



SCHERP IN BEELD?

Onderzoek naar het
VAB-beleid in de gemeente Bernheze

Inhoud

0. Bestuurlijke samenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Vooraf	4
3. Vraagstelling	5
4. Normenkader	5
5. Onderzoeksaanpak	6
6. Bevindingen	6
7. Conclusies	8
8. Aanbevelingen	10
9. Tot slot	11
Bijlage 1. Interviews	12
Bijlage 2. Overzicht geraadpleegde documenten	13

0. Bestuurlijke samenvatting

In de periode 2015/2016 is de gemeente Bernheze gestart met het voorbereiden van een gemeentelijk beleid om het vraagstuk van de vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing aan te pakken en waar mogelijk op te lossen. Dit zogeheten VAB-beleid was noodzakelijk geworden gezien het grote aantal verwachte vrijkomende locaties als gevolg van stoppende agrarische ondernemingen. In december 2017 is het kwalitatieve beleidskader daarvoor in de vorm van "*De beleidsnota aanpak VAB Bernheze*" door de gemeenteraad vastgesteld. Kort daarna is het paraplubestemmingsplan "*Vrijkomende Agrarische bebouwing Bernheze 2018*" alsmede de "*Beleidsregel van Gemeente Bernheze houdende regels omtrent staldering Bernheze*" (hierna: de stalderingsregels) vastgesteld. Als sluitstuk van de besluitvorming door de gemeenteraad is in december 2020 het bestemmingsplan "*Herziening Vrijkomende Agrarische Bebouwing Bernheze 2018*" vastgesteld.

De rekenkamercommissie heeft mede naar aanleiding van een consultatieronde onder de fracties in de gemeenteraad in 2019 besloten om een onderzoek in te stellen naar dit VAB-beleid met als kernvraag in hoeverre de gemeente een effectief en efficiënt beleid heeft vastgesteld en in hoeverre de beoogde doelen behaald worden. Het besluit om binnen twee jaar naar het vaststellen van het beleidskader als een onderzoek in te stellen is genomen gezien de ontwikkelingen in de totale agrarische sector waarbij sprake is van een voortschrijdende aanscherping van wet- en regelgeving in combinatie met een "veranderend bestuurlijk landschap" onder druk van enerzijds de natuurbeschermingsbewegingen en anderzijds de belangengroepen in de agrarische sector.

Het onderzoek heeft veel vertraging opgelopen sinds de start in september 2019. De belangrijkste oorzaak was het niet beschikbaar zijn van medewerkers bij de gemeente die voldoende kennis met betrekking tot de complexe VAB-problematiek hadden. Dit had als consequentie dat na de start in oktober 2019 het onderzoek een paar maal moest worden stilgelegd. Pas in het najaar van 2020 kon een herstart plaatsvinden.

De kern van het onderzoek gaat naast de *kwalitatieve* kant (hoe ziet het beleid er uit?) over de *kwantitatieve* aspecten (Over hoeveel locaties gaat het? Welke ontwikkelingen zijn er de komende jaren te verwachten? etc.). Het onderzoek richt zich niet op de milieuaspecten van de agrarische sector dan wel over de vermindering van het aantal dieren.

In het onderzoek komt naar voren dat het inhoudelijke beleid (de kwalitatieve kant) op zich goed in elkaar zit. Toen de gemeente startte met het VAB-beleid kon de gemeente tot één van de zogeheten koplopers in de regio gerekend worden. De beleidsdocumenten die uiteindelijk tot besluitvorming op raadsniveau hebben geleid gaven een goed beeld van de inhoudelijke doelen en het benodigde juridische instrumentarium om die doelen te bereiken. Meteen moet wel worden vastgesteld dat afgezien van enkele kwantitatieve gegevens op hoofdlijnen er geen zicht is verschaft over het totaal aantal locaties dat als gevolg van de diverse ontwikkelingen zou (kunnen) vrijkomen. Er zijn uiteraard besluiten genomen om de gemeentelijk organisatie in staat te stellen om het beleid uit te voeren maar ook hier ging het om hoofdlijnen zonder dat er een onderbouwd inzicht is gegeven in de benodigde capaciteit en de te verwachten prestaties.

Recentelijk is de raad wel geïnformeerd over enkele resultaten maar die hadden hoofdzakelijk betrekking op de (positieve) milieueffecten van de zogeheten warme sanering varkenshouderij en de afname van het staloppervlak als gevolg van die sanering. Maar er is geen inzicht in het aandeel van deze sanering in de totale problematiek van de vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing.

Zoals al aangegeven zijn in 2018 het paraplubestemmingsplan "*Vrijkomende Agrarische bebouwing Bernheze 2018*" alsmede de "*Beleidsregel van Gemeente Bernheze houdende regels omtrent staldering Bernheze*" vastgesteld. Er moest echter ook geconcludeerd worden dat de zogeheten stalderingsregels niet opgenomen waren in het juridisch kader van het bestemmingsplan. Dat heeft er

toe geleid dat eind 2020 een herziening van het bestemmingsplan is vastgesteld. Daarmee was het juridisch planologisch kader op orde en kon ook worden toegepast op de vrijkomende locaties n het kader van de warme sanering varkenshouderij. Daarnaast is er een aantal individuele situatie ook gebruik gemaakt van het nieuwe beleid. Het is echter niet mogelijk gebleken om concreet aan te geven in hoeveel situaties het beleid effectief is toegepast en in hoeveel situaties er geen gebruik gemaakt kon worden van het nieuwe beleid. De hoofdoorzaak is dat de verschillende planinitiatieven niet apart worden bijgehouden. Dat wil overigens niet zeggen dat het beleid niet tot goede oplossingen heeft geleid het is alleen niet inzichtelijk te maken welke effecten het beleid inde afgelopen periode gehad heeft. Daarbij komt dat de in 2017 toegezegde evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden. Het rekenkameronderzoek is geen vervanging van die evaluatie. Wel biedt het rekenkameronderzoek handvatten om in een later stadium de evaluatie alsnog uit te voeren.

Naast een aantal deelconclusies over beschikbare informatie en de wijze waarop de raad is geïnformeerd moet geconcludeerd worden dat de gemeente onvoldoende in control was in de periode 2017 – december 2020. Weliswaar zijn er geen signalen dat veel *initiatieven* inhoudelijk niet juist worden afgehandeld maar de gemeente heeft echter geen zicht op de concrete omvang van de problematiek in *kwantitatieve zin*. Dat betekent dat er niet kan worden vastgesteld in hoeverre het vastgestelde beleid inclusief de latere aanvullingen en verfijningen doelmatig en doeltreffend is.

De belangrijkste aanbevelingen van de rekenkamercommissie richten zich op het sterk verbeteren van de informatievoorziening in combinatie met extra aandacht van de raad voor komende complexe beleidstrajectn.

1. Inleiding

In 2015 is de gemeente Bernheze voortvarend van start gegaan met het ontwikkelen van een beleid voor de vrijkomende agrarische bebouwing/bestemming, de zogeheten VAB's. Daarmee had de gemeente op dat moment volgens onder meer de provincie en andere regiogemeenten een koppositie en werd er samengewerkt met de provincie en in de regio om antwoorden te vinden voor dit complexe vraagstuk. De zogeheten VAB-opgave speelde in de regio (Agri- and Food Capital). De portefeuillehouder uit Bernheze is vanwege de aanpak in die gemeente destijds bestuurlijk trekker geworden binnen de regio. In 2016 is uitvoerig overleg gevoerd met diverse belangengroepen en vertegenwoordigers en de gemeenteraad is opiniërend ook in die voorbereiding betrokken.

In december 2017 heeft de gemeenteraad van Bernheze *De beleidsnota aanpak VAB Bernheze* vastgesteld en besloten deze beleidsnota na 3 jaar te evalueren (bij invoering omgevingsplan). Ter effectivering van de besluit is op 18 april 2019 is door de gemeenteraad samen met het paraplubestemmingsplan Vrijkomende Agrarische bebouwing Bernheze 2018 (hierna: paraplubestemmingsplan VAB) de *"Beleidsregel van Gemeente Bernheze houdende regels omtrent staldering Bernheze"* (hierna: de stalderingsregels) vastgesteld. Omdat in voornoemd paraplubestemmingsplan de stalderingsregels¹ nog niet waren verankerd in juridisch-planologische regels een herstelbesluit voorbereid in de vorm van een ontwerp bestemmingsplan: *"Herziening Vrijkomende Agrarische Bebouwing Bernheze 2018"*. Dat bestemmingsplan is op 10 december 2020 vastgesteld.

Een VAB-beleid met bijbehorende maatregelen werd rond 2016 noodzakelijk geacht gezien het feit dat er vaak vragen bij de gemeente kwamen die niet binnen de op dat moment vigerende kaders pasten. En het vooruitzicht was dat in verband met strengere overheidsmaatregelen, schaalvergroting maar ook door agrariërs die om andere reden zouden besluiten hun bedrijf te beëindigen er een toename zou zijn van het aantal vrijkomende locaties inclusief de opstellen.

De rekenkamercommissie (RKC) heeft zich medio 2019 mede naar aanleiding van de jaarlijkse consultatieronde met de gemeenteraadsfracties de vraag gesteld in hoeverre het beleid daadwerkelijk effectief is en in hoeverre de gemeente in control is: is de problematiek en de uitvoering scherp in beeld?. Gezien de omvang van de problematiek was de aanname dat er al een redelijk aantal situaties geweest moest zijn waarin de beleidsregels met succes zijn toegepast. In 2020 kwam daar de vraag bij in hoeverre er al een (vorm van) evaluatie was ingepland. Dat leidt automatisch tot de vraag: is de raad scherp in beeld?

2. Vooraf

Het onderzoek is in september 2019 gestart. De eerste gesprekken in de ambtelijke organisatie hebben plaatsgevonden in oktober 2019. Toen bleek dat er geen vaste eigen medewerker op dat moment was die voldoende informatie kon verstrekken. Er is toen besloten te wachten tot het voorjaar van 2020. Maar ook toen waren er geen eigen medewerkers beschikbaar² om de RKC te woord te staan. Uiteindelijk is het onderzoek in september 2020 weer opgestart. Het bleef overigens een vraagstuk op zich om de gevraagde gegevens op tijd boven water te krijgen. Inmiddels zijn de twee medewerkers met wie in het najaar van 2020 gesprekken zijn gevoerd uit dienst. Er is een vervanger aangewezen maar die heeft (nog) geen ervaring in de gemeente Bernheze.

De consequentie van deze personele situatie is dat er mogelijk zaken onbelicht zijn gebleven. Zo zijn er weinig medewerkers die vanaf het begin van het traject in 2015/2016 betrokken zijn geweest. Het resultaat daarvan is dat wellicht bij het ophalen van de noodzakelijke documenten enkele

¹ *stalderen*: eenvoudige definitie is bijvoorbeeld: boerenbedrijven slopen bij een kwetsbaar gebied en ze elders op te bouwen waar ze minder impact op hun omgeving hebben. Er komt geen meter stal bij. *Stalderen* is een versmelting van *stal* en *saldere*.

² Vacatures, ziekmeldingen

documenten over het hoofd zijn gezien. De RKC is echter van mening dat er op dit moment voldoende informatie voorhanden is en dat het onderzoek wel afgerond moet worden en dat de raad kennis dient te nemen van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

3. Vraagstelling

De Kernvraag in dit onderzoek is in hoeverre de gemeente in control is als het gaat over het door de raad vastgestelde beleid. Daarbij hoort dan ook de vraag in hoeverre dat beleid succesvol is en welke inzet van de kant van de gemeente is daarbij aan de orde (zowel in menskracht als in middelen). En ook de vraag wanneer en op welke wijze de raad is geïnformeerd is van wezenlijk belang. Deze laatste vraag is relevant omdat bij vaststelling van het beleid in december 2017 tevens besloten is om het beleid na 3 jaar te evalueren bij invoering van het omgevingsplan.

4. Normenkader

Vertrekpunt om tot het normenkader te komen is onderstaand schema:

Kernelement	Niveau	Norm
1. Sturing: Beleidskaders	Raad	Hier gaat het onder meer over het concreet formuleren wat met het nieuwe beleid beoogd wordt, welke resultaten gedacht worden te behalen en welke inspanningen er nodig zijn om die resultaten daadwerkelijk te realiseren. Hier hoort ook bij het benoemen van de invloedsfeer van de gemeente in het totale beleidsveld en het benoemen van de succes- en faalfactoren.
2. Beheersing: Uitvoering en realisatie	College en ambtelijke organisatie	Hier gaat het onder meer over de concrete acties die door de uitvoeringsorganisatie zijn ondernomen en de effecten van die acties.
3. Toezicht en verantwoording: Door raad op college.	Raad en college	In dit onderdeel gaat het onder meer over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt m.b.t. de voortgang van het in gang gezette beleid en het geven van inzicht in de inspanningen die dat gekost heeft.

De belangrijkste norm is: de gemeente is in control³ middels het vaststellen van het VAB-beleid en de bijbehorende maatregelen en de gemeenteraad is en wordt op de juiste manier betrokken en geïnformeerd.

De volgende subnormen in het normenkader zijn daarbij aan de orde:

1. Er was bij vaststelling van het beleid voldoende inzicht op raadsniveau in:
 - 1.1. *De omvang van de problematiek (aantallen VAB's tot en met december 2017) waar een oplossing voor gevonden diende te worden en de rol die de gemeente daarbij kan spelen;*
 - 1.2. *Verwachte aantallen VAB's tot en met 2021 (i.v.m. het raadsbesluit dat aangeeft na 3 jaar te evalueren) en de onderverdeling naar de 3 sporen in het nieuwe beleid;*
 - 1.3. *Financiële consequenties van het nieuwe beleid;*
 - 1.4. *De wijze waarop de financiële consequenties in de begroting c.q. meerjarenraming verwerkt zijn;*
 - 1.5. *Benodigde inzet om het nieuwe beleid uit te dragen en te effectueren.*
2. De raad heeft heldere kaders meegegeven aan het college om het beleid uit te kunnen voeren. Die kaders gingen onder meer over:
 - 2.1. *De situaties waarbij het college volledig bevoegd was om zonder terugkoppeling naar de raad uitvoering te geven aan het raadsbesluit;*

³ Onder "in control" wordt verstaan; tijdig en volledig (ook kwantitatief) op de hoogte zijn van de problematiek, een goede set van concrete maatregelen vastgesteld te hebben, voldoende middelen (euro's én menskracht) ter beschikking hebben om de maatregelen uit te voeren.

- 2.2. *De situaties waarbij een bespreking tenminste in de commissie RZ (en afhankelijk van de complexiteit ook in de raad) noodzakelijk is;*
- 2.3. *Er is voldoende menskracht beschikbaar om alle zich aandienende gevallen adequaat te begeleiden naar de juiste oplossing;*
- 2.4. *Er is op de juiste wijze uitvoering gegeven aan het verstrekken van informatie over het nieuwe beleid aan de doelgroep.*
3. Er zijn duidelijke afspraken over:
 - 3.1. *De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang zowel naar inhoud, financiën als de vergelijking met de aantallen VAB's waar een oplossing voor gevonden moet worden (oude en nieuwe situaties).*

5. Onderzoeksaanpak

Er is gekozen voor een eenvoudige aanpak bestaande uit documentanalyse en interviews. Er zijn in totaal 4 interviews afgenomen. De geïnterviewden hebben voorafgaand aan het interview de noodzakelijke documentatie gekregen waaronder een interviewleidraad. Er zijn beknopte aantekeningen van deze interviews gemaakt en de geïnterviewden hebben, al dan niet na het aangeven van mogelijke aanpassingen, ingestemd met die aantekeningen. De aantekeningen zelf maken geen onderdeel uit van de onderzoeksrapportage. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen en in bijlage 2 van de documenten die bekeken zijn.

Het onderzoek is gestart in het najaar van 2019. Er zijn toe gesprekken gevoerd met ambtelijke vertegenwoordigers. Dat geldt ook voor de herstart in het najaar van 2020. Die gesprekken hadden tot doel om de vraagstelling scherp te krijgen en een inzicht te krijgen in de relevante documenten. De resultaten van die gesprekken zijn tevens verwerkt in het hoofdstuk Bevindingen.

6. Bevindingen

Alhoewel er geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de inhoud van het vastgestelde beleid kan aangegeven worden dat het beleid op zich goed is volgens inhoudelijk deskundigen⁴. Er is sprake van een driedelige aanpak:

1. Er wordt een sloopbonusregeling⁵ opgezet om sloop te stimuleren;
 2. Er komen ruimere herbestemmingsmogelijkheden;
 3. Het toepassen van tijdelijke vergunningen om uiteindelijk sloop te financieren wordt mogelijk.
- Als gekeken wordt naar individuele locaties dan kan er sprake zijn van maatwerk met versnelde procedures waarbij de ondernemer centraal staat. De gemeente stelt zich faciliterend op en er is aandacht voor begeleiding richting sloop. De beleidsnotitie zoals aan de raad op 14 december 2017 aangeboden is met name *kwalitatief* van aard. Er zijn geen kwantitatieve gegevens opgenomen en dus ook niet aan de raad voorgelegd.

Er worden voldoende instrumenten aangeboden (bijvoorbeeld VABImpuls), de inzet is op overleg zowel met vertegenwoordigers/belangengroepen (Tafel van Bernheze) als met de individuele ondernemers⁶. En de gemeente gaat een paraplubestemmingsplan maken om het vastgestelde beleid juridisch te verankeren.

⁴ Het adviesbureau PouderoyenTonnaer is een expert op het gebied van agrarische vraagstukken en is onder meer adviseur van de Provincie Noord-Brabant bij divers vraagstukken. Het bureau adviseert verschillende gemeenten waaronder de gemeente Oss.

⁵ sloopbonusregeling die onder voorwaarden mogelijkheden biedt om tot maximaal circa 500 m² aan bijbehorende bouwwerken terug te bouwen bij afbraak van een grotere hoeveelheid (minimaal 1000 m²) aan overtollige (agrarische) gebouwen op VAB-locaties. Er is *geén financiële* tegemoetkoming vanuit de gemeente bij sloop.

⁶ De afgelopen jaren is met 120 à 130 bedrijven / ondernemers gesproken. In het kader van de sanering varkenshouderij in de afgelopen periode meer dan 20 ondernemers gesproken

In periode rond 2015 was Bernheze één van de koplopers onder gemeenten met betrekking tot de aanpak VAB-beleid in de regio. Er was duidelijk afstemming met de provincie over het provinciaal programma Leegstand. Bernheze is inmiddels vanwege diverse oorzaken (waaronder de personele problematiek) geen koploper meer.

Bij de eerste gesprekken georganiseerd door de RKC in 2019, en dat zette zich voort in de gesprekken in het najaar van 2020, komt naar voren dat er geen duidelijk *kwantitatief* inzicht is in de concrete omvang van de problematiek. Bij het formuleren van het beleid is onder meer gebruik gemaakt van een onderzoek van de HAS⁷. Deze rapportage is in belangrijk mate *kwalitatief* van aard. Daarbij komt dat de gegevens met name betrekking hebben op bijvoorbeeld het totaal aantal bedrijven tot en met 2016 maar dat er geen onderscheid wordt gemaakt naar (potentiële) stoppers. Zo is er geen inzicht in de motieven van de mogelijke stoppers⁸. Genoemde rapportage bevat ook geen vooruitblik in *kwantitatieve* zin. Wel zijn de toen voorziene ontwikkelingen *kwalitatief* geschetst.

Ook in de interviews komt naar voren dat er geen gedetailleerd zicht is op de omvang van de problematiek alsmede het aantal situaties waarin het vastgestelde beleid met succes is toegepast. Er is weliswaar wel behoefte aan dat inzicht maar bij het registreren van individuele aanvragen en het afhandelen daarvan wordt niet vastgelegd welk onderdeel van het VAB-beleid is toegepast. Recent zijn er wel wat meer concrete gegevens maar de aantallen locaties waar het VAB-beleid concreet op van toepassing is/kan zijn vallen (erg) bescheiden uit⁹. Overigens kan de huidige situatie met de stikstofproblematiek én Corona ook aanleiding zijn voor ondernemers om even geen actie te ondernemen. Dat zou de lage aantallen op dit oment kunnen verklaren.

Op 18 april 2019 wordt het '*Parapluplan Vrijkomende Agrarische Bebouwing Bernheze 2018*' door de gemeenteraad vastgesteld. Dit bestemmingsplan beoogt de juridisch-planologische vertaling te zijn van het VAB-beleid. Op 10 december 2020 heeft de gemeenteraad het *Bestemmingsplan Herziening vrijkomende agrarische bebouwing Bernheze 2018* vastgesteld. Dit zogeheten herstelbesluit was noodzakelijk omdat in 2018 er verondersteld werd dat de stalderingsregels die onderdeel uitmaakte van het VAB-beleid uit 2017 ook verwerkt waren in het eerste paraplubestemmingsplan VAB. Dat bleek echter niet zo te zijn. De toelichting bij zowel het Parapluplan als het Herstelbesluit zijn in hoofdzaak *kwalitatief* van aard. Er zijn geen *kwantitatieve* gegevens opgenomen omtrent de omvang van de problematiek, de reeds behaalde resultaten en de verwachtingen voor de komende tijd.

In financiële zin heeft de gemeente enkel rekening gehouden met de personele lasten. Het volgende beeld ontstaat:

- In de programmabegroting 2019 zijn de volgende bedragen opgenomen voor de transitie landbouw: € 134.000 (2019), € 134.000 (2020), € 134.000 (2021). De omschrijving is *Begeleiding van stoppers en inzet op VTH-taken. Intensivering van samenwerking*. Het gaat om 2 fte.
- In de programmabegroting 2020 zijn de volgende bedragen opgenomen voor de transitie landbouw: € 140.000 (2020), € 140.000 (2021). Voor 2020 is de omschrijving *transitie buitengebied* en voor later wordt gesproken over *transitie buitengebied/omgevingswet*. Het gaat om 2 fte.
- In de programmabegroting 2021 zijn de volgende bedragen opgenomen voor de transitie landbouw: € 140.000 (2021), € 140.000 (2022), € 140.000 (2023). Voor 2021 is de omschrijving *transitie buitengebied/omgevingswet*. Het gaat om 2 fte.

Het is echter niet te achterhalen welk deel van deze beoogde inzet concreet bedoeld is voor de uitvoering van het VAB-beleid. In de interviews is dit ook niet nader geduid. Opvallend is dat de

⁷ *Hét beeld van het ondernemerslandschap van Bernheze*. Marktverkenning en -analyse van de agrofoodketen van Bernheze Rapportage HAS 's Hertogenbosch, gepubliceerd 29-06-2016.

⁸ Motieven kunnen bijvoorbeeld zijn: geen opvolgers, onvoldoende (financiële) mogelijkheden om aan de nieuwe eisen te voldoen, gebrek aan toekomstperspectief, onvoldoende vertrouwen etc..

⁹ Er is eind 2020 sprake van 4 lopende aanvragen en 12 deelnemers sanering varkenshouderij waarbij het VAB-beleid van toepassing kan zijn.

inhoudelijke omschrijving van de inzet verandert in de loop der tijd van 2018 naar 2021. Daarnaast geldt dat er geen tijd wordt geschreven¹⁰ door de medewerkers van de gemeente dus het is op rekeningbasis ook niet te achterhalen welke inzet dan daadwerkelijk aan het VAB-beleid is toe te rekenen. Wel is bij navraag gebleken dat er nooit 2 volledige fte zijn aangenomen maar dat er ook met tijdelijke externe ondersteuning is gewerkt. Er is geen informatie in hoeverre die inhuur samen met de eigen medewerkers gelijk staat aan de genoemde 2fte.

In enkel interviews komt naar voren dat de procesgang bij de gemeente niet zo verloopt als gewenst. Daarbij wordt aangetekend dat de huidige personele situatie bij de gemeente daar het meest debet aan is. Het beleid en het instrumentarium voldoen. Wel wordt de vraag gesteld in hoeverre het houden van individuele keukentafelgesprekken met ondernemers nuttig is als die ondernemers geen ruimte hebben om te investeren.

Uit de beschikbare documenten kan worden afgeleid dat er weinig stukken naar de raad zijn gegaan om de raad in de gelegenheid te stellen de uitvoering van het beleid te volgen (controlerende rol). Uiteraard zijn het beleid (2017), het paraplubestemmingsplan (2019) en de herziening van dat paraplubestemmingsplan (2020) met alle noodzakelijke bijlagen aan de raad aangeboden. De inhoudelijke stukken zijn in hoofdzaak weer *kwantitatief* van aard en geven in procedurele zin veel informatie.

Er zijn veel Nti's aan de raad aangeboden maar die gaan in hoofdzaak over concrete individuele situaties. In die Nti's wordt veelal geen beeld geschetst hoe de onderhavige individuele situatie zich verhoudt tot het totale beleid. Er zijn geen Nti's die complete overzichten bevatten van de agrarische bedrijven onderverdeeld naar dieren (*rundvee, geiten, varkens, kippen*) of naar situatie (*gaat door, overweegt te stoppen, moet stoppen in verband met (nieuwe) regelgeving etc.*). Er kan ook geen beeld gevormd worden naar de kansen die het buitengebied van Bernheze biedt gezien de (grote) afstanden tot kwetsbare gebieden (waaronder bijvoorbeeld de Natura2000 gebieden).

7. Conclusies

In hoofdstuk 4 is het normenkader opgenomen. De normen en subnormen zijn als stellingen geponeerd waaraan in de optiek van de rekenkamercommissie voldaan dient te worden. Uitgaande van dat normenkader kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

1. Er was bij vaststelling van het beleid voldoende inzicht op raadsniveau in:

- 1.1. *De omvang van de problematiek (aantallen VAB's tot en met december 2017) waar een oplossing voor gevonden diende te worden en de rol die de gemeente daarbij kan spelen:* Bij de vaststelling van het beleid was er geen concreet inzicht in de omvang van de problematiek in kwantitatieve zin. Er waren wel totalen over de hele bedrijfstak en per branche maar er was geen *kwantitatief* inzicht in onderverdelingen naar bijvoorbeeld stoppers. Wel was voldoende duidelijk dat de gemeente met name dient te faciliteren maar er was geen onderbouwing wat dit dan voor de gemeente betekende in financiële zin (onder meer de extra personele lasten). Rijksregelingen zouden de stoppers in financiële zin ondersteunen.
- 1.2. *Verwachte aantallen VAB's tot en met 2021 (i.v.m. het raadsbesluit dat aangeeft na 3 jaar te evalueren) en de onderverdeling naar de 3 sporen in het nieuwe beleid:* In aansluiting op de vorige conclusie geldt dat er ook geen inzicht werd gegeven in de (komende) werkvoorraad (aantallen bedrijven/locaties, vereiste (ondersteunende/faciliterende) actie(s) per bedrijf/locatie, termijnen waarbinnen die acties ondernomen moeten worden etc.). In de verschillende raadsstukken en Nti's na 17 december 2017 wordt ook geen duidelijkheid gegeven over de kwantitatieve omvang van de problematiek. Er heeft tot op heden geen evaluatie plaatsgevonden van het vastgestelde beleid. Wel is komen vast te staan dat de oorspronkelijke vertaling van het beleid in het bestemmingsplan in 2018 ontoereikend was. Om die reden is in het najaar van 2020 een zogeheten herstelbesluit genomen.

¹⁰ Tijd wordt wel bijgehouden indien de uren kunnen worden doorberekend aan bouwgrondexploitatie.

- 1.3. *Financiële consequenties van het nieuwe beleid:* In het raadsvoorstel noch in het raadsbesluit in 2017 wordt iets gezegd over financiële consequenties. Deels is dat terecht omdat de ondernemer zelf aan zet is om al dan niet samen met externe subsidieregelingen waar de gemeente geen rol in heeft oplossingen te genereren. Maar de financiële consequenties van de extra menskracht om de faciliterende rol conform de doelstellingen zijn in december 2017 niet in beeld gebracht. IN latere jaren gaat het om totalen zonder dat er een duidelijk specificatie is naar onderdelen waaronder de extra inzet enkel voor het VAB-beleid
- 1.4. *De wijze waarop de financiële consequenties in de begroting c.q. meerjarenraming verwerkt zijn:* Er waren geen financiële consequenties in 2017 aangegeven. Derhalve is op dat moment niets verwerkt in de begroting 2018 en de meerjarenraming 2018-2021. Dit vindt pas plaats in latere jaren.
- 1.5. *Benodigde inzet om het nieuwe beleid uit te dragen en te effectueren.* Met ingang van 2019 is extra menskracht gevraagd en door de raad goedgekeurd. Maar het is zoals al hiervoor aangegeven niet te achterhalen met ingang van welke datum welk deel van die extra menskracht effectief op het VAB-beleid is ingezet (en welke resultaten dat heeft opgeleverd). Uit de verkregen informatie kan enkele worden afgeleid dat *een deel van de extra informatie* voor de effectuering van het VAB-beleid is. Een ander deel is onder meer ingezet voor reguliere vergunningverlening en wegwerken achterstanden en de voorbereiding voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
2. De raad heeft heldere kaders meegegeven aan het college om het beleid uit te kunnen voeren. Die kaders gaan onder meer over:
 - 2.1. *De situaties waarbij het college volledig bevoegd was om zonder terugkoppeling naar de raad uitvoering te geven aan het raadsbesluit:* Er zijn hierover geen aparte (aanvullende) afspraken gemaakt. De normale werkwijzen worden gevolgd en dat betekent dat initiatiefvoorstellen van agrariërs die leiden tot een wijziging van het bestemmingsplan langs de reguliere procedures worden afgehandeld.. In Nti's en in raadsvoorstellen worden deze algemene afspraken altijd kort geduid.
 - 2.2. *De situaties waarbij een bespreking tenminste in de commissie RZ (en afhankelijk van de complexiteit ook in de raad) noodzakelijk is.* Er zijn geen aparte afspraken over gemaakt. De normale werkwijzen worden gevolgd. Zie ook bij norm 2.1..
 - 2.3. *Er is voldoende menskracht beschikbaar om alle zich aandienende gevallen adequaat te begeleiden naar de juiste oplossing:* bij norm 1.4. en 1.5. is al aangegeven dat het niet helder is in hoeverre er voldoende menskracht beschikbaar is op basis van de genomen besluiten¹¹.
 - 2.4. *Er is op de juiste wijze uitvoering gegeven aan het verstrekken van informatie over het nieuwe beleid aan de doelgroep:* Middels diverse overleggen met individuele ondernemers en met vertegenwoordigers/belangengroepen (onder meer in de Tafel van Bernheze) is breed overleg gevoerd. En er zijn veel (vertrouwelijke) keukentafelgesprekken gevoerd. Er kan echter niet worden vastgesteld hoeveel gesprekken er hebben plaatsgevonden, welke inzet dit gevraagd heeft en wat het effect op het uitvoeren van het VAB-beleid is geweest.
3. Er zijn duidelijke afspraken over:
 - 3.1. *De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang zowel naar inhoud, financiën als de vergelijking met de aantallen VAB's waar een oplossing voor gevonden moet worden (oude en nieuwe situaties):* Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt. De conclusie is dat de bestaande procedures zijn gevolgd. Opgemerkt wordt dat nergens in de stukken naar voren komt dat de raad specifiek om bepaalde *kwantitatieve* informatie vraagt. Wel wordt er bij behandeling van individuele situaties (bestemmingsplanwijzigingen, geagendeerde Nti's) van tijd tot tijd door (individuele) raadsleden aangegeven zij dat de aanpak

¹¹ Het is zonder meer denkbaar dat de huidige personele situatie (eind 2020/begin 2021) ook zijn doorwerking heeft in de uitvoering van het VAB-beleid. De aankondiging medio januari 2021 dat er geen principeverzoeken gedurende een zeker periode niet in behandeling genomen kunnen worden is op zich duidelijk genoeg.

van het VAB-beleid niet goed kunnen volgen dan wel dat zij vinden dat het sneller en inzichtelijker moet. Uit de beschikbare stukken en de interviews blijkt niet dat de raad concreet om overzichten en relevante informatie heeft gevraagd.

Uitgaande van de beantwoording van de subvragen en de conclusies die daar geformuleerd zijn kan de hoofdconclusie zijn dat de gemeente onvoldoende in control was in de periode 2017 – december 2020. Weliswaar zijn er geen signalen dat er veel *initiatieven* inhoudelijk niet juist worden afgehandeld maar de gemeente heeft echter geen zicht op de concrete omvang van de problematiek in *kwantitatieve zin*. Dat betekent dat er niet kan worden vastgesteld in hoeverre het vastgestelde beleid inclusief de latere aanvullingen en verfijningen doelmatig en doeltreffend is.

Ook kan de conclusie getrokken worden dat de raad onvoldoende in beeld is om haar controlerende rol goed in te vullen. Gebruikelijk is dat de raad voorstellen van het college verwacht waar dan eerst beeldvorming, daarna oordeelsvorming en vervolgens besluitvorming over plaatsvindt. De conclusie is dat deze normale cyclus als het over het VAB-beleid gaat op de verschillende momenten onvoldoende uit de verf is gekomen. De rekenkamercommissie stelt daarbij vast dat de raad naar aanleiding van de aangeboden Nti's en raadsvoorstellen (bijvoorbeeld voor het herstelbesluit in december 2020) zelf niet in actie is gekomen om verduidelijking en nadere onderbouwing te vragen.

8. Aanbevelingen

Het huidige VAB-beleid staat inhoudelijk (kwalitatief) voldoende in de steigers en het juridisch instrumentarium waar de gemeente voor verantwoordelijk is, is met het nemen van het herstelbesluit in december 2020 voldoende.

Ten aanzien van het verdere vervolg voor het VAB-beleid is de belangrijkste aanbeveling: draag zorg voor voldoende (aanvullende¹²) kwantitatieve gegevens teneinde adequaat te kunnen vaststellen in hoeverre het beleid ook daadwerkelijk de beoogde vruchten afwerpt¹³.

Vervolgens: formuleer op basis van de (aanvullende) gegevens duidelijke doelen voor de komende periode en stem hier de benodigde capaciteit van de ambtelijke organisatie op af waarbij het voor de hand ligt om zowel kwalitatief als kwantitatief over deze doelen in de commissie Ruimtelijke Zaken met het college van gedachten te wisselen en te toetsen in hoeverre genoemde doelen daadwerkelijk gehaald (gaan) worden.

In hoofdstuk 4 is als fundament voor het normenkader onderstaand schema gehanteerd:

Kernelement	Niveau	Norm
1. <i>Sturing:</i> Beleidskaders	Raad	Hier gaat het onder meer over het concreet formuleren wat met het nieuwe beleid beoogd wordt, welke resultaten gedacht worden te behalen en welke inspanningen er nodig zijn om die resultaten daadwerkelijk te realiseren. Hier hoort ook bij het benoemen van de invloedsfeer van de gemeente in het totale beleidsveld en het benoemen van de succes- en faalfactoren.

¹² Op dit moment is een deel van het huidige gegevensbestand ook opgenomen op een zogeheten GIS-kaart. Dit bestand is een goede basis om verder uit te bouwen.

¹³ Er zijn op provinciaal niveau voldoende gegevens beschikbaar die bruikbaar zijn om de kwantitatieve kant van het VAB-beleid in Bernheze te onderbouwen. Zo is in juli 2020 het rapport *Effecten voorgenomen wijziging stalleisen op neerslag en uitstoot van stikstof uit de veehouderij* gepubliceerd. Eén van de effecten is het stoppen van agrarische ondernemingen en dus vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing

Kernelement	Niveau	Norm
2. Beheersing: Uitvoering en realisatie	College en ambtelijke organisatie	Hier gaat het onder meer over de concrete acties die door de uitvoeringsorganisatie zijn ondernomen en de effecten van die acties.
3. Toezicht en verantwoording: Door raad op college.	Raad en college	In dit onderdeel gaat het onder meer over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt m.b.t. de voortgang van het in gang gezette beleid en het geven van inzicht in de inspanningen die dat gekost heeft.

De aanbeveling van de rekenkamercommissie in zijn algemeenheid is dat bij het voorbereiden en vaststellen van belangrijke beleidsbesluiten aan de hand van dit schema wordt beoordeeld of de te nemen besluiten voldoende zijn voor de noodzakelijke sturing (kaderstellende rol), beheersing en toezicht en verantwoording (controlerende rol).

9. Tot slot

Het onderzoek naar het VAB-beleid heeft veel langer geduurd dan bij aanvang beoogd. Dit doet in de ogen van de rekenkamercommissie niet af aan het belang van de conclusies en het beperkt aantal aanbevelingen. Immers de ontwikkelingen in de agrarische sector en de effecten van huidige én toekomstige beleidslijn op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau maken dat het VAB-beleid nog een aantal jaren actueel is.

Bijlage 1. Interviews

Geïnterviewde personen

- De heer Coen Oomens, beleidsmedewerker provincie Noord-Brabant
- De heren Arnold Kooij en Joost Moelker, medewerkers gemeente Bernheze
- De heren Stef van de Hurk en Laurens van Boxtel, ZLTO afdeling Bernheze
- De heer Peter van Boekel, wethouder gemeente Bernheze

De interviews zijn afgenomen door de heren Henk Ullenbroeck, Senior adviseur PouderoyenTonnaer en Nico op de Laak, lid rekenkamercommissie Bernheze

De interviews vonden plaats in december 2020.

Gesprekken eind 2019:

- Pieter Ossenblok: uitvraag naar documenten en met name (statistische) gegevens omtrent de VAB-situatie in de gemeente Bernheze
- Wethouder van Boekel: introductiegesprek van het onderzoek

Gesprekken najaar 2020:

- Arnold Kooij: herhaling van de vragen uit 2019. Tevens vraag naar recente ontwikkelingen
- Joost Moelker: nadere informatie over het zogeheten herstelbesluit, herhaling vraag naar (statische) gegevens en gekwantificeerde resultaten VAB-beleid

Gesprekken begin 2021:

- Niels Joosten: aanvullende vragen ter verduidelijking

NB: inmiddels zijn Arnold Kooij en Joost Moelker niet meer werkzaam bij de gemeente Bernheze. De contacten in verband met het rekenkameronderzoek zijn overgenomen door de heer Niels Joosten.

Bijlage 2. Overzicht geraadpleegde documenten

De bestandsnamen zijn niet altijd de formele benaming van het document.

Voor een deel van de documenten is een datum aan het begin van de bestandsnaam toegevoegd om de opeenvolging van die documenten en het onderscheid in de jaren goed te laten zien.

Documenten opgevraagd voorjaar 2020

- 2014 00 00 bestuursprogramma-Bernheze-2014-2018
- 2014 10 08 Bijlage bij antwoorden VAB-beleid NUMR0.1721
- 2016 03 00 Rapport Alterra
- 2016 04 26 Nti Ontwikkelen VAB beleid
- 2016 05 26 Notitie ter informatie VAB beleid van 15 maart 2016
- 2016 06 29 Antwoorden op technische vragen Progr Bernheze over VAB-beleid
- 2016 06 29 Bijlage 4 Verslag VAB-beleid
- 2016 06 29 Discussienotitie erftransformaties (VAB's) in Bernheze
- 2016 06 29 Opiniërende bespreking Ontwikkelen VAB beleid
- 2016 06 29 Richtinggevende vragen
- 2017 09 13 Besluitenlijst commissie RZ op 13 september 2017
- 2017 09 13 menukaart aanpak VAB Bernheze
- 2017 09 13 Opiniërende bespreking Aanpak Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) Bernheze
- 2017 09 13 RZ procesaanpak aanpak VAB Bernheze
- 2017 09 13 verslag opiniërende bespreking commissie op 13 sept
- 2017 11 29 procesaanpak aanpak VAB Bernheze
- 2017 12 14 Beleidsnotitie aanpak VAB Bernheze
- 2017 12 14 Raad Aanpak VAB Bernheze
- 2017 12 14 Raad Beleidsnotitie aanpak VAB Bernheze
- 2017 12 14 Raad concept procesaanpak VAB Bernheze
- 2017 12 14 Raad Raadsbesluit Aanpak VAB Bernhez
- 2017 12 14 Raadsbesluit 945758 - Raadsbesluit Aanpak VAB Bernheze. - Brondocument
- 2018 01 17 RZ Bijlage 5 Antwoord op vragen leges aanvragen VAB
- 2018 03 00 bestemmingsplan VAB regels
- 2018 11 28 Bijlage 2 Verslag bespreking ontwerp bestemmingsplan VAB
- 2018 11 28 RZ Agendapunt 13 VAB - Bijlage Stalderingsregels
- 2018 11 29 Bijlage 5 Antwoord op vragen leges aanvragen VAB
- 2018 12 03 bestemmingsplan VAB toelichting
- 2019 02 00 bestemmingsplan VAB nota van zienswijzen
- 2019 04 03 RZ beleidsregel staldering Bernheze
- 2019 04 18 Raadsbesluit Vaststellen parapluplan VAB Bernheze
- 2019 04 18 Vaststellen parapluplan VAB Bernheze
- 2020 06 22 RKC Verkenning onderzoek VAB
- 2020 06 23 RKC Bernheze tussenrapport onderzoek VAB DEF
- 2020 05 00 Kadernota 2021-2024 gemeente Bernheze

Documenten in verband met het herstelbesluit najaar 2020 (alfabetisch)

- Aanvraagformulier
- Administratie staldering
- Reactie op zienswijze ontwerp bestemmingsplan Herziening Vrijkomende Agrarische Bebouwing Bernheze 2018
- Collegebesluit ontwerp BP
- Collegevoorstel vaststelling BP
- Concept raadsbesluit

- Nota zienswijzen (nog vast te stellen)
- NTI aan de raad over collegevoorstel
- Ontwerp BP Herziening Vrijkomende Agrarische Bebouwing Bernheze 2018 concept 30 juli
- Publicatie Ontwerp BP Herziening Agrarische Bebouwing Bernheze 2018 - 20 augustus 2020
- Raadsvoorstel vaststellen BP
- Stalderingsregels gemeente
- Vast te stellen BP Herziening Vrijkomende Agrarische Bebouwing Bernheze 2018
- Verklaring van sloper-herbestemmer en uitbreider
- Voorbeeld administratie provincie
- Zienswijze provincie

Documenten opgehaald eind 2020 voor aanvullende informatie

- Programmabegroting 2018
- Programmabegroting 2019
- Programmabegroting 2020
- Programmabegroting 2021
- Bernheze: Analyse BVB maart 2020 veehouderijen id emissie-eisen rijk en provincie
- Opinienota VAB 10-9-2020 gemeente Oss
- BOMMELERWAARD Beleidskader Hergebruik Vrijgekomen Agrarische Bedrijfsbebouwing in het Buitengebied