van de paardenhouderij succesvol zijn. Hoofdstuk vijf en zeven gaan hier dieper op in.

4.6. Weten, kunnen en willen

Zowel Griffiths (2003) als Van Dijken en Beunen (2009) geven aan dat alvorens je het effect van beleid of wetgeving kunt beoordelen, je eerst moet kijken naar de unieke persoonlijke situatie van diegene die het aangaat. Daarbij zijn een aantal stadia te onderscheiden:

1. *Weten*; weet de betreffende persoon dat er beleid met aansluitende subsidies en/of wetgeving bestaat. Als deze informatie onvoldoende is gecommuniceerd of te ingewikkeld is, zodat niet duidelijk is wanneer deze situatie van toepassing is, is er onvoldoende kennis om een realisatie succesvol te maken.
2. *Kunnen*; is het voor de betreffende persoon (of organisatie) mogelijk om dit beleid en de bijbehorende wetten te kunnen uitvoeren. Als voorbeeld kan een lokale overheid verplicht worden bepaalde taken uit te voeren, terwijl zij onvoldoende kennis, middelen, etc. tot haar beschikking heeft.
3. *Willen*; wil de betreffende persoon dit beleid met bijbehorende wet opvolgen (willen). Kortom, vindt de persoon de eis redelijk en is hij/zij bereid om te gehoorzamen. Personen of instanties die onderwerp van een specifiek beleid zijn, hebben allemaal een persoonlijke agenda. Iedereen maakt een kosten/baten-analyse alvorens zij besluiten om de wet wel of niet te volgen. Er volgt een afweging, wat is de kans dat mijn ongehoorzaamheid wordt ontdekt en wat zijn dan de gevolgen? Er ontstaan regels hoe de formele wetgeving te ontwijken.

Bij de landschappelijke inpassing van paardenhouderij en haar impact op het landschap (mogelijke verrommeling) zijn deze drie stadia belangrijk. Dit geldt zowel voor de paardenhouder als voor lokale ambtenaren en/of intermediairs die indirect de paardenhouder informeren of beïnvloeden. De paardenhouder staat aan het einde van een keten van voornemens en instanties om iets met het landschap te doen. De paardenhouder is de directe 'actor' op het landschap. Alle stappen uit het proces voorafgaand aan de handelingen van de paardenhouder, vallen of staan bij zijn/haar kennis, mogelijkheid of welwillendheid.

Het is dus mogelijk dat rijksbeleid, ondersteund door adequate wetgeving en handhaving van een lokale overheid, gecombineerd met een communicatiecampagne om informatie over te dragen en subsidie om inpassing bij de paardenhouder financieel mogelijk te maken, strandt op de onwil van het individu of groepen paardenhouders.

4.7. Het landschap en het gelijkheidsbeginsel

Naast theoretische modellen over hoe menselijke interactie landgebruik beïnvloedt, is er nog een aspect dat niet helemaal onder het theoretisch kader past, maar wel van belang is om de aanpak van verrommeling door paardenhouderij te bekijken, de werking van het gelijkheidsbeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel is één van de in Nederland geldende Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB's) en geeft aan dat de overheid gelijke gevallen op gelijke wijze moet behandelen: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld" stelt artikel 1 van de grondwet. Het gelijkheidsbeginsel heeft naast persoonlijke rechten en vrijheden ook nog een andere belangrijke rol, het eist dat het bestuur stelselmatig handelt. De eis dat een bestuursorgaan een consistent beleid voert, heeft betrekking op het door het bestuursorgaan gekozen en/of vastgestelde beleid. Een willekeurige gemeente is vrij om eigen beleid en verordeningen vast te stellen en is daarbij niet gebonden aan het beleid van buurgemeenten. Alleen binnen de gemeente moeten gelijke gevallen gelijk behandeld worden. (Pennarts, 2008).

Bij de aanpak van verrommeling en inpassing van activiteiten in het landschap is zo'n 'harde' gemeentegrens vaak niet aan de orde. Naast de verschillende natuurlandschappen in Nederland hebben ook de cultuurlandschappen specifieke gebiedsgebonden kenmerken. Het buitengebied in het westelijke deel van de gemeente Emmen is niet anders dan het buitengebied van de ernaast gelegen gemeente Coevorden of het zuiden van de gemeente Borger Odoorn.

Rijkswet- en regelgeving is generiek en bewust niet op lokale situatie toegepast. De interpretatieslag op gemeentelijk niveau naar verschillende lokale plan- en besluitvorming leidt tot wettelijk pluralisme. Vanuit de lokale onderliggende structuren en plaatselijke discourses is dat wenselijk. Voor een breder landschapstype gebonden aanpak van de verrommeling door paardenhouderij die de gemeentegrenzen overschrijdt, zou het wenselijk zijn dat gemeenten hun beleid aanpassen en daarmee het gelijkheidsbeginsel 'optillen' naar een hoger niveau.

Als in de ene gemeente de paardenhouderij landschappelijk is ingepast door bijvoorbeeld een paardennota en aanpassingen in het bestemmingsplan, is het moeilijk uit te leggen dat de buurgemeente een ander of zelfs geen beleid voert. Als voorbeeld de aanleg van een paardenbak. Het is wettelijk verplicht hiervoor een bouwvergunning aan te vragen en voor deze vergunning zijn leges verschuldigd. In een groot aantal gemeenten ontbreekt de handhaving op de aanvraag van deze bakken of kan handhaving niet plaatsvinden omdat er geen criteria zijn opgenomen in het bestemmingsplan (zie hoofdstuk zes). Hier kan dus een situatie ontstaan waarbij voor twee paardenhouders in het zelfde gebied (maar in andere gemeenten) andere regels gelden voor de landschappelijke inpassing van zijn/haar activiteiten en dat hier ook andere kosten aan verbonden zitten.

Om een beeld te kunnen krijgen van het beleid tegen de bestrijding van verrommeling, is in hoofdstuk drie een inleiding in de paardenhouderij gegeven en zijn in dit hoofdstuk een aantal theorieën geïntroduceerd die meer inzicht bieden in de mechanismen van menselijk gedrag en hun effect op het landgebruik. Met deze introductie en het theoretisch kader als fundament, zal in het komende hoofdstuk een uiteenzetting van beleid en wet- en regelgeving rondom de paardenhouderij gegeven worden. Deze kennis dient als de theorie waartegen de, in hoofdstuk zes en zeven geïntroduceerde, praktijk wordt afgezet.

5. Beleid en wet- en regelgeving rondom de paardenhouderij

5.1. Inleiding

Het onderwerp van mijn scriptie raakt veel verschillende beleidsonderdelen. Het heeft te maken met beleid over ruimtelijke kwaliteit, maar ook over het landelijk gebied, het is onderdeel van het brede thema verrommeling en ook weer specifiek één sector, namelijk de paardenhouderij. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op alle relevante beleidstukken en de daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving, instrumenten zoals subsidie etc. Alle drie de overheidsniveaus worden meegenomen en daar waar mogelijk worden verbanden aangegeven.

Idealiter zou rijksbeleid het richtinggevende kader moeten scheppen. Dit kader zou, voorzien van instrumenten, een regionale kleuring moeten krijgen en worden verrijkt door de provincie Drenthe. Door middel van een structuurvisie, versterkt met eventuele provinciale verordeningen, kan een provinciale aanpak van de verrommeling door de paardenhouderij vorm krijgen. De laatste slag en de daadwerkelijke uitvoering van de reeds op rijksniveau ingezette visie, vindt op gemeentelijk niveau plaats. Hier raakt de overheid aan de individuele paardenhouder en kan sturend opgetreden worden en verrommeling worden tegengegaan.

5.2. Rijksbeleid, wetgeving en instrumenten

5.2.1. Rijksbeleid voor het landschap

Het Ministerie van LNV draagt op landelijk niveau samen met het Ministerie van VROM de verantwoordelijkheid voor het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit in ons land. Voor het landschapsbeleid zijn de Nota Ruimte (VROM, 2004) en de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004), richtinggevende beleidsdocumenten. Ontwikkelingen in het landelijk gebied moeten de ruimtelijke kwaliteit van het landschap behouden en waar mogelijk versterken. Ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn toegestaan, maar zij moeten er wel voor zorgen dat de kwaliteit van het landschap verbetert, of in ieder geval niet achteruit gaat (minlnv.nl). Een uitwerking van de Agenda Vitaal Platteland is de Agenda Landschap (2008). Hierin is uitgewerkt hoe gemeenten landschapsbeleid kunnen opstellen.

5.2.2. Rijksbeleid voor de ruimtelijke kwaliteit

Zoals hierboven al blijkt steekt het rijksbeleid rondom het landschap vooral in op ruimtelijke kwaliteit. Ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn toegestaan maar zij moeten er wel voor zorgen dat de kwaliteit van het landschap verbetert, of in ieder geval niet achteruit gaat. Maar wat is nou eigenlijk ruimtelijke kwaliteit en hoe ziet het rijk ruimtelijke kwaliteit?

Het begrip ruimtelijke kwaliteit is geïntroduceerd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening in 1988 en wordt in de Nota Ruimte (2004) nog steeds gebruikt. Ruimtelijke kwaliteit wordt in de beide nota's gezien als de samenvoeging van drie begrippen, namelijk gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. Deze drie begrippen worden in de Nota Ruimte (2004) als volgt uitgelegd:

- Gebruikswaarde: Er is sprake van een hoge gebruikswaarde als de ruimte op een veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies (zoals wonen en werken, maar ook recreëren en verplaatsen), deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en –groepen.
- Belevingswaarde: Belevingswaarde speelt een belangrijke rol in de leefomgeving. Daarbij gaat het om cultureel besef en diversiteit, menselijke maat, aanwezigheid van karakteristieke kenmerken (identiteit) en afleesbaarheid van (cultuur)historie en schoonheid. Ook moeten in dit verband

gedacht worden aan ruimtelijke variatie (in bijvoorbeeld vorm, kleur en textuur, maar ook wat betreft afmetingen, harmonie en contrast, drukte en stilte, geluid en stank).

-Toekomstwaarde: Bij toekomstwaarde gaat het om kenmerken als duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd, zowel wat betreft geschiktheid voor nieuwe gebruiksvormen als ontvankelijkheid voor nieuwe culturele en economische betekenissen.

Het begrip belevingswaarde heeft de meeste waarde voor dit onderzoek. Het heeft volgens het ministerie van VROM, 1993) betrekking op .. *'de mentale verwerking en interpretatie van datgene dat wordt waargenomen'*. En is een reactie op *'..de visuele- of beeldkwaliteit van gebouwen en ruimten'*. Hoe je aankijkt tegen invloed van de paardenhouderij op het landschap, is ook een mentale verwerking en interpretatie van datgene wat wordt waargenomen. Die mentale verwerking en interpretatie zorgen er juist voor dat iemand iets bijvoorbeeld mooi landschappelijk ingepast vindt of juist verrommeling.

Deze definities zeggen echter niets over hoe die ruimtelijke kwaliteit dan vorm moet krijgen. De Nota Ruimte (2004) zegt hierover dat elk deel van Nederland moet voldoen aan- of in elk geval toewerken naar- een bepaalde ruimtelijke basiskwaliteit. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij decentrale overheden. Het rijk heeft hier voornamelijk een faciliterende rol. Ruimtelijke (basis)kwaliteit is dus iets wat gerealiseerd/ of waar naar toegewerkt moet worden, maar de decentrale overheden zullen dit moeten doen.

De uitvoering van ruimtelijke basiskwaliteit ligt vastgelegd in wetten. Er is dus een wettelijke basiskwaliteit. De basiskwaliteit is de generieke ondergrens van ruimtelijke plannen, die variëren van stankcirkels en geluidscontouren tot het Vuurwerkbesluit. De wettelijke basiskwaliteit is overal in Nederland gelijk (uitvoeringsagenda Nota Ruimte, 2006).

De niet-wettelijke basiskwaliteit daarentegen verschilt per gebied. Het kan hierbij gaan om de bestaande, maar ook om de gewenste kwaliteit. Het enige wat het rijk aan niet-wettelijke basiskwaliteit voorschrijft aan decentrale overheden is een beperkt aantal procesmatige eisen. Deze moeten ervoor zorgen dat aspecten als water, locatiebeleid en veiligheid deel uitmaken van de lokale basiskwaliteit. Deze kwaliteit kan alleen vanuit het gebied zelf gedefinieerd worden, langs de eigen democratische lijnen van gemeenteraden en provinciale staten. De ambities kunnen en zullen per plek verschillen. Niet wettelijke basiskwaliteit is in zijn aard divers en kan betrekking hebben op woonmilieus, bedrijventerreinen, infrastructuur, recreatie en natuur, kortom op alles wat de betrokken overheden relevant vinden (uitvoeringsagenda Nota Ruimte, 2006). Het is dus afhankelijk van je gemeente of provincie of zij het landschappelijk inpassen van de paardenhouderij zien als niet-wettelijke basiskwaliteit die moet worden gerealiseerd in die gemeente of provincie. Dat maakt, naar mijn mening, de niet-wettelijke basiskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit soms heel ongrijpbaar. Het kan alles zijn, maar ook weer niets. En als het uitkomt, wordt het gebruikt als het niet uitkomt dan niet. Maar het is erg moeilijk om daar als rijk op te sturen, omdat er niet zoals bij de ruimtelijke basiskwaliteit, wetten zijn die het concreet maken en zorgen voor naleving en daarmee realisatie.

5.2.3. *Rijksbeleid/Rijksaanpak tegen verrommeling*

Onder de pijler 'Duurzame leefomgeving' van het kabinetsbeleid van de regering Balkenende IV draait het programma 'Mooi Nederland'. Binnen dit programma wil VROM de verrommeling tegengaan en zuinig en slim omgaan met de ruimte en een betere ruimtelijke kwaliteit realiseren. (VROM.nl²). De website van VROM gaat zowel in op verrommeling als op ruimtelijke kwaliteit. Vaak wordt ruimtelijke kwaliteit gezien als het tegenovergestelde van verrommeling. Maar wat is verrommeling nu eigenlijk?

Verrommeling is vaak een sluipend proces, en een *onbedoeld gevolg van het nastreven van verschillende belangen, in plaats van het resultaat van een vooropgezet plan* (Veeneklaas et. al. 2006). Verrommeling kun je dus niet actief nastreven. Maar wat verrommeling precies betekend is niet echt duidelijk. Het rijk beschouwt

verrommeling als een ruimtelijk ontwikkeling die tot breed gedragen maatschappelijk ongenoegen leidt, doordat er sprake is van bouwwerken die zich duidelijk slecht verhouden met het algemeen gewaardeerde beeld van het landschap ter plaatse. Het is de resultante van het onvoldoende efficiënt en kwalitatief omgaan met de schaarse ruimte. Concreet gaat het om bouwwerken op de verkeerde plaats en/ of van onvoldoende kwaliteit en/ of met achterstalling onderhoud of beheer. De belangrijkste oorzaken van verrommeling zijn volgens het rijk: onvoldoende kwaliteit van planvorming, uitvoering en handhaving; het te makkelijk bebouwen van de spaarzame open gebieden in Nederland; en onvoldoende regionale afstemming van ruimtelijke plannen (Vrom/DGR, 2007). Dit is wat het rijk voor ogen heeft bij het begrip verrommeling, maar eigenlijk heeft het begrip 'verrommeling' nog maar een korte geschiedenis. Het staat ook (nog) niet in de 'van Dale' vermeld. Sinds mei 2006 bestaat er wel een begripsomschrijving van verrommeling.

De begripsomschrijving van verrommeling, volgens 'Veeneklaas *et. al.*, (2006) is als volgt:

Onder verrommeling verstaan we een storende toename van de variatie in het landschap in combinatie met een gebrek aan samenhang. Variatie wordt in de beleving van mensen positief gewaardeerd zolang het gaat om afwisseling binnen een geëigend patroon. Bij verrommeling gaat het juist om niet in het landschap passende variatie en het voorkomen van als storend ervaren elementen. Verrommeling uit zich in een verrommeld landschap. Een gebied dat als totaal een wanordelijke indruk maakt en waar gebruiksfuncties zonder duidelijk verband naast elkaar aanwezig zijn en/of waar storende elementen in ruime mate zijn waar te nemen.

*Verrommeling is een proces dat wordt ervaren als niet-beoogd, sluipend. Dus eerder iets dat wordt ervaren als een onbedoelde resultante van het nastreven van diverse belangen dan het resultaat van een vooropgezet plan of ontwerp. Het heeft associaties met verwaarlozing, verloedering, onverzorgdheid en, meer in het algemeen, onverschilligheid ten opzichte van de kwaliteiten van de openbare ruimte (Veeneklaas *et. al.*, 2006).*

Dat verrommeling en de paardenhouderij verband met elkaar hebben blijkt ook uit het rapport van Veeneklaas *et. al.*, (2006) en is al aangehaald in de inleiding van het onderzoek. In namelijk 37 van de in totaal 72 gehanteerde steekproefgebieden uit dat onderzoek, werden potentieel storende- aan de paardenhouderij gerelateerde elementen- geconstateerd. Er wordt aangegeven in het rapport dat vooral de paardenbak als storend element wordt ervaren. De paardenhouderij heeft dus in meer dan de helft van de steekproefgebieden van het onderzoek een aandeel in de verrommeling van het landschap. Een belangrijke constatering volgens het rapport is dat verreweg de meeste (potentieel storende) elementen zijn toe te schrijven aan de hobbymatige, kleinschalige paardenhouderij. Het is daarom begrijpelijk dat er steeds vaker het geluid komt dat er iets tegen de 'verpaarding' of de 'verrommeling van het landschap door paardenhouderij' moet worden gedaan.

Maar zoals hierboven gezegd kun je verrommeling niet actief nastreven en is het eerder een niet-beoogd, sluipend proces. Het is dan ook ingewikkeld om te sturen op het tegengaan van verrommeling. Wat wel mogelijk is, is het actief streven naar meer ruimtelijke kwaliteit. Verrommeling zou dan ook gezien kunnen worden als de tegenhanger van ruimtelijke kwaliteit. 'Mooi Nederland' vormt hier ook een goed voorbeeld in. Zij wil verrommeling tegengaan en een betere ruimtelijke kwaliteit van het Nederlandse landschap realiseren. Het programma 'Mooi Nederland' heeft de paardenhouderij niet als een specifieke groep aangemerkt en zal zich voornamelijk focussen op het tegengaan van verrommeling door o.a. glastuinbouw, industrie en bedrijventerreinen en het dichtslippen van open gebieden door verstedelijking.

5.2.4. Rijksbeleid voor de paardenhouderij

LNv voert geen apart beleid voor de paardenhouderij als het gaat om ruimtelijke ordening. In het recreatiebeleid wordt paardrijden wel opgenomen als vierde pijler (naast wandelen, fietsen en varen). Het ministerie heeft een visie gemaakt genaamd 'Visie Paard en Landschap'. Deze visie is bedoeld als een inhaalslag in relatie tot de veranderende rol en positie van de paardenhouderij in het landelijk gebied en het daarbij behorende kennisveld. Het doel van de visie is om verantwoordelijkheden en acties weer te geven. De paardensector kan bijdragen aan

een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied en een aantrekkelijk landschap. LNV wil daarin een rol spelen door voor samenhang te zorgen, gericht te faciliteren, mee te denken, belemmeringen weg te nemen en kennis te vergaren en te verspreiden (LNV, 2006) De visie is niet bindend voor gemeenten. Daarnaast heeft minister Verburg in 2007 de nota Dierenwelzijn gepresenteerd, hierin staat dat de paardenhouderij, in dit geval de Sectorraad Paarden (SRP) zelf met een plan van aanpak moet komen hoe het paardenwelzijn verhoogd kan worden. Gebeurt dit niet dan zal het rijk maatregelen nemen en zelf met beleid komen. Eigenlijk legt het rijk dus zowel in het geval van paardenwelzijn als bij ruimtelijke ordening, de verantwoordelijkheid bij de paardenhouderij zelf.

5.2.5. Wetten

Wetten die relevant zijn voor dit onderzoek zijn: de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), De woningwet (Ww) en de, naar verwachting per 1 oktober ingevoerde, Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo). Deze wetten en hun relevantie voor dit onderzoek zullen hieronder kort worden besproken:

-Wro

De Wet ruimtelijke ordening is in werking getreden op 1 juli 2008. De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. Ook regelt de Wro de verhoudingen tussen de verschillende overheden en bestuursorganen in Nederland, zoals waterschappen, gemeenten, provincies en het Rijk. Een belangrijk eis van de Wro is de digitalisering van ruimtelijke plannen voor 2013 (VROM.nl³). Dit maakt dat gemeenten momenteel druk zijn met herzieningen van bestemmingsplannen en het digitaliseren van nieuwe plannen.

-Wilg

In 2005 hebben rijk, provincies, gemeenten en waterschappen overeenstemming bereikt over het ontwerp van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De Wilg is op 1 januari 2007 in werking getreden. De Wilg omvat twee delen: het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het instrument landinrichting. In de Wilg wordt de juridische ruimte omschreven voor de totstandkoming van het rijksmeerjarenprogramma van het ILG, de provinciale meerjarenprogramma's en vervolgens op de overeenkomsten die tussen het rijk en de afzonderlijke provincies worden gesloten. De wet gaat tevens in op de financieringsconstructie tussen rijk en provincies, en de wijze waarop het rijk haar middelen ter beschikking stelt aan de provincies. Tot slot wordt ingegaan op de uitvoering van de gesloten overeenkomsten. Dit deel van de wet heeft betrekking op de wijze waarop rijk en provincies met elkaar omgaan gedurende de contractperiode en op de verantwoording na afloop.

Het instrument landinrichting biedt provincies de mogelijkheid om, indien rijks- en provinciale doelen niet op vrijwillige basis te realiseren zijn, met overheidsbesluiten werken uit te voeren en een daarmee samenhangende herverkaveling te realiseren. Het betreft een nieuw inrichtingsinstrument ter vervanging van de huidige Landinrichtingswet 1985. Het deel landinrichting van de WILG is grotendeels aan de Reconstructiewet Concentratiegebieden ontleend; de Reconstructiewet zal dan ook met de inwerkingtreding van de WILG op dit onderdeel worden ingetrokken (natuurbeheer.nu)

-Woningwet

De woningwet is een lastige wet, maar wel belangrijk als het om verrommeling van de paardenhouderij gaat. Eerder in dit hoofdstuk bleek uit onderzoek van Veeneklaas, *et. al.* (2006) al dat veel aan de paardenhouderij gerelateerde verrommeling toegewezen kan worden aan de paardenbak. De woningwet omschrijft welke bouwwerken vergunningplichtig zijn of en wanneer een bouwwerk valt onder de bouwvergunningvrije of licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (artikel 43). De woningwet bepaalt dus of voor de aanleg van een paardenbak een bouwvergunning nodig is. Lastig is dat in de woningwet zelf het begrip 'bouwwerk' niet is omschreven. Voor de omschrijving van een bouwwerk moet gekeken worden naar iedere afzonderlijke gemeentelijke bouwverordening. Vaak is een bouwwerk hierin omschreven als: *'elke constructie van enige*

omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van de bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren’. Omdat de omheining verbonden is met de grond en er sprake is van een constructie van enige omvang die bedoeld is om ter plaatse te functioneren, is een omheining een bouwwerk. Een hekwerk of omheining dat fungeert als erf- of perceelafschieding valt onder artikel 43, maar een omheining van een paardenbak wordt gezien als een vergunningplichtig bouwwerk, (mits de gemeentelijke bouwverordening een bouwwerk omschrijft als bovenstaand). Op grond van artikel 40 van de Woningwet is het verboden om zo'n bouwwerk te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning. In deze wet is ook bepaald wat onder bouwen wordt verstaan: *‘het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk*’.

Er is veel jurisprudentie over het wel of niet nodig hebben van een vergunning voor het aanleggen van een paardenbak. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 februari 2000, zaak nr. 199901084, het volgende uitgesproken: *‘hekwerken rond een paardenbak zijn geen vergunningvrije erf- of terreinafschiedingen als bedoeld in artikel 43, eerste lid, aanhef en sub k van de Woningwet*’ (jongbloedonline.nl¹). Ook in een uitspraak van 17 september 2008, zaak nr. 200708305/1 stelt de Raad van State dat het hekwerk dat fungeert als een omheining van een paardenbak een vergunningplichtig bouwwerk is (raadvanstate.nl). Deze uitspraak van de Raad van State heeft niet alleen gevolgen voor de paardenhouder die een paardenbak wil aanleggen maar ook voor de gemeenten. In een uitspraak van 15 augustus 2007 in zaak nr. 200704803 wijst de Raad van State de gemeente Heerde erop dat haar besluit om niet handhavend op te treden tegen alle reeds bestaande illegale paardenbakken op basis van luchtfoto's uit 2004 niet kan. De gemeente dient handhavend tegen de paardenbakken op te treden en zij is daartoe ook gehouden als zij om handhaving wordt verzocht. Het volgens de beleidsnotitie gevoerde beleid kan daar niet aan afdoen (jongbloedonline.nl²). Voor zover de beleidsnotie paardenbakken van de gemeente Heerde ertoe strekt dat stelselmatig tegen illegale paardenbakken niet wordt opgetreden is het in strijd met het stelsel van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Ter toelichting verwijst de Raad van State naar de uitspraak van de afdeling van 22 juli 1999 in zaak nr. H01.98.0114 (jure.nl). Ook hier stelt zij dat het op grote schaal gedogen van illegale situaties (in dit geval permanente bewoning van recreatiewoningen) niet kan. Een algemeen gedoogbeleid zonder individuele onderbouwing is in strijd met de Wro. Als laatste stelt de rechtbank dat ook al voert de gemeente een generiek gedoogbeleid gebaseerd op een paardennotitie, zij toch tot een handhavingprocedure moet overgaan als hier door derden om gevraagd wordt.

-Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vervangt vanaf volgend jaar zo'n 25 bestaande vergunningen. Voor betrokken burgers en bedrijven is dat een stuk makkelijker en overzichtelijker. De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) beoogt een einde te maken aan de veelheid van toestemmingen die nodig is bij de realisatie van een fysiek project. Burgers en bedrijven die willen bouwen of verbouwen, kunnen één integrale vergunning krijgen, de omgevingsvergunning. Voorwaarde is dat de aanvrager dan ook één integrale aanvraag indient. Deze aanvraag dient men in bij één bevoegd gezag, in de meeste gevallen is dat de gemeente.

De omgevingsvergunning is een vergunning die in Nederland, na vertraging, per 1 oktober 2010 wordt ingevoerd ter vervanging van de verschillende vergunningen voor wonen, ruimte en milieu (VROM.nl⁴). Dit zijn onder andere de bouwvergunning, milieuvergunning, gebruiksvergunning, aanlegvergunning en de kapvergunning. Het project omgevingsvergunning is onderdeel van het programma 'Modernisering VROM-regelgeving'. Dit programma heeft tot doel het aantal wetten en regels van VROM flink te verminderen en te verbeteren. De omgevingsvergunning is er een onderdeel van. Deze vergunning kan bij één loket bij de gemeente worden aangevraagd. Hiervoor gaat één procedure gelden waarop één besluit volgt. Voor beroep tegen dat besluit zal er één beroepsprocedure zijn (omgevingsvergunning.nl).

5.2.6. Rijksinstrumenten en -subsidies

Bij de koppeling van paardenhouderij en landschap speelt de nWro een belangrijke rol. Het rijk kan in geval van rijksbelang, door middel van Amvb's inhoudelijk invulling geven aan regionale ruimtelijke of landschappelijke kwaliteit (Vogelzang, 2007). De nWro biedt ook mogelijkheden voor het rijk als zij de verrommeling als gevolg van paardenbakken wil reguleren. Het ligt echter niet voor de hand als gekeken wordt naar de sturingsfilosofie die gehanteerd wordt door het rijk.

Een belangrijk financieel instrument voor het landelijk gebied is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de daaronder vallende subsidiering gebiedsgericht beleid (SGB). In het ILG 2008-2013 gaat het om de realisatie van de meerjaren doelen uit het programma Vitaal Platteland van LNV. Doelen die betrekking hebben op de fysiek-ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied. ILG is dan ook duidelijk een instrument voor de uitvoering van het rijksbeleid (Hidding, 2006). Het gaat vooral over uitkeringen en regelingen voor het landelijk gebied. Provincies voeren in het ILG de regie en het rijk sluit bestuurovereenkomsten met de verschillende provincies. Dit is in lijn met de kabinetsgedachte "decentraal wat kan, centraal wat moet". Het idee van decentralisatie levert maatwerk op voor het platteland. Provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen hebben hierdoor meer dan voorheen zeggenschap over de ontwikkeling, de inrichting en het beheer van het landelijke gebied.

Gebiedsactoren, waaronder paardenhouders, die iets aan het landschap willen verbeteren, kunnen projectvoorstellen voor subsidiering indienen bij gemeenten en provincies (Agricola *et. al.*, 2008). Deze aanvraag zal dan vallen onder de regeling subsidiering gebiedsgericht beleid (SGB) en heeft tot doel om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het landelijk gebied in de plangebieden en de reconstructiegebieden te verbeteren. Om de provincies en gemeenten te helpen heeft het rijk de Handreiking Landschap (2006) opgesteld, hierin wordt antwoord gegeven op de vraag hoe het landschapbeleid vorm kan krijgen en hoe je ruimtelijke kwaliteit kan nastreven in je beleid. In de Agenda Landschap (2008) is de aanpak van hoe je landschapbeleid opstelt uitgewerkt.

Het rijk heeft ook de mogelijkheid gemeenten financieel te ondersteunen om landschappelijke inpassing van de paardenhouderij te stimuleren. Dit kan in de vorm van een rijkssubsidie voor het opstellen van een landschapsontwikkelingsplan 2010+ (LOP). Het rijk stimuleert het opstellen van landschapsontwikkelingsplannen omdat het landschap voor een belangrijk deel op regionaal en lokaal niveau wordt vormgegeven (hetInvloket.nl). De middelen hiervoor komen uit een Europese subsidie, het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (ook afgekort als POP2, niet te verwarren met het provinciaalontwikkelingsplan). Dit programma wil versterking van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector, verhoging van de kwaliteit van natuur en landschap en de verbetering van de leefbaarheid op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie. Nederland krijgt hiervoor ongeveer € 486 miljoen voor zeven jaar (minInv.nl).

Uit de evaluatie van Agenda Vitaal Platteland bleek dat het landschapsontwikkelingsplan een belangrijk instrument is om beleid op het gemeentelijk niveau door te laten werken. Het Besluit Ontwikkeling Landschap (BOL) wat ten grondslag lag aan het LOP is in 2010 gewijzigd naar aanleiding van de door de rijksoverheid vastgestelde Agenda landschap. Het landschapsontwikkelingsplan 2010+ is nu naast het opstellen van een landschapsontwikkelingsplan ook gericht op de uitvoering van het plan (hetInvloket.nl). Het LOP vormt volgens VNG en gemeenten een goed beleidskader om de samenhang tussen paardenhouderij en landschap te erkennen en te regelen (Agricola *et. al.*, 2008)

In de visie Paard en Landschap wordt bij de acties beschreven dat van de paardensector verwacht wordt dat zij zich oriënteert op het beschikbare subsidie-instrumentarium van LNV, dat gericht is op natuur en landschap. Verwacht wordt dat de sector zelf de achterban stimuleert en ondersteunt om van de mogelijke subsidies gebruik te maken (LNV, 2006).

5.3. Provinciaal Beleid

5.3.1. Provinciaal beleid voor ruimtelijke kwaliteit

De provincie is het orgaan wat de regie voert over de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied (ILG). Dat betekent dat de provincie de ruimtelijke kwaliteit als provinciaal belang heeft gedefinieerd en eerst verantwoordelijk zal zijn voor het behalen van doelstellingen op dit beleidsterrein. (Agricola *et. al.*, 2008) Provincies benoemen de cultuurhistorische en landschappelijke waarden in het landelijk gebied. Daarvoor bestaan wettelijke instrumenten zoals de structuurvisie en provinciale verordeningen in het kader van de Wro en provinciale meerjarenprogramma's landelijk gebied in het kader van de Wilg (LNV, 2008).

Verder zorgen provincies met kwaliteitsteams, ontwerpateliers en de provinciale bouwmeesters dat de kwaliteit van het Nederlandse landschap versterkt wordt. Vaak wijzen Nederlandse provincies een landschapscoördinator aan, of een coördinator ruimtelijke kwaliteit. Deze coördinator neemt dan een centrale positie in binnen de provinciale organisatie. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden door deze persoon getoetst op ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing.

Het belang van de ruimtelijke kwaliteit voor de provincie wordt vastgelegd in haar structuurvisie. Deze structuurvisie is met name zelfbindend. Het belang en ook de verantwoordelijkheid van de provincie is om gebiedsgericht beleid uit te voeren. Het integraal beschouwen van een gebied en verbanden zien tussen verschillende beleidsopgave, daar liggen de mogelijkheden voor de provincie. Mocht er vanuit de provincie noodzaak ontstaan om bij bepaalde gemeenten in te grijpen, omdat de ontwikkeling volgens hun niet gewenst is, dan zijn er mogelijkheden voor de provincie om in te grijpen in de gemeentelijke besluitvorming.

5.3.2. Provinciaal beleid voor paardenhouderij

Volgens het rapport Agricola *et. al.*, (2008) heeft een aantal provincies paardenbeleid uitgewerkt. Er ontbreekt alleen een overzicht welke provincies beleid hebben opgesteld. Provincies moeten, om invloed te kunnen hebben op de gemeenten, aangeven in hun structuurvisie wat zij van provinciaal belang vinden. Hieronder zou bijvoorbeeld de verrommeling van het landschap door paardenhouderij kunnen vallen. Indien de provincie niet vermeld in haar structuurvisie wat zij van provinciaal belang acht, dan kan zij reactief geen invloed meer uitoefenen op de gemeentelijke besluitvorming. Als zij het wel vermeld heeft in haar structuurvisie zou zij via haar provinciale ruimtelijke verordening (art. 4.1 Wro) invloed kunnen uitoefenen op de gemeentelijke besluitvorming. Provincies kunnen in deze verordening iets zeggen over de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen. Maar de PRV (provinciaal ruimtelijke verordening) kan ook als toetsingsgrond gaan fungeren voor de verlening van aanleg- en sloopvergunningen en bovenal ook van bouwvergunningen. De zogenoemde limitatief imperatieve toetsingsgronden (Agricola *et. al.*, 2008).

5.3.3. Provinciale subsidies

De meeste provinciale subsidies zijn verbonden aan het realiseren van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur. Sinds 1 januari 2010 is het subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) van kracht. Het stelsel is op te delen in twee onderdelen, namelijk agrarisch natuurbeheer en natuurbeheer. Er wordt onderscheid gemaakt tussen financiering van het beheer van de bestaande natuur en eenmalige investeringen ter verbetering van de natuurkwaliteit. Dit is weerspiegeld in een subsidieverordening (beheer) en een subsidieregeling (kwaliteit) (natuurbeheersubsidie.nl).

De provincie moet een natuurbeheersplan opstellen. Een voorwaarde is dat de grond van de aanvrager valt in het natuurbeheersplan wat is opgesteld door de provincie. Het natuurbeheersplan bestaat uit een beheertypenkaart en een ambitiekaart. Op de kaarten staat precies welke subsidies op welke gronden mogelijk zijn. Het pakket waarvoor gekozen is of het verschillende type (beheer-, landschap-, of recreatie), bepaalt welke natuurdoelstellingen gehaald moeten worden.

In het project Zorg voor Paard en Landschap van Stichting Beheer Natuur en Landschap (SBNL) zijn brochures ontwikkeld, die actief verspreid zijn. De Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS) besteedt hier ook aandacht aan op haar site, dit om initiatiefnemers in de paardenhouderij te informeren over de mogelijkheden van subsidiering (KNHS.nl). Met de eindiging van het project in de zomer van 2009, is vermoedelijk ook het ontwikkelen en actief verspreiden van de brochures op een laag pitje komen te staan. Vanuit de paardenhouderij is er namelijk geen doorvertaling gemaakt van de invoering van het subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) op 1 januari 2010. Waardoor de paardenhouder niet geïnformeerd is over het nieuwe subsidiestelsel. Op de site van de hierboven genoemde KNHS, staan dan ook nog steeds brochures met het oude subsidiestelsel.

5.4. Gemeentelijk Beleid

5.4.1. *Het gemeentelijk beleid voor het landschap*

Gemeenten kunnen via een gemeentelijk landschapsbeleid hun landschappelijke waarden in kaart brengen, beschermen en ontwikkelen. Dat kan gebeuren via een nota buitengebied, een gemeentelijke of intergemeentelijke landschapsontwikkelingsplan (LOP) of een Beeldkwaliteitsplan (BKP). Veel gemeenten geven tegenwoordig in hun landschapsbeleid aan dat zij bijzondere landschappelijke kwaliteiten in hun gebied hebben en dat deze door de toenemende ruimtevrage steeds meer onder druk komen te staan. Via het beleid kan de ambitie worden geformuleerd voor behoud en ontwikkeling van deze unieke landschappelijke kwaliteiten.

Het LOP kan een belangrijke rol in spelen in het formuleren van beleid. Het LOP wordt alleen opgesteld voor het buitengebied en is gericht op de ontwikkeling en het beheer van het 'groen'. LOP's blijken bij uitstek geschikt om ruimtelijke ingrepen te beoordelen op landschappelijke kwaliteitsaspecten. Het beeldkwaliteitsplan (BKP) is meer gericht op de inpassing van bebouwing in haar omgeving. Het geeft een visie op te behouden en te versterken en of te ontwikkelen beeldkwaliteiten in een bepaald gebied. Landschappelijke inkadering van functieverandering van agrarische erven is bij uitstek geschikt om in een beeldkwaliteitsplan op te nemen. Er kan gestreefd worden in het BKP om nieuwe ontwikkelingen landschappelijke in te passen door aan te sluiten bij de streekeigen identiteit en het daar bestaande landschap(type). Het BKP kan vervolgens weer worden doorvertaald naar de welstandsnota. De welstandsnota vormt een toetsingkader of nieuwe bebouwing voldoet aan redelijke eisen van welstand. Maar vooral het LOP gekoppeld aan het bestemmingsplan vormt het krachtigste instrument om initiatiefnemers te sturen om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen landschappelijk in te passen (Agricola *et. al.*, 2008).

5.4.2. *Gemeentelijke instrumenten voor landschap en paardenhouderij*

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om het beleid voor paardenhouderij en landschap vorm te geven. Ze heeft hiervoor verschillende instrumenten. De instrumenten die hiervoor ter beschikking staan worden hieronder besproken. De volgende instrumenten worden besproken:

- Structuurvisie
- Bestemmingsplan
- Gemeentelijk paardenhouderijnota
- LOP en BKP met een koppeling naar de paardenhouderij
- Welstandsnota

Structuurvisie

Sinds 1 juli 2008 is het voor het Rijk, provincie en Gemeente verplicht om een structuurvisie op te stellen. Deze verplichting komt voort uit de nWro. Zoals al eerder is genoemd, geeft de gemeentelijke structuurvisie richting en stelt de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gemeentelijk grondgebied centraal. De structuurvisie wordt doorvertaald naar juridisch bindende bestemmingsplannen. Daarmee geeft zij handvatten voor de reactie van de gemeente op individuele aanvragen tot het nemen van projectbesluiten of tot het aanpassen van

bestemmingsplannen. De structuurvisie vormt dus een belangrijke rol bij het motiveren van gemeentelijke beleidskeuzen. In de structuurvisie kan de gemeente haar visie ten aanzien van het landschap en/of de paardenhouder meenemen. Dit geeft voor de gemeente ook fundering om later ook richting haar burgers te kunnen uitleggen waarom een ontwikkeling wel of niet gewenst is.

Bestemmingsplan

Zoals al eerder is gezegd is het bestemmingsplan voor de burger het enige juridisch bindende instrument. Het bestemmingsplan vormt dan ook de schakel richting de burger en daarmee het landschap. Het bestemmingsplan is vanuit de rijksoverheid de enige mogelijkheid om de burger juridisch te binden en daarmee het landschap te beïnvloeden. Het bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen: een toelichting, een plankaart en de voorschriften. In de toelichting staan de kenmerken van bijvoorbeeld een wijk en maakt de gemeente duidelijk wat de plannen zijn met het gebied of de buurt. De plankaart is een kaart, of zijn een aantal kaarten, voor het gebied. In de voorschriften staat wat voor soort bebouwing er mag plaatsvinden en hoe er gebouwd mag worden. In het bestemmingsplan kan opgenomen worden waar het eventueel wenselijk wordt geacht om een bepaald type paardenhouderij te vestigen en waar het aanleggen van een paardenbak is toegestaan. Indien een burger dan een aanvraag doet voor een paardenbak of het realiseren van een bepaald type paardenhouderij, dan kan de gemeente op grond van het bestemmingsplan de aanvraag weigeren of verlenen.

Gemeentelijke paardenhouderijnota

Het 'verpaarden' van het landschap en/of het toenemend aantal bedrijfsmatige aanvragen over de paardenhouderij hebben er voor gezorgd dat sommige gemeenten een gemeentelijke paardenhouderijnota of paardenbakkennotitie hebben opgesteld. Dit wordt gedaan om invloed te kunnen uitoefenen op de paardenhouderij en met haar gepaard gaande ruimtelijke ontwikkelingen door de paardenhouderij. In de gemeentelijke paardenhouderijnota wordt vaak ingegaan op de plek waar bepaalde typen paardenhouderijen zich mogen vestigen binnen de gemeente. Er wordt in veel gevallen dan onderscheid gemaakt tussen productiegerichte-, gebruikgerichte paardenhouderij en bedrijfsmatige, semi-bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij. Afhankelijk van het type paardenhouderij, kan de paardenhouder zich of zonder verdere bestemmingsplanwijziging in een agrarische bestemming vestigen of moet zij een bestemmingsplanwijziging doorlopen, of wordt zij wellicht wel geweigerd.

In een paardenbakkennotitie gaan gemeenten in op de vraag of een verzoek tot verlening van een paardenbak wel of niet wenselijk is. Vaak is de reden voor het realiseren van paardenbakkenbeleid een grote vraag aan vergunningverlening voor paardenbakken of een verzoek tot handhaving van een paardenbak. Het verlenen van een vergunning voor een paardenbak is afhankelijk van de locatie waar de aanvrager een paardenbak wil realiseren. Is deze locatie gelegen in het bouwvlak? Hoe groot wordt de paardenbak? En of deze voldoende afstand heeft tot de burens en zich niet in beschermd gebied bevindt. De paardenhouderijnota of paardenbakkennotitie vormt als het is vastgesteld door de gemeenteraad, de leidraad voor de gemeente. Deze nota of paardenbakkenbeleid heeft alleen geen juridische status. Pas als er een facet bestemmingsplan van is gemaakt, of als in elk bestemmingsplan deze nota of het beleid is overgenomen, zal er juridische status aan ontleend kunnen worden.

LOP en BKP met koppeling naar paardenhouderij

Het landschapsontwikkelingsplan (LOP) en het Beeldkwaliteitplan (BKP) hebben zelf geen juridisch bindende werking. Het zijn beleidsstukken die voor eventuele doorwerking vertaling moeten vinden in het bestemmingsplan. In een LOP en BKP kan worden ingegaan op hoe de gemeente de paardenhouderij landschappelijk ingepast zou willen zien. Hierbij kan gedacht worden dat in het BKP, bijvoorbeeld opgenomen is hoe de inpassing van een schuilstal zou moeten worden gerealiseerd.

Welstandsnota

De welstandsnota vormt een toetsingskader of nieuwe bebouwing voldoet aan redelijke eisen van welstand. Welstand is zeer belangrijk voor beeldkwaliteit, via die weg kunnen grote architectonische dissonanten in het landschap worden voorkomen. Op deze manier kan invloed worden uitgeoefend op bijvoorbeeld een paardenstal of een schuilstal. Verdere invloed op de landschappelijke inpassing van bijvoorbeeld paardenbakken zal niet lukken via de welstandsnota.

6. Aanpak in Drenthe

6.1. Inleiding

In hoofdstuk vijf is duidelijk geworden wat de provincie en gemeenten, als gekeken wordt naar beleid, wetten en instrumenten, aan mogelijkheden hebben als het gaat om de landschappelijke inpassing van paardenhouderij. In dit hoofdstuk kijk ik naar wat er in de praktijk in de provincie Drenthe en in de Drentse gemeenten aan beleid wordt gevoerd. En de vraag is, verloopt de praktijk wel zo als dat in hoofdstuk vijf is voorgesteld. Doen de provincie Drenthe en gemeenten überhaupt wel iets met de paardenhouderij? En als ze dat al doen gebruiken zij hiervoor ook de instrumenten die voorhanden zijn?

6.2. De provincie Drenthe

In figuur 6.1 is te zien dat de Provincie Drenthe is opgedeeld in twaalf gemeenten. Zoals in al in hoofdstuk twee is beschreven, is er gekozen voor de provincie Drenthe, omdat het Drentse landschap mij aan het hart gaat. Maar wat doet de provincie precies ten aanzien van het Drentse landschap? Voert zij beleid ten aanzien van verrommeling en/of paardenhouderij?

6.2.1. Provincie Drenthe

In de bestuursovereenkomst 2007-2013 ILG tussen het rijk en de provincie Drenthe (2006) worden de prestaties per rijksdoel opgegeven. In het ILG zit geld voor realisatie van doelen voor natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water en de reconstructie van de zandgebieden. Onder het kopje landschap worden geen middelen gereserveerd om verrommeling tegen te gaan. De woorden 'verrommeling' en 'paard' worden in de hele bestuursovereenkomst niet genoemd. Ditzelfde geldt voor het provinciaal meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied.



Figuur 6.1: De gemeenten in de provincie Drenthe

Ondanks het gegeven dat ondernemers in Drenthe, de provincie Drenthe profileren als *de paardenprovincie* (www.paardenprovincie.nl) heeft Drenthe geen provinciaal beleid voor de paardenhouderij. Op 2 juni 2010 heeft de provincie Drenthe haar omgevingsvisie goedgekeurd. De Omgevingsvisie is de opvolger van het Provinciaal Omgevingsplan POP II. De Omgevingsvisie beschrijft het provinciaal ruimtelijk, milieu-, water- en verkeersbeleid tot 2020. Waar in het POP II nog een artikel opgenomen was rondom de inpasbaarheid van maneges en paardenrecreatie bedrijven, ontbreekt in de omgevingsvisie iedere link naar de paardenhouderij (dus ook de verrommeling).

De provincie Drenthe maakt geen gebruik van provinciale verordeningen om landschappelijke inpassing in de gemeentelijke bestemmingsplannen bij te kunnen sturen. De provincie gaat er vanuit dat ze er in gesprek met bewuste gemeenten wel uitkomt. De provincie Brabant kiest hier voor een andere aanpak. Zij hebben in de recent goedgekeurde structuurvisie Noord-Brabant opgenomen dat er in het buitengebied geen agrarische bestemmingen meer gewijzigd mogen naar een bouwblok. Als gemeenten dit toch doen, dan zal de provincie door middel van een verordening deze bestemmingswijziging blokkeren. Daarnaast verwacht de provincie Brabant dat de gemeenten in haar provincie gaan handhaven op overtredingen op het bestemmingsplan en

illegale bouwwerken. In de praktijk betekent dat bijvoorbeeld schuilstallen of voormalige agrarische bijgebouwen niet meer toegestaan zijn op agrarische bestemmingen.

6.2.2. Drents Plateau en Atelier mooi Drenthe

Binnen de provincie Drenthe zijn er meerdere initiatieven actief die met middelen van de provincie proberen het Drentse landschap positief te beïnvloeden. Drents Plateau is een zelfstandige stichting die onafhankelijk onderzoek verricht en onafhankelijk advies en voorlichting geeft op het gebied van erfgoed en ruimtelijke kwaliteit. Drents Plateau is in januari 2002 ontstaan uit een fusie van de Stichting Erfgoedhuis van Drenthe en de Stichting Het Drentse Welstandstoezicht. Hiermee kwamen alle activiteiten op het gebied van erfgoed en architectuur binnen de provincie Drenthe onder één dak. De meeste Drentse gemeenten laten hun welstandsadviezen opstellen door de Welstandscommissie van Drents Plateau.

Drents Plateau is opdrachtgever van het project Atelier mooi Drenthe. Atelier mooi Drenthe is een onafhankelijke werkplaats waar provincie, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties in Drenthe samen werken aan ruimtelijke kwaliteit. Het atelier ontwikkelt, adviseert, inspireert en verbindt om het onderwerp ruimtelijke kwaliteit structureel hoog op de agenda te hebben. Atelier mooi Drenthe is gestart in 2010 en wordt de komende twee jaar financieel mogelijk gemaakt door de provincie Drenthe. In het jaarprogramma 2010 besteedt ze onder andere aandacht aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van stads- en dorpsilhouetten, toegespitst op bedrijventerreinen en hoogbouw en de schaalvergroting van de landbouw en de ruimtelijke kwaliteit van stallen en erven. Het atelier mooi Drenthe werkt thema's uit de VROM nota 'Mooi Nederland' als het tegen gaan van verrommeling door glastuinbouw, industrieterreinen en het dichtslibben van open gebieden door verstedelijking, op provinciaal niveau uit. Helaas legt Atelier Mooi Drenthe geen koppeling tussen de paardenhouderij en ruimtelijke kwaliteit binnen het atelier.

6.3. De gemeenten

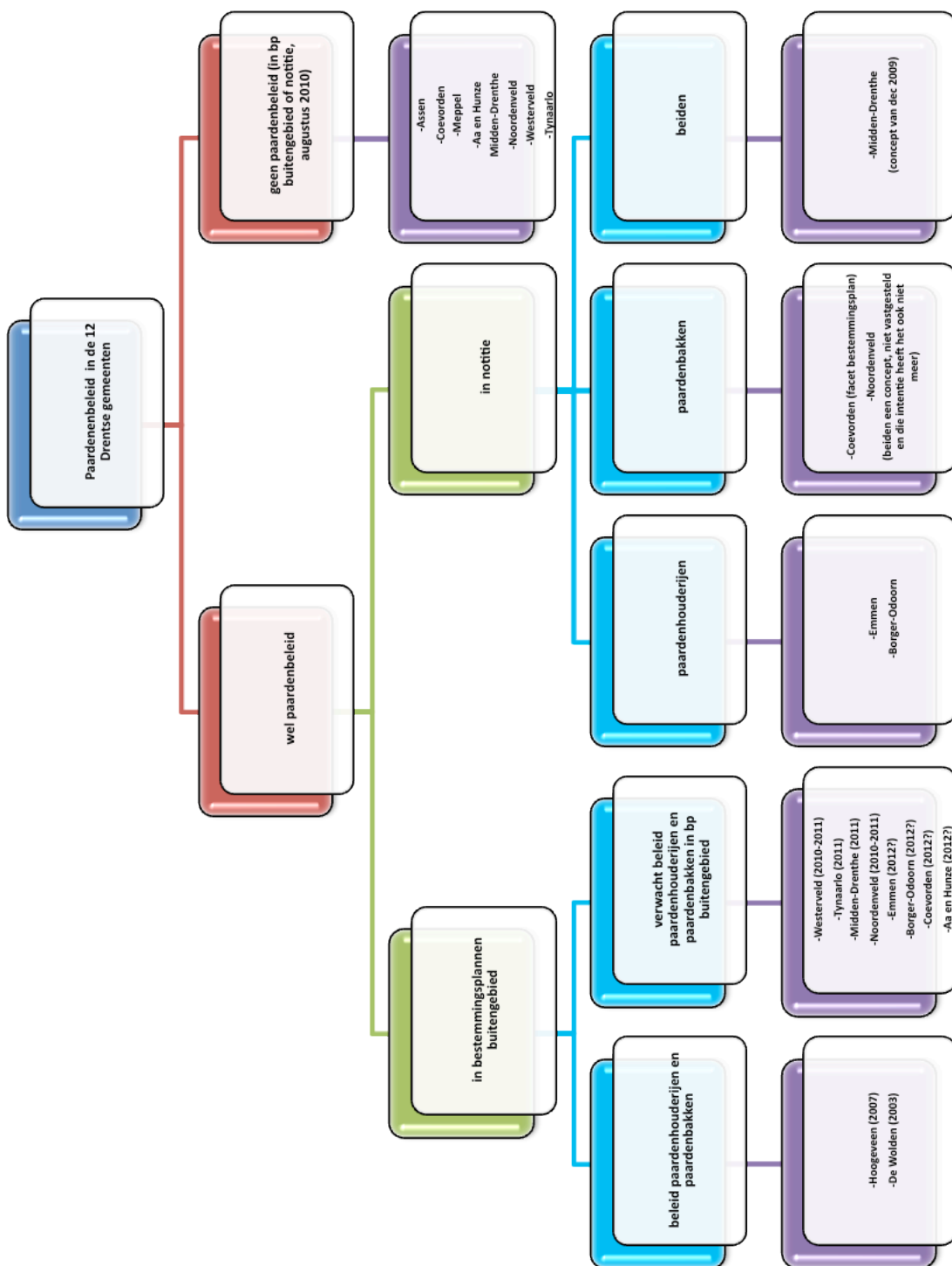
6.3.1. Opdeling gemeenten via paardenbeleid

Als er een momentopname gemaakt wordt zijn de Drentse gemeenten op te delen in twee typen, zie figuur 6.2. Namelijk in gemeenten met paardenbeleid of zonder paardenbeleid. Als het gaat om paardenbeleid dan is er in de gemeenten gekeken naar paardenbeleid dat opgenomen is in een paardenhouderij notitie voor deze gemeente of in de toelichting van het bestemmingsplan buitengebied. Het kan dus zijn dat er gemeenten zijn die wel paardenbeleid hebben opgenomen in bepaalde bestemmingsplannen, maar hier worden aangemerkt als zijnde gemeente zonder paardenbeleid. Dit komt dan omdat in het huidige bestemmingsplan buitengebied nog geen toelichting werd gegeven ten aanzien van de paardenhouderij.

Waarom is er dan alleen gekeken naar het bestemmingsplan buitengebied? Alle gemeenten hebben een bestemmingsplan buitengebied. En deze bestemmingsplannen zijn onderling makkelijker te vergelijken dan bijvoorbeeld een bestemmingsplan van een kern in een gemeente. Er zijn namelijk in de verschillende gemeenten niet dezelfde kernen. Daarnaast is het vrijwel onmogelijk om in alle twaalf gemeenten alle bestemmingsplannen na te gaan of in deze afzonderlijke bestemmingsplannen iets in de toelichtingen is opgenomen over de paardenhouderij of over een paardenbak. Vandaar dat er is gekozen om alleen de bestemmingsplannen buitengebied te bekijken. Naast het bekijken van het bestemmingsplan buitengebied heb ik door de interviews met de twaalf gemeenten ook een beeld gekregen hoe desbetreffende gemeente tegenover de paardenhouderij staat. Dit beeld, samen met de analyse van de paardenhouderijnotities en de bestemmingsplannen buitengebied, zorgt voor voldoende informatie om te kunnen zeggen hoe de gemeenten beleid voeren ten aanzien van de paardenhouderij.

Het beleid dat gevoerd wordt kan opgedeeld worden in beleid over paardenhouderijen, beleid over paardenbakken of beleid over beiden. In beleid over paardenhouderijen wordt vooral ingegaan op het type paardenhouderij welke zich op een bepaalde plek mag vestigen en of hier ook een bestemmingsplanwijziging

voor moet plaatsvinden. Bijvoorbeeld het vestigen van een gebruiksgerichte paardenhouderij in een vrijgekomen agrarisch bebouwing (VAB). Bij paardenbakkenbeleid wordt ingegaan op de voorwaarden waaraan een bak moet voldoen, hierbij kan gedacht worden dat de bak niet groter dan 800 m² mag zijn, in het bouwblok moet worden aangelegd en verder van 50 meter van de burens moet afliggen.



Figuur 6.2: Diagram paardenbakkenbeleid voor Drentse gemeente

6.3.2. Gemeenten met paardenbeleid

Als gekeken wordt naar de Drentse gemeenten die vastgesteld beleid voeren ten aanzien van de paardenhouderij, dan zijn dit eigenlijk maar vier van de twaalf gemeenten. Namelijk de gemeente Hoogeveen, De Wolden, Emmen en Borger- Odoorn. Toch zijn er meer gemeenten die paardenbeleid hebben en daarom ook in dit hoofdstuk besproken worden. Deze gemeenten hebben alleen geen vastgesteld beleid. Hier zit beleid over de paardenhouderij nog in de politieke molen of is het beleid vastgelopen en/of afgewezen door de politiek.

De gemeente Hoogeveen en De Wolden zijn de enige twee gemeenten die iets over de paardenhouderij en paardenbakken hebben opgenomen in hun toelichting van het bestemmingsplan buitengebied. Bij de inventarisatie kwam naar voren dat iedere gemeente steeds andere omschrijvingen gaf aan specifieke typen paardenhouders en dat deze omschrijvingen ook niet altijd overeen kwamen met de in hoofdstuk drie geïntroduceerde typen paardenhouderij. Het bleek dat de gemeente Emmen (2004) en Borger-Odoorn (1999) een vastgestelde notitie paardenhouderijen hebben. Deze vastgestelde notitie vormt alleen een leidraad voor de gemeente hoe om te gaan met de paardenhouderij indien er sprake is van een aanvraag om een paardenhouderij te vestigen. Deze notitie heeft verder geen juridische status, zoals wanneer het is opgenomen in het bestemmingsplan. Door de vele aanvragen die in het verleden werden gedaan, hadden beide gemeenten het gevoel iets met de paardenhouderij te moeten en om die reden is er ook een notitie paardenhouderij ontstaan en vastgesteld. Buiten deze notitie wordt er verder niet op paardenhouderij ingegaan in het huidige bestemmingsplan buitengebied. Bij de herziening van het bestemmingsplan buitengebied willen beide gemeenten hier wel iets over gaan opnemen.

Naast de notitie paardenhouderij, waar alleen wordt ingegaan op waar welk type paardenhouderij zich mag vestigen, zijn er ook gemeenten die een soort notitie hebben ten aanzien van paardenbakken. Binnen de provincie Drenthe zijn er twee gemeenten bezig geweest met beleid rond paardenbakken, dat zijn de gemeente Coevorden en Noordenveld. De gemeente Coevorden is bezig geweest met het maken van een facet bestemmingsplan paardenbakken. Dat facet bestemmingsplan zou over de bestaande bestemmingsplannen heen komen te liggen en zou daarin iets zeggen over de paardenbak. Het vormt dus eigenlijk een toevoeging aan alle bestaande bestemmingsplannen die in het facet bestemmingsplan paardenbakken werden genoemd. Voor dit facet bestemmingsplan moet ook dezelfde procedure worden doorlopen als een gewoon bestemmingsplan. Hiermee zou de gemeente Coevorden het probleem kunnen oplossen dat zij in de meeste bestemmingsplannen niets zegt over de paardenbak. Het voordeel hiervan is dat zij niet alle bestemmingsplannen daarvoor hoeft te herzien. Toch geldt voor beide gemeenten, zowel Coevorden als Noordenveld, dat de documenten nooit zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Ambtelijke medewerkers gaven aan dat die intentie er voorlopig ook niet is. Bij beide gemeenten heeft dit te maken met de prioriteit vanuit de politiek.

De gemeente Midden-Drenthe heeft een concept beleidsnotitie paardenhouderij (2009) die zowel ingaat op de type paardenhouderijen als op de paardenbakken in de gemeente. Dit document heeft de intentie om vastgesteld te gaan worden door de gemeenteraad. De gemeente Midden-Drenthe zou daarmee de eerste gemeente zijn die een vastgestelde visie heeft op de gehele paardenhouderij.

6.3.3. Gemeenten zonder paardenbeleid

Zoals hierboven gezegd hebben maar vier gemeenten concreet beleid ten aanzien van de paardenhouderij. Dat betekent dat er acht gemeenten zijn in de provincie Drenthe die geen vastgesteld beleid voeren (in bestemmingsplan buitengebied of in de vorm van een vastgestelde notitie) op de paardenhouderij. Dit zouden de gemeente Assen, Coevorden, Meppel, Aa en Hunze, Midden-Drenthe, Noordenveld, Westerveld en Tynaarlo zijn. Alleen ligt het iets genuanceerder. Het niet hebben van beleid betekent niet dat gemeenten niets doen met de paardenhouderij of dat deze gemeenten niets doen aan het tegengaan van verrommeling door de paardenhouderij. Zoals hierboven besproken zijn de gemeenten Coevorden, Noordenveld en Midden-Drenthe er wel mee bezig of mee bezig geweest, alleen hebben zij nog geen vastgesteld beleid. En zo geven eigenlijk zes van de acht gemeenten aan wel iets te willen doen met de paardenhouderij. De uitgebreidheid hiervan verschilt wel.

De meeste gemeenten geven aan dat zij, bij de herziening van het bestemmingsplan buitengebied, in ieder geval in de toelichting ook de paardenhouderij en paardenbakken mee zullen nemen (Westerveld, Tynaarlo, Midden-Drenthe, Noordenveld, Emmen, Borger-Odoorn, Coevorden en Aa en Hunze). Vanwege de verplichting vanuit de nWro om bestemmingsplannen die ouder zijn dan 10 jaar, vanaf 2008 binnen 5 jaar te herzien, zullen de meeste bestemmingsplannen buitengebied voor 2013 worden herzien. Dit komt omdat bestemmingsplannen buitengebied vaak nog afkomstig zijn van voor de gemeentelijke herindeling en bij de herindeling niet zijn herzien. Daardoor zijn deze bestemmingsplannen al gauw ouder dan 10 jaar.

Te zien is dus dat gemeenten er wel steeds meer mee bezig zijn, alleen blijkt er lang niet altijd een visie aan ten grondslag te liggen. Het wordt nu in de meeste gevallen wel meegenomen in nieuwe bestemmingsplannen, maar of dat de invloed is van de gemeente of van het adviesbureau die het bestemmingsplan maakt, is moeilijk te zeggen.

6.3.4. Gebruik van gemeentelijke instrumenten

De ene gemeente voert dus wel beleid en de andere gemeente niet. En ook tussen wel beleid en wel beleid voeren kan een wereld van verschil zitten. Zoals hierboven al bleek maken de meeste gemeenten gebruik van het bestemmingsplan als instrument om beleid te voeren op de paardenhouderij. In de toelichting van het bestemmingsplan wordt dan bijvoorbeeld opgenomen waar een bepaald type paardenhouderij zich mag vestigen en aan welke criteria een paardenbak moet voldoen. Daarnaast waren er enkele gemeenten met een gemeentelijke paardenhouderijnota/ notitie.

Maar zoals in het vorige hoofdstuk (vijf) werd besproken zijn er nog meer mogelijkheden qua instrumenten om de paardenhouderij te combineren met het landschap. De structuurvisie, het LOP, het BKP en de welstandsnota kunnen hier ook een rol in spelen. Van deze vier zal de welstandsnota wel in alle gemeenten een rol spelen. Ik ben daar in mijn onderzoek niet op ingegaan. Maar de aanvraag van een schuur ten behoeve van de paardenhouderij, zal zeer waarschijnlijk in de gemeenten getoetst worden aan de welstandsnota.

De structuurvisie is zoals uit de interviews bleek wat betreft een instrument voor de paardenhouderij vooral in de gemeente Coevorden en Westerveld gebruikt. In de gemeente Coevorden bevindt de structuurvisie zich nog in de ontwerpfasen. Coevorden ontwikkelt momenteel een visie ten aanzien van de paardenhouderij en haar landschappelijke inpassing en wil de paardenhouderij ook in de structuurvisie aandacht geven. De gemeente Westerveld heeft een structuurvisie en geeft in de structuurvisie vooral aan dat ze streeft naar ruimtelijke/ landschappelijke kwaliteit. Landschap heeft haar prioriteit. Dit vormt een krachtig instrument omdat alle ontwikkelingen in het teken komen te staan van kwaliteit. Dat geeft het beeldkwaliteitsplan, dat ze daarnaast hebben, ook extra waarde. Zo kan ervoor gezorgd worden dat bebouwing wordt ingepast in haar omgeving. Denk hierbij aan stallen, paardenbakken, maar wellicht ook schuilstallen.

Westerveld is niet de enige gemeente in Drenthe met een beeldkwaliteitsplan, ook de gemeente Midden-Drenthe heeft een beeldkwaliteitsplan voor haar buitengebied. In combinatie met de notitie paardenhouderij (concept), wil de gemeente Midden-Drenthe naar de toekomst toe hiermee de paardenhouderij landschappelijk in kunnen passen. De gemeente Tynaarlo heeft een andere weg gekozen en heeft een landschapsontwikkelingsplan (LOP) opgesteld. Het LOP is vooral gericht op de ontwikkeling en beheer van het 'groen'. Uit de analyse die er in het LOP gedaan is blijkt dat de 'verpaarding' één van de belangrijkste invloeden op het landschap in Tynaarlo is. Door middel van het aangeven van deze knelpunten en het formuleren van ambities richting de toekomst, hoopt ze de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren in de verschillende landschapstypen. Na een kritische blik op hun LOP blijkt alleen dat het gesignaleerde knelpunt, de aantasting van het landschap door 'verpaarding', nergens een concrete doorvertaling heeft naar een bepaalde ambitie. Het ambitieniveau blijft steken op het algemeen verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

Een rondje langs de Drentse gemeenten geeft een veelzijdig beeld. Veel gemeenten zijn momenteel bezig met het ontwikkelen van beleid, maar twee gemeenten werken momenteel met goedgekeurd paardenhouderij beleid. Ook is er duidelijk verschil tussen paardenhouderij beleid, dat veelal gaat over de vestigingslocatie van verschillende types paardenhouderij en paardenbakkenbeleid, dat vooral gaat over de criteria waaronder paardenhouders binnen de verschillende gemeenten bouwwerken mogen oprichten. Ook het gebruik van de beschikbare instrumenten verschilt behoorlijk tussen de gemeenten onderling. Vooral gemeenten die zich bewust waren van de landschappelijke waarde binnen hun grenzen, zetten instrumenten als het opstellen van een BKP of LOP in. Om meer inzicht te krijgen naar waarom de aanpak van de gemeenten zo verschilt, wordt gekeken naar de beweegredenen om beleid te ontwikkelen.

6.3.5. Redenen voor gemeenten om beleid te ontwikkelen

Wat in ieder geval duidelijk werd tijdens het onderzoek en de interviews, is dat iedere gemeenten de paardenhouderij anders behandelt. De ene gemeente kiest ervoor om geen beleid te voeren, de andere gemeente alleen op paardenbakken, weer een andere alleen op de vestigingsplaats van paardenhouderij. Maar wat is nu de reden waarom een bepaalde gemeente er wel of niet voor kiest om paardenbeleid te voeren en kiest voor een specifiek beleid?

Uit de interviews onder de gemeenten bleek dat 'het signaleren/hebben van een probleem rondom paardenhouderij', 'de prioriteit van het landschap', 'handhaving' en 'de mogelijkheden van de instrumenten' belangrijke redenen vormden waarom gemeenten wel of geen beleid hebben.

-Het signaleren/hebben van een probleem

De gemeente Borger-Odoorn zei hierover, dat zij een notitie paardenhouderij opgesteld heeft als reactie op meerdere aanvragen die werden gedaan om bedrijfsmatige paardenhouderij te beginnen op agrarische- en/of woonbestemmingen. Een notitie die dus meer vanuit economisch oogpunt is opgesteld. Op de vraag of ze in hun gemeente ook verrommeling op het landschap door de paardenhouderij ervaren, werd negatief geantwoord. Om die reden is er ook geen beleid ten aanzien van de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij, bijvoorbeeld op paardenbakken. In de gemeente wordt het niet als een probleem ervaren, dus waarom dan beleid maken. De gemeente Emmen heeft een gelijksoortige situatie. Ook zij heeft een notitie paardenhouderij, vanwege de vele aanvragen tot bedrijfsmatige paardenhouderij. In reactie daarop is een notitie gemaakt puur om economische activiteiten in te passen in de toelichting van het bestemmingsplan. Ook Emmen heeft geen beleid ten aanzien van de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Opvallend is dat de paardenbakken ook hier niet hoefden worden aangevraagd. Op mijn vraag of er nooit een verzoek tot handhaving werd gedaan voor een paardenbak werd er gezegd: "bij ons heerst er niet zo'n klagcultuur". Omdat er nooit iemand een probleem heeft gemaakt van het gewoon aanleggen van een paardenbak, is er vanuit de gemeente Emmen ook geen reden geweest om beleid op te stellen. 'Niemand heeft toch last van een paardenbak, er is hier zoveel ruimte'. Er is geen probleem, niemand heeft ergens last van, dus is handhaven van bestaande regels niet aan de orde.

De gemeente Assen geeft zelfs aan dat haar gemeente vooral stedelijk is en daarmee eigenlijk niets te maken heeft met de paardenhouderij. Er is geen beleid, en als er al een verzoek wordt ingediend zal dit per geval worden bekeken. Het is bijzonder dat Assen zegt dat ze helemaal geen probleem heeft met de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij. In het interview met de Stichting Beheer Natuur en Landelijk (SBNL), kwam juist naar voren dat de stadsrandzone van Assen last heeft van verrommeling door de paardenhouderij. Mensen uit Assen die graag een paard hebben zoeken alternatieven vlak buiten Assen op om hun paard te stallen. Dit leidt tot veel plekken rondom Assen waar paarden worden gehouden. Maar de gemeente Assen ziet het niet als een probleem en om die reden is er dan ook geen beleid.

De gemeente Hogeveen had al criteria opgenomen voor de paardenbakken, maar ze wil nu beleid voor de paardenhouderij ontwikkelen vanuit een economisch belang. Ze krijgen steeds meer aanvragen voor

professionele paardenhouderij en om die reden willen ze ook beleid opstellen. Hiermee kan er een richting gegeven worden aan de economische ontwikkeling van het buitengebied. Landschappelijk gezien ervaren ze de paardenhouderij niet als een probleem.

-Prioriteit van het landschap

De gemeente Westerveld laat juist weer een heel ander beeld zien. Voor deze gemeente is het landschap heel belangrijk. Dat komt mede doordat in de gemeente Westerveld twee nationale parken liggen, namelijk het Drents-Friese Wold en Dwingelerveld. Onderzoek geeft aan dat gemeenten die afhankelijk zijn van het landschap binnen hun grenzen eerder geneigd zijn paardenhouderijbeleid te ontwikkelen (Agricola, *et. al.*, 2009). Dit zou wellicht ook van toepassing kunnen zijn voor de gemeente Westerveld. Het landschap vormt een bron van inkomsten waar de gemeente zuinig op wil zijn. De gemeente Westerveld wil dus actief sturen op de kwaliteit van het landschap en verrommeling tegengaan. Dit heeft ze gedaan door al in haar structuurvisie duidelijk in te steken op ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit. Daarnaast heeft ze zoals al gezegd een beeldkwaliteitsplan (BKP). Hierin heeft ze helder verwoord welke ontwikkelingen volgens haar gewenst zijn en niet gewenst en hoe die er dan uit moeten zien. De gemeente heeft dus een belangrijk instrument om te sturen op kwaliteit. Verder is de gedachte dat ze haar burger en de paardenhouder pro-actief wil benaderen. Ik zeg nadrukkelijk de gedachte, omdat het hele proces zich nog in de ontwerp/ontwikkelfase bevindt. De gemeente wil de burger al vooraf informatie geven met ideeën, hoe bijvoorbeeld een schuilstal of een paardenbak aangelegd kan worden. En hoe daarbij landschappelijke inpassing gerealiseerd kan worden. De gemeente Westerveld zal al duidelijk vooraf de criteria waaraan het moet voldoen helder hebben, zodat iedereen ook duidelijkheid heeft.

Daarnaast heeft Westerveld een visie over schuilstallen. Ze wil gaan proberen of ze een tijdelijke ontheffing kan verlenen voor schuilstallen. Zo kan ze invloed houden op de schuilstallen. Een schuilstal zou dan een ontheffing van bijvoorbeeld vijf jaar krijgen. Na vijf jaar zal dan opnieuw worden bekeken of de schuilstal nog voldoet aan de criteria. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om op een schuilstal te sturen en te voorkomen, dat schuilstallen verrommeld raken. Schuilstallen komen namelijk vaak voort uit een hobby, bijvoorbeeld het houden van paarden in een weide waar geen stal nabij is. Maar zo'n hobby kan tijdelijk zijn, de schuilstal zal bij beëindiging van de hobby vaak blijven staan. Wat tot verrommeling kan leiden. Door te werken met een tijdelijke vergunning, kan medewerking verleend worden aan de behoefte die er is, maar kan toch worden voorkomen dat ze verrommeld blijven staan als ze niet meer nodig zijn. Het blijft momenteel echter bij een idee, de juridische verankering ervan is nog niet zeker. Wellicht is het ook een optie voor paardenbakken. Het bleek dat niet alleen duidelijkheid over de regels en handhaving bijdragen aan een succesvolle aanpak, maar dat juist de gedrevenheid van verschillende ambtenaren en het draagvlak van het college een cultuur creëerden waarin meer aandacht voor een mooi landschap succesvol werd.

Al met al lijkt de gemeente Westerveld, na de indruk die ik in mijn onderzoek heb gekregen, van de Drentse gemeenten het meest te sturen op de kwaliteit van het landschap. En probeert daarmee ook de verrommeling van het landschap door paardenhouderij tegen te gaan. Maar ze stuurt duidelijk niet alleen op de paardenhouderij. Voor haar is het thema veel breder, de landschappelijke inpassing van onder andere agrarische gebouwen hoort hier ook bij. De paardenhouderij is een onderdeel. Maar wel één waar ze nadrukkelijk over nadenkt. Bij de bespreking over gemeenten die wel of geen beleid voeren ten aanzien van de paardenhouderij, bleek de gemeente Westerveld geen beleid te voeren. Op dit moment is het er dus nog niet, maar het klinkt veelbelovend.

-Handhaving

Veel gemeenten (o.a. Coevorden, Noordenveld, Tynaarlo) gaven in het interview aan dat als er beleid is er ook gehandhaafd moet worden. En juist dat ervaren ze als een probleem. Gemeenten geven aan dat er geen enkele prioriteit ligt op het handhaven van de paardenhouderij. Het kost te veel geld en dat is er simpelweg niet. Daarnaast is er vanuit de politiek vaak ook niet genoeg draagvlak om te sturen op de paardenhouderij.

Maar het idee wat bij gemeenten heerst, dat als er geen beleid is de gemeente niet hoeft te handhaven is niet helemaal terecht. Als gekeken wordt naar het voorbeeld van de paardenbak, dan zegt, zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, de woningwet (Ww) hierover dat de omheining van de paardenbak bouwvergunningplichtig is. Indien een burger in die gemeente een verzoek indient tot het handhaven van een paardenbak, dan zal de gemeente blijkend uit jurisprudentie van de Raad van State, beleid of geen beleid, moeten handhaven. Toch blijkt dat als gemeenten hiervan op de hoogte zijn, dat zij er alsnog voor kiezen om geen beleid te ontwikkelen en niet te handhaven, omdat het voeren en handhaven van beleid waarschijnlijk meer kost, dan een incidenteel verzoek tot handhaving. Het wordt voor de gemeente een simpele kosten-baten analyse.

-De mogelijkheden van de instrumenten

Als laatste gaf de gemeente De Wolden aan, dat het gewoon heel moeilijk is om te sturen met de instrumenten die er zijn. Ze gaf aan als gemeente eigenlijk achter de feiten aan te lopen. Volgens De Wolden heeft de paardenhouderij al een belangrijke stempel op het landschap gedrukt. En met beleid wat recent is ontwikkeld of nieuwe instrumenten kun je daar nu weinig meer aan doen. Ze gaf aan dat er een gat zit, tussen wat de gemeente, maar ook de politiek wil, en wat haalbaar is om met de instrumenten en beleid te realiseren. En om die reden lukte het haar ook nog niet om goed beleid ten aanzien van landschappelijke inpassing van de paardenhouderij te realiseren.

6.4. Een pro-actieve aanpak, 'Paarden in Drenthe'

Het lijkt er nu op of sommige gemeenten het probleem van de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij niet zien. Dat is niet helemaal waar. Zeven van de twaalf Drentse gemeente participeren namelijk in het project 'Paarden in Drenthe, een gouden combinatie'. Het project is een initiatief van Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) in samenwerking met Landschapsbeheer Drenthe en de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS). De zeven gemeenten zijn: Tynaarlo, Emmen, De Wolden, Hoogeveen, Noordenveld, Aa en Hunze en Midden-Drenthe. De provincie is in het project de belangrijkste geldverstrekker (+/- 2 ton), maar ook de gemeente leveren een bijdrage (10.000 per gemeente). Maar wat houdt het project precies in?

Het project probeert verrommeling van erven bij paardenhouders in Drenthe aan te pakken. Dit doet ze door open dagen te houden op voorbeeldlocaties, advies te geven over landschappelijke inpassing, kennisoverdracht en het organiseren van een themadag over landschappelijke inpassing voor de paardenhouderij. Men wil een omslag in het denken van de paardenhouder realiseren door deze te informeren en het laten zien dat het anders kan. De grootste kracht ligt in de erfbezoeken. Er worden erfbezoeken gehouden bij paardenhouders die zich hebben aangemeld. Tijdens dit erfbezoek wordt er gekeken naar de inpassing van de paardenhouderij in het landschap. Er wordt advies gegeven en vaak een erf- en beplantingsplan opgesteld hoe het geheel meer eenheid kan uitstralen. Maar zoals uit interview met SBNL bleek, is het een plan dat samen met de paardenhouder wordt gemaakt, zodat de paardenhouder er ook volledig achter staat en er trots op is. Zij gaven aan dat dit ervoor zorgde dat mensen zich verantwoordelijk gingen voelen voor het erf en daardoor het erf ook eerder netjes hielden. De paardenhouder heeft kunnen zien wat verrommeling voor hem persoonlijk inhoudt en wat hij of zij er tegen kan doen.

Voor het erf- en beplantingsplan wordt ook subsidie verstrekt. Er kan tot 500 euro vergoeding worden gegeven voor het aankopen van de beplanting. Voor het onderhoud van de beplanting wordt samen gewerkt met Landschapsbeheer Drenthe. Eigenaren worden door Landschapsbeheer Drenthe van informatie voorzien hoe zij hun beplanting vervolgens kunnen onderhouden.

Het project kiest dus voor een hele andere aanpak. Niet de verrommeling door de paardenhouderij aanpakken door het strikt voeren van beleid en handhaven van beleid, de methode van de zweep. Maar meer kiezen voor de wortel. Het verstrekken van informatie, in gesprek gaan met de paardenhouderij, inspiratie geven en het

aanreiken van een plan voor het erf om de paardenhouderij daadwerkelijk in te passen (al dan wel met subsidie). Er wordt rechtstreeks invloed uitgeoefend op de primaire actor van het landschap, de paardenhouder.

Sommige gemeenten die in het interview aangeven niet te sturen op de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij (Emmen, Hoogeveen en Aa en Hunze) doen toch mee aan het project. Tijdens mijn interview heb ik gevraagd wat hen hiertoe bewoog. Waarom meedoen aan het project, als je als gemeente niet eens beleid hebt ten aanzien van de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij? Wat opviel is dat de meeste personen die ik geïnterviewd heb (beleidsmedewerkers) er nauwelijks van op de hoogte zijn dat zij als gemeente meedoen aan het project. Vaag wisten ze wat het inhield, maar waarom ze meededen wist ook niet iedere gemeente. De gemeente Aa en Hunze gaf aan dat ze meededen omdat er vanuit de provincie nogal wat druk op was gelegd. Maar de gemeente Tynaarlo kon juist heel duidelijk aangeven waarom ze meedeed aan het project. Volgens haar was er namelijk geen goedkopere manier om de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij te realiseren. Het strikt gaan handhaven, zou waarschijnlijk meer geld kosten. En een positief punt volgens de gemeente Tynaarlo was, dat het allemaal werd geregeld en naar hun toe werd gerapporteerd. Daarnaast wilde ze haar inwoners de kans ook niet ontnemen.

Maar er zijn ook gemeenten die bewust de keuze hebben gemaakt om niet mee te doen. Zagen deze gemeenten de verrommeling van de paardenhouderij dan niet als een probleem? Dit is niet perse waar. De gemeente Coevorden gaf aan dat het vanwege bezuinigingen niet goedgekeurd werd door de raad. En de gemeente Westerveld gaf aan dat zij het project niet nodig had, omdat zij via hun aanpak van de verrommeling dachten het zelf aan te kunnen.

6.5. **Samengevat**

Iedere gemeente doet iets anders als het gaat om de paardenhouderij. De meeste gemeenten hebben het formuleren van beleid voor paardenhouderij of paardenbakken opgepakt omdat er veel aanvragen kwamen en het handig was hier eenduidig beleid voor te ontwikkelen. Uit de verschillende beleidsnotities blijkt dat meerdere gemeenten de paardenhouderij als een kans zien voor economische activiteit in hun buitengebied. Een laatste groep doet bij voorkeur niets omdat het wel invullen van beleid of het oppakken van handhaving te kostbaar is. Ik kreeg de indruk dat gemeenten opvallend berekenend zijn en kosten en baten tegen elkaar afwegen. De drijfveer voor participatie van Tynaarlo aan het project paard en landschap is een voorbeeld van een slimme aanpak. Opvallend is dat juist deze gemeente een LOP heeft gemaakt waarin bleek dat 'verpaarding' één van de belangrijkste invloeden op het landschap is. Toch is een nadere uitwerking om deze verrommeling tegen te gaan momenteel nog niet ontwikkeld.

Maar twee gemeenten kiezen bewust voor de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. De gemeente Westerveld erkent dat de kwaliteit van haar landschap waardevol is voor haar gemeenten en heeft dit vast gelegd in haar structuurvisie en BKP. De aanpak binnen Westerveld is niet alleen de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij maar geldt voor alle activiteiten in het buitengebied. Midden-Drenthe heeft een BKP laten opstellen en een notitie paardenhouderij waarmee ze de paardenhouderij landschappelijke wil inpassen.

De meeste gemeenten hebben criteria voor paardenbakken opgenomen in een paardenbakkennotitie of in de toelichting van hun bestemmingsplan buitengebied. De vraag is echter hoe zinvol dit is als er gekozen wordt om niet of nauwelijks te handhaven op de aanleg van (vergunningsverplichtige) paardenbakken. Wetgeving wordt een tandenloze tijger als er niet wordt opgetreden. De invloed van de gemeente op de activiteiten van bestaande paardenhouders met een paardenbak is zeer gering. Door handhaving en sturen op de criteria opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan, kunnen nieuwe aanvragen beter landschappelijk worden ingepast.

Het project 'Paard en Landschap' is een concrete pro-actieve aanpak voor de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. De kracht zit bij de erfconsultant die de individuele paardenhouderij duidelijk maakt waar

verrommeling op kan treden en hoe dit te bestrijden. Toch is het resultaat van dit project, naast informatievoorziening en kennisoverdracht, vaak een beplantingsschema. De vraag is of hier de verrommeling daadwerkelijk wordt tegengegaan of dat de verrommeling gewoon aan het zicht wordt onttrokken door het aanpoten van wat (schaam) groen.

Zolang gemeenten het probleem niet 'zien'; en geen doorvertaling maken van rijksvoornemens om verrommeling tegen te gaan, blijft het een beetje dweilen met de kraan open. De rijksoverheid kiest er bewust voor om de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk te leggen, om recht te doen aan de behoefte van specifieke aanpak van specifieke landschappen. Bijna alle gemeenten kiezen ervoor om met betrekking tot de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij niets te doen, of hun aanpak komt niet voort uit een visie om de kwaliteit van het landschap te verbeteren.

Dit wil niet zeggen dat er niet opgetreden wordt tegen verrommeling in het algemeen. Op een breder vlak wordt er, gesteund door de provincie, wel gezocht naar het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Het atelier Drenthe probeert per thema een aanpak tegen verrommeling te formuleren. Maar ook hier is deze aanpak een onafhankelijk advies dat gemeenten daarna zelf door de raad moeten loodsen en implementeren en handhaven.

6.6. De theorie in de praktijk

Duidelijk wordt dat alle gemeenten maar doen wat hun het beste lijkt. Iedere gemeente heeft andere afwegingen. Griffiths zijn sociale werking van wetgeving wordt hier snel duidelijk. Er is niet te voorspellen hoe beleid en wet- regelgeving wordt toegepast, als niet gekeken wordt naar de dagelijkse interacties en afwegingen van diegene die beleid en wetgeving aangaat. Dat geldt niet alleen voor de paardenhouder maar ook voor alle individuele gemeenten. Bijna de helft van de Drentse gemeenten ervaart de paardenhouderij niet als een probleem, laat staan de aan paardenhouderij gerelateerde verrommeling. Het doorvertalen van rijksbeleid en het uitvoeren van wetgeving (beleid en handhaving) wordt eerder als last gezien en er leeft het idee dat het niet hebben van beleid voor bijvoorbeeld paardenbakken hun ontslaat van hun wettelijke taken. In de besluitvormingspraktijk van alle dag beslissen gemeenten als Emmen en Borger-Odoorn om wetgeving te negeren en niet uit te voeren. Illegaal aangelegde paardenbakken, stapmolens en schuilstallen worden op grote schaal gedoogd en niet gehandhaafd.

Vanuit het schema van Van Dijk en Beunen is de impact van deze handelswijze op het landschap duidelijk. Als indirect beïnvloeder van het landschap creëert de gemeente een omgeving waarin de paardenhouder (de directe beïnvloeder van het landschap) alle ruimte krijgt om zelf te doen en laten waarvan hij of zij denkt dat het goed is. Sturing op het landgebruik en landschappelijke inpassing van welke vorm van activiteit dan ook, is niet meer mogelijk als je als lokale overheid het probleem niet onderkent, geen beleid ontwikkelt en niet handhaaft, ook al ben je daar conform uitspraak van de Raad van State toe verplicht. Het gedogen van individuele gevallen met individuele onderbouwing is nog tot daar aan toe, het gedogen van hele groepen is in strijd met de wet op de Ruimtelijke Ordening.

Als er geen probleem is, is handhaving van regels niet direct noodzakelijk. Dit gebeurt bij veel gemeenten. Toch ontstaat met deze houding wellicht een ander probleem. Beleid en wetgeving komen meestal niet direct bij een paardenhouder terecht (hij of zij leest de paardenkrant en geen jurisprudentie van de Raad van State). Juist door vertaalslagen van intermediairs en lagere overheden, krijgt de paardenhouder zijn informatie en past hij deze informatie toe. Klip en klaar zeggen dat het aanleggen van een paardenbak vergunningsvrij mag gebeuren of in het midden laten of dit nu wel of niet mag (er is toch geen probleem) draagt bij aan het foutief informeren van de paardenhouders. Mochten in de toekomst, door de druk uit Randstedelijke gemeenten om te stoppen met gedogen, de Drentse gemeenten alsnog verplicht worden om de regels conform de wet uit te voeren dan moeten zij niet alleen haar gedoogbeleid verantwoorden maar ook het gegeven dat ze (wellicht jarenlang) haar paardenhouders fout hebben voorgelicht. Eventuele kosten voor het weer in lijn brengen van de situatie van de paardenhouder met nationaal beleid, zou in dat geval voor kosten van de gemeenten kunnen komen.

Bij een individuele paardenhouder zou het ontbreken van kennis (het weten) nog wel eens de oorzaak kunnen zijn van het niet opvolgen van de gestelde regels. Uit de interviews blijkt dat sommige gemeenten bewuste financiële afwegingen maken en op basis daarvan besluiten om niet te handhaven. Hier is geen sprake meer van weten of kunnen, maar wil men bewust niet bovenliggend beleid en wet- en regelgeving toepassen. Een uitspraak als 'niemand heeft toch last van een paardenbak, er is hier zoveel ruimte' gecombineerd met 'bij ons heerst er niet zo'n klagcultuur' geeft nog een ander proces weer. Het gevoel overheerst dat het vanzelfsprekend is dat er niemand last heeft een paardenbak en dit wordt bevestigd door het feit dat er niemand klaagt. Op microniveau verandert de onderliggende structuur en de regels waar het individu zich aan moet houden. De keuze van de paardenhouder als primaire actor om geen vergunning aan te vragen, wordt niet bestraft, maar dit gedrag wordt juist beloond. Het geldt als nieuwe ongeschreven regel, ondanks het feit dat de wettelijke regels heel anders zijn.

6.7. Tussenbalans

Ik heb in dit hoofdstuk vooral geïnventariseerd hoe de verschillende Drentse gemeenten momenteel de paardenhouderij landschappelijk inpassen. Wat nog ontbreekt, is meer inzicht in wat een specifieke gemeente voor sturingsmogelijkheden heeft en ze deze kan gebruiken om verrommeling door de paardenhouderij tegen te gaan. Hiervoor is het abstractieniveau van hoofdstuk zes te hoog en moet er binnen één gemeente afgedaald worden naar het bestemmingsplan van een specifiek gebied. Wat zegt het bestemmingsplan, welke verordeningen en richtlijnen zijn er opgenomen in de toelichting? Hoe sluiten een eventuele paardenhouderij notitie of een paardenbakkennota hierop aan? En hoe draagt deze kennis bij tot het landschappelijk inpassen van de paardenhouderij? Het volgende hoofdstuk (zeven) zal hier op in gaan.

7. Gemeente Coevorden en het dorp Wachtum

7.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk bleek dat alle gemeenten andere manieren gebruiken om de paardenhouderij aan te pakken. De diversiteit van deze aanpakken doet vermoeden dat het lastig is om de paardenhouderij landschappelijk in passen. Welke invloed heeft de gemeente nu precies op de paardenhouderij? Hoe kan zij als indirecte beïnvloeder van het landschap (schema Van Dijk en Beunen) de paardenhouder sturen als het gaat om de verrommeling? Om hier een duidelijk beeld van te krijgen, wordt gekeken naar een stukje weiland of paardenbak binnen de gemeente Coevorden. Er zijn binnen de gemeente Coevorden vele bestemmingsplannen van kracht. Gekeken wordt naar het dorp Wachtum en haar bestemmingsplan. Waar kan op gestuurd worden als gekeken wordt naar het bestemmingsplan van Wachtum en het huidige beleid van de gemeente? Ook wordt nader ingegaan op de vraag: Is er sprake van verrommeling gekoppeld aan de paardenhouderij binnen de gemeente Coevorden? Is de situatie zodanig dat er noodzaak is tot handelen?

Daarna is gekeken in hoeverre de paardenhouders uit het dorp Wachtum op de hoogte waren van de regelgeving als het gaat om landschappelijke inpassing? De interviews met deze paardenhouders zijn hierin verwerkt. De uitkomst van deze interviews kan voor de gemeente Coevorden een aanleiding zijn de benaderingswijze voor de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij aan te passen en deze aanpak op te nemen in de toekomstige paardennotitie.

7.2. De gemeente Coevorden en Wachtum nader bekeken

De gemeente Coevorden ligt zoals figuur 6.1 uit het vorige hoofdstuk al liet zien in Zuidoost Drenthe. Coevorden is een gemeente van ongeveer 36.000 inwoners. De gemeente bestaat uit een stad en 28 authentieke brinkdorpen en uitgestrekte veendorpen. Eén van die brinkdorpen is Wachtum (zie figuur 7.1). Wachtum is een dorp gebouwd op het zand, omringd door essen aan zowel de noord- als zuidzijde. Zoals eerder gezegd staan er 115 woningen in Wachtum en wonen er ongeveer 350 mensen. Het is een dorp met een agrarisch karakter en kent vele paardenhouders (1 op de 4 woningen heeft één of meerdere paarden bij huis).



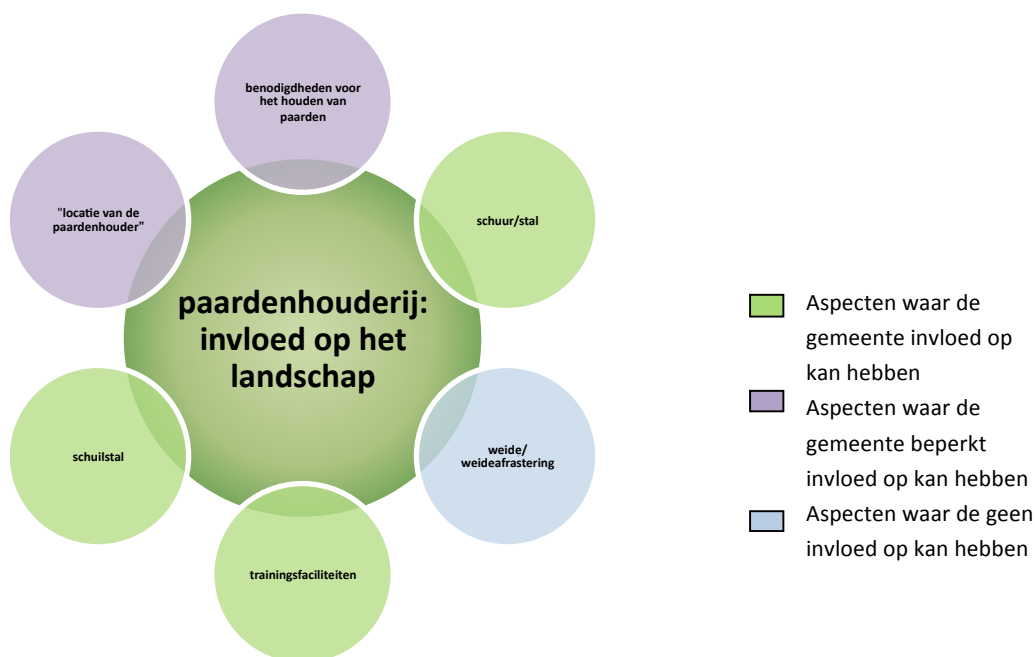
Figuur 7.1: Wachtum

7.3. De sturing en invloed van gemeente op de paardenhouderij

Een gemeente kan invloed uitoefenen op de paardenhouderij door via de toelichting in de verschillende, binnen deze gemeente aanwezige, bestemmingsplannen criteria op te nemen. Als deze criteria eenmaal van kracht zijn, moeten nieuwe aanvragen voldoen aan deze criteria wil de aanvrager een vergunning krijgen. Hoe uitgebreider de criteria (afmetingen, compensatie aanplant, gebruik materialen, inpassingplannen, e.d.) hoe meer een gemeente kan sturen.

7.3.1. Invloed op de toekomstige aanvragen

De vraag blijft wel hoeveel invloed de gemeente, bijvoorbeeld de gemeente Coevorden, kan uitoefenen op de aspecten van de paardenhouderij die invloed op het landschap hebben. In hoofdstuk drie is een zestal aspecten onderscheiden (zie figuur 7.2). Namelijk de schuur/stal, de weide/weideafrastering, de trainingsfaciliteiten, de schuilstal, de locatie van de paardenhouder en de benodigdheden voor het houden van paarden (bv opslag hooi, mest). De gemeente kan niet op al deze aspecten evenveel invloed uitoefenen. Op de aspecten in de groene rondjes kan de gemeente, als zij wil, bij een nieuwe aanvraag via haar bestemmingsplan invloed uitoefenen (of bij eventuele handhaving). Op aspecten in de paarse rondjes kan de gemeente beperkt invloed uitoefenen. En op het aspect in het blauwe rondje is dit onmogelijk. Hieronder worden de mogelijkheden van de gemeente om te sturen op deze zestal aspecten nader toegelicht:



Figuur 7.2: Aspecten van invloed van de paardenhouderij op het landschap

-Schuur/stal

Bij de bouw van een schuur en / of stal is het voor alle eigenaren duidelijk dat ze hiervoor een bouwvergunning moet aanvragen bij hun desbetreffende gemeente. De paardenhouderij weet ook dat de gemeente op de bouw van een schuur of stal streng handhaaft, dus, uitzonderingen daargelaten, zal ook bijna iedereen een bouwvergunning aanvragen. Een uitzondering zijn schuren en stallen die vallen onder het vergunningsvrij bouwen. In dat geval mag binnen de criteria, zonder een vergunning worden gebouwd (in het gunstigste geval tot max. 30 m², deze oppervlakte blijft gelijk bij invoering van de Wabo).

Bij een aanvraag voor een bouwvergunning zal de gemeente de aanvraag toetsen aan het voor dat gebied geldende bestemmingsplan. Door middel van het wel of niet verlenen van de vergunning, invloed uitoefenen op de bouwtekening of via de welstandsnota / -commissie, kan de gemeente invloed uitoefenen op de schuur/stal van de paardenhouder en daarmee op het landschap.

-Weide/weideafrostering

Zoals in hoofdstuk drie al is gezegd, zijn paardenweiden vanuit welzijnsoptiek van het paard vaak omheind met lint of draad. De gemeente heeft echter geen invloed op het ontstaan van weiden of de keuze voor een bepaald type weideafrostering. Ze kan dus niet sturen op de landschappelijke inpassingen van weideafrosteringen.

-Trainingsfaciliteiten

De trainingsfaciliteiten ten behoeve van paarden zijn door de gemeente goed te beïnvloeden. Zowel paardenbak als stapmolen zijn, zoals eerder besproken, bouwvergunningplichtig. Net als bij de bouw van een schuur of stal zal de paardenhouder dus een vergunning moeten aanvragen bij de desbetreffende gemeente. Gemeenten kunnen hiervoor in hun bestemmingsplan criteria opnemen, een voorbeeld hiervan zijn de criteria van het buitengebied van Dalen in bijlage 1. Uit dit voorbeeld blijkt dat er naast een bouwvergunning voor een paardenbak of longeercirkel ook nog een aanlegvergunning nodig is. Dit komt omdat voor het aanleggen van een bak/longeercirkel vaak een bodembewerking moet plaatsvinden en hiervoor kan een aanlegvergunning nodig zijn. Dit is afhankelijk van de criteria in het desbetreffende bestemmingsplan. Vaak ligt de grens bij

bodembewerkingen dieper dan 30 cm, wat ook bij het voorbeeld van het buitengebied van Dalen het geval is. Naast een aanlegvergunning, kunnen criteria over de locatie van de trainingsfaciliteiten, bijvoorbeeld niet voor de rooilijn van de bebouwing of de afstand tot de bebouwing van het naastgelegen perceel, de inpassing sturen.

-Schuilstal

Het is afhankelijk van de desbetreffende gemeente of bestemmingsplan of een schuilstal toegestaan is of niet. In principe zijn schuilstallen niet toegestaan. Een schuilstal wordt namelijk vaak gerealiseerd in een weiland, ver afgelegen van de bebouwing. Het bestemmingsplan laat alleen vrijwel nooit toe dat er zomaar bij een perceel een schuilstal gebouwd mag worden. Deze weiden hebben vaak agrarische bestemming zonder een bouwblok. Omdat er geen bouwblok aanwezig is, mag er niet gebouwd worden. Toch zijn er gemeenten die vorm willen geven aan de behoefte die er is. Zij verlenen onder voorwaarden een vergunning voor een schuilstal. Maar een schuilstal, kan net zoals een paardenbak, stapmolen of schuur nooit zonder vergunning worden aangelegd. Tenzij deze gelegen is binnen het bouwblok van een erf en onder de vergunningsvrije bouwwerken valt.

-Locatie van de paardenhouder

De gemeente heeft beperkt de mogelijkheid om te sturen op de locatie van de paardenhouderij. Dit kan alleen indien er een aanvraag komt voor een bestemmingsplanwijziging. Bijvoorbeeld een bedrijfsmatige paardenhouderij die zich wil vestigen in een vrijgekomen agrarische bebouwing (VAB). Niet ieder type paardenhouderij mag zich namelijk overal zomaar vestigen. Dit is afhankelijk van het desbetreffende bestemmingsplan en het beleid in desbetreffende gemeente. De gemeente heeft vaak alleen maar de mogelijkheid om te sturen op de bedrijfsmatige of semi-bedrijfsmatige paardenhouderijen. Op de vestiging van een hobbymatige paardenhouder heeft de gemeente eigenlijk geen invloed. Iedere burger kan op een moment besluiten dat hij of zij een paard of pony aanschafft en daarmee een paardenhouder wordt. Daarnaast kan deze burger na een bepaalde periode ook weer besluiten tot het beëindigen van deze hobby. De gemeente kan niet op voorhand activiteiten in de persoonlijke levenssfeer beïnvloeden, behalve als deze ingaan tegen bestaande richtlijnen.

-Benodigheden voor het houden van paarden

Er zijn natuurlijk tal van benodigheden noodzakelijk voor het houden van paarden en de specifieke hobby (dressuur, springen, mennen, ed.). In principe heeft de gemeente hier geen enkele invloed op. Alleen op het hebben van een mestbult kan in verband met de wet op bodembescherming door de gemeente eventueel invloed worden uitgeoefend. De wet stelt dat mest altijd op een vloeistofdichte vloer met opstaande rand moet liggen. De gemeente kan in het bestemmingsplan hierop aanvullende criteria formuleren en zo invloed uitoefenen. Of de gemeente hiermee ook invloed heeft op landschappelijke inpassing, is maar de vraag.

7.3.2. Invloed op de huidige situatie

Uit de tekst hierboven blijkt dat de gemeente op vijf van de zes aspecten, hetzij beperkt, mogelijkheid heeft tot sturing bij de paardenhouder. Dit geldt echter alleen voor de aanvragen die worden gedaan bij de gemeente. Of bij het nalaten van deze aanvragen, in de vorm van handhaven en bestraffen van illegale activiteiten.

De gemeente heeft echter geen enkele invloed op het onderhoud en het er verzorgd uitzien van de aanvragen die ooit een keer zijn gedaan en goedgekeurd. Het bestemmingsplan is een planningsinstrument en als een activiteit in lijn is met het heersende bestemmingsplan verliest de gemeente haar invloed op de huidige staat. En juist het onderhoud, de verzorging, de kwaliteit van de gebruikte materialen en de gebruikte materialen zelf hebben zoals in hoofdstuk drie reeds genoemd een belangrijke invloed op het landschap en het beeld van verrommeling. Via de criteria van het bestemmingsplan eventueel in combinatie met een BKP, zou de gemeente nog invloed uit kunnen oefenen op de (in aanvang) gebruikte materialen. De overige aspecten liggen echter buiten de mogelijkheden van sturing van de gemeente.

Het is dus heel goed mogelijk dat ondanks al deze mogelijkheden van sturing van de gemeente, er toch verrommeling door de paardenhouderij in het landschap optreedt. Een correct aangevraagde paardenbak, die een vergunning heeft gekregen omdat deze voldeed aan de criteria, kan er na een tijdje verrommeld uitzien. Het blijft dus ingewikkeld om de verrommeling die er door de paardenhouderij is, via de mogelijkheden van de gemeente aan te pakken. Dit omdat er voor gemeenten geen directe instrumenten beschikbaar zijn om verrommeling tegen te gaan.

7.4. Het bestemmingsplan Wachtum en het beleid van Coevorden

Wat gebeurt er als deze algemene sturingscriteria doorvertaald worden naar een specifieke locatie als het dorp Wachtum. Dan blijkt dat de gemeente Coevorden lang niet op de vijf van de zes bovengenoemde aspecten kan sturen. Dat heeft twee redenen: het ontbreken van criteria en het ontbreken van handhaving.

7.4.1. Het ontbreken van criteria

Ten eerste gaat de gemeente Coevorden in de toelichting van het bestemmingsplan niet in op het type paardenhouderij, de trainingsfaciliteiten, schuilstallen en mestbulten/platen. Wettelijk bindend kan de gemeente dus niet sturen omdat beleid ontbreekt. Aanvragen die worden ingediend voor bijvoorbeeld de wijziging van het bestemmingsplan voor de vestiging van een bepaalde bedrijfsmatige paardenhouderij of toestaan van een bedrijfsmatige paardenhouderij op een bepaalde locatie, of een paardenbak of stapmolen zullen per geval worden beoordeeld. Dat betekent dat hier vergunningen/ bestemmingsplanwijziging/ toestemming plaatsvindt op basis van intern overleg. Veel hangt in dat geval af van de onderbouwing waarom de gemeente besluit een vergunning wel of niet te verlenen. Twee gelijksoortige situaties binnen dezelfde gemeente zouden anders beoordeeld kunnen worden. Er ligt echter geen beleid met bijbehorende criteria aan ten grondslag. Dit zou op basis van het gelijkheidsbeginsel wel aanwezig moeten zijn.

7.4.2. Het ontbreken van handhaving

Ten tweede geeft de gemeente Coevorden aan dat ze niet handhaaft op trainingsfaciliteiten, schuilstallen of mestplaten. Niet handhaven op deze onderdelen heeft verstrekende consequenties. De gemeente Coevorden houdt eigenlijk alleen nog maar sturing en invloed op de bouw van een schuur/stal over. Hierop wordt wel strikt gehandhaafd. Dit niet handhaven kwam bij de inventarisatie uit het vorige hoofdstuk ook al naar voren. Naast Coevorden doen ook Assen, Meppel, Emmen, Borger-Odoorn, Hoogeveen, Aa en Hunze, Noorderveld en Tynaarlo niet of maar gedeeltelijk aan handhaving.

Coevorden gaf aan dat handhaving te kostbaar is, maar met het niet handhaven verliest de gemeente meer dan alleen haar sturingsinstrument. De prikkel om, conform de regels, een vergunning aan te vragen verdwijnt. Omdat er ook geen sanctie staat op het illegaal oprichten van bouwwerken als een stapmolen of paardenbak, zullen steeds meer paardenhouders het nut van het aanvragen van een vergunning (met mogelijk kosten voor leges) niet meer inzien en stoppen met het aanvragen van vergunningen. Relatief snel ontstaat er een sfeer binnen de gemeente Coevorden dat bijvoorbeeld een paardenbak, een stapmolen of een schuilstal zomaar aangelegd kan worden. Er wordt namelijk toch niets tegen gedaan. Opgenomen criteria voor aanlegvergunning als het omwerken van grond dieper dan 30 cm, blijft zonder vergunning strafbaar, maar iedereen weet dat er toch niet op gecontroleerd wordt.

De paardenhouder verschijnt niet meer aan het loket en de gemeente verliest het contact met de paardenhouder en zijn of haar belevingswereld. Momenteel heeft Coevorden door het ontbreken van handhaving geen tot weinig contact met haar paardenhouders. Veel bouwactiviteiten van paardenhouders gebeuren 'illegaal'. Maar vanuit het perspectief van de paardenhouder kan worden opgemerkt dat hij of zij geen verschil ziet tussen illegaal bouwen of legaal bouwen. Het niet handhaven creëert, naast het bekende gedoog dilemma, een afstand tussen de paardenhouder en de gemeente. De gemeente moet gissen naar de beweegredenen en afwegingen die de paardenhouder maakt bij het interpreteren van besluitvorming en regelgeving. Op deze manier wordt het extra lastig passend beleid te ontwikkelen.

In de onderliggende structuren verandert de algemene indruk over hoe er om moet worden gegaan met de aanleg van een paardenbak. "Die kan je zonder problemen zo aanleggen, daar hoeft je niets voor te doen". En die waarheid wordt keer op keer bevestigd door het ontbreken van handhaving.

7.5. De paardenhouder uit Wachtum

7.5.1. Paardenbakken en longeercirkels

Uit onderzoek onder de paardenhouders met een paardenbak in het dorp Wachtum, bleek dat zeven van de zeven geïnterviewde paardenhouders niet wisten dat hun omheining van de paardenbak bouwvergunningplichtig was en dat ze in hun specifieke geval ook nog een aanlegvergunning nodig had. In het dorp Wachtum (esdorp) is het, in verband met de essen, niet toegestaan om zonder aanlegvergunning een grondbewerking uit te oefenen die dieper gaat dan 30 cm.

Uit de interviews bleek dat voor Wachtum gezegd kan worden dat bijna alle paardenbakken en longeercirkels dieper omgehaald zijn dan 30 cm. Het dorp bevindt zich namelijk op zandgrond en het gele zand bevindt zich doorgaans vanaf een diepte van 80 tot 100 cm. Door de bodem om te halen en het gele zand boven te brengen en het zwarte zand weer onder te brengen, kan er relatief goedkoop, zonder de aanvoer van geel zand, een bak worden aangelegd. Alle paardenbakken en longeercirkels in Wachtum hebben dus naast een bouwvergunning een aanlegvergunning nodig.

Bij navraag bij de gemeente Coevorden bleek dat op één na geen enkele paardenbak of longeercirkel in Wachtum conform de regels is aangevraagd. Dit bleek absoluut geen onwil onder de paardenhouders, maar pure onwetendheid. De paardenhouder wist niet eens dat de gemeente niet handhaaft, ze was er van overtuigd dat voor de aanleg van een paardenbak geen vergunning nodig was. Deze ongeschreven regel werd keer op keer bevestigd. Uit de interviews kwam naar voren dat de paardenhouder uitzoekt hoe het moet en daarvoor te rade gaat bij zijn mede paardenhouder/dorpsgenoot. Die vertelt hem vervolgens: "ik heb het gewoon aangelegd en er nooit problemen mee gehad". Met deze uitspraak wordt niets gezegd over de eventuele illegale status.

7.5.2. Landschappelijke inpassing en verrommeling in Wachtum

Op de vraag of Wachtum door al deze paardenactiviteiten verrommeld is, werd eenduidig nee geantwoord. De paardenactiviteiten zijn zo met het dorp vergroeid en gaan al van zolang terug dat eigenlijk niemand nog anders weet of zich aan de gang van zaken stoort. Zouden de paardenbakken tegen het licht van de criteria van de gemeenten gehouden worden, dan zou blijken dat er maar één paardenbak voor de rooilijn van een woonhuis ligt en dat de rest van de bakken en longeercirkels zodanig is aangelegd op de woonerven dat van een redelijke inpassing gesproken kan worden.

Alleen het gebruik van verschillende soorten hout, afrastering en omheining van de paardenbakken, is iets wat opvalt. Een paardenhouder noemde dit omdat recent in Wachtum eikenhouten hekken zijn geplaatst om de eenheid in het dorp en de omgeving te vergroten. Deze hekken zijn onderdeel van het landschapsontwikkelingsproject Dalen-Wachtum. Dit project wil een beter herkenbaar esdorpenlandschap, met herstelde landschapselementen en erfbepanting. In het gebied Dalen-Wachtum gaat het onder meer om het herstellen van hagen, aanleg en herstel van wandelpaden en het ontwikkelen van houtwallen.

Een gelijksoortige eenheid van alle paardenbakken en longeercirkels zou wenselijk zijn, maar aan de huidige situatie stoort eigenlijk niemand zich. Dat paardenhouders in Wachtum vinden dat het dorp niet verrommeld is door hun activiteiten. Tot op zekere hoogte is dit ook logisch want veel Wachtumers hebben iets met paarden en zijn daarom van nature minder snel geneigd zich te storen aan verrommeling door de paardenhouderij.

7.6. Verrommeling in de gemeente Coevorden in beeld

In de gemeente Coevorden is, naar mijn mening, verrommeling van het landschap door de paardenhouderij waar te nemen. Deze foto's geven volgens mij een indruk van deze verrommeling. Zelfs op een prachtige dag.



Figuur 7.3: Verrommeling van het landschap

Maar het is niet allemaal verrommeling. Zo laten de volgende foto's zien dat op sommige locaties, naar mijn mening, de paardenhouderij erg mooi landschappelijk is ingepast. De paardenbakken zijn ingepast door een beukenheg (rechtsboven) of aardewal (midden). En de stapmolen gaat volledig op in het landschap (rechtsonder).



Figuur 7.4: Landschappelijke inpassing paardenhouderij

7.7. Landschappelijk inpassing paardenhouderij in de gemeente Coevorden

Uit de rondgang door de gemeente Coevorden blijkt dat de gemeente meer zou kunnen doen om de paardenhouderij landschappelijk in te passen. Op sommige plaatsen treed verrommeling in het landschap door toedoen van de paardenhouderij op en momenteel heeft de gemeente Coevorden geen beleid of visie hoe zij hiermee om wil gaan.

7.7.1. Politieke wil

Waar eerder al bleek dat er bij een gemeente of paardenhouder de bereidheid moet zijn om verrommeling tegen te gaan, geldt dit ook voor de politiek. Als het uitspreken van intenties om verrommeling tegen te gaan niet wordt ondersteunt door de politieke wil om hier iets mee te doen, wordt de aanpak een tandenloze tijger. Iedere actie kost geld, dus ook de inpassing van activiteiten in het landschap. De gemeente Westerveld heeft er baat bij de kwaliteit van het landschap te verbeteren en kiest ervoor om hierop te investeren. Alvorens de gemeente Coevorden besluit om iets met de paardenhouderij te gaan doen, moet gekeken worden of de politieke wil aanwezig is om het beleid te bekrachtigen.

Dat blijkt een lastige opgave. De gemeenteraad van Coevorden heeft uit bezuinigingsoverwegingen besloten niet te participeren in het project 'Paarden in Drenthe, een gouden combinatie'. De bijdrage per gemeente voor dit

project was 10.000 euro. De onderbouwing om niet te participeren is nog onduidelijk, maar als de handelwijze van de gemeente Tynaarlo mag worden gevolgd "Meedoen in dit project is de goedkoopste manier om verrommeling door de paardenhouderij tegen te gaan", dan heeft verrommeling door de paardenhouderij in Coevorden momenteel weinig prioriteit.

7.7.2. *Pro-actieve aanpak*

Mocht de gemeente Coevorden er toch voor kiezen om de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij vorm te geven dan is het aan te bevelen om de volgende stappen mee te nemen:

1. Ontwikkel een visie op de paardenhouderij, wat wil je er in de toekomst mee.
2. Voer, vanuit je visie, beleid ten aanzien van de paardenhouder. Stel een BKP of een LOP op over je landschap, zodat je een beeld hebt bij deze visie.
3. Kom pro-actief in contact met (potentiële) paardenhouders. Verstrek informatie, denk mee met wat de paardenhouder wil en hoe dit het beste landschappelijk ingepast kan worden. Geef voorbeelden hoe beter landschappelijk ingepast kan worden. Uit het interview met SBNL bleek dat de paardenhouder zelf graag meedenkt en wil dat zijn erf en weide er goed uitzien. In de wetenschap dat je relatief weinig invloed door handhaving hebt, juist het contact zoeken met de paardenhouder
4. Strikt handhaven om er toch voor te zorgen, dat de paardenhouders naar de gemeente toe gaat voor een aanvraag. Maar het belangrijkste is dat ze in contact komt met de gemeente, zodat er ook een pro-actieve communicatie plaats kan vinden. Zodat de gemeente ook informatie kan verstrekken over hoe weideafrastering mooi ingepast kan worden. Want daar kan de gemeente in de vorm van beleid en handhaving niets over regelen.
5. De bestaande paardenhouder stimuleren om zijn of haar erf nog beter landschappelijk in te passen. Denk hierbij aan het landschapsontwikkelingsproject wat momenteel in Wachtum loopt, met onder andere erfbezoeken, om zo de erven en het dorp meer uitstraling te geven. Het project Paard en Landschap is hier momenteel mee bezig voor de paardenhouder in Drenthe.

Op deze manier kan zowel de bestaande paardenhouder als de toekomstige paardenhouder worden benaderd en kan er een betere landschappelijke inpassing van de paardenhouderij worden bewerkstelligd.

7.7.3. *Alles of niets*

Besef als gemeente goed dat als je er voor kiest om niet alle vijf de stappen te willen doen, de kans op zichtbaar effect in het landschap zeer klein is. Ik denk dat je dan als gemeente überhaupt moet afvragen of je dan wel moet sturen op de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Als je er als gemeente voor kiest om stap 1, het maken van een visie, over te slaan, dan voer je beleid ten aanzien van de paardenhouderij maar heb je geen gewenst doel voor ogen. Dit maakt het erg moeilijk om goed te beredeneren waarom je bepaalde beleidskeuzes maakt. En ben je dus ergens mee bezig, maar weet je niet goed waarmee.

Kies je er als gemeente voor om stap 2, het formuleren van beleid, over te slaan, dan heb je eigenlijk als gemeente helemaal geen invloed op zowel de bestaande als de toekomstige paardenhouderij.

Kies je er voor als gemeente om alleen stap 1 (visie), 2 (beleid) en 4 (handhaving) te realiseren, dan heb je inderdaad invloed op stallen, paardenbakken, de locatie van de paardenhouder en eventueel op schuilstallen. De grote vraag is echter of je dan als gemeente genoeg invloed kan uitoefenen om daadwerkelijk een landschappelijke inpassing van de paardenhouderij te bewerkstelligen. Naar mijn mening is dit niet het geval, ik denk dat je als gemeente stap 3, pro-actief benaderen van de paardenhouder, overslaat dat je dan een grote kans mist. Door in gesprek te gaan met de paardenhouder, die iets ten aanzien van zijn of haar hobby wil realiseren, kun je in ieder geval informatie verstrekken. Je kunt de paardenhouder enthousiasmeren over hoe zijn of haar hobby nog beter ingepast kan worden. Als je kennis hebt gekregen over hoe je hobby landschappelijk in kan passen, geeft de mogelijkheid tot een bewuste keuze om het wel of niet te doen. Bij het niet hebben van

de kennis is de kans groter dat er zomaar wat gedaan wordt, omdat bijvoorbeeld de burens het ook zo hebben, of je het altijd zo gedaan hebt, of noem maar op.

Maar je mist bij het voeren van de eerste vier stappen nog steeds een grote groep paardenhouders, namelijk de bestaande paardenhouders die nu alles al voor elkaar hebben (zowel illegale situaties als met een vergunning). Het overgrote deel van de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij is momenteel toe te schrijven aan de bestaande hobbymatige paardenhouders. Zolang zij geen nieuwe bouwwerken hoeven te realiseren en dus geen aanvraag bij de gemeente hoeven te doen, heeft de gemeente geen enkele invloed op deze groep. Daarom is het naar mijn mening belangrijk om ook de huidige paardenhouder te willen bereiken, bijvoorbeeld door middel van erfbezoeken, foldermateriaal, voorlichting bij maneges, et cetera. Zodat er informatieoverdracht kan plaatsvinden. Want met kennis iets doen wat eigenlijk niet past, bijvoorbeeld coniferen plaatsen in een landschap waar deze helemaal niet thuishoren, is veel moeilijker, dan wanneer je eigenlijk niet weet dat een conifeer niet in het Drentse landschap thuis hoort. Om maar een voorbeeld te geven.

7.8. Conclusie

De landschappelijk inpassing van de paardenhouderij binnen een gemeenten blijkt lastig met het huidige instrumentarium. Het bestemmingsplan is een planningsinstrument voor ruimtelijke ordening, het stuurt de locaties van bouwactiviteiten en is nooit ontwikkeld om verrommeling tegengaan. De gemeente kan slechts eenmaal sturen op bijvoorbeeld de aanleg van een paardenbak. De mate waarin zij invloed heeft is afhankelijk van de hoeveelheid opgenomen criteria in de toelichting van het betreffende bestemmingsplan (de locatie ten opzichte van het huis, de hoogte van de omheining e.d.). De verleende vergunning is een momentopname en kan nog steeds leiden tot een slechte bouw met kwalitatief mindere materialen. Na jaren zonder onderhoud wordt ook een correct aangevraagde- en legale paardenbak een rommeltje.

Door niet te handhaven wordt de invloed van de gemeente nihil. Het effect van niet handhaven daarentegen is groot. Binnen de kortste keren is bij de paardenhouder het onderscheid tussen legaal en illegaal weg. Dat is niet het perspectief van waaruit hij of zij beslissingen maakt. De paardenhouder doet gewoon en hoopt dan nooit problemen te krijgen. Zodra problemen uitblijven door zijn acties, neemt hij of zij aan dat dit de juiste manier is.

Ook de paardenhouders in Wachtum handelden op basis van de bij hun aanwezige informatie. Nergens was er sprake van niet kunnen of niet willen, de juiste informatie was gewoon niet aanwezig. De paardenhouders gingen hun gang, zonder te weten of de gemeente Coevorden een visie heeft en welke mogelijke instrumenten de gemeente gebruikt. In de mening van de paardenhouders is het dorp en de omtrek niet verrommeld door de paardenhouderij. Dus ook zonder beleid, regels, sturing en handhaving van de gemeente of andere hogere overheden, kan de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij op natuurlijke wijze gebeuren. Het wil overigens niet zeggen dat de verrommeling er niet is, de verrommeling is aan het zicht onttrokken of goed landschappelijke ingepast.

In de aanpak van verrommeling gaat het om de (politieke) wil om iets te willen veranderen. Half werk is geen optie en zonder pro-actieve aanpak zal de gemeente geen invloed krijgen op de reeds bestaande (hobbymatige) paardenhouder.

8. Conclusie

8.1. Inleiding

In de inleiding heb ik aangegeven, dat dit onderzoek vanaf een hoog niveau steeds verder zou gaan verdiepen. Na een verkenning van de sector, de introductie van verschillende theorieën en een uiteenzetting van beleid en wet- en regelgeving, volgde een rondje langs de Drentse gemeenten en een nauwkeurige inkijk in de gemeente Coevorden tot op bestemmingsplan niveau in het dorp Wachtum. Als ik daar als paardenhouder vanuit mijn (gedoogde) paardenbak een conclusie moet trekken, is het dat het tegengaan van verrommeling door de paardenhouderij geen makkelijke taak is.

8.2. Hoe passen de Drentse gemeenten de paardenhouderij landschappelijke in?

Twee van de twaalf gemeenten staan op het punt hun paardenhouderij landschappelijk in te passen om hiermee de kwaliteit van het landschap te verbeteren. De overige gemeenten worstelen met paardenbakkenbeleid en criteria in de toelichtingen van de bestemmingsplannen. Hun paardenhouderijbeleid is veelal ontwikkeld om in het buitengebied nieuwe economische kansen te verzilveren.

Het overgrote deel van de Drentse gemeenten met of zonder beleid, handhaaft niet op paardenbakken, longecirkels, schuilstallen en mestbulten. Een nadere kijk in de gemeente Coevorden resulteerde in 1 legale en 17 illegale bouwwerken alleen al in het dorp Wachtum. Als dit representatief is voor andere dorpen binnen en buiten de gemeente, dan biedt dat weinig hoop.

Nog niet alle Drentse gemeenten zijn begonnen met de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Tegelijk moet worden opgemerkt dat het niet handhaven van vergunningaanvragen voor de aanleg van paardenbakken niet direct betekent dat de betreffende gemeenten niet bezig zijn met de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij.

Gemeente De Wolden geeft duidelijk aan dat wat de (landelijke) politiek wil en wat er mogelijk is met het bestaande instrumentarium moeilijk te verenigen valt. Alleen kijken naar het huidige beleid en de handhaving, zegt dus onvoldoende over de inspanningen van de gemeente om de paardenhouderij landschappelijk in te passen en verrommeling tegen te gaan.

8.3. Handhaving van paardenbakken en andere bouwwerken

Toch heeft de huidige houding van gemeenten ten aanzien van beleid maar vooral handhaving wel een grote impact. Terecht mag geconcludeerd worden dat gemeenten met hun huidig instrumentarium relatief weinig invloed kunnen uitoefenen op de activiteiten van een paardenhouder. Activiteiten die het landschap beïnvloeden en waar mogelijk verrommelen.

Door niet te handhaven geeft de gemeente haar laatste beetje sturing en invloed weg. Alleen de bouw van stallen en bijgebouwen op het woenerf van de paardenhouder is te reguleren. Juist de grip op de aanleg van nieuwe paardenbakken, longecirkels en schuilstallen, de elementen die als storend worden ervaren en de kans op verrommeling doen toenemen, verdwijnt. De politieke doelstelling kan dan met het huidige instrumentarium niet worden gerealiseerd, het niet toepassen van het bestaande instrumentarium werkt verrommeling wel in de hand.

Als indirecte beïnvloeder van het landschap geeft de gemeente de paardenhouder door niet te handhaven 'carte blanche'. De paardenhouder redeneert niet in termen van 'legale' of 'illegale' status. Hij of zij doet gewoon en wil met zijn activiteiten niet in de problemen komen. Niet handhaven betekent anders gezegd, een goedkeuring of

bevestiging in zijn huidige gedrag. Er bestaat geen bewust gevoel dat de handelingen geen legale status hebben en alleen maar worden gedoogd (iets wat bij te hard rijden of het gebruik van drugs wel aanwezig is). Geen van de paardenhouders wist dat er zowel een bouw als aanlegvergunning nodig waren voor het oprichten van een paardenbak in Wachtum. De paardenhouder legt gewoon een bak aan zonder ook maar na te denken over een vergunning. Deze handelswijze wordt de nieuwe norm, keer op keer bevestigd door mede paardenhouders of dorpsgenoten. De gemeente geeft als 'structure' door niet te handhaven de paardenhouder als 'actor' nieuwe ruimte, welke hij als 'actor' keer op keer bevestigd ziet en daarmee wordt deze aanpassing in de 'structure' bekrachtigd.

8.4. Rijksvoornemens, beleid en wet- regelgeving

Met het programma 'Mooi Nederland' van VROM erkent het rijk verrommeling en wil deze tegengaan. Prioriteit wordt gegeven aan het tegengaan van verrommeling door glastuinbouw, industrieterreinen en het dichtslippen van open gebieden door verstedelijking. Paardenhouderij als sector of thema wordt hierin niet genoemd. Gelijktijdig geeft 'Mooi Nederland' in een evaluatie op haar kennisplein ook aan dat ze te weinig instrumenten heeft om, naast actieve bewustwording van het probleem, de verrommeling aan te kunnen pakken.

Het landschapsbeleid van het rijk omschreven in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland streeft naar een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, iets dat kan worden beschouwd als de tegenhanger van verrommeling. Middelen om deze voornemens ten aanzien van landschapsbeleid te realiseren zijn ondergebracht in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG 2007-2013). De hieraan gekoppelde wetgeving (Wilg) en bestuurovereenkomsten, leggen de regie voor de realisatie van de meerjaren doelen uit het programma Vitaal Platteland bij de provincies. Het provinciale meerjarenprogramma Landelijk Gebied Drenthe vertaalt de bestuursafspraken uit het ILG tussen de provincie Drenthe het rijk door. Alhoewel hierin een aanpak voor natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water en de reconstructie van de zandgebieden zit, wordt onder het thema landschap geen geld gereserveerd om verrommeling tegen te gaan. Afgelopen juni heeft de provincie Drenthe haar omgevingsvisie goedgekeurd. De Omgevingsvisie beschrijft het provinciaal ruimtelijk, milieu-, water- en verkeersbeleid tot 2020 en is de opvolger van het Provinciaal Omgevingsplan (POP II). De woorden 'verrommeling' en 'paard' komen zowel in de Omgevingsvisie, als in het provinciaal meerjarenprogramma Landelijk Gebied Drenthe en in de bestuursovereenkomst ILG niet voor. Drenthe heeft geen specifiek provinciaal beleid voor de paardenhouderij.

Bij het ontbreken van enige richting of sturing op de landschappelijke inpassing van paardenhouderij van zowel het rijk als de provincie, moeten de Drentse gemeenten zelf kiezen om hier iets mee te doen. En dat is precies wat ze doen. Het is een wijd versnipperde aanpak van niets doen want er is toch geen probleem (Assen, Meppel, Emmen Borger-Odoorn) tot een doordachte aanpak met landschapontwikkelings- en beeldkwaliteitsplannen (Westerveld en Midden-Drenthe).

8.5. Is verrommeling door de paardenhouderij een probleem?

Vanuit de interviews met de gemeente blijkt dat veel gemeenten helemaal geen probleem hebben met de paardenhouderij of daaraan gerelateerde verrommeling. "Waarom beleid maken als er geen probleem is", is een vaak gehoord antwoord. Dit terwijl de media geregeld melding maakt van een verrommeld landschap door toedoen van de paardenhouderij. De verrommeling van de paardenhouderij kent twee kanten. Enerzijds is er de daadwerkelijke verrommeling in het landschap en anderzijds is er de verrommeling die door de gemeenten wordt ervaren en waar tegen opgetreden zou kunnen worden. Veel geïnterviewden gaven aan dat het probleem niet bij de gemeente bekend was en daarom, vanuit hun optiek, niet voorkwam en geen aanpak nodig had.

Verrommeling van het landschap is een gevoel, een ervaring, vaak moeilijk te onderbouwen met harde criteria. Het gaat om de schoonheid van het landschap, iets dat valt onder de belevingswaarde binnen de ruimtelijke kwaliteit. Het draait er uiteindelijk om of je de schoonheid van het landschap ziet en je verrommeling hiervan tegen wilt gaan. Hier geldt ook weer 'beauty is in the eye of the beholder'.

Een artikel met foto's in het Dagblad van het Noorden is niet voldoende om een gemeente aan te zetten tot het tegengaan van verrommeling. Juist omdat het een resultaat is van andere activiteiten, een negatief bijproduct, is de aanpak van verrommeling zo moeilijk. Als het gaat om verrommeling door de paardenhouderij, is het tegengaan hiervan dus de inpassing van de activiteiten van de paardenhouder in het landschap.

Het overgrote deel van de gemeenten heeft zelf geen signalen ontvangen die duiden op verrommeling door de paardenhouderij of verzoeken tot het landschappelijk inpassen van de paardenhouderij. Alleen inpassing van commerciële paardenhouderij heeft geleid tot het ontwikkelen van paardenhouderijbeleid. Ook het grootschalig niet handhaven, is een signaal dat voor de gemeenten, verrommeling door de paardenhouderij geen prioriteit heeft. Het ontwikkelen van een visie met bijbehorend beleid en instrumenten voor de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij, is voor veel gemeenten ook geen kernzaak. De gemeente voelt zich geen probleemeigenaar van de verrommeling van het landschap door de paardenhouderij. Hetzelfde gebrek aan probleemeigenaarschap dringt zich op, als gekeken wordt naar de provinciale en landelijke prioriteit.

8.6. De paardenhouder

De spil in de aanpak van verrommeling en de landschappelijk inpassing van de paardenhouderij is en blijft de paardenhouder. Hoe kan hij of zij de schoonheid van het landschap leren waarderen en zijn of haar hobby hiermee willen verenigen. De meeste aandacht moet hierbij uitgaan naar de bestaande hobbymatige paardenhouder. Als deze zich niet ergert aan de locatie van zijn illegale schuilstal van geveerd resthout en tweedehands golfplaat en verschillende kleuren afrasteringlint blijft gebruiken, kan de verrommeling geen halt toegeroepen worden. Regelgeving en handhaving kan niet voorkomen dat de paardenhouder in de herfst een fors aantal balen in groen plastic ingepakt kuilvoer als voorraad voor de winter naast zijn huis legt.

Veel en hard handhaven op paardenbakken en schuilstallen, maakt vooral de hobbymatige paardenhouder creatief. Zijn of haar behoefte aan een schuilstal of een paardenbak blijft namelijk aanwezig. Mobiele en verrijdbare schuilstallen of paardenbakken met maar 3 kanten omheining en de overige zijde van aangepote beplanting (of volledige beplanting), zijn maar een aantal creatieve oplossingen om zonder vergunning toch te realiseren waar behoefte aan is. De gemeente loopt altijd achter in deze. De hobbymatige paardenhouder zal creatief omgaan met de regels om zo zijn doel te bereiken. Dit moet niet uitgelegd worden als een anti-houding, maar een duidelijk signaal dat in zijn of haar beleving van alledag er een andere werkelijkheid is met andere en sterkere belangen die hem doen besluiten niet aan de regels te voldoen.

Een slimmere aanpak om landschappelijke inpassing conform regelgeving te realiseren is pro-actief contact te zoeken met zowel bestaand als toekomstige (hobbymatige) paardenhouders. Door inzicht te krijgen in de afwegingen die de paardenhouder in zijn persoonlijke situatie maakt en door zijn behoeften helder te hebben, kunnen adequate regelgeving en stimuleringsinstrumenten gemaakt worden. Deze aanpak doet recht aan de sociale werking van wetgeving van Griffiths, die stelt dat effectiviteit van beleid en wetgeving pas duidelijk wordt, als inzicht is verkregen in de persoonlijke beweegredenen van, in dit geval de paardenhouder, om zich wel of niet te houden aan de heersende regels.

Het project 'Paard en Landschap, een gouden combinatie' is voor een pro-actieve aanpak. Door middel van een bezoek van een erfconsult wordt de paardenhouder meer bewust van zijn activiteiten en hoe deze het landschap beïnvloeden. Gezamenlijk wordt gestuurd op het gedrag en de handelingen van de paardenhouder. Kenmerkend voor dit project is wel dat hierbij veel landschappelijke inpassing eigenlijk niet meer is dan de aanplant van meer groen rondom bijvoorbeeld een paardenbak, hooischaar of longecirkel. Landschappelijke inpassing is hier vooral het uit het oog van de toeschouwer onttrekken van de activiteiten van de paardenhouder. Voor de paardenhouder is dit een eenmalig actie en niet zozeer een mindshift om in de toekomst rekening te houden met de schoonheid van het landschap.

Het tegengaan van verrommeling door de paardenhouderij is meer dan alleen het wegnemen van deze verrommeling door extra aanplant. Voor een goede landschappelijke inpassing van de paardenhouderij dient een gemeente een visie te ontwikkelen hoe de ontwikkelingen van een groeiende paardenhouderij in juiste banen is te leiden en de zorgen voor de juiste instrumenten om sturing te kunnen geven. De aanpak van Westerveld kan een voorbeeld zijn voor meerdere gemeenten in Drenthe.

8.7. De wortel of de zweep

De vraag die overblijft is: "wat wil je eigenlijk?" Is er voor het tegengaan van verrommeling van de paardenhouderij zoveel bemoeienis van de overheid nodig? Zonder enig beleid en het volledig ontbreken van handhaving is een bijzonder hoog aantal paarden en paardenhouders geruisloos ingepast in het dorp Wachtum. Bewoners en paardenhouders ervaren geen probleem, dus hoezo verrommeling door toedoen van de paardenhouderij?

Misschien zat er een kern van waarheid in de uitspraak 'niemand heeft toch last van een paardenbak, er is hier zoveel ruimte'. In tegenstelling tot de Randstad, wordt in de Drentse gemeenten nauwelijks geklaagd over de paardenhouderij. Zelfs bij het ontbreken van handhaving wordt de landschappelijke inpassing van de paardenhouderij niet als een probleem ervaren.

Veel Drentse gemeenten zoeken naar budget om handhaving te kunnen organiseren. Beleid rondom paardenhouderij en het inpassing hiervan in het landschap heeft zowel op rijks-, provinciaal- als gemeentelijk niveau geen prioriteit. Niet handhaven zoals nu veelal gebeurd is geen blijvende optie. Hoe langer gedoogd zal worden op de aanleg van paardenbakken, longeercirkels en schuilstallen, hoe sterker de overtuiging bij de paardenhouder zich zal nestelen dat dit een legaal en dus normale gang van zaken is. De introductie van handhaving en het terugdraaien van illegale bouwwerken is een zeer gevoelige, complexe en waarschijnlijk kostbare operatie.

Gemeenten weten dat als paardenhouders niet wil meewerken ze beperkt tot geen instrumenten hebben om hem of haar tot landschappelijke inpassing te dwingen. De enige methode is hem of haar te verleiden om vrijwillig te participeren. Een actieve positieve campagne zoals 'Paard en Landschap' is daar een voorbeeld van. De gemeente dient een relatie aan te met haar paardenhouders zodat zij voldoende informatie krijgen. De juiste informatie en duidelijkheid over wat wel en niet mag en voor welke activiteiten subsidie mogelijkheden zijn (bijvoorbeeld erfaanplant) is de andere methode om landschappelijke inpassing te realiseren. De paardenhouder begrijpt de reden waarom de gemeenten een bepaald beleid voert en welke regelgeving hiervan het gevolg is. Omgekeerd krijgt ook de (hobbymatige) paardenhouder idee dat de gemeente begrip heeft voor zijn beweegredenen.

Gelijktijdig moeten de regels worden gehandhaafd. De gemeenten moeten af van gedoogsituaties. Helderheid is wenselijk. Vanuit het idee dat iedereen toch reeds heeft geaccepteerd dat de aanleg van de omheining van een paardenbak en longeercirkel geen bouwvergunning nodig hebben, zou het een logisch gevolg zijn dat je deze verplichting afschaft. Dan blijft overigens in veel gevallen een aanlegvergunning toch nog noodzakelijk.

Gezien de duidelijke uitspraken van de Raad van State omtrent de bouwvergunningplicht van een paardenbak en haar reprimande richting de gemeente Heerde dat generiek gedogen in strijd is met de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zullen gemeenten vermoedelijk toch genoodzaakt zijn de aanvraag van paardenbakken te gaan handhaven. In de verschillende gemeenten in de Randstad, Brabant en Gelderland (waar de druk op de ruimte veel groter is) wordt stringent gehandhaafd op de illegale aanleg van paardenbakken, paddocks, longeercirkels en schuilstallen.

Om verrommeling van de paardenhouderij tegen te gaan en een landschappelijke inpassing te realiseren, moet er voldoende draagvlak zijn onder bestuurders om hiervoor probleemeigenaar te worden. Daarnaast moet er

financiële ruimte binnen het ambtelijk apparaat zijn om een visie te ontwikkelen waarin een pro-actief beleid voor de landschappelijke inpassing van de paardrijhouderij kracht bijzet wordt handhaving van de regels. Deze aanpak combineert duidelijk handhaven op de sturingsinstrumenten die de gemeenten momenteel heeft, met een pro-actieve houding om vooral bestaande (hobbymatige) paardenhouder te betrekken bij het tegengaan van verrommeling.

Zoals bij ieder vorm van africhting van het paard worden zowel de wortel als de zweep gebruikt. De keus ligt uiteindelijk altijd bij het dier, of in dit geval de paardenhouder.

9. Discussie en reflectie

Conclusies trekken over het gemeentelijk beleid ten aanzien van de verrommeling door de paardenhouderij op basis van mijn eigen interviews, bleek wel het aller-moeilijkste onderdeel van deze scriptie. Er zijn zoveel factoren die ter discussie staan bij het trekken van conclusies. Hieronder een aantal overdenkingen waarmee ik graag mijn onderzoek en de conclusies ter discussie stel.

De communicatie met de verschillende gemeenten liep soms stroef. Waar ik vanuit mijn perspectief de verrommeling door de paardenhouderij wel degelijk als probleem ervoer, waren er genoeg gemeenten die de paardenhouderij totaal niet als probleem ervoeren. Mijn contact met bijvoorbeeld de gemeente Meppel was bijzonder kort: "Paardenhouderij werd niet als probleem ervaren, er was momenteel geen beleid en Meppel deed niet mee met paard en landschap". Op basis van zo weinig informatie generieke conclusies trekken, vond ik heel moeilijk. De hoeveelheid informatie hing af van de betreffende persoon die ik sprak, of deze persoon op de hoogte was van zowel ruimtelijke ordening als paardenhouderij beleid (dit was vaak niet het geval) en wat de persoonlijke opvatting was van deze persoon met betrekking tot de materie.

Gelijktijdig ontstond er bij mij ook begrip voor de handelwijze van verschillende gemeenten. Als de paardenhouders en burgers van je gemeente geen problemen melden en er dus geen problemen met de paardenhouderij zijn, waarom dan een visie ontwikkelen, beleid formuleren en een handhavingapparaat optuigen voor iets wat er niet is (of niet ervaren wordt)? Tegen een achtergrond van zware aanstaande bezuinigingen, kan de gemeente ook wel andere dingen doen met haar beperkte budget.

Persoonlijk had ik verwacht dat de hobbymatige paardenhouder veel berekenender zou zijn, meer afwegingen zou maken om wel of niet de regels te volgen. De waarheid bleek veel simpeler, er was helemaal geen informatie en ze wisten eenvoudigweg niet beter. De doorvertaling van Griffiths was hier overduidelijk. In de persoonlijke afweging van de paardenhouder, wordt de wetgeving helemaal niet meegenomen omdat ze niet op de hoogte is.

De scriptie heeft mij uiteindelijk ook meer vragen gebracht dan antwoorden. De werkelijkheid is vele malen complexer dan mijn theorieboeken deden vermoeden. Als 'materiedeskundige' weet ik zelfs niet eens meer zeker over de door mij voorgesteld optimale aanpak voor Coevorden, wel de meeste optimale aanpak is. Veel hangt af van de zienswijze van de 'observer'. *"The beauty is in the eye of the beholder"*.

Zie je de schoonheid van het landschap en zie je dan ook de vormen van verrommeling? Deel je de mening dat hier wat tegen gedaan moet worden? En zo ja, wie zou dat dan moeten doen? Is de overheid daarvoor de juiste instantie? De overheid, die menig mooi landschap heeft verpest met nog meer industrieterreinen en aangeplakte woonwijken om met de opbrengsten uit de gronduitgifte haar eigen begroting te ondersteunen? En als de overheid eenmaal de bal heeft opgepakt, hoever kan zij sturen in de persoonlijke invloedssfeer van de hobbymatige paardenhouder? De hobbymatige paardenhouders, zoals ik, die voor het merendeel verantwoordelijk zijn voor de verrommeling.

Er is niet één oplossing voor dit veelkoppige probleem. Ik wens de gemeenten die verrommeling door de paardenhouderij willen aanpakken veel wijsheid toe bij het maken van de vele keuzes.

Literatuurlijst

- Agricola, H., Olde Loohuis, R. en Windt van der, N. (2007), *Paardenhouderij in beeld; een verkenning naar de landschappelijke verschijningsvorm van de paardenhouderij*. Wageningen: Alterra, rapport 1444
- Agricola, H. J., Wielen van der, P. en Kistenkas, F.H. (2008), *Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeente het op?* Wageningen: Alterra, rapport 1721
- Andel, C. van en Zanderink, R. (2008), *Paard en landschap*. Ermelo
- Baarda, D.B. en Goede, M.P.M. de (2001), *Basisboek interviewen handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Houten: Wolters Noordhoff Groningen
- Benda-Beckma, K. von. (1989), *Scape-goat and magic charm: law in development theory and practice*. Journal of Legal Pluralism 28: 129-148
- Dijk, T. van en Beunen, R. (2009), *Laws, People and Land Use: A sociological Perspective on the Relation Between Laws and Land Use*. European Planning Studies Vol. 17, No 12: 1797-1815
- Gemeente Borger-Odoorn (1999), *Nota paardenbedrijven in de gemeente Borger-Odoorn*. Exloo
- Gemeente Coevorden (2009), *Facet bestemmingsplan paardenbakken (concept)*. Coevorden
- Gemeente Emmen (2004), *Beleidsnotitie paardenhouderijen*. Emmen
- Gemeente Midden-Drenthe (2009), *Beleidsnotitie Paardenhouderij (concept)*. Beilen
- Gemeente Tynaarlo (2009), *Structuurvisie Landschapsontwikkelingsplan Tynaarlo*. Vries
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society: outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity
- Graaf, H. van de en Hoppe, R. (1996), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Griffiths, J. en Weyers, H. (2005), *De sociale werking van recht*. Nijmegen: Janine van Winden
- Griffiths, J. (2003), *The social working of legal rules*. Journal of Legal Pluralism 48: 1-84
- Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (2003), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschappen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Hoogeveen, M. en Jager, J. (2009), *Kengetallen paardenhouderij: lastig door grote diversiteit*. Wageningen: LEI, Agrimonitor
- LNV, ministerie van (2008), *Agenda Landschap*. Den Haag
- LNV, ministerie van (2004), *Agenda voor Vitaal Platteland*. Den Haag
- LNV, ministerie van (2007), *Nota Dierenwelzijn*. Den Haag
- LNV, ministerie van (2006), *Paard & Landschap*, Den Haag
- LNV, ministerie van (2007), *Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013*, Den Haag
- Maso, I. en Samling A. (1998), *Kwalitatief onderzoek praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom
- Pennarts, H. (2008), *Beginsel van behoorlijk bestuur*. Apeldoorn/ Antwerpen: Maklu-Uitgevers nv
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973), *implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press
- Provincie Drenthe (2006), *Investeringsbudget Landelijk Gebied: Bestuursvereenkomst 2007-2013, tussen het Rijk en de Provincie Drenthe*, Assen
- Provincie Drenthe (2007), *Provinciaal meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied*. Assen
- Sectorraad Paarden (2009), *Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening*. Tilburg
- Sectorraad Paarden (2009), *Welzijn in de sector paardenhouderij*. Tilburg
- Strauss, A. L. en Glaser, B.G. (1967), *The discovery of the grounded theory*. Hawthorne: Aldine de Gruyter
- Veeneklaas, F.R., Donders, J.L.M. en Salverda, I. E. (2006), *Verrommeling in Nederland*. Wageningen, Alterra: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
- Veeneklaas, F.R., Wielen, P. van der en Kistenkas, F.H. (2008), *Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeenten het op?* Wageningen: Alterra, rapport 1721

- Vogelzang, T. en Wielen, P. van der (2007), *Landschapsgericht Ontwikkelen, een studie naar behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit via het RO-instrumentarium en kansen en bedreigingen van de nieuwe Wro*. Wageningen: Lei Wageningen UR
- Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Voogd, H. en Roo, G. de (2007), *Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- VROM, ministerie van en LNV, ministerie van (2006), *Handreiking Kwaliteit Landschap*. Den Haag
- VROM, ministerie van (1993), *Het Beeldkwaliteitplan, instrument voor kwaliteitsbeeld*. Zoutermeer: Distributiecentrum VROM
- VROM, ministerie van (2004), *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag
- VROM, ministerie van (2006), *Uitvoeringsagenda Nota ruimte*. Den Haag

Websites:

- Bokt; paardenforum verschillende onderwerpen zoals paardenbak, schuilstal, landschappelijk inpassing, <http://www.bokt.nl/forums/viewtopic.php?f=13&t=728723>, <http://www.bokt.nl/forums/viewtopic.php?f=11&t=1257390>, <http://host-82-161-230-94.luxitude.net/forums/viewtopic.php?f=11&t=873882>, <http://www.bokt.nl/forums/viewtopic.php?f=13&t=957894> (laatst bezocht op 13 augustus 2010)
- Hekkelman Advocaten; Moet uw paardenbak ook afgebroken worden? <http://www.hekkelman.nl/userfiles/File/Microsoft%20Word%20-%202009%2007%2020%20Moet%20uw%20rijbak%20ook%20afgebroken%20worden.pdf> (laatste bezocht op 14 augustus 2010)
- Jongbloed online¹, Ab RS 18 februari 2000, nr 199901084, <http://www.jongbloedonline.nl/zoeken/public/uitspraak.php?uitspraakID=46476&ljn=AF0718> (laatst bezocht op 14 augustus 2010)
- Jongbloed online¹, uitspraak zaak nr. 200704803/1 en-/2, <http://www.jongbloedonline.nl/zoeken/public/uitspraak.php?uitspraakID=103985&ljn=BB2128> (laatst bezocht op 14 augustus 2010)
- Jure.nl, uitspraak zaak nr. H01.98.0114, <http://jure.nl/aa3610> (laatst bezocht op 10 augustus 2010)
- KNHS; Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie, <http://www.knhs.nl/> (laatst bezocht 10 augustus 2010)
- LNV loket; landschapsontwikkelingsplan 2010+, http://www.hetlnvloket.nl/portal/page?_pageid=122,3491799&_dad=portal&_schema=portal (laatst bezocht op 13 augustus 2010)
- LNV, ministerie van: Landschap ontwikkelen met Kwaliteit (KOL), <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/ols/intrtgro00.shtml> (laatst bezocht op 14 augustus 2010)
- Natuurbeheer.nu; WILG, http://www.natuurbeheer.nu/Wet-_en_regelgeving/Nederland/Wet_Inrichting_Landelijk_Gebied/ (laatst bezocht op 9 augustus 2010)
- Paarden in Drenthe, een gouden combinatie, <http://www.paardenindrenthe.nl/> (laatst bezocht op 13 augustus 2010)
- Paarden provincie Drenthe, <http://www.paardenprovincie.nl/> (laatst bezocht op 13 augustus 2010)
- Raad van State, uitspraak zaak nr. 200708305/1, http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=raad&verdict_id=30858&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitspraken&utm_medium=internet&utm_content=200708305/1&utm_term=raad (laatst bezocht op 14 augustus 2010)
- Ruimtelijke plannen, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/> (laatst bezocht op 28 juli 2010)
- SBNL; Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied, <http://www.sbnl.nl/> (laatst bezocht op 10 augustus 2010)
- Sectorraad Paarden, <http://www.sectorraadpaarden.nl/> (laatst bezocht op 10 augustus 2010)
- VROM.nl; kennisplein Mooi Nederland, <https://kennispleinmooinederland.vrom.nl/home> (laatst bezocht op 20 augustus 2010)

- VROM.nl¹; verrommeling, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31125> (laatst bezocht op 9 augustus 2010)
- VROM.nl²; 'Mooi Nederland', <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=32952> (laatst bezocht op 9 augustus 2010)
- VROM.nl³; Wro, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7008> (laatst bezocht op 10 augustus 2010)
- VROM.nl⁴; Wabo, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=36562> (laatst bezocht op 13 augustus 2010)

Bronnen Figuren:

- Voorpagina:
 - http://www.ngfotocommunity.net/?nav=search&subnav=results&page=sequences&sub_page=photo_view&photo_id=215201&sequence_id=6034&search=paard (bezocht op 21 augustus, 2010)
- Figuur 2.1: eigen ontwerp
- Figuur 2.2: eigen ontwerp
- Figuur 2.3: eigen ontwerp
- Figuur 3.1: eigen ontwerp
- Figuur 3.2: <http://nl.rolstal.pl/paarden/Stalboxen> (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 3.3: <http://fokkerij-binkie.ismijnpony.nl/myGuestbook.asp> (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 3.4: www.paardenbak.nl (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 3.5: http://www.staldetoren.nl/info_s_longeerbak.html (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 3.6: <http://dundijk.nl/index.php?option=frontpage&Itemid=22> (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 3.7: <http://paddockparadijs.blogspot.com/2009/06/joyce-schuilstal.html> (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 3.8: <http://jydskehest.punt.nl/> (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 3.9: <http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/article6162760.ece/Aanpak-verrommeling-paardenerf> (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 4.1: eigen bewerking op conceptual framework Van Dijk en Beunen (2009)
- Figuur 6.1: http://www.provincie.drenthe.nl/thema/bestuur-politiek/gemeenten_in_drenthe/ (bezocht op 14 augustus, 2010)
- Figuur 6.2: eigen ontwerp
- Figuur 7.1: eigen bewerking op http://www.provincie.drenthe.nl/thema/bestuur-politiek/gemeenten_in_drenthe/ (bezocht op 21 augustus, 2010)
- Figuur 7.2: eigen ontwerp
- Figuur 7.3: eigen foto's
- Figuur 7.4: eigen foto's

Bijlagen

Een voorbeeld hoe de paardenhouderij kan zijn opgenomen in de toelichting van een bestemmingsplan:

In het bestemmingsplan Buitengebied Dalen staat:

- 7b. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in lid 6 voor de aanleg van een paardenbak op de als “woning” aangeduide gronden, mits:
- de afstand tot het erf van de woning niet meer dan 30 m bedraagt;
 - de afstand tussen de paardenbak en een bestaande woning van derden ten minste 15 m bedraagt
 - de oppervlakte van de paardenbak niet meer dan 800 m² bedraagt;
 - een open omheining wordt toegepast met een maximale hoogte van 2 m;
 - de paardenbak niet is voorzien van bestrating of andere verharding;
 - de hoogte van de lichtmasten niet meer bedraagt dan 3,5 m;
 - een goede landschappelijke inpassing is gewaarborgd, ten behoeve waarvan burgemeester en wethouders bevoegd zijn nadere eisen te stellen aan de oppervlakte en verschijningsvorm en ter voorkoming van lichthinder
- 8a. Dat het verboden is zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning (aanlegvergunning) van burgemeester en wethouders de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:
1. elke bodembewerking dieper dan 30cm, waartoe worden gerekend het ophogen, afgraven, woelen, mengen, diepploegen, egaliseren en ontginnen van gronden, alsmede het vergraven, verruimen of dempen van sloten en andere watergangen en het aanleggen van drainage, voor zover de gronden op de toetsingskaart zijn aangeduid met “archeologisch waardevol” en “essen”.