

Samen naar een vitaal buitengebied

Mogelijkheden voor vrijkomende
agrarische bebouwing



Samen naar een vitaal buitengebied

Mogelijkheden voor vrijkomende agrarische bebouwing

INHOUD

Voorwoord	6
Begrippenlijst	8
1. Aanleiding	9
2. Betrokken partijen	11
2.1. De eigenaar	11
2.2. De (potentiële) koper	14
2.3. De agrarisch en landelijk vastgoeddeskundige	14
2.4. De financier	14
2.5. De provincie	14
2.6. De gemeente	14
2.7. De omgeving	15
3. Proces	15
3.1. Bewustzijn	15
4. Nationale wet- en regelgeving	17
4.1. Wet ruimtelijke ordening	17
4.2. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	18
4.3. Besluit omgevingsrecht	18
4.4. Wet plattelandswoningen	18
4.5. Omgevingswet	18
4.6. Asbestsanering	19
5. Provinciaal beleid	19
5.1. Groningen	19
5.2. Friesland	20
5.3. Drenthe	20
5.4. Noord-Holland	20
5.5. Flevoland	20
5.6. Overijssel	21

5.7. elderland	21	7. Rechtspraak	31
5.8. Utrecht	21	7.1. Stopper mag onder voorwaarden in (voormalige) bedrijfswoning blijven wonen	32
5.9. Zuid-Holland	22	7.2. Verbrede toepassing plattelandswoning	32
5.10. Zeeland	22	7.3. VAB-locatie laten meeliften met het bestemmingsplan	32
5.11. Noord-Brabant	22	7.4. Tussenconclusie rechtspraak	33
5.12. Limburg	22	8. Financieel	33
5.13. Tussenconclusie provinciaal beleid	23	8.1. Fictief rekenmodel	33
6. Gemeentelijk beleid	23	8.2. Regionaal fonds	35
6.1. Dalfsen	26	8.3. Fiscaal	35
6.1.1. Verzamelplan	26	9. Aanbevelingen	35
6.1.2. Rood voor Rood	26	9.1. Handhaving	38
6.1.3. Functieverandering	26	9.2. Flexibel beleidskader	39
6.1.4. Tussenconclusie Dalfsen	26	9.3. Landelijk niveau	39
6.2. Barneveld	26	9.3.1. "Meeliften" met het bestemmingsplan	39
6.2.1. Ruimte voor Ruimte	26	9.3.2. De kruimelvergunning	40
6.2.2. Bijgebouwen	27	9.4. Provinciaal niveau	40
6.2.3. Tussenconclusie Barneveld	27	9.4.1. Format Ruimte voor Ruimte	40
6.3. Boxmeer	27	9.4.2. Samenwerking Ruimte voor Ruimte	41
6.3.1. Wijzigingsbevoegdheid	27	9.4.3. Format functieverandering	41
6.3.2. Verspreide kosten	28	9.5. Gemeentelijk niveau	42
6.3.3. Tijdelijke vergunning	28	9.5.1. Instrumentenbox gemeenten	42
6.3.4. Omvang	28	9.5.2. Eigen voorstellen	42
6.3.5. Tussenconclusie Boxmeer	28	9.6. Financieel	43
6.4. Someren	29	9.7. Proces	43
6.4.1. Strijdigheden	29	10. Samenvatting	43
6.4.2. Slooplening	29	Bijlagen	
6.4.3. Stenen voor stenen	29	Bijlage I: Overzicht provinciaal beleid;	46
6.4.4. Sloopsubsidie	29	Bijlage II: Overzicht gemeentelijk beleid (voorbeelden);	50
6.4.5. Sloopbank	29	Bijlage III: Overzicht jurisprudentie	62
6.4.6. Tussenconclusie Someren	29	Colofon	70
6.5. Aanvullende instrumenten	30		
6.5.1. De Wolden	30		
6.5.2. Woerden	30		
6.6. Tussenconclusie gemeentelijk beleid	31		

VOORWOORD

Een nieuwe bestemming voor het buitengebied

Met gepaste trots presenteer ik u onze notitie 'Samen naar een vitaal buitengebied, mogelijkheden voor vrijkomende agrarische bebouwing'. De notitie biedt verschillende betrokkenen - onder meer eigenaren, provinciale en gemeentelijke beleidsmakers, financiers - handvatten en uitdagingen om tot een vruchtbare en duurzame oplossing te komen voor een krachtige en vitale toekomst voor het Nederlandse platteland.

De NVM Agrarisch & Landelijk Vastgoedmakelaars zijn dagelijks bezig om in de volle breedte te adviseren over en te bemiddelen bij aan- en verkoop, taxaties en herbestemmingen in de agrarische sector en het landelijk gebied. Een woud aan regels, die per provincie en zelfs per gemeente kunnen verschillen, maken van deze advisering geen geringe opgave. De NVM vakgroep Agrarisch & Landelijk Vastgoed verwacht met deze notitie een positieve bijdrage te leveren aan de discussie over vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). Het streven naar een goed eindresultaat voor koper en eigenaar is voor de NVM glashelder: om verloedering en verrommeling van het platteland tegen te gaan, verdient het leegstaande agrarische vastgoed een nieuwe, alternatieve bestemming.

Uitdaging

De markt van agrarisch en landelijk vastgoed maakt ingrijpende veranderingen door. In het buitengebied

neemt het aantal klassieke agrarische ondernemers af en ontstaan vormen van multifunctionele landbouw. Tevens komen steeds meer burgers op het platteland wonen en starten niet-agrarische ondernemers nieuwe activiteiten. We zien ook dat veehouderijen bedrijfsactiviteiten staken, waardoor veel stallen leeg komen te staan. Die gebouwen voldoen niet aan de huidige eisen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en bevatten vaak asbest, dat uiterlijk in 2024 verwijderd moet zijn.

De leegstand op het platteland is enorm. De inschatting is dat momenteel ca. 11 miljoen m² agrarische bebouwing leegstaat. De verwachting is dat tot 2030 nog eens ca. 40 miljoen m² agrarische bebouwing vrijkomt. Daarmee is de leegstand in het buitengebied groter dan de leegstand in de Nederlandse kantoren- en winkelmarkt. In Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel is de leegstand op het platteland het meest omvangrijk. Beleidsmaatregelen in die provincies zullen de leegstand sneller doen toenemen. Zo is Noord-Brabant in hoog tempo op weg naar een duurzame veehouderij. Ook in Gelderland zijn er vergelijkbare maatregelen genomen, zoals de aangekondigde groeistop voor geitenhouderijen.

Alles bij elkaar genomen, ziet het er naar uit dat ca. 50% van de VAB in 2030 leeg zal blijven staan. Sloop is voor die bebouwing de meest logische optie. De oppervlakte die daarmee vrijkomt zou kunnen worden ingezet voor nieuwbouw in de woningmarkt, gezien de toenemende tekorten op de huidige woningmarkt en het achterblijven van de nieuwbouwopgave. De andere

50% van de VAB kan echter worden herbestemd tot woonruimte of voor ander (al dan niet agrarisch) hergebruik.

Advisering

Om deze enorme transitie in het buitengebied in goede banen te leiden, nemen de NVM Agrarisch & Landelijk Vastgoedmakelaars de uitdaging aan om het platteland en de agrarische sector ook voor komende generaties vitaal en duurzaam te houden. Het zou eeuwig zonde zijn als wij de kansen op een toekomstbestendig buitengebied onbenut laten. De NVM-Makelaars zetten daarom hun deskundigheid in bij herbestemming of hergebruik van VAB. Dat is geen sinecure, want over het algemeen duurt het lang voordat een herbestemming is afgewikkeld. Lange procedures vormen een uitdaging en vanwege het genoemde woud aan regels zien de eigenaar van de VAB en de koper door de bomen het bos niet meer.

Vaak wordt vrijkomende agrarische bebouwing als een probleem van de eigenaar aangemerkt. Een probleem dat de agrarisch ondernemer zelf maar moet oplossen. Dat is niet helemaal eerlijk. Maatschappelijke veranderingen kunnen soms snel plaatsvinden, waardoor een gebouw niet meer aan de huidige eisen voldoet. Wij vragen ons af of dat een probleem van de eigenaar of van de maatschappij is. Het lijkt meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Om die reden hecht de NVM dan ook groot belang aan goede sloopregelingen en het fiscaal aantrekkelijk maken van sloop en herbestemmen. Dat helpt niet alleen de agrarische ondernemer, maar

hiermee worden ook verloedering en (drugs)criminaliteit op het platteland voorkomen.

Leren van elkaar

Met deze notitie verwacht de NVM vakgroep Agrarisch & Landelijk Vastgoed de wet- en regelgeving rondom de VAB inzichtelijker te maken, alsmede de financiële consequenties van herbestemming. Het doel is om al de betrokken partijen - provincies, gemeenten, eigenaren, kopers en financiers - van elkaars successen te laten leren en daarmee het proces van herbestemming of sloop op het platteland te bevorderen.

Verder pleiten wij voor het inzetten van aanpalende instrumenten om de transitie en verdere verduurzaming op het platteland mogelijk te maken. Met name op het gebied van 'bio-based-economy', circulariteit, duurzame energie, asbestsanering en klimaatverandering, kan nog veel worden bereikt. Ook voorzieningen, zoals snel internet en recreatiemogelijkheden, zijn van belang voor de ontwikkeling van het buitengebied. Modulair en flexibel bouwen kan tevens in de toekomst de VAB-problematiek voorkomen. Wanneer beleidsmakers van elkaar willen leren en al de relevante aspecten bij een nieuwe, alternatieve bestemming van VAB worden betrokken, gaat het Nederlandse platteland ongetwijfeld een stralende toekomst tegemoet.

Ard Klijsen

Voorzitter NVM vakgroep Agrarisch & Landelijk Vastgoed

BEGRIPPENLIJST

Bestemmingsplan: in een bestemmingsplan staat vastgelegd wat er in een bepaald gebied mag worden gebouwd en voor welke functies gronden en gebouwen mogen worden gebruikt. Het plan geeft aan waar in het desbetreffende gebied woonruimte, bedrijfsruimte, wegen, enzovoorts zijn toegestaan.

Binnenplase afwijkingsbevoegdheid: een bevoegdheid die de gemeenteraad in een bestemmingsplan opneemt, die het voor het college van burgemeester en wethouders mogelijk maakt om van een bepaalde bestemming af te wijken. Dit ziet veelal op lichtere/ kleinere veranderingen dan bij een wijzigingsplan.

Eigenaar: de eigenaar van een agrarisch bedrijfsgebouw.

Financier: de financiering van de VAB en de herbestemde percelen/gebouwen dienen gefinancierd te worden. Financiering kan plaatsvinden via eigen middelen, maar wordt meestal gefinancierd door een bank, maar dit kunnen ook andere financiers zijn.

Functiewijziging: het geven van een nieuwe functie of invulling aan een locatie. Dit gaat gepaard met een planologische wijziging waarmee dit ook in het bestemmingsplan (of vigerend ruimtelijk plan) wordt vastgelegd.

Inpassingsplan: een inpassingsplan is een bestemmingsplan van een provincie of het Rijk, waarmee de bestemming van een (veelal groot of specifiek) gebied juridisch kan worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een legerterrein, de bouw van een kerncentrale of de

aanleg van een groot infrastructureel project (de Betuwe-route). Met een inpassingsplan kunnen belangen van een provincie of het Rijk worden gevoerd, wanneer deze door het beleid van een gemeente wordt doorkruist. Beleid uit een inpassingsplan van een provincie moet worden doorgevoerd in een bestemmingsplan van de gemeente.

Rood voor Rood / Ruimte voor Ruimte: provinciale of gemeentelijke regeling waarbij het recht tot bouwen van een woning wordt verkregen door de sloop van (vaak agrarische) bebouwing. Dit recht kan betekenen dat op dezelfde of op een andere locatie gebouwd kan worden.

VAB: vrijkomende agrarische bebouwing. Het gebouw/ de gebouwen die vrijkomen doordat de agrarische activiteiten op het perceel worden gestaakt.

VAB-problematiek: problematiek rondom (langdurige) leegstand van agrarische gebouwen. Dit leidt tot een aantal maatschappelijke problemen: slecht onderhouden gebouwen (verpaupering), ongecontroleerde activiteiten (waaronder criminele, zoals drugsproductie), onnodige gebouwen in het buitengebied (verstening). Ook leidt het tot persoonlijke problemen voor ondernemers die hun pensioen 'in de stenen' hebben gestoken, maar die investering niet (meer) ten gelde kunnen maken.

Wijzigingsbevoegdheid: een bevoegdheid die de gemeenteraad in een bestemmingsplan opneemt, die het voor het college van burgemeester en wethouders mogelijk maakt om de bestemming te wijzigen. Door middel van de wijzigingsbevoegdheid kan het college binnen de door de gemeenteraad gegeven kaders een wijzigingsplan opstellen.

1. AANLEIDING

Het buitengebied beslaat een grote oppervlakte in Nederland, waarvan de landbouw de grootste gebruiker is. Het buitengebied is stevig in ontwikkeling. Het aantal agrarische ondernemers neemt af, terwijl het totale agrarische productievolume blijft groeien. De land- en tuinbouw worden gedreven door schaalvergroting, aandacht voor kostprijs en ondernemers die steeds vaker actief zijn op meerdere locaties. Het gevolg is dat er veel agrarische bedrijven leeg staan en in de komende jaren zal leegstand verder toenemen in het buitengebied.

Uit onderzoek van Wageningen Environmental Research¹ (hierna: WER) in 2014 bleek dat in de periode 2000-2012 ruim 22.000 agrarische bedrijven in Nederland zijn gestopt, waardoor ca. 21 miljoen m² aan agrarische bebouwing is vrijgekomen. Het gaat dan per locatie om gemiddeld 820 m² aan agrarische bebouwing (woon- en bedrijfsgebouwen).² Hiervan staat momenteel nog ca. 11 miljoen m² leeg. Uit onderzoek van WER in 2016 blijkt, dat tot 2030 nog eens 24.000 agrarische ondernemers zullen stoppen, waarbij veel grotere bouwvolumes vrijkomen (bedrijfsgebouwen die na 1965 zijn gebouwd). WER verwacht dat daardoor ca. 40 miljoen m² aan agrarische bebouwing zal vrijkomen, hetgeen per locatie neerkomt op gemiddeld 1.650 m² aan woon- en bedrijfsgebouwen.³ Hiervan zal naar verwachting ca. 16 miljoen m² leeg blijven staan. Voor deze oppervlakte (op termijn in totaal 27 miljoen m²) dient een andere (agrarische) functie te worden gezocht. Daarmee is de verwachte leegstand bij VAB op het platteland in 2030 groter dan bij kantoor- of winkelruimtes in het stedelijk gebied.

In opdracht van de provincie Noord-Brabant heeft WER begin 2016 een rapportage geschreven over de te verwachten leegstand in de provincie Noord-Brabant.⁴ De omvang van de VAB is het grootst in deze provincie. Alleen in de provincie Noord-Brabant gaat het tot 2030 volgens WER om 8,6 miljoen m² aan vrijkomende agrarische bebouwing, waarvan 6 miljoen m² leeg zal blijven staan. Hieraan moet worden toegevoegd dat de leegstand in Noord-Brabant vermoedelijk nog sneller en in grotere omvang zal toenemen dan WER heeft aangegeven, vanwege de recente besluitvorming van de provincie (wijziging van de Verordening Natuurbescherming, waardoor ondernemers nu in 2022 in plaats van in 2028 emissies moeten reduceren). Een besluit dat voor veel Brabantse ondernemers zal leiden tot een snellere staking van het agrarische bedrijf.

De cijfers laten zien dat de transitie in het buitengebied actueler is dan ooit. Deze transitie zorgt voor een enorme verschuiving ten aanzien van wonen, werken en recreëren in het buitengebied. Meer dan ooit tevoren zal de aandacht komen te liggen op natuurontwikkeling, duurzame energie, niche landbouw (zoals biologische landbouw), zorgboerderijen, horeca en recreatie op het platteland. In de praktijk blijken transformaties in het buitengebied tot op heden niet of met veel vertraging tot stand te komen. Daar liggen dus kansen.

De huidige wet- en regelgeving veranderen niet zo snel als het buitengebied. Dat geldt ook voor het beleid van

¹ Voorheen Alterra.

² WER, 'Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied', maart 2014.

³ WER, 'Landelijk gebied en Leegstand', december 2016.

⁴ WER, 'Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant', maart 2016.

veel overheden. Zoals WER in het onderzoeksrapport uit 2014 terecht opmerkt, zouden overheden meer ontwikkelingsgericht moeten opereren en het initiatief bij voorbaat een positieve signatuur moeten geven om vervolgens binnen de kaders te bezien hoe de locatie anders ingevuld kan worden.⁵

Vooralsnog zijn er twee mogelijkheden om met VAB om te gaan. Enerzijds kan de locatie worden herbested en anderzijds kan bebouwing worden gesloopt. In beide gevallen lopen betrokkenen tegen obstakels aan. Zo is er binnen de gemeentegrenzen onduidelijkheid over de mogelijkheden van VAB en blijken ook tussen provincies en gemeenten veel verschillende visies voorhanden ten aanzien van VAB. Een helder kader ontbreekt. Hierdoor ontstaat vertraging en blijft transitie in het buitengebied achter, terwijl er meer dan genoeg kansen zijn. Het gevolg is dat verpaupering, criminaliteit en onnodige verstening in het buitengebied toenemen. Het is dan ook van belang dat de betrokkenen in dit proces tijdig actie ondernemen. In plaats van een reactieve aanpak (actie ondernemen nadat het bevoegd gezag is overgegaan tot handhaving) heeft de proactieve aanpak de voorkeur. In dat geval kan in een vroegtijdig stadium rekening worden gehouden met de kansen voor een locatie.

De betrokkenen hebben behoefte aan duidelijkheid. De NVM tracht door middel van deze notitie duidelijkheid te creëren over de mogelijkheden rondom VAB. Te beginnen met een beschrijving van de bestaande wetgeving en een overzicht van het provinciale beleid. Daarnaast is het

⁵ WER, 'Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied', maart 2014, p. 33.

beleid van enkele gemeenten in Nederland onderzocht die actief met VAB aan de slag zijn gegaan. Het zou zonde zijn als iedereen die betrokken is bij VAB zelf het wiel moet uitvinden, terwijl een ander eerder al een goed wiel heeft bedacht. Met enkel een beschrijving is de praktijk echter niet geholpen. Om die reden zijn aanbevelingen opgenomen, die gebaseerd zijn op het onderzoek naar het beleid van provincies en gemeenten.

De NVM wil hiermee bereiken dat betrokkenen in dit proces, zoals eigenaren, kopers, makelaars en taxateurs, provincies, gemeenten en de omgeving, goed geïnformeerd worden over de mogelijkheden die VAB bieden en daarmee ook concreet aan de slag kunnen.

In deze notitie zal allereerst het wettelijk kader worden toegelicht, zodat eenieder in beeld heeft waar de huidige mogelijkheden zijn vastgelegd. Daarna wordt het huidige beleid van de Nederlandse provincies in beeld gebracht. Een helder overzicht van het provinciaal is in de tabel in de bijlage opgenomen. De vraag is namelijk waarom een provincie of gemeente de mogelijkheden van VAB zelf moet bedenken, terwijl zij ook informatie kunnen delen. Het is juist van groot belang, dat overheden van elkaar kunnen leren. Na het provinciaal beleid wordt het beleid van enkele gemeenten behandeld. Een nadere toelichting over het diverse gemeentelijk beleid is eveneens in de bijlage opgenomen. Nu VAB al enkele jaren een rol speelt in concrete zaken, is ook aandacht besteed aan relevante rechtspraak op dit gebied. Naast de planologische mogelijkheden dient voorts rekening te worden gehouden met de financiële consequenties. De sloop/herbestemming van vrijkomende agrarische bebouwing dient immers te worden gefinancierd. Tot slot worden

aanbevelingen gegeven waarmee rekening gehouden kan worden bij het opstellen van beleid. Wat betreft deze aanbevelingen wordt aangesloten bij bestaande initiatieven.

2. BETROKKEN PARTIJEN

Deze notitie is geschreven voor stakeholders die te maken krijgen met vrijkomende agrarische bebouwing, te weten:

- de eigenaar
- de (potentiële) koper
- de agrarisch en landelijk vastgoeddeskundige
- de financier
- de provincie
- de gemeente
- de omgeving

Kortom, een uitgebreid speelveld met ieder een eigen visie op de VAB.

2.1. De eigenaar

De eigenaar die wil stoppen of al gestopt is, zit tot op heden in de 'wacht-modus'. Hij gaat er veelal van uit dat de agrarische bedrijfsgebouwen nog een waarde hebben na de beëindiging van het bedrijf.⁶ Daarnaast zijn op veel locaties reeds andere activiteiten gestart, nadat de agrarische activiteiten zijn gestaakt. Zo worden bijvoorbeeld recreatieve activiteiten mogelijk gemaakt of worden stallen verhuurd voor opslag of caravanstalling. Eigenaren zullen veelal niet geneigd zijn om proactief te handelen door de gemeente zelf te wijzen op deze activiteiten. De kans bestaat dat de gemeente in dat geval overgaat

tot handhaving om een einde te maken aan die nieuwe activiteiten. De eigenaar zal niet vaak actie ondernemen om de bestemming van zijn perceel om te laten zetten.

Daar komt bij dat veel eigenaren niet weten welke mogelijkheden voorhanden zijn noch welke beperkingen de vrijkomende locaties hebben om tot hergebruik over te gaan. Het is daarom van belang dat de eigenaar een duidelijk beeld krijgt van de (on)mogelijkheden binnen zijn provincie en/of gemeente.⁷ Ten slotte, en zeker niet onbelangrijk, is dat het omzetten van de bestemming van de vrijkomende agrarische bebouwing tijd, geld en energie kost. Een bestemmingsplanprocedure kost de eigenaar een behoorlijk bedrag. Niet alleen die procedure moet worden gefinancierd, maar ook de sloop van gebouwen en de herbouw van nieuwe bebouwing, terwijl de eigenaar het liefst op voorhand zal willen weten of die investeringen iets opleveren. Later in deze notitie wordt door middel van een rekenvoorbeeld in beeld gebracht waar een eigenaar rekening mee moet houden. Het is niet altijd zo dat de transformatie leidt tot een positief saldo. De transformatie kan ook leiden tot een negatief saldo.⁸ Bij de beslissing van de eigenaar om al dan niet tot actie over te gaan, moet het afbreukrisico van een bestemmingswijziging(sprocedure) en mogelijke planschadeclaims worden meegewogen.

⁶ WER, 'Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant', maart 2016, p. 34.

⁷ WER, 'Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant', maart 2016, p. 35.

⁸ Een negatief saldo dient in dat geval gezien te worden als het beperken van de kosten indien niets wordt gedaan en de agrarische bestemming met bedrijfsgebouwen blijft staan.



2.2. De (potentiële) koper

De koper - zijnde een burger of niet-agrarische ondernemer die in het buitengebied wenst te wonen of werken - zal net als de (voormalige) agrarische ondernemer, snel duidelijkheid willen hebben over de mogelijkheden om de agrarische (bedrijfs)bestemming op het perceel om te zetten naar een nieuwe bestemming. Net als bij de eigenaar zal de koper geen volledig beeld hebben van de mogelijkheden en zal hij vaak lang moeten wachten totdat de gemeente het verlossende (positieve) antwoord geeft.

2.3. De agrarisch en landelijk vastgoeddeskundige

De agrarisch en landelijk vastgoeddeskundige neemt in het proces een belangrijke rol in. Uit de praktijk blijkt dat deze deskundige de kopers en verkopers snel bij elkaar kan brengen. Daarnaast is deze deskundige ervaren in het afwegen van kosten en baten van transformaties, taxaties en tevens het overleg met de gemeente. Dat vergt ook kennis over de mogelijkheden van de VAB. Dat is op dit moment een lastige opgave, omdat het VAB-beleid - voor zover er al beleid is - in iedere gemeente anders is geregeld. Wanneer de deskundige op de hoogte is van de mogelijkheden, kan snel gehandeld worden tussen de verkoper en de koper, alsmede tussen de voornoemde partijen en de financier.

2.4. De financier

De bank neemt in de VAB-discussie uiteraard ook een belangrijke rol in. De bank heeft in de meeste zaken een stem, omdat nog een hypotheek rust op de bebouwing

van de verkoper die herbestemd moet worden of omdat de koper een hypotheek wenst voor de aankoop van het perceel. Tot op heden is nog geen (openbaar) beleid bekend van banken ten aanzien van VAB. Dat betekent dat van geval tot geval beoordeeld wordt of er financiering wordt verleend. De Rabobank – als grootste financier in de agrarische sector -beoordeelt de aanvrager op courantheid, de ligging/omvang van de bebouwing, alternatieve aanwendbaarheid, ouderdom, wel/geen asbest en eigen gebruik/verhuur.⁹ Naast banken zijn er ook andere financiers. In de landbouw moet voornamelijk worden gedacht aan grondeigenaren, die grond verpachten aan agrarisch ondernemers.

2.5. De provincie

Nagenoeg alle provincies in Nederland hebben beleid ontwikkeld op het gebied van VAB. De provincies bieden het kader aan de gemeenten. Dat betekent dat provincies bij het opstellen van hun beleid (verordeningen) rekening moeten houden met de gevolgen hiervan voor gemeenten. Een gemeente zal immers rekening moeten houden met het toepasselijke provinciale beleid.

2.6. De gemeente

De gemeente kan, binnen de kaders van de landelijke wetgever en de provincie, het VAB-beleid concreet uitvoeren. Een gemeente is dus gebonden aan kaders, maar kan binnen die kaders 'speelruimte' creëren. Dat kan door zelf het beleid in te vullen (zelf het wiel uit te vinden) of juist door bestaande projecten over te nemen en toe te passen. Door middel van samenwerking ontstaat meer ervaring ten aanzien van VAB en derhalve ook een snellere transformatie.

2.7. De omgeving

De burens, nabijgelegen (agrarische) bedrijven, andere bewoners in het buitengebied, personen die binnen de bebouwde kom wonen, nemen als omgeving zijnde een steeds belangrijkere rol in. In de afgelopen jaren is volksgezondheid een steeds belangrijker onderdeel geworden in procedures over uitbreiding van agrarische bedrijven nabij burgerwoningen. Andersom zitten ondernemers niet altijd te wachten op burgerwoningen rondom hun bedrijf, omdat daarmee hun uitbreidingsmogelijkheden (mogelijkerwijs) worden beperkt. Bij het opstellen van VAB-beleid en het concreet toestaan van nieuwe functies in het buitengebied, dient rekening gehouden te worden met de gevolgen voor de omgeving.

Het onderwerp VAB is dus niet alleen relevant voor de eigenaar en de overheid. Bij VAB spelen meer actoren een rol. In deze notitie wordt duidelijkheid verschaft over de mogelijkheden van VAB, zodat de voormelde actoren (gezamenlijk) een oplossing kunnen vinden voor de problemen waar zij in de praktijk tegen aan lopen. Al de actoren zijn er namelijk bij gebaat om een goede invulling te geven aan de toenemende leegstand van voormalige bedrijfsgebouwen.

3. PROCES

De eigenaren doorlopen een proces voordat zij met VAB-beleid in aanraking komen. Tijdens dit proces worden beslissingen genomen die een grote impact hebben op de toekomst van hun locatie, zoals het verkopen of behouden van de locatie.

Op dit moment zijn er grofweg drie categorieën te onderscheiden:

- de actieve eigenaar, die doorgaat met zijn bedrijf;
- de twijfelende eigenaar, die nog geen duidelijkheid heeft over de toekomst van zijn bedrijf; en
- de stoppende/gestopte eigenaar, die besloten heeft zijn agrarische bedrijf te staken.

De eerste categorie wordt niet meegenomen in deze notitie, omdat de actieve eigenaar zijn gebouw(en) zal blijven gebruiken. Bij de eerste categorie is geen sprake van agrarische bebouwing die vrijkomt. In deze notitie wordt de focus gelegd op de tweede en derde categorie ('de doelgroep').

3.1. Bewustzijn

WER concludeerde in haar rapportage van maart 2016¹⁰ dat bewustwording een belangrijk aspect is om transitie tot stand te laten komen. De eigenaar moet namelijk bewust zijn van de mogelijkheden.

In de gemeente Barneveld is in het tweede kwartaal van 2017 in opdracht van LBP I SIGHT een enquête¹¹ uitgevoerd onder circa 130 eigenaren binnen een deelgebied van de gemeente. Uit de enquête (44 respondenten) blijkt dat veel eigenaren:

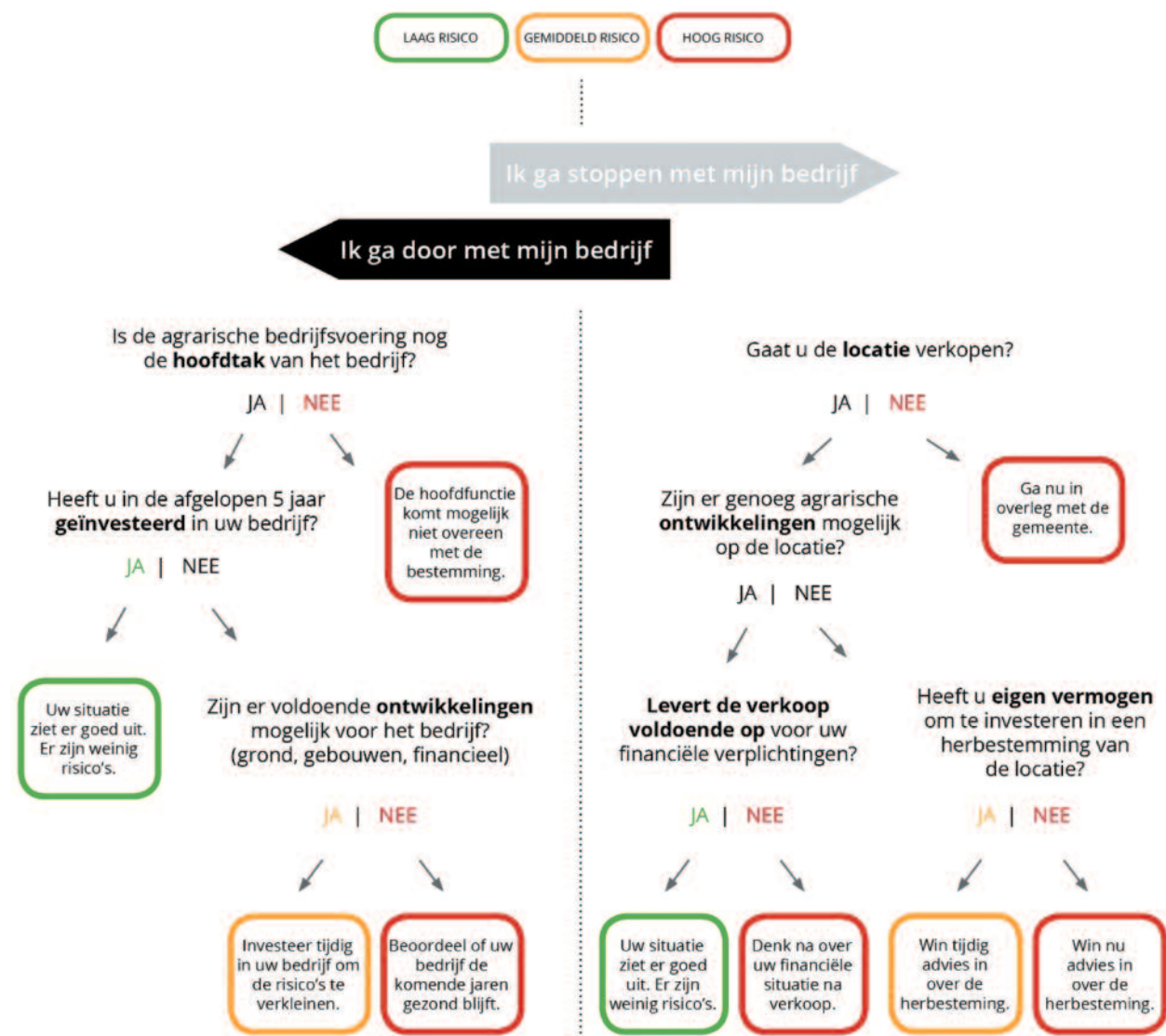
- niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden van herbestemmen (beleid en procedure) (48%);
- niet op de hoogte zijn van de kosten van de herbestemmingsprocedure (32%);

⁹ VNG Congres d.d. 26 mei 2016, presentatie Anton Koops, Rabobank Land van Cuijk en Maasduinen.

¹⁰ WER, 'Leegstand agrarisch vastgoed Noord-Brabant', maart 2016, p. 11.

¹¹ Afstudeeronderzoek E. de Ruiter, in samenwerking met de gemeente Barneveld, O-gen en LBPSIGHT.

Inschatting risico's vrijstaande agrarische bebouwing (VAB) op uw locatie



Figuur 1: Het stroomschema kan eigenaren helpen om hun eigen risico in te schatten en om bewustzijn te creëren.

- niet op de hoogte zijn van de duur/doorlooptijd van de herbestemmingsprocedure (84%);
- niet van plan zijn om na de bedrijfsbeëindiging de bestemming te wijzigen van agrarisch naar wonen of werken (84%).

Uit deze resultaten kan de conclusie worden getrokken dat er onder de doelgroep een grote mate van onbekendheid is met de herbestemmingsprocedure. Dit is een aandachtspunt, omdat de doelgroep op termijn altijd in aanraking komt met dergelijk beleid. Doordat deze groep geen gebruik maakt van de mogelijkheid om het eigen perceel te herbestemmen, loopt zij het risico dat zij te laat anticipeert op haar situatie. Het risico op VAB-problematiek neemt hierdoor toe.

In het kader van bewustwording is er een stroomschema (figuur 1) opgesteld voor eigenaren van een agrarische locatie. Als uit het stroomschema blijkt dat er een gemiddeld tot hoog risico is, krijgt de eigenaar het advies, afhankelijk van de problematiek, een agrarisch en landelijk vastgoeddeskundige in te schakelen. Om de vragen in het stroomschema goed te kunnen beantwoorden, kan het zelfs nodig zijn een dergelijke deskundige in te schakelen. Bijvoorbeeld om de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden van de locatie te kunnen bepalen.

Hoewel de financiën van de eigenaar niet binnen de VAB-problematiek vallen, is het wel vaak een gevolg van de problematiek. Ook spelen de financiën mee in de overweging van de eigenaar om zijn locatie al dan niet te verkopen. Over de financiële situatie is een vraag opgenomen in het stroomschema¹², zodat de eigenaar hierop kan anticiperen.

4. NATIONALE WET- EN REGELGEVING

Hoewel er een aantal wetten is dat raakt aan de VAB (zie hierna), heeft de wetgever nog geen specifiek wettelijk kader ontwikkeld voor de VAB. Dat betekent echter niet dat de Rijksoverheid zich geen beeld heeft gevormd van de invulling van de VAB. In 2003-2004 is een duidelijk standpunt ingenomen ten aanzien van de VAB in de Nota Ruimte.¹³ Volgens het Kabinet is ten aanzien van VAB een belangrijke rol weggelegd voor de provincies. Zij moeten kaders stellen. De gemeenten zullen de daadwerkelijke planvorming op zich moeten nemen. In de praktijk heeft dat geleid tot provinciale verordeningen.¹⁴

4.1. Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) regelt planologische procedures, zoals het opstellen van bestemmingsplannen (door de gemeente) en het maken van inpassingsplannen (door de provincie). Op het moment dat in het kader van de herbestemming van een perceel wordt gekozen voor een bestemmingsplanprocedure dient uit te worden gegaan van een procedure van ongeveer een jaar tussen het moment dat het plan wordt geschreven en de vaststelling van het bestemmingsplan.¹⁵

¹² Bron: LBPSIGHT.

¹³ In de Nota Ruimte is het landelijk beleid omtrent de ruimtelijke ordening vastgelegd.

¹⁴ De provinciale verordeningen zijn in deze notitie beschreven om een duidelijk kader te vormen van de verschillende beleidskaders van provincies.

¹⁵ Met de beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak is geen rekening gehouden in deze planning.

4.2. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Naast de bestemmingsplanprocedure biedt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) de mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan door middel van:

- een binnenplanse afwijking in het bestemmingsplan;
- een omgevingsvergunning op basis van het Besluit omgevingsrecht;
- een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan (uitgebreide procedure). Deze variant is vergelijkbaar met een bestemmingsplanprocedure.

4.3. Besluit omgevingsrecht

Het Besluit omgevingsrecht biedt de mogelijkheid om vergunningsvrij en 'met een vergunning' activiteiten te verrichten. In 2014 heeft de wetgever het besluit gewijzigd. Hierdoor werden diverse activiteiten vereenvoudigd om de gevraagde snelheid en efficiëntie te bereiken.¹⁶ Zo is het in het stedelijk gebied mogelijk om met een omgevingsvergunning¹⁷ tijdelijk maar ook permanent af te wijken van het bestemmingsplan.¹⁸ Voor het buitengebied wordt slechts de mogelijkheid geboden om tijdelijk (maximaal 10 jaar) af te wijken van het bestemmingsplan. De wetgever heeft kennelijk willen voorkomen, dat reeds aanwezige agrarische

bedrijven in hun (uitbreidings)mogelijkheden worden beperkt doordat meer burgers permanent in het buitengebied komen wonen of recreëren.

4.4. Wet plattelandswoningen

Met de Wet plattelandswoningen heeft de wetgever een eerste aanzet gemaakt voor 'burgerbewoning' van bedrijfswoningen in het buitengebied.¹⁹ De plattelandswoning biedt niet in alle gevallen dé oplossing voor de problemen in het buitengebied. Het instrument 'de plattelandswoning' laat alleen burgers in een bedrijfswoning wonen als op hetzelfde perceel (binnen dezelfde inrichting) nog een agrarisch bedrijf actief is. Indien er geen agrarisch bedrijf meer in werking is, oftewel als de bedrijfsgebouwen niet meer worden gebruikt - hetgeen het geval is bij VAB - kan geen plattelandswoning worden gerealiseerd.

4.5. Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingestemd met de Omgevingswet. Begin 2016 stemde ook de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. Daarna volgde direct publicatie in het Staatsblad. Hierna bleef het even stil. Er moeten nog een invoeringswet en een invoeringsbesluit volgen. In 2017 en 2018 wordt door het kabinet verder gewerkt aan de Nationale Omgevingsvisie. De Omgevingswet zal naar verwachting op 1 januari 2021 in werking treden, maar kan nog worden uitgesteld. De op dit moment voorhanden zijnde teksten van de Omgevingswet voorzien niet in regelingen voor VAB. Uitstel biedt dus de kans om de wetgever ertoe te bewegen alsnog iets te regelen voor snelle en eenvoudige transformatie in het buitengebied.

4.6. Asbestsanering

Naast de bestaande en toekomstige ruimtelijke wetgeving is ook andere regelgeving van belang voor de VAB. De meeste voormalige agrarische bedrijfsgebouwen zijn oud en bevatten daardoor vaak asbest. De wetgever is (nog steeds) bezig met het opstellen van een regeling waarin een verbod op asbestdaken wordt opgenomen. Indien het verbod doorgaat - het wetsvoorstel is immers nog niet in werking getreden - zouden asbestdaken per 2024 verboden zijn. De ondernemer die nu twijfelt over het al dan niet voortzetten van zijn agrarisch bedrijf zal daarom ook rekening moeten houden met de verplichte asbestsanering. Indien de stallen niet nu, maar in 2020 worden gesaneerd (in verband met de stoppersregeling varkenshouderij) en wordt gekozen voor herbestemming, moeten er bedrijfsgebouwen worden afgebroken. In dat geval kunnen de asbestplaten beter op dat moment afgevoerd worden (en niet pas in 2024).

5. PROVINCIAAL BELEID

In het kader van deze notitie is naar het provinciaal beleid op het gebied van VAB gekeken. Hieronder wordt het provinciaal kader van iedere provincie op het moment van schrijven samengevat. Er wordt gekeken hoe het beleid vorm krijgt en wat de overeenkomsten en verschillen zijn. Een helder overzicht is opgenomen in de bijlage.

Te zien is dat het provinciaal beleid in de meeste gevallen neerkomt op twee zaken: 'Ruimte voor Ruimte' en 'Functiewijziging'. Simpel gesteld komt dit neer op: slopen of herbestemmen. Een andere optie is de agrarische functie behouden, maar deze optie valt buiten de scope van deze VAB-notitie.

Het valt op dat het provinciaal beleid op elkaar lijkt, maar vaak een net iets andere invulling heeft gekregen. Voorts is te zien dat iedere provincie zijn eigen doelstellingen heeft. Zo wordt bij de ene provincie meer waarde gehecht aan natuur, terwijl bij de ander meer aandacht uit gaat naar ruimtebehoud voor landbouw. Vaak worden deze doelstellingen concreet benoemd in de Omgevingsvisie.

Verder is er een aantal zaken dat steeds terugkomt in het provinciaal beleid. Een voorbeeld hiervan is dat provincies het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit naar zich toe trekken en hier kaders aan stellen (zie het beleid van de provincie Overijssel: de Kwaliteitsimpuls Groen Omgeving).

De definitie van VAB verschilt per provincie. De provincie Noord-Holland praat bijvoorbeeld over "storende bebouwing", de provincie Groningen over "vrijgekomen gebouwen". In het geval van Ruimte voor Ruimte gaat het vaak over "vrijkomende agrarische gebouwen", dat wil zeggen gebouwen die nog aan het agrarisch gebruik moeten worden onttrokken.

In de bijlage is een tabel opgenomen met een helder overzicht van de hoofdlijnen van het provinciaal beleid. Inzoomen op de hoofdlijnen laat het volgende zien.

5.1. Groningen

De provincie benoemt nadrukkelijk karakteristieke en monumentale gebouwen in het VAB-beleid. Het beleid is gericht op functieverandering, zodat deze gebouwen niet gesloopt hoeven te worden. Sloop is alleen bedoeld voor "niet geschikte of niet geschikt te maken, niet-karakteristieke of niet-beeldbepalende bebouwing". Voor deze categorie gebouwen biedt de provincie

¹⁶ Staatsblad-2014, 333.

¹⁷ Ook wel de kruimelvergunning genoemd.

¹⁸ In de afgelopen jaren zijn veel panden in het stedelijk gebied getransformeerd door middel van deze kruimelvergunning. Met de wijziging van het Besluit omgevingsrecht werd het eenvoudig om bijvoorbeeld een kantoor een ander bestemming te geven waardoor er minder leegstand ontstond.

¹⁹ Voor een verdere uitwerking van de mogelijkheden wordt verwezen naar de notitie van de NVM, getiteld: "Plattelandswoning kan, mits onderbouwd"

de mogelijkheid om een Ruimte voor Ruimte-regeling op te zetten. Daarnaast heeft de provincie een programma voor het aardbevingsgebied. Dit heeft voornamelijk betrekking op een investeringsprogramma om de leefbaarheid van deze gebieden te behouden. Het programma gaat niet specifiek in op de VAB-problematiek, maar raakt er wel aan. Een onderdeel van het programma is namelijk gericht op investeringen in cultureel erfgoed en snelle internetverbindingen op het platteland. Groningen spreekt over “vrijgekomen gebouwen”, zijnde gebouwen die blijvend zijn of worden onttrokken aan het gebruik waarvoor ze oorspronkelijk zijn opgericht. Het gaat dus niet uitsluitend om agrarische gebouwen. Ook is wegens de gasproblematiek de nieuwbouwregeling NAM opgesteld. Deze wordt door de NAM zelf uitgevoerd. Deze geeft een vergoeding voor eigenaren van gebouwen in de aardbevingsregio die getroffen zijn door aardbevingen. Deze regeling geldt voor zowel particuliere als zakelijke ontwikkelaars.

5.2. Friesland

De provincie geeft aan dat nieuwe stedelijke functies een plek moeten vinden binnen stad of dorp. Wanneer echter sprake is van hergebruik van een vrijkomende boerderij of een ander gebouw, is in het landelijk gebied ook een nieuwe stedelijke functie mogelijk. De provincie gaat specifiek in op de karakteristieke bebouwingen die zij graag behouden ziet. De provincie heeft Ruimte voor Ruimte-beleid voor beeld verstorende bebouwing en een Ruimte voor Ruimte-regeling voor de verplaatsing van agrarische bedrijven.

5.3. Drenthe

De provincie wenst zoveel mogelijk aan de gemeenten

zelf over te laten welke activiteiten zij toestaan op VAB-locaties. Hieraan worden door de provincie enkele randvoorwaarden gesteld. De voorwaarde die hierbij in het oog springt is dat de nieuwe activiteit niet de hoofdfunctie van het gebied mag schaden. De hoofdfuncties van gebieden zijn vastgelegd in de omgevingsvisie van Drenthe. De provincie heeft verder kaders gesteld voor Ruimte voor Ruimte-regelingen. Die regelingen kunnen gemeenten overnemen (zich eigen maken). Zij mogen ook zelf regels opstellen zolang men binnen de gestelde kaders blijft. Verder valt op dat de provincie Drenthe veel aandacht heeft voor natuur, aangezien hiervoor in het VAB-beleid aanvullende bescherming wordt geboden.

5.4. Noord-Holland

De provincie spreekt in het VAB-beleid over “storende” bebouwing. Bebouwing die niet in het landschap thuis hoort (niet passend is) dan wel bebouwing die in verval is geraakt. De provincie gaat niet heel diep in op de VAB. Er is meer aandacht voor verdere ontwikkeling van de landbouwsector. Het Ruimte voor Ruimte-beleid van de provincie gaat meer dan andere provincies in op het financiële aspect (hoeveel het op mag brengen). Wat onder opbrengsten en investeringen wordt verstaan, wordt uitgebreid beschreven. Belangrijk in Noord Holland is ook het ruimtelijke kwaliteitsvereiste bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Ook bij de functiewijziging van voormalige agrarische percelen is deze kwaliteitseis van toepassing.

5.5. Flevoland

De provincie heeft een aantal uitgangspunten in het beleid voor nieuwe functies in het landelijk gebied. De nieuwe functies mogen geen belemmering voor

bestaande functies vormen, ze voorkomen verstedelijking van het landelijk gebied en worden landschappelijk goed ingepast. De provincie heeft geen Ruimte voor Ruimte-beleid. In Flevoland is vestiging van activiteiten die bij uitstek thuishoren op een bedrijventerrein óf in / aansluitend aan het bebouwde gebied formeel niet toegestaan in het buitengebied. Verder moeten de activiteiten kleinschalig van karakter zijn.

5.6. Overijssel

De provincie geeft in het VAB-beleid aan dat leegstaande gebouwen primair de verantwoordelijkheid zijn van de (agrarisch) ondernemers. Gebouwen die zonder vervolgfunctie leeg blijven staan, zal de eigenaar zelf moeten beheren of slopen. De provincie ondersteunt initiatieven die gericht zijn op asbestsanering en op het vereenvoudigen/versnellen van het slopen van bedrijfsgebouwen zonder perspectief op vervolgfunctie. De provincie heeft kaders gesteld in de vorm van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Hierin staat dat bestemmingsplannen voor ‘de groene omgeving’ enkel kunnen voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreiding van bestaande functies indien dit in voldoende mate wordt gecompenseerd met investeringen ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving. Hierbij wordt vrijkomende agrarische bebouwing specifiek benoemd.

5.7. Gelderland

De provincie heeft zelf geen specifiek VAB-beleid. De provincie vindt dit een taak voor de gemeenten zelf. Dit houdt in dat er geen provinciale kaders zijn voor Ruimte voor Ruimte noch voor functieveranderingen. De provincie kent wel het Plussenbeleid. Dit houdt in dat bij uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderijen, er

sprake moet zijn van maatschappelijke meerwaarde (de zogeheten ‘maatschappelijke plussen’). Een van deze plussen is het saneren van bestaande stallen. Niet-grondgebonden veehouderijen zijn er dus bij gebaat om stallen van derden te saneren. Provincie Gelderland is nu bezig met de tweede Agenda Vitaal Platteland, onderdeel van de Begroting 2018. Hier doen de Gedeputeerde Staten onder anderen voorstellen om te investeren in kennisuitwisseling over nieuwe mogelijkheden voor VAB en voor het opzetten van een netwerk om initiatiefnemers met nieuwe voorstellen voor lege agrarische bedrijven te verbinden. Op 8 november 2017 nemen Provinciale Staten van Gelderland een besluit over de Begroting 2018.

5.8. Utrecht

De provincie geeft aan dat haar VAB-beleid gericht is op sloop van overbodig geworden bedrijfsbebouwing. Dit krijgt vorm doordat niet alleen bij Ruimte voor Ruimte, maar ook bij functieverandering gesloopt moet worden. Verder heeft de provincie uitgebreid beleid op het gebied van functiewijzigingen. De nieuwe functies worden onderverdeeld in “wonen” en “stedelijke functies”. In dit beleid beschrijft de provincie uitvoerig welke functies toelaatbaar zijn en welke niet. Voor functiewijzigingen moet vaak 50% van het huidige bebouwde oppervlakte gesloopt worden. De overblijvende 50% mag dan gebruikt worden voor de nieuwe functie. De provincie biedt ook kaders voor Ruimte voor Ruimte-regelingen. Een interessante voorwaarde is dat het bouwperceel niet-geschikt bevonden moet zijn voor grondgebonden landbouw. Ook heeft de provincie historisch waardevolle of karakteristieke bebouwing apart benoemd. Bij deze gebouwen is meer ruimte voor hergebruik.

5.9. Zuid-Holland

De provincie geeft aan dat het beter benutten of opwaarderen van het landelijk gebied wordt nagestreefd. Hiertoe kan leegstaande of vrijkomende bebouwing worden hergebruikt. Hiervoor geeft de provincie ruimte aan nieuwe functies, mits de ruimtelijke kwaliteit en andere specifieke waarden ter plekke worden behouden en de verkeersdruk niet toeneemt. De provincie heeft een 'glas-voor-glas-regeling'. Deze houdt in dat een glastuinbouwbedrijf kan uitbreiden wanneer in gelijke mate sanering van bestaande kassen elders buiten het glastuinbouwgebied plaatsvindt. Zuid-Holland heeft zelf geen VAB-beleid. In plaats daarvan is er wel beleid vanuit de intergemeentelijke Structuurvisie Greenport. Greenport had een Ruimte voor Ruimte-regeling, die reeds is vervallen. Wel mogen nog nieuwe compensatiewoningen gebouwd worden als gevolg van de vervallen regeling. De visie geeft aan dat het de voorkeur geniet om vooralsnog geen nieuwe Ruimte voor Ruimte-regeling op te stellen.

5.10. Zeeland

De provincie streeft naar voldoende ruimte voor de uitbreiding van en de nieuwvestiging van niet-agrarische en semi-agrarische activiteiten in het landelijk gebied onder de naam "Nieuwe economische dragers in het landelijk gebied". Een nieuwe activiteit dient een bijdrage te leveren aan de herbestemming of sanering van VAB en het behoud van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. De provincie heeft een lijst opgesteld van activiteiten die worden toegestaan in het landelijk gebied. Ook heeft de provincie Ruimte voor Ruimte-beleid.

5.11. Noord-Brabant

De provincie heeft recent de notitie Brabantse Aanpak Leegstand uitgebracht, waarbij wordt ingegaan op de transformatie van een heel gebied in plaats van individuele gebouwen. Sloop en herbestemming spelen hierin een grote rol. De provincie heeft een Ruimte voor Ruimte-regeling, met een eigen ontwikkelingsmaatschappij. Daarnaast is recentelijk het Stalderingsbeleid ingevoerd. Dit houdt in dat bij vestiging of uitbreiding van hokdierverspreiden, voor elke nieuwe vierkante meter bebouwing tenminste 1,1 m² elders moet worden gesloopt. Sinds 2 oktober 2017 heeft de provincie ook een voucherregeling waarmee eigenaren een groep deskundigen kunnen inhuren die betaald worden door de provincie. Dit gaat tot maximaal € 4.000,- per voucher. Het is niet mogelijk meerdere vouchers aan te vragen voor één project.

5.12. Limburg

De provincie heeft actief leegstandsbeleid. Vanwege de grote leegstandsproblematiek in de provincie, wordt de VAB-problematiek als integraal onderdeel hiervan gezien. De provincie heeft hier geen regels voor opgesteld, maar heeft in haar Provinciaal Omgevingsplan Limburg vastgelegd dat dit wordt uitgewerkt per regio: Noord, Midden en Zuid. De regio's zijn nog steeds bezig om regels op te stellen. Duidelijk is al wel dat de regio Zuid de focus legt op leegstand van cultureel erfgoed. Volgens de provincie ligt de sleutel in dynamisch voorraadbeheer. Daarbij maken gemeenten en provincie op regionaal niveau afspraken over de aanpak. Ook mogen in Limburg geen nieuwe woningen worden gebouwd als dit niet is toegestaan op basis van de Regionale Structuurvisie.

5.13. Tussenconclusie provinciaal beleid

De meeste provincies hebben Ruimte voor Ruimte-beleid. De provincies Gelderland en Overijssel hebben bewust alleen abstract beleid, dat wil zeggen dat zij gemeenten zelf de ruimte geven om invulling te geven aan Ruimte voor Ruimte-regelingen. Noord-Brabant springt in het oog, omdat deze provincie niet alleen eigen beleid heeft, maar ook een eigen ontwikkelingsmaatschappij voor Ruimte voor Ruimte.

Provincies beperken zich veelal tot het stellen van kaders en het benoemen van voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Dit lijkt een gemiste kans, omdat provincies evengoed een stimulerende rol kunnen aannemen, temeer nu de VAB-problematiek meestal op regionaal niveau speelt in plaats van op gemeentelijk niveau.

Naast deze rol van kaders en voorwaarden hebben de provincies ook andere thema's en doelstellingen, die in eerste instantie niet altijd gerelateerd zijn aan de VAB-problematiek. Provincies zijn bijvoorbeeld bezig met de uitwerking van het POP3-programma dat voortkomt uit het Europese landbouwbeleid. VAB-locaties kunnen ontwikkeld worden om POP3-doelstellingen te realiseren. Zo zijn er veel thema's waarmee samenhang gezocht kan worden, bijvoorbeeld natuur, water, economie, duurzaamheid, maar ook asbest. Door op een creatieve manier te zoeken naar samenhang (gemene delers) tussen VAB-locaties en deze thema's, kunnen win-win situaties worden gecreëerd.

Het provinciaal beleid kent veel overeenkomsten qua opzet, maar verschilt vaak in de uitwerking. Dit biedt

ruimte voor een landelijk kader in de plaats van de keuzes die iedere provincie maakt. Een landelijk format zou houvast bieden aan ondernemers en belanghebbenden in het buitengebied. Een voorzet voor een dergelijk format wordt gegeven in hoofdstuk 9.

6. GEMEENTELIJK BELEID

Om te kijken hoe de provinciale kaders hun uitwerking krijgen in gemeentelijk beleid, is naar een fors aantal gemeenten gekeken. Nu het ondoenlijk was om het beleid van alle Nederlandse gemeente in deze notitie te benoemen, is ingezoomd op vier gemeenten die al vergesorderd waren met specifiek VAB-beleid. Deze gemeenten zijn: Dalfsen (Overijssel), Barneveld (Gelderland), Boxmeer en Someren (Noord-Brabant). Een uitgebreider overzicht beleid van deze gemeenten is opgenomen in de bijlage. Daarnaast zijn specifieke instrumenten van de gemeente De Wolden (Drenthe) en de gemeente Woerden (Utrecht) uitgelicht vanwege hun bijzondere aanpak van de VAB-problematiek.

Het belangrijkste beleidsinstrument voor de VAB-problematiek is het bestemmingsplan, omdat het betrekking heeft op ruimtelijke ontwikkeling. Gemeenten trachten VAB gerelateerde problemen op te lossen in het bestemmingsplan. Een voorbeeld hiervan is het wijzigen van de bestemming van een VAB-locatie. Nadeel is dat een procedure tot bestemmingswijziging als erg lang wordt ervaren door eigenaren en kopers.



6.1. Dalfsen

6.1.1. Verzamelplan

De gemeente Dalfsen werkt met verzamelplannen voor het buitengebied, die vergelijkbaar zijn met de veegplannen die de gemeente Someren hanteert. Elk jaar bundelt de gemeente verschillende plannen tot één nieuw bestemmingsplan. Hierdoor hoeft niet voor elk project een afzonderlijke bestemmingsplanprocedure doorlopen te worden. Het voordeel hiervan is dat de uitwerking van de plannen op voorhand duidelijk is en de legeskosten minder hoog zijn dan wanneer elk plan afzonderlijk zou worden ingediend.

6.1.2. Rood voor Rood

De gemeente Dalfsen kent een Rood-voor-Rood-regeling, die vergelijkbaar is met een Ruimte voor Ruimte-regeling. Deze regeling sluit aan op de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving van de provincie Overijssel. Wat opvalt, is dat voor de landschappelijke inpassing een advies gevraagd moet worden bij een ervenconsulent van het Oversticht. Daarnaast wordt voor de waardering van bouwkavels € 200,- per m² als uitgangspunt gehanteerd. Een andere voorwaarde is dat de woning op dezelfde locatie teruggebouwd moet worden.

6.1.3. Functieverandering

Dalfsen heeft beleid voor hergebruik van vrijgekomen (agrarische) bebouwing. Dit beleid wordt ook wel de VAB-regeling genoemd. De gemeente geeft aan dat er geen limitatieve lijsten zijn van wat wel en wat niet wordt toegestaan. Wel zijn er criteria waar de nieuwe functie aan moet voldoen.

6.1.4. Tussenconclusie Dalfsen

De gemeente Dalfsen heeft een Rood-voor-Rood-regeling, een VAB-regeling voor hergebruik en het concept van verzamelplannen. De gemeente geeft ook aan dat de Ruimte voor Ruimte-regeling en de VAB-regeling gecombineerd kunnen worden, waarmee bebouwing voor andere doeleinden dan woningen gesloopt kan worden. Verder valt op dat de VAB-regeling niet vereist dat bebouwing wordt gesloopt. Het totaal zorgt ervoor dat de gemeente Dalfsen relatief laagdrempelig beleid heeft ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing.

6.2. Barneveld

6.2.1. Ruimte voor Ruimte

Bij de gemeente Barneveld verdient allereerst opmerking dat deze gemeente in regionaal verband samenwerkt op het gebied van VAB. Het regionale verband heet 'Regio Food Valley' en bestrijkt een aantal Gelderse gemeenten tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. Ook de regio Amersfoort is wat betreft de VAB aangesloten bij dit regionale samenwerkingsverband.

De regionale samenwerking hangt sterk samen met de regionale sloopregeling die van kracht is. Deze sloopregeling volgt hetzelfde principe als de Ruimte voor Ruimte-regelingen. De sloopregeling is als wijzigingsbevoegdheid bij de bestemming 'Agrarisch' opgenomen voor het wijzigen naar de bestemming 'Wonen'. Het aantal te slopen vierkante meters om een woning 'terug te kunnen plaatsen', kan namelijk in alle samenwerkende gemeenten worden gesloopt.

Ook is er een wijzigingsbevoegdheid voor het wijzigen naar de bestemming 'Bedrijf'. Dit komt op hetzelfde neer als voormelde sloopregeling, maar heeft net andere voorwaarden. Er worden bijvoorbeeld meer sloopmeters gevraagd per vierkante meter bouwblok dan bij 'Wonen.

Voorts is er een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor "Overige bestemmingen", dat betrekking heeft op de bestemmingen Bedrijf - landelijk; Cultuur en ontspanning; Maatschappelijk; Recreatie; Recreatie - Verblijfsrecreatie; of Groen. Deze categorie kent vrijwel dezelfde voorwaarden als bij het wijzigen naar de bestemming "Bedrijf".

6.2.2. Bijgebouwen

De gemeente Barneveld laat per locatie maximaal 80 m² aan bijgebouwen toe als gebruik wordt gemaakt van de sloopregeling. Dit is ook het maximum dat bij de bestemming "Wonen" is toegestaan.

6.2.3. Tussenconclusie Barneveld

Het beleid van de gemeente ziet voornamelijk op een combinatie van Ruimte voor Ruimte en Functieverandering. Voor het realiseren van nieuwe functies moet bebouwing worden gesloopt en moet de procedure voor de wijzigingsbevoegdheid worden doorlopen. Het voordeel van het beleid van deze gemeente is dat in de gehele regio bebouwing gesloopt kan worden om aan de voorwaarden voor functieverandering te voldoen. Het nadeel is dat de focus alleen ligt op het functieveranderingsbeleid. Het VAB-beleid biedt geen laagdrempelige mogelijkheden tot verbeteringen.

6.3. Boxmeer

6.3.1. Wijzigingsbevoegdheid

In de gemeente Boxmeer is ter aanvulling op het VAB-beleid uit 2008 op 23 maart 2017 nieuw VAB-beleid vastgesteld. Het VAB-beleid van 2008 had met name betrekking op wijzigingsbevoegdheden bij de bestemmingen "Agrarisch" en "Wonen" die de aanduiding VAB hadden gekregen. Deze wijzigingsbevoegdheden hielden in dat bebouwing met de aanduiding VAB onder voorwaarden gewijzigd kon worden naar een paardenhouderij, een niet-agrarisch bedrijf, een niet-agrarische functie en/of een sport- en recreatievoorziening.

Dergelijke wijzigingsbevoegdheden komen in meer gemeenten terug om VAB aan te pakken. De precieze invulling van de wijzigingsbevoegdheid en de daaraan gestelde voorwaarden, verschillen echter per gemeente. Het voordeel van 'binnenplase' wijzigingsbevoegdheden is dat bij ruimtelijke ontwikkelingen alleen het college van burgemeester en wethouders toestemming hoeft te verlenen aan een bestemmingswijziging, aangezien de wijzigingsbevoegdheid (en de voorwaarden) eerder zijn goedgekeurd door de gemeenteraad. Dat dit proces via het college loopt, en niet eerst door de gemeenteraad moet worden goedgekeurd, bespaart alle betrokken partijen geld en tijd.

Een aantal voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid van de gemeente Boxmeer is generiek en komt vaker bij gemeenten terug. Zo mag de nieuwe ontwikkeling geen beperking opleveren voor andere agrarische bedrijven; moet er sprake zijn van verbetering van de ruimtelijke

kwaliteit (bij voorkeur in de vorm van het slopen van agrarische gebouwen); mag er geen sprake zijn van onevenredige publiek- of verkeersaantrekkende werking; en is detailhandel alleen toegestaan als ondergeschikte nevenactiviteit.

Het beleid van de gemeente Boxmeer dat in 2017 is aangenomen, bouwt hierop voort. Het verruimt de mogelijkheden voor agrarisch-gerelateerde bedrijven (onder de noemer Agrofood) binnen de wijzigingsbevoegdheid. Daarnaast worden de mogelijkheden voor kleine en startende bedrijven vergroot.

6.3.2. Verspreide kosten

Naast het verruimd inzetten van de wijzigingsbevoegdheid, wordt er ook meer tijd gegeven om te investeren in kwaliteitsverbetering. Het slopen van de gebouwen hoeft niet meer aan het begin van het proces voltooid te zijn. Ondernemers krijgen hier 5 jaren de tijd voor. Sloop hoeft bovendien niet op de eigen locatie plaats te vinden.

6.3.3. Tijdelijke vergunning

De gemeente Boxmeer wil zoveel mogelijk bedrijvigheid op bedrijventerreinen verzamelen. Agrarisch gerelateerde bedrijven (onder de noemer AgroFood) worden hiervan uitgezonderd. Om toch oplossingen te bieden voor de VAB-problematiek mikt de gemeente op tijdelijke, niet-agrarische bedrijvigheid. Na een periode van 5 jaren wordt de keuze voorgelegd, ofwel het bedrijf stopt, dan wel verplaatst het bedrijf zich alsnog (naar een bedrijven-terrein). Onder voorwaarden mag deze termijn worden verlengd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een omgevingsvergunning voor tijdelijk afwijkend planologisch gebruik (artikel 4, lid 11, Bijlage II van het Bor). Deze

tijdelijke vergunning geldt voor maximaal 10 jaar, de termijn gaat lopen vanaf de vergunningaanvraag. Wanneer het college meent dat het bedrijf toch in het buitengebied past, moet de procedure van de binnenplanse wijzigingsbevoegdheid in gang worden gezet, zodat het bedrijf zich hier permanent kan vestigen.

6.3.4. Omvang

Boxmeer heeft een interessante richting gekozen met betrekking tot de omvang van de nieuwe bedrijven in het buitengebied. Er is een concept bedacht (“bedrijfsverzamelgebouw”), waarbij de eigenaar van de VAB de verschillende onderdelen daarvan mag verhuren aan verschillende bedrijven. Het bedrijfsverzamelgebouw mag niet meer dan 2.000 m² bedragen, waarbij elk bedrijf maximaal 400 m² bedrijfsvloeroppervlakte mag (her)gebruiken.

6.3.5. Tussenconclusie Boxmeer

Het recente beleid van gemeente Boxmeer is niet verwerkt in het bestemmingsplan, maar geeft wel duidelijk de richting van de gemeente aan. De gemeente geeft aan dat sinds de vaststelling van het bestemmingsplan 2008 er geen enkele keer gebruik is gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid van ‘agrarisch-vab’ naar ‘wonen-vab’. Om die reden zijn nu ook niet-agrarische bedrijven op VAB-locaties toegestaan.

Dat naast wonen nu ook bedrijven een optie zijn voor de functiewijziging van vrijkomende agrarische bebouwing, biedt mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen. Hetzelfde geldt voor het uitstellen van het slopen van gebouwen. Dat initiatiefnemers hiervoor 5 jaren de tijd krijgen, betekent dat ook de hiermee samenhangende

sloopkosten kunnen worden uitgesteld. Hoewel de gemeente ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen, gelden strikte voorwaarden. Hierdoor worden nog steeds weinig nieuwe functies toegestaan. Het is de vraag of VAB-eigenaren openstaan voor het instrument van het bedrijfsverzamelgebouw. Het instrument van de tijdelijke vergunning is interessant, maar ook hierbij is het de vraag hoeveel initiatiefnemers hiervan gebruik zullen maken.

6.4. Someren

6.4.1. Strijdigheden

De gemeente Someren geeft aan dat er een aantal strijdigheden zijn in het buitengebied waarvoor zij oplossingen zoekt. Voorbeelden hiervan zijn percelen met een agrarische bestemming waar het bedrijf reeds gestopt is, alsmede percelen met een woonbestemming waar het maximaal toegestane aantal vierkante meters bijgebouwen wordt overschreden. De raad van de gemeente Someren heeft aangegeven dat er niet gedoogd mag worden. De twee resterende opties voor het college zijn: legaliseren of handhaven met als doel om te voorkomen dat iemand uit zijn woning wordt gezet.

Om te kijken welke mogelijkheden er zijn om strijdigheden te legaliseren, heeft de gemeente gekeken naar de bestaande wijzigingsbevoegdheden en deze aangevuld met de navolgende faciliteiten.

6.4.2. Slooplening

Om te helpen met functiewijzigingen in het buitengebied en het slopen van voormalige bedrijfsstallen, heeft de gemeente Someren een slooplening ingesteld. Uit een

sloopfonds kan geld worden geleend tegen een vaste, lage rente en tegen andere gunstige voorwaarden.

6.4.3. Stenen voor stenen

Na de sloop van voormalige bedrijfsstallen mag 250 m² aan bijgebouwen worden geplaatst, in plaats van de normaal toegestane 100 m² aan bijgebouwen.

6.4.4. Sloopsubsidie

Tot een maximum van € 5.000,- betaalt de gemeente Someren 10% van de sloopkosten. Het totale budget van de subsidie is € 50.000,-.

6.4.5. Sloopbank

De gemeente Someren heeft de inwoners waarvoor de nieuwe Stalderingsregeling van de provincie Noord-Brabant geldt, gefaciliteerd door een sloopbank op te richten, waar ‘vraag en aanbod’ van te slopen bebouwing bij elkaar komen.

6.4.6. Tussenconclusie Someren

De gemeente Someren voert als enige bestudeerde gemeente een proactief beleid. Someren wil alle strijdigheden in het buitengebied oplossen. De gemeente heeft aangekondigd hiertoe ook handhavend te zullen optreden. Daarnaast heeft de gemeente voor ondernemers die moeten slopen aanvullende regelingen opgesteld, zoals een slooplening en een sloopsubsidie. Door middel van een ‘veegplan’ worden initiatieven per gebied meegenomen in het bestemmingsplan. Het voordeel is niet alleen dat de gemeente snel stappen kan maken, maar ook dat vermoedelijk weinig rechtsmiddelen aangewend zullen worden tegen de plannen.

6.5. Aanvullende instrumenten

Naast het vergevorderde VAB-beleid van de voormelde gemeenten worden hierna specifieke VAB-instrumenten van de gemeente De Wolden en de gemeente Woerden uiteengezet.

6.5.1. De Wolden

6.5.1.1. Algemene afwijkingsregel: omgevingsvergunning voor (burger)woning

De Wolden heeft in het bestemmingsplan voor het buitengebied een algemene afwijkingsregel opgenomen, waarmee burgemeester en wethouders met een omgevingsvergunning kunnen toestaan dat er een burgerwoning wordt gebouwd binnen de bestemmingen:

- Agrarisch;
- Agrarisch met waarden;
- Agrarisch - Aanverwante bedrijven;
- Agrarisch - Dienstverlenende bedrijven;
- Bedrijf.

De voorwaarden van deze algemene afwijkingsregel lijken sterk op de voorwaarden uit de Ruimte voor Ruimte-regeling, te weten dat er ten minste 750 m² aan bedrijfsgebouwen moet worden gesloopt voor de bouw van een woning (2.000 m² aan bedrijfsgebouwen bij twee woningen). Ook moet de woning landschappelijk worden ingepast.

6.5.2. Woerden

6.5.2.1. Locaties aanduiden als VAB

De gemeente Woerden geeft al de vrijgekomen en nog vrij te komen agrarische bebouwing de aanduiding 'VAB'

in het bestemmingsplan, ongeacht de huidige bestemming. De gemeente heeft een positieve en limitatieve lijst samengesteld met functies die mogelijk zijn op VAB-locaties. In beginsel kan de huidige bebouwing worden gehandhaafd, tenzij er sprake is van een niet aan het buitengebied gebonden bedrijf ("overige beroeps- en bedrijfsactiviteiten").

6.5.2.2. Functieverandering bij aanduiding VAB

In geval van een volledige functieverandering (een nieuwe hoofdfunctie) kan een wijzigings-bevoegdheid worden toegepast op locaties met een VAB-aanduiding. Hiervoor geldt een aantal voorwaarden, zoals het niet belemmeren van omliggende agrarische bedrijven, geen toename van bebouwing, enz. De gemeente geeft ook een limitatieve lijst met bestemmingen waarin VAB-locaties gewijzigd kunnen worden. Afhankelijk van de beoogde bestemming kan hierbij de voorwaarde worden gesteld om bebouwing te slopen.

6.5.2.3. Tussenconclusie gemeente Woerden

Woerden is proactief bezig met het aanpakken van de toenemende leegstand op het platteland door VAB-locaties als zodanig aan te duiden. Het maakt daarbij voor de gemeente niet uit wat de huidige bestemming is, noch of er op die locaties ontwikkelingen te verwachten zijn. Deze aanpak biedt een laagdrempelige oplossing voor een eigenaar om een nieuwe invulling te geven aan zijn locatie. Ook het feit dat de gemeente niet verlangt dat VAB wordt gesloopt, maakt het interessant voor nieuwe initiatieven. Dat het VAB-beleid van de gemeente Woerden uitgevoerd wordt aan de hand van een limitatieve lijst, kan echter voor spanning zorgen. Met dergelijke lijsten zullen er namelijk initiatieven zijn die niet in de

lijst zijn opgenomen, maar wel in de geest van het VAB-beleid zijn.

6.6. Tussenconclusie gemeentelijk beleid

Er is ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de verschillende beleidsinstrumenten. De invulling van deze instrumenten verschilt per gemeente en hangt af van de keuzes die gemeenten hebben gemaakt. Zo wordt bij de toegestane oppervlakte aan bijgebouwen een keuze gemaakt tussen de aantrekkelijkheid van de locatie/de regeling en de landschappelijke kwaliteit.

Er is onvoldoende geregeld voor eigenaren die reeds met hun bedrijf zijn gestopt. De procedure die zij moeten doorlopen om de agrarische bestemming op hun perceel te wijzigen in een woon-bestemming, met alles wat daarbij komt kijken (slopen, asbest, plankosten, etc.), maakt dat de meesten op voorhand afhaken.

Eigenaren die hun bedrijf in fases staken en op hun huidige locatie willen blijven wonen, kunnen een beroep doen op het door de wetgever gecreëerde instrument van de plattelandswoning, mits hun gemeente hiervoor openstaat.

Nu het ontbreekt aan een wettelijk instrument voor VAB en het initiatief voor ontwikkeling van het buitengebied niet altijd van de eigenaar zal komen, zullen gemeenten actie moeten ondernemen als zij een vitaal platteland nastreven. De gemeente kan kiezen voor handhaven, legaliseren of gedogen. Gedogen is een tijdelijke oplossing en mag nooit het uitgangspunt zijn. De afgelopen jaren is ook steeds duidelijker geworden dat het gedogen van VAB-locaties op de lange termijn tot problemen leidt.

Hierdoor zijn handhaving of legalisering de enige keuze die een gemeente heeft. De beleids-instrumenten die hierboven zijn beschreven leveren allen een bijdrage aan de legalisering.

Van de bestudeerde gemeenten hebben alleen De Wolden en Woerden gekozen voor een relatief eenvoudige manier om de functie van agrarische bebouwing te wijzigen. In de andere bestudeerde gemeenten moet, hetzij een wijzigingsbevoegdheid worden toegepast, hetzij een bestemmingsplan worden aangepast. Deze twee opties kosten veel tijd en geld, waardoor zij een (te) grote drempel opwerpen voor burgers/bedrijven met ruimtelijke initiatieven. Alleen de gemeente Someren heeft getracht dit te ondervangen met faciliteiten, zoals een sloopsubsidie, een sloopleening en een sloopbank. Het algemene beeld is dat voor initiatiefnemers die strijdigheden willen oplossen op VAB locaties er geen sprake is van uitnodigingsplanologie.

7. RECHTSPRAAK

De VAB-problematiek is actueler dan ooit. Waar overheden bezig zijn met het opstellen van VAB-beleid, dat wordt vertaald in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, heeft dat procedures tot gevolg. In de bijlage is een uitvoerige weergave opgenomen van de jurisprudentie van de afgelopen jaren op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing. In dit hoofdstuk worden de opvallendste overwegingen/uitspraken (kort) besproken.

7.1. Stopper mag onder voorwaarden in (voormalige) bedrijfswoning blijven wonen

Zolang er op het perceel agrarische bedrijfsactiviteiten worden verricht, mag de bedrijfswoning worden bewoond en wordt conform het bestemmingsplan gehandeld. De vraag is of de (voormalige) bedrijfswoning mag worden bewoond indien de agrarisch ondernemer zijn bedrijfsactiviteiten heeft gestaakt. Die vraag is beantwoord door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in de uitspraak van 29 maart 2017.²⁰ De Afdeling overwoog dat een voormalig agrarisch ondernemer in de bedrijfswoning mag blijven wonen en de bestemming van deze locatie niet hoeft te worden gewijzigd, mits de (voormalige) bedrijfswoning legaal gebouwd is en de bij het bedrijf behorende gebouwen en gronden sinds het staken van de bedrijfsactiviteiten niet zijn verkocht/verhuurd of aan een derde in gebruik zijn gegeven. In die situatie hoeven de VAB niet worden gesloopt, noch hoeft het perceel te worden herbestemd.

7.2. Verbrede toepassing plattelandswoning

De plattelandswoning is een middel om voormalige bedrijfswoningen in het buitengebied te laten bewonen door burgers of niet-agrarische ondernemers. In de voormelde uitspraak van 29 maart 2017 (gemeente Peel en Maas) overwoog de Afdeling dat ook als geen agrarisch bedrijf meer actief was op het perceel gebruik kon worden gemaakt van het instrument van de plattelandswoning.

De Afdeling legde uit dat het mogelijk was om de voormalige bedrijfswoning toe te voegen aan het perceel van een nabijgelegen landbouwinrichting, waarop nog wel een agrarisch bedrijf in werking was. Op die manier ontstond 'binnen dezelfde inrichting' een koppeling tussen de voormalige bedrijfswoning en het naastgelegen actieve bedrijf. Deze praktische oplossing van de Afdeling voor de beperkende werking van het instrument van de plattelandswoning kan uitkomst bieden voor reeds gestopte agrariërs.

7.3. VAB-locatie laten meeliften met het bestemmingsplan

In de uitspraak van 31 mei 2017²¹ overwoog de Afdeling dat gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening moeten houden met concrete plannen van eigenaren. Indien een eigenaar een concreet plan heeft (inclusief onderbouwing) voor de herbestemming of sloop van vrijkomende agrarische bebouwing en het plan tijdig aan de gemeenteraad is voorgelegd, moet de gemeente dit concrete plan meenemen in de besluitvorming over het in procedure gebrachte bestemmingsplan. Hiermee kan tijdwinst worden behaald door 'mee te liften' op een lopende procedure voor een nieuw bestemmingsplan in het buitengebied. Degene die meelift, moet een zienswijze indienen (en verwijzen naar het concrete plan en de onderbouwing daarvan), maar is geen legeskosten verschuldigd, omdat voor de behandeling van een zienswijze geen leges in rekening mag worden gebracht, in tegenstelling tot bij behandelen van een verzoek tot wijziging van de bestemming.²² Deze uitspraak is van belang voor gemeenten die niet werken met veegplannen of verzamelplannen, noch (half)jaarlijks een veegronde houden in het buitengebied.

7.4. Tussenconclusie rechtspraak

De voormelde uitspraken maken duidelijk dat de Afdeling actief meedenkt over oplossingen voor de VAB-problematiek. De Afdeling biedt zowel overheden als eigenaren kaders en mogelijkheden.

Andere relevante jurisprudentie is in de bijlage opgenomen.

8. FINANCIËEL

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de situatie van de eigenaar van een agrarische onderneming die stopt met de bedrijfsvoering en die de mogelijkheid heeft om mee te doen aan de Ruimte voor Ruimte-regeling. Het doel is om op hoofdlijnen inzicht te geven in de 'marktwaarde als agrarisch bedrijf' en de 'marktwaarde na transformatie' in het kader van de Ruimte voor Ruimte-regeling.

8.1. Fictief rekenmodel

Om inzicht te krijgen in de marktwaarde van een agrarisch bedrijf en van een getransformeerde locatie in het kader van de Ruimte voor Ruimte-regeling is een fictief rekenmodel (figuur 2) opgezet. Nadrukkelijk wordt hierbij opgemerkt dat het om een voorbeeld gaat om een duidelijk beeld te creëren. Dit rekenmodel kan niet één op één op elke situatie/elk object worden toegepast. Het bepalen van de marktwaarde van een bepaalde locatie betreft maatwerk.

Het rekenmodel gaat over een fictieve situatie waarbij de eigenaar voor een keuze staat:

- verkoopt hij de locatie als een agrarisch bedrijf;

- of doet hij mee aan de Ruimte voor Ruimte-regeling en gaat hij voor transformatie.

In dat laatste geval kan de eigenaar bepalen of hij zelf op de locatie blijft wonen of dat hij deze locatie verkoopt (met bijvoorbeeld een woonbestemming).

Een belangrijke afweging bij het maken van de keuze verkopen als agrarisch bedrijf of pas verkopen na transformatie zal het financiële aspect zijn, oftewel het verschil in marktwaarde van het object.

Het doel van de Ruimte voor Ruimte-regeling is de mogelijkheid bieden om een voormalige agrarische bedrijfslocatie kostenneutraal te legaliseren voor burgerbewoning. Uit het rekenmodel blijkt dat de marktwaarde vóór en na vergelijkbaar zijn. Hieronder worden puntsgewijs de oorzaken weergegeven:

- Gronden binnen het agrarisch bouwblok met een woonbestemming krijgen een hogere marktwaarde. In het rekenmodel wordt uitgegaan van 2 wooneenheden.
- De overige gronden van het agrarisch bouwblok krijgen een lagere marktwaarde, aangezien deze hun functie/bestemming verliezen.
- Bedrijfsgebouwen moeten in dit rekenvoorbeeld volledig worden gesloopt, hetgeen een afwaardering van de marktwaarde van de locatie betekent. Ook leidt dit tot sloop- en afvoerkosten.
- Er moeten kosten worden betaald die verband houden met het wijzigen van de bestemming, zoals advieskosten, deskundigenkosten, legeskosten en belastingen.

²⁰ AbRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:868.

²¹ AbRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1440.

²² Rb Oost-Brabant 3 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6062.

Figuur 2: Rekenvoorbeeld (indicatieve begroting) voormalig agrarisch bedrijf

Woning + 880 m² bijgebouwen op ca. 8.000 m² grond:

Vraagprijs	€ 735.000,00
Verwachte verkoopopbrengst	€ 685.000,00

Ruimte voor Ruimte-regeling:

Verwachte verkoopprijs bestaande woning na sloop bijgebouwen op ca. 5.000 m ² grond	€ 510.000,00
Verwachte verkoopprijs bouwkvavel voor vrijstaande woning op ca. 3.000 m ²	€ 300.000,00

Verwachte verkoopopbrengst € **810.000,00**

Verwacht positief verschil in verkoopopbrengst € **125.000,00**

Echter: te maken kosten voor Ruimte voor Ruimte-regeling:

Sloopkosten 880 m ² bijgebouwen	€ 50.000,00
Aanleg toegangsbrug naar te realiseren bouwkvavel voor vrijstaande woning	€ 25.000,00
Aankopen ontbrekende 120 m ² sloopmeters	€ 15.000,00
Plankosten: Advies en begeleiding door deskundige(n) - Leges	
Onderzoeken (bodemonderzoek, fijnstofonderzoek, akoestisch onderzoek)	€ 25.000,00

Totaal te maken geschatte kosten voor Ruimte voor Ruimte: € **115.000,00**

Verwachte meer opbrengst Ruimte voor Ruimte-regeling € **10.000,00**

Fiscus P.M.

Rentederving i.v.m. lange procedure tijd P.M.

In dat geval is sprake van een "waterbedeffect". Wanneer de waarde aan de ene zijde stijgt, daalt de waarde aan de andere zijde. Ook bij een andere bestemming dan "Wonen" vindt dit effect plaats.

Het nadeel van de Ruimte voor Ruimte-regeling is dat de eigenaar vooraf geld moet investeren. Dit geld komt bij de verkoop van de locatie pas weer vrij. Daarnaast biedt de investering geen garantie dat de procedure zal slagen. Een dergelijk risico zal niet elke eigenaar willen/kunnen nemen. Ook beschikken niet al de eigenaren die met hun agrarische activiteiten gestopt zijn over voldoende financiële middelen om aan de Ruimte voor Ruimte-regeling mee te doen.

8.2. Regionaal fonds

Een fonds waarbij het benodigde geld wordt voorgesloten en pas terugbetaald hoeft te worden bij een geslaagde procedure, op het moment van verkoop van het object of wanneer de ontwikkeling een feit is, zou de eigenaar tegemoet komen. Daarmee wordt tevens het risico voor de eigenaar om aan de regeling mee te doen, weggenomen. Het gemis van een terugbetaling als de procedure niet slaagt, kan worden gedekt door de winst die wordt gemaakt met de geslaagde procedures of door bij de geslaagde procedures om een toeslag/rente te vragen bovenop de kosten. Met deelnemers die zich tussentijds terugtrekken, worden de reeds gemaakte kosten en de toeslag/rente verrekend. In elk geval zou een buffer gecreëerd moeten worden om tegenslagen op te vangen.

8.3. Fiscaal

Op het moment dat de agrarische onderneming feitelijk

wordt gestaakt, dient stakingswinstbelasting betaald te worden aan de fiscus. In de praktijk worden wel eens constructies opgezet waarbij het agrarische bedrijf, althans de agrarische activiteiten, worden voortgezet. Dit biedt slechts tijdelijk soelaas, maar is geen blijvende oplossing om deze fiscale claim te ontlopen.

Indien de eigenaar geen maatregelen treft, op enig moment zijn agrarische onderneming staakt en de bestemming van het perceel wenst te wijzigen (al dan niet mede door bebouwing te slopen), zal belasting moeten worden betaald over de zaken die van bedrijfsmatig eigendom naar privé eigendom gaan. De waarde van de VAB - die meestal verouderd zijn - zal laag zijn, terwijl de waarde van de nieuwe woonbestemming hoog zal zijn. Over dat verschil zal afgerekend moeten worden met de fiscus.

Het fiscale aspect van functiewijziging zal dan ook tijdig met de eigenaar besproken moeten worden. Wellicht dat dan nog maatregelen getroffen kunnen worden om de verschuldigde stakingsbelasting lager te doen uitvallen.

9. AANBEVELINGEN

Er is veel informatie beschikbaar over de toepassing van VAB. Op landelijk niveau is er nog weinig concreet VAB-beleid. Op basis van de uitgevoerde inventarisatie is duidelijk geworden dat op provinciaal niveau het VAB-beleid op veel onderdelen overeenkomt. Kennelijk denken de provincies over die onderwerpen hetzelfde. Ook op gemeentelijk niveau blijkt het VAB-beleid veel gelijkenissen te vertonen. Daarnaast zijn er ook gemeenten met opvallende alternatieven gekomen, die zo



succesvol zijn dat andere overheden hiervan kunnen leren. In dit hoofdstuk is een aantal aanbevelingen opgenomen. Het doel hiervan is om beleidsmakers te ondersteunen bij het opstellen van beleid en eigenaren inzicht te verschaffen in de mogelijkheden die voorhanden zijn op het gebied van VAB.

9.1. Handhaving

In beginsel ervaart de eigenaar geen probleem met zijn VAB zolang hij zijn gebouwen en gronden niet heeft verhuurd/verkocht of in gebruik gegeven aan een ander en dat in de toekomst ook niet wenst te doen. Evenzo ervaart de eigenaar geen probleem met zijn VAB als hij zijn gebouwen of gronden wel aan een ander heeft verhuurd/verkocht of in gebruik gegeven, maar het bevoegd gezag niet handhavend tegen hem optreedt. Slechts wanneer de gemeente overgaat tot handhaving en/of de VAB te huur/koop wordt aangeboden, ontstaat er een probleem voor de eigenaar. Op dat moment moet hij namelijk actie ondernemen om de strijdigheid te beëindigen. In de praktijk wordt nog wel eens een kunstgreep toegepast door alsnog agrarische activiteiten op te starten. Dit is slechts een tijdelijke oplossing, want de eigenaar is eerder waarschijnlijk niet zonder reden gestopt met zijn agrarische bedrijfsactiviteiten. Het probleem van de eigenaar is daarmee op zichzelf niet weggenomen.

Veel van de VAB-problematiek die nu aan de orde is, wordt veroorzaakt doordat het bevoegd gezag illegale situaties op VAB-locaties gedogen. De meeste gemeenten zijn niet genegen om eigenaren uit hun voormalige bedrijfswoningen te zetten vanwege illegale burgerbewoning van de (voormalige) bedrijfswoning.

VAB-locaties hoeven ook geen probleem op te leveren indien een gemeente beschikt over een flexibel VAB-beleid waarmee zij proactief aan de slag gaan om gedogen/overtredingen te voorkomen. Dit flexibele VAB-beleid moet worden gezien als een vriendelijke vorm van handhaving. Dat wil zeggen, er wordt geconstateerd dat sprake is van een overtreding, maar de gemeente is ook bereid om mee te denken over een oplossing. Pas nadat de eigenaar, ondanks de door de gemeente geboden kansen, niet bereid is om mee te werken, gaat de gemeente over tot handhavend optreden.

Een goed voorbeeld van een flexibel VAB-beleid is het beleid van de gemeente Someren. Deze gemeente heeft het gehele buitengebied geïnventariseerd en verdeeld in gebieden. De gemeente heeft alle overtredingen in kaart gebracht en is vervolgens per gebied met de eigenaren in overleg getreden om te praten over een oplossing voor de geconstateerde strijdigheden. Indien de eigenaar bereid was om medewerking te verlenen aan het oplossen van dit probleem, werd zijn locatie meegenomen in een veegplan en werd handhaving middels dwangsommen voorkomen.

Om strijdigheden met het bestemmingsplan op een minnelijke wijze te kunnen oplossen, zijn wel toepasbare beleidsinstrumenten nodig. Hierna wordt een aantal instrumenten opgesomd op basis van de inventarisatie van het landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid. Deze instrumenten worden besproken, onder het mom van leren van elkaar. Deze instrumenten kunnen worden gebruikt om de strijdigheden op te lossen zodat handhavend optreden kan worden voorkomen.

9.2. Flexibel beleidskader

In de jurisprudentie/literatuur komt telkens terug dat overheden de vrijheid hebben om concreet beleid naar eigen inzicht in te vullen. De vrijheid om beleid op te stellen, vormt echter wel een praktisch probleem. Een te flexibel beleid kan zorgen voor frictie tussen burgers en agrarische bedrijven. Een te star beleid biedt onvoldoende mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen. Het beleid zal mede worden ingegeven door de regio waarin de gemeente is gelegen. Gemeenten in (de buurt van) de Randstad stellen meer eisen omtrent de VAB, omdat deze locaties sneller verhandeld worden. Daarnaast valt op dat een gemeente in een gebied waar het aanbod van VAB-locaties hoger is dan de vraag een flexibeler beleid wordt gevoerd.

Eveneens in het kader van een flexibel beleidskader op landelijk niveau (wetgeving) wordt hierna ingegaan op de kruimelgevallenregeling, op provinciaal niveau wordt ingegaan op het voorgestelde vaste kader voor provinciaal beleid en ten slotte op gemeentelijk niveau wordt ingegaan op de door ons voorgestelde 'instrumentenbox'.

9.3. Landelijk niveau

9.3.1. "Meeliften" met het bestemmingsplan

Op basis van vaste rechtspraak van de Afdeling²³ dient een gemeente een concreet plan van een burger/ondernemer, dat vóór het vaststellen van het bestemmingsplan kenbaar is gemaakt, te beoordelen en eventueel op te nemen in het bestemmingsplan. Ondanks dat de Afdeling inmiddels herhaaldelijk duidelijk heeft gemaakt dat concrete plannen meegenomen dienen te worden bij de totstandkoming van een nieuw bestemmingsplan, blijven

overheden zich hiertegen verzetten. Derhalve komen er steeds meer uitspraken, waarin overheden bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen niet hebben meegenomen en de betrokkene ten onrechte doorverwijzen naar een (vaak kostbare postzegelplan-)procedure om de bestemming te wijzigen. Het gevolg is dat een bestemmingsplan buitengebied onnodig vertraging oploopt en transformatie in het buitengebied achterblijft. Door de concrete plannen van burgers/ondernemers wel mee te nemen in het nieuwe bestemmingsplan, ontstaat er geen/minder vertraging in de planvorming. Mocht dit niet wenselijk zijn voor een gemeente dan wordt aanbevolen om te werken met veegplannen. Hiervoor kan verwezen worden naar de aanpak van de gemeente Dalfsen en van de gemeente Someren.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om binnen het bestemmingsplan gebruik te maken van afwijkingsbevoegdheden en wijzigingsbevoegdheden. Met deze instrumenten kan een gemeenteraad het college de vrijheid geven om transformatieverzoeken in het buitengebied mogelijk te maken. In het beleid kan een leidraad worden opgenomen voor het opstellen van een 'moederplan'. Binnen de kaders van het beleid van de gemeenteraad dient het college vervolgens de verzoeken van burgers/ondernemers te beoordelen. Het gevolg is dat ontwikkelingen sneller worden doorgevoerd, omdat termijnen korter zijn.

²³ O.a. AbRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1440

9.3.2. De kruimelvergunning

De wetgever heeft in het Besluit omgevingsrecht de mogelijkheid opgenomen om met behulp van de zogenaamde kruimelvergunning permanent en tijdelijk (voor de duur van 10 jaar) af te wijken van het bestemmingsplan. In het stedelijk gebied zorgt deze transitie-mogelijkheid voor een aanzienlijke tijdswinst. Alleen het toegestane gebruik van panden hoeft te worden gewijzigd, bijvoorbeeld van kantoorruimte naar appartementen. Voor het buitengebied heeft de wetgever slechts een tijdelijke afwijkingsbevoegdheid mogelijk gemaakt van maximaal 10 jaar. Het is uiteraard ook mogelijk om binnen het beleid te kiezen voor een kortere termijn. Hiervoor wordt verwezen naar de gemeente Boxmeer, die heeft vastgelegd dat bedrijvigheid zoveel mogelijk op bedrijventerreinen dient plaats te vinden. Om bedrijven in het buitengebied wel een kans te bieden worden niet-agrarische bedrijven toegestaan voor een periode van vijf jaar. Na deze periode krijgen de bedrijven de keuze om te stoppen, te verplaatsen naar het bedrijventerrein, het gebruik te verlengen en eventueel om zich daar permanent te vestigen.

9.4. Provinciaal niveau

In hoofdstuk 5 is toegelicht dat het provinciaal beleid voor Ruimte voor Ruimte en voor Functieverandering sterk op elkaar lijkt. Aangeraden wordt om al het provinciale VAB-beleid in één format op te stellen, zodat hiermee eenduidigheid wordt gecreëerd. Het moet echter wel een format zijn, waarbinnen elke provincie de ruimte heeft om zelf te kiezen uit bepaalde onderdelen. Wanneer voor een bepaald onderdeel wordt gekozen, is dat onderwerp in iedere provincie gelijk. Daardoor worden verschillen én overeenkomsten tussen de

provincies op een efficiënte manier duidelijk gemaakt. Duidelijkheid is voor alle betrokken actoren noodzakelijk. Daar komt bij dat door middel van het samenvoegen van provinciaal beleid (in één format) rechtsgelijkheid ontstaat in de interpretatie van beleid.

Hieronder is een aanzet gemaakt voor een format Ruimte voor Ruimte, gebaseerd op de inventarisatie naar het provinciaal beleid in Nederland. De beleidsregels in dit format vormen de basis voor een Ruimte voor Ruimte-regeling.

9.4.1. Format Ruimte voor Ruimte

Regels voor VAB-locatie

1. Deze regeling geldt voor:
 - [] agrarische bedrijfsbebouwing
 - [] veehouderijen
 - [] kassen
2. De sloopnorm schrijft voor dat er [.....] m² aan bedrijfsgebouwen gesloopt moet worden om één compensatiewoning te kunnen realiseren.
3. De bedrijfswoning moet [wel/niet] gesloopt worden. Een gesloopte bedrijfswoning telt [wel/niet] mee voor de sloopnorm.
4. Er is sprake van landschappelijke-, milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst.
5. Een nieuwe vestiging van een agrarisch bedrijf op de beëindigde locatie is uitgesloten door middel van een passende bestemming.

Regels voor compensatiewoning

1. Locatie voor het bouwen van de compensatiewoning:
 - [] op dezelfde locatie elders (bouwtitel):
 - [] aan de bebouwde kom
 - [] in een bebouwingscluster
2. [Er mogen/Er mogen geen] meerdere woningen gerealiseerd worden per eigenaar.
3. Er kunnen maximaal [.....] kavels gerealiseerd worden per beëindigde agrarische bedrijfslocatie.
4. De compensatiewoning heeft een maximale inhoud van [.....] m³.

Provincies kunnen zelf nog regels toevoegen aan dit beleidsformat, zodat het past bij de desbetreffende provincie. Bovendien zal specifiekere uitwerking plaatsvinden op gemeentelijk niveau.

Nu woonbestemmingen in het buitengebied vaak op gespannen voet staan met omringende agrarische bedrijven, wordt aangeraden om de woonbestemmingen te concentreren. Daardoor worden minder agrarische bedrijven in hun bedrijfsvoering belemmerd.

Daarnaast is het raadzaam dat begrippen, zoals 'landschappelijke kwaliteit' en 'vrijkomende agrarische bebouwing' (VAB), uniforme betekenis krijgen binnen alle provincies.

9.4.2. Samenwerking Ruimte voor Ruimte

Constaterende dat de VAB-problematiek de gemeentegrenzen overstijgt, heeft het de voorkeur om het VAB-beleid eveneens de gemeentegrenzen te laten overstijgen. Het is wenselijk om een te slopen bedrijfslocatie binnen

een gemeente te compenseren met een te bouwen woning binnen een andere gemeente. Het VAB-beleid kan regionaal gelden (zie het voorbeeld van de Gelderse Vallei), maar zelfs ook de provinciegrenzen overstijgen.

9.4.3. Format functieverandering

Een format zoals voor de Ruimte voor Ruimte-regeling kan ook opgesteld worden voor het functieveranderingsbeleid. Het beleid komt ogenschijnlijk overeen, maar het is in de praktijk moeilijk om uit de regels op te maken welke activiteiten al dan niet zijn toegestaan. Dit komt doordat er steeds meer verschillende soorten activiteiten in het buitengebied plaatsvinden. Binnen een format moet duidelijk worden welke activiteiten een provincie wel/niet toestaat. Hieronder is een aanzet gegeven voor een format functieverandering:

1. Dit beleid heeft toepassing op
 - [] agrarische bebouwing
 - [] storende bebouwing
 - [] karakteristieke bebouwing
2. De nieuwe functie heeft geen onevenredige verkeersaantrekkende werking.
3. De nieuwe functie wordt alleen toegestaan wanneer deze in milieucategorie [1/2/3/3+] valt.
4. Detailhandel is [wel/niet/alleen als deze ondergeschikt is aan de hoofdfunctie] toegestaan.
5. De grootte van het bouwblok bij de nieuwe functie [moet kleiner/moet even groot/mag groter] zijn dan de oppervlakte van de VAB-locatie.

Ook hierbij is het raadzaam dat begrippen, zoals 'verkeersaantrekkende werking', uniforme betekenis krijgen binnen alle provincies.

9.5. Gemeentelijk niveau

9.5.1. Instrumentenbox gemeenten

In hoofdstuk 6 is het beleid van een aantal gemeenten uiteengezet. De door deze gemeenten ingezette instrumenten zijn hieronder verzameld en voorzien van een toelichting. Bij elk instrument wordt verwezen naar de toepasselijke gemeente. Alle details over het instrument staan in hoofdstuk 6 van deze notitie of in de bijlage bij het beleid van de desbetreffende gemeente.

Het doel van de instrumentenbox is om gemeenten van elkaar te laten leren, zodat zij vaker naar elkaar en naar bestaande experimenten kijken om zich te laten inspireren bij het opmaken van eigen beleid.

1. Locaties aanduiden als VAB (Gemeente Woerden)
2. Functieverandering bij aanduiding VAB (Gemeente Woerden)
3. Wijzigingsbevoegdheid / Functieverandering (Gemeente Barneveld)
4. Verspreide kosten (Gemeente Boxmeer)
5. Tijdelijke vergunning (Gemeente Boxmeer)
6. Omvang van bedrijfsgebouwen/bijgebouwen (Gemeente Boxmeer, gemeente Barneveld)
7. Ruimte voor Ruimte / Rood voor Rood (Gemeente Barneveld, gemeente Dalfsen)
8. Legaliseren of handhaven van strijdigheden (Gemeente Someren)
9. Slooplening (Gemeente Someren)
10. Stenen voor stenen (Gemeente Someren)
11. Sloopsubsidie (Gemeente Someren)
12. Sloopbank (Gemeente Someren, Provincie Noord-Brabant)

13. Verzamelplan / Veegplan (Gemeente Dalfsen)
14. Algemene afwijkingsregel: Omgevingsvergunning (Gemeente de Wolden)

9.5.2. Eigen voorstellen

Naast de beleidsinstrumenten van de aangehaalde gemeenten zijn er nog meer instrumenten te bedenken. Deze voorstellen dienen nog nader te worden uitgewerkt, maar bieden alvast kaders voor nieuw beleid. Hierbij wordt voortgeborduurd op experimenten die in het stedelijk gebied of op provinciaal niveau zijn toegepast, maar ook op gemeentelijk niveau, in het buitengebied, toegepast kunnen worden.

9.5.2.1. Aanleggen glasvezel

Door het aanleggen van glasvezelverbindingen in het buitengebied, wordt het aantrekkelijker gemaakt voor bedrijven om zich daar te vestigen, bijvoorbeeld voor ICT-startups. Hoewel dit niet binnen de VAB-problematiek valt, maakt dit het ondernemen in het buitengebied interessanter. Hierdoor worden VAB-locaties in het buitengebied ook interessanter.

9.5.2.2. Staldering

Hoewel staldering thans in de provincie Noord-Brabant provinciaal beleid is, kan staldering ook op gemeentelijk niveau worden toegepast. Dit houdt in dat voor elke vierkante meter die een bestaand agrarisch bedrijf wenst uit te breiden, elders een vierkante meter (of meer) gesloopt moet worden van een reeds gestopt of stoppend agrarisch bedrijf.

9.5.2.3. Haalbaarheidsscans

In het stedelijk gebied zijn er voorbeelden van ontwikkelingen die worden aangejaagd doordat de gemeente haalbaarheidsscans uitvoert. Zo hebben mogelijke initiatiefnemers een beter beeld van de haalbaarheid van hun initiatieven.

9.5.2.4. Bundelen compensatielocaties

Vaak wordt geconstateerd dat het realiseren van een Ruimte voor Ruimte-kavel ten koste gaat van omliggende agrarische locaties. Een oplossing kan worden geboden door de compensatiewoningen en de locaties met niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied te bundelen. Dit betekent dat bij de sloop van een VAB-locatie de eigenaar niets kan herbouwen op dezelfde locatie, maar door de gemeente wordt verwezen naar een zogenaamde 'bundellocatie'.

9.6. Financieel

In hoofdstuk 8 is toegelicht dat een investering in een herbestemmingsprocedure (al dan niet als onderdeel van de Ruimte voor Ruimte-regeling) kan worden terugverdiend. De eigenaar is echter niet altijd bereid om deze investering te doen. Ook heeft hij niet altijd voldoende financiële middelen voor de benodigde proceskosten.

Aanbevolen wordt om een (gemeentelijk of regionaal) fonds in te stellen waarin het risico en de kosten van een dergelijke herbestemmingsprocedure vooraf door de gemeente of provincie worden gedragen. Bij een succesvolle transformatie kan uit de verkoop van de voormalige agrarische bedrijfswoning de lening uit het fonds worden terugbetaald. Indien de transformatie niet tot stand komt, zijn de (meeste) kosten voor rekening van het fonds.

Dit zorgt ervoor dat de keuze voor eigenaren om tot herbestemming over te gaan laagdrempeliger wordt en daardoor zo mogelijk eerder plaatsvindt.

9.7. Proces

Veel eigenaren zijn niet op de hoogte van het risico dat zij lopen om met VAB-problematiek in aanraking te komen. De meeste eigenaren van VAB-locaties zijn evenmin op de hoogte van de actuele planologische situatie van hun perceel. Overheden kunnen hierop reageren door eigenaren van VAB-locaties actief te informeren over de mogelijkheden.

10. SAMENVATTING

De beschikbare cijfers over de (te verwachte) leegstand in het buitengebied in Nederland laten zien dat het buitengebied aan de vooravond staat van een transitie. De rol van de landbouw verandert, nieuwe functies doen hun intrede in het buitengebied. Deze transitie biedt veel kansen, maar kent ook zijn valkuilen. Uit de praktijk blijkt er binnen gemeentegrenzen onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden van VAB en blijken ook tussen provincies en gemeenten veel verschillende visies voorhanden ten aanzien van VAB. Een helder kader ontbreekt, waardoor projecten onnodig vertraging oplopen en transitie in het buitengebied achterblijft, terwijl er meer dan genoeg kansen zijn. Het gevolg is dat verpaupering, criminaliteit en onnodige verstening in het buitengebied toenemen. Het is dan ook van belang dat de betrokkenen in dit proces tijdig actie ondernemen. In plaats van een reactieve aanpak (actie ondernemen nadat het bevoegd gezag is overgegaan tot handhaving) heeft de proactieve aanpak de voorkeur.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat er niet alleen een rol is voor de overheid. Alle betrokkenen in het proces, waaronder de eigenaar, de vastgoeddeskundige en de financier, moeten samen werk maken van de transitie in het buitengebied. Men dient open te staan voor nieuwe en alternatieve projecten. Experimenten hiervan vinden al plaats. Niet elke betrokkene hoeft te experimenteren. Waarom zou men immers zelf het wiel uitvinden als het wiel allang is uitgevonden?

Belangrijk is de bewustwording van de eigenaar. Deze komt uit de agrarische sector en is geen deskundige op het gebied van de planologische situatie en mogelijkheden. Hiermee komt deze vaak te laat in aanraking. Een tijdige bewustwording zorgt ervoor dat deze eigenaar kan anticiperen op de toekomst van zijn bedrijf.

Er is inzicht gegeven in de provinciale en gemeentelijke beleidsstukken. Bij het provinciaal beleid werd duidelijk dat het veel overeenkomsten kent qua opzet, maar vaak verschilt in de precieze uitwerking. Dit biedt ruimte voor een landelijk format waarin de keuzes die iedere provincie maakt helder naar voren komen. Een aanzet voor een landelijk format is gegeven in hoofdstuk 9 van de notitie. De concrete uitvoering van het provinciaal VAB-beleid wordt verder ingevuld door gemeenten. Hierbij is zichtbaar dat iedere gemeente de kaders van de provincies anders invult. Iedere gemeente kiest zijn eigen beleidsinstrumenten. Deze zijn inzichtelijk gemaakt, zodat gemeenten van elkaar kunnen leren. Iedere gemeente kan ieder instrument apart beoordelen of het past bij hun inwoners en omgeving.

Bij gemeentelijk beleid is er niet altijd sprake van uitnodigingsplanologie. Gecombineerd met een eigenaar die niet bekend is met planologie zorgt dit ervoor dat veel ontwikkelingen niet van de grond komen òf dat ontwikkelingen van de grond komen die in strijd zijn met het beleid. Van de bestudeerde gemeenten hebben alleen De Wolden en Woerden gekozen voor een relatief eenvoudige manier om de functie van agrarische bebouwing te wijzigen. In de andere bestudeerde gemeenten moet een aanpassing van het bestemmingsplan plaatsvinden. Het aanpassen van plannen kost veel tijd en geld, waardoor nog een (te) grote drempel wordt opgeworpen voor ruimtelijke initiatieven. Op basis van de onderzochte gemeenten heeft alleen de gemeente Someren getracht dit probleem te ondervangen met faciliteiten, zoals een sloopsubsidie, een slooplening en een sloopbank.

Maar ook al is er voldoende duidelijkheid over de mogelijkheden in een gemeente dan zal altijd de vraag spelen hoe de transitie gefinancierd moet worden. Een eigenaar krijgt namelijk te maken met plankosten, deskundigenkosten, opbrengsten, kosten en een fiscale component. Onderdelen die niet los gezien kunnen worden van de transitie. Om die reden is in hoofdstuk 8 van deze notitie een rekenmodel opgenomen zodat zichtbaar is waar een eigenaar rekening mee dient te houden.

De gebundelde informatie is tot slot opgenomen in een aantal aanbevelingen. Het doel hiervan is om beleidsmakers te ondersteunen bij het opstellen van beleid en eigenaren inzicht te verschaffen in de mogelijkheden die voorhanden zijn op het gebied van VAB.

Uit de rechtspraak blijkt dat de eigenaar niet altijd een probleem heeft met zijn agrarische bedrijfsgebouwen wanneer hij staakt met zijn bedrijf. Dit versterkt de vraag of de problematiek hoofdzakelijk een probleem is van de eigenaar. Wanneer dit leidt tot strijdigheden in het bestemmingsplan of het de ontwikkelingsmogelijkheden van andere initiatieven belemmert, ligt het initiatief bij de gemeente.

Als er wel een strijdigheid is, ervaart een eigenaar geen probleem met zijn agrarische bedrijfsgebouwen indien er geen handhavingprocedure wordt ingezet of wanneer er interesse is getoond in de aankoop van de locatie. Pas op het moment dat er actie moet worden ondernomen begint men na te denken over de mogelijkheden en blijkt de tijd vaak een probleem te zijn. Er is bijvoorbeeld niet nagedacht over een nieuwe bestemming, over mogelijke sloop en over financiering. In hoofdstuk 9 zijn aanbevelingen opgenomen waarmee de gemeente mogelijkheden biedt om iets met de locatie te doen. Deze mogelijkheden, gecombineerd met een anticiperende eigenaar, bieden locaties die voorheen werden afgeschreven weer een toekomst.

Hoewel het een moeilijke opgave blijft, is het een opgave die de moeite waard is. Er zijn talloze kansen die benut kunnen worden die niet alleen voor inwoners van het buitengebied meerwaarde bieden, maar voor iedereen. Vooruitgang in duurzaamheid, natuur, leefbaarheid en sociale vraagstukken kunnen allen behaald worden in het buitengebied. De VAB-locaties kunnen functioneren als bouwblok voor ieder van deze opgaves.

Bijlage I: Overzicht provinciaal beleid

Provincie	Ruimte voor Ruimte	M2 sloop per compensatie-woning	Bedrijfs-woning slopen?	Type bebouwing voor sloop	Locatie compensatie-woning	Goed om te weten
Drenthe	Ja	750 (1) 2000 (2)	Nee	Agrarisch		
Flevoland	Nee					
Friesland	Ja	1000 (woning) 3000 (kas)		Agrarisch (beeldverstorend)	Bestaand perceel (solitair)	- Ook mogelijk bij verplaatsing agrarisch bedrijf - Oppervlakte compensatie-woning 300 m ²
Gelderland						
Groningen	Ja	750 (1) 2000 (2)	Nee	Ongeschikt voor hergebruik	Perceel waar wordt gesloopt	- Oppervlakte compensatie-woning 300 m ²
Limburg	Nee					
Noord-Brabant	Ja	1000 (min. 200 per locatie)	Nee	Varkens- of pluimveebedrijf	Binnen bebouwings-concentratie	- Omgevingsvergunning wordt ingetrokken - Fosfaatreductie
Noord-Holland	Ja	Alleen noodzakelijk te slopen	Verschildt per situatie	Beeld-verstorende bebouwing	Aansluitend op bestaand stedelijk gebied of op saneringslocatie	- Totale opbrengsten van de regeling levert niet meer dan 5% op ten opzichte van de totale investeringen - Ontwikkelingsmogelijkheden omringende agrarische bedrijven worden niet beperkt
Overijssel						
Utrecht	Ja	1000-2500 (1) 2500-4000 (2) >4000 (3) 500 (kas)	Nee	Agrarisch	Perceel waar wordt gesloopt	- Omliggende agrarische bedrijven worden niet belemmerd
Zeeland	Ja	500 (schuur) Max. 3 woningen 0,5 ha (kas)				- Sloop en het voorkomen van heroprichting moeten worden gewaarborgd.
Zuid-Holland	Nee					- RvR is afgeschaft, was onderdeel Greenport Ontwikkelingsmaatschappij

Provincie	Milieu categorie	Grootte agrarisch bouwblok	Uitbreiding bouwblok mogelijk	Detailhandel toegestaan?	Goed om te weten
Drenthe	1, 2 of 3	1,5 ha.		Geen weidewinkels	- Schaadt niet de hoofdfunctie van het gebied in Omgevingsvisie
Flevoland	1, 2 of		Afhankelijk van activiteit/maatwerk	Streekeigen / ondergeschikt aan hoofdfunctie	- Focus op kleinschalige ontwikkelingen
Friesland	1, 2 of 3, 1 of 2 nabij bebouwing	1,5 ha.	Tot 3 ha. bij grondgebonden bedrijven	Ondergeschikt aan hoofdfunctie	- Geen beperkingen voor de ontwikkeling van bestaande agrarische bedrijven
Gelderland			Plusenbeleid bij uitbreiding > 500 m ²		
Groningen		2ha.		Alleen in beperkte vorm	- Mogelijkheid tot nieuwbouw op perceel van- of vergroten van de vrijgekomen gebouwen bij hergebruik
Limburg					
Noord-Brabant	1 of 2	1,5 ha.	Ja, bij sloop andere VAB	Alleen onder 200 m ²	
Noord-Holland		1,5 ha.			- Bedrijfsvoering of ontwikkelingsmogelijkheden omringende agrarische bedrijven worden niet beperkt
Overijssel				Geen weidewinkels	
Utrecht		1,5 ha.	Ja, bij functiewijziging		- Bij functiewijziging wordt (fysieke) bebouwingsopp. met 50% gereduceerd
Zeeland		0,5 ha.	Ja, met max 20% (250 m ²) voor nieuwe economische drager	Ondergeschikt aan hoofdfunctie	- Hebben een lijst beschikbaar met voorbeelden wat toegestaan
Zuid-Holland		2ha.	Naar 2 ha. voor verbreding		- Glas-voor-glas-regeling: Uitbreiding kassen bij sanering andere kassen

Bijlage II: Overzicht gemeentelijk beleid

GEMEENTE DALFSEN

Op 26 mei 2014 heeft de raad van de gemeente Dalfsen de beleidsregels “Ontwikkelen met Kwaliteit in het Buitengebied van de gemeente Dalfsen” vastgesteld.

Deze beleidsregels zijn zowel een actualisatie van het beleid voor het buitengebied als een reactie op het vaststellen door de provincie Overijssel van de algemene regeling “Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving” (KGO) in de Omgevingsverordening Overijssel.

De gemeente Dalfsen beschrijft het hoofddoel van het toepassen van rood voor rood, hergebruik van VABs en de KGO als het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het behouden van een sociaal economisch leefbaar landelijk gebied van de gemeente.

Rood voor Rood

De Rood voor Rood regeling van de gemeente Dalfsen houdt in dat voor de sloop van minimaal 850 m² landschapontsierende schuren er een extra woning gebouwd mag worden. De gemeente maakt onderscheid tussen lichte en reguliere aanvragen omdat de lichte aanvragen dan makkelijker en sneller doorgang kunnen krijgen. De ervaring van de gemeente is dat de adviseringskosten voor aanvragers ongeveer tussen de € 15.000,- tot € 25.000,- liggen.

In de bijlagen zijn de voorwaarden voor lichte en reguliere aanvragen opgenomen. De zaken die opvallen zijn:

- Uitgangspunt is het terugbouwen op de locatie waar wordt gesloopt
- Uitgangspunt is 1 compensatiewoning

- Bij reguliere aanvragen kan worden afgeweken van allebei deze voorwaarden. Er kan een extra bouwkevel worden toegekend.
- Bij maatwerk of beoordeling wordt gevraagd om een ervenconsulent van het Oversticht.
- De maximale inhoud van een compensatiewoning bedraagt 750 m³ buiten dorpskernen.
- Uitgangspunt is 1 woning per bouwkevel.
- Bouwkavels zijn minimaal 1000 m² groot.
- Uitgangspunt voor bouwkevels is € 200,- per meter voor de waardering.

Hergebruik vrijgekomen (agrarische) bebouwing / Regeling VAB

“Het VAB-beleid geldt voor het hele buitengebied van de gemeente Dalfsen. De nieuwe functie moet qua aard en omvang passen binnen de bestaande voormalige agrarische bedrijfsgebouwen en het erf. Er zijn geen limitatieve positieve of negatieve bedrijvenlijsten. Een aanvraag voor een functieverandering wordt beoordeeld aan de hand van de criteria in Toetsingscriteria algemeen en de specifieke criteria die daarna zijn.”

Het beleid maakt het mogelijk om nieuwe functies te realiseren op locaties die werden gebruikt voor de landbouw.

- Elke aanvraag wordt voorgelegd aan een ervenconsulent van het Oversticht
- Uitgangspunt is dat de activiteiten binnen bestaande bebouwing plaatsvinden.
- Uitgangspunt is dat alle bebouwing die niet wordt gebruikt wordt gesloopt.
- Uitgangspunt is de combinatie wonen en werken. De bedrijfswoning blijft als woning bestemd.

- Uitgangspunt is dat naburige agrarische bedrijven niet worden gehinderd en dat zij ontwikkelingsruimte houden.

Specifieke criteria:

- Agrarische bedrijfswoning splitsen in 2 afzonderlijke wooneenheden. Bij een inhoud boven de 1500 m³ mogen dit 3 wooneenheden zijn.
- Splitsing of het toestaan van meerdere woningen op een erf kan alleen bij karakteristieke of monumentale (voormalige) boerderijen. Dit kan ook gaan om bedrijfsgebouwen.
- Het realiseren van initiatieven voor professionele zorg of dagbesteding voor specifieke lokale doelgroepen gaat in overleg met de afdeling Sociale Zaken/Eenheid Maatschappelijk Ontwikkeling van de gemeente.
- Het beleid mag ook worden toegepast op een gedeelte van gebouwen van een blijvend agrarisch bedrijf. Dit gaat om het toestaan van nevenactiviteiten. Per saldo mag dit niet leiden tot een groter bouwblok.
- Het beleid mag ook worden toegepast op gebouwen binnen de grenzen van een landgoed. Hierbij hoeft het niet specifiek te gaan om voormalige agrarische bebouwing.

Combinatie Rood voor Rood en VAB

Bij de regelingen VAB en Rood voor Rood is het normaliter uitgesloten om van beide regelingen gebruik te maken: Elke locatie mag maar éénmaal gebruik maken van één van de regelingen. Echter, de gemeente maakt het mogelijk om een deel van de bedrijfsgebouwen die onderdeel zijn van een Rood voor Rood locatie te hergebruiken voor een nieuwe functie. Een voorbeeld dat de gemeente stelt is het verkrijgen van een

compensatiekavel voor bedrijfsdoeleinden, in plaats van woningdoeleinden. Er moet altijd een combinatie zijn met de functie wonen, waarbij het bedrijf ondergeschikt is aan de functie Wonen.

De voorwaarden zijn:

- Het moet een verbetering zijn van de ruimtelijke kwaliteit, getoetst door een ervenconsulent.
- De nieuwe functie is ondergeschikt aan functie Wonen.
- Aard en omvang past binnen de regels van regeling VAB
- De overige eisen van de Rood voor Rood regeling blijven gelden. Dit gaat om onder anderen de sloop van minimaal 850 m² landschapontsierende gebouwen en de compensatie kavel.
- De gemeente zal per situatie de afweging maken of de woning op de locatie gebouwd mag worden of elders. Afhankelijk van de aard van de bedrijvigheid, zal de keuze van een woning elders voor de hand liggen.
- Als een deel van de gebouwen gesloopt wordt in het kader van de ruimtelijke kwaliteit, mag die te slopen oppervlakte niet meer in een Rood voor Rood overeenkomst betrokken worden.

Verzamelplan

De gemeente Dalfsen werkt met verzamelplannen voor het buitengebied. Dit betekent dat elk jaar de gemeente Dalfsen verschillende plannen in het buitengebied bundelt tot één nieuw bestemmingsplan en er niet voor elk project een afzonderlijke bestemmingsplanprocedure doorlopen hoeft te worden. Het verzamelplan is niets anders dan een bestemmingsplan, waarin alle haalbare plannen worden ‘verzameld’ en verwerkt tot één nieuw bestemmingsplan. Voordeel is dat de planning van de procedure op voorhand duidelijk is en dat er bespaard

kan worden op de leges. Ter illustratie is hieronder een tabel met de legeskosten opgenomen voor separate bestemmingsplannen en deelname aan het verzamelplan (Legesverordening Dalfsen 2017).

Bestemmingswijziging in een afzonderlijk bestemmingsplan

Normale ontwikkeling	€ 7.050,60
Grote ontwikkeling	€ 8.771,40

Bestemmingswijziging met verzamelplan

Normale ontwikkeling	€ 4.448,60
Grote ontwikkeling	€ 5.644,40

Ook verzekert de gemeente deelnemers aan het verzamelplan van intensieve begeleiding bij hun plan. Elk jaar maakt de gemeente één verzamelbestemmingsplan, met als voorwaarde dat er tenminste 5 aanvragen zijn.

GEMEENTE BARNEVELD

De gemeenteraad van Barneveld heeft op 5 juli 2017 de "Parapluherziening functieveranderingsbeleid 2016 en woninginhoud" vastgesteld. Met een parapluherziening is in één keer een aantal bestemmingsplannen herzien voor één of meerdere aspecten. De herziening heeft allereerst betrekking op het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012', maar daarnaast ook op een groot aantal postzegelplannen voor incidentele locaties in het buitengebied.

In dit plan wordt voornamelijk ingegaan op het VAB beleid van de gemeente Barneveld, naar aanleiding van het beleid van de Regio Food Valley. Het voornaamste

wat dit plan mogelijk maakt is het idee van "inzetbare sloopmeters" waarbij gesloopte gebouwen ingezet kunnen worden binnen de regio Food Valley om andere functies dan agrarisch te realiseren. Hieronder een samenvatting van de bestemmingsregels die veranderen.

De gemeente Barneveld heeft onder de bestemming 'Agrarisch' een aantal bepalingen als wijzigingsbevoegdheid opgenomen die sterk lijken op de Ruimte voor Ruimte regels die we kennen van het beleid van diverse provincies. Met deze regels is het mogelijk om op een agrarische locatie een functieverandering toe te passen naar onder anderen wonen, bedrijvigheid en recreatie.

De kern van deze functieveranderingsregels is dat er gebruik wordt gemaakt van sloopmeters. Sloopmeters worden verkregen door gebouwen te slopen én door hergebruik van bedrijfsgebouwen. Met deze sloopmeters kan een nieuwe functie worden gerealiseerd op een bouwblok. In het kort: Twee vierkante meter agrarische bebouwing slopen, maakt een vierkante meter niet-agrarisch mogelijk. Maar dus ook: 1 vierkante meter slopen maakt 1 vierkante meter aan nieuwe functie mogelijk in een bestaand gebouw. Vanwege de samenwerking in regio Food Valley kunnen deze sloopmeters uit de gehele regio komen. Met deze regels is het dus mogelijk om op de ene locatie bedrijfsgebouwen te slopen en op een andere locatie bijvoorbeeld woningen te realiseren.

De regels voor functieverandering naar wonen zijn:

- de inhoud van een woning die geen deel uitmaakt van een woongebouw mag niet minder dan 350 m³ en niet meer dan 1.000 m³ bedragen;

- per woning geldt een basisrecht van 80 m² bijgebouw. Voor een groter oppervlakte aan bijgebouw zijn inzetbare sloopmeters vereist;
- waar wordt gesproken over een nieuw bestemmingsvlak kan in plaats daarvan ook gekozen worden voor meerdere bestemmingsvlakken met de bestemming Wonen, die voor de toepassing van de regels in dit lid samen gelden als het nieuwe bestemmingsvlak;
- De hoeveelheid sloopmeters die benodigd zijn, zijn als volgt, waarbij een woningrecht de minimum inhoud (350 m³) bevat:

Per woning	Benodigde inzetbare sloopmeters
- Woningrecht	300 m ²
- Per m ² vergroting	1,5 m ²

- de inhoud van een woongebouw mag niet meer dan 1.500 m³ bedragen.
- indien op het betreffende perceel per bestaande woning een daarbij behorende oppervlakte van meer dan 400 m² aan al dan niet onder het overgangsrecht gebrachte of te brengen bijgebouwen aanwezig is, de sloopmogelijkheden boven die oppervlakte op het betreffende perceel volledig moeten zijn benut voordat de sloopoppervlakte van meerdere locaties mag worden meegerekend om aan de vereiste oppervlakte te komen

Daarnaast is het ook mogelijk om een functiewijziging naar Bedrijf te maken met de sloopmeters. Deze hebben specifieke regels, namelijk:

- Voor Bedrijf - Niet agrarisch geldt:

Bedrijf - Niet agrarisch	Benodigde inzetbare sloopmeters
- Bedrijfsrecht	100 m ²
- Per m ² vloeroppervlakte van 0 t/m 500 m ²	2 m ²
- Per m ² vloeroppervlakte van 501 t/m 1.000 m ²	3 m ²

- Bij bedrijfsrecht gaat het enkel om het recht. Met alleen het bedrijfsrecht kan er dus nog niks gerealiseerd worden: er zijn nog sloopmeters voor de oppervlakte nodig.
- Er geldt een maximale oppervlakte van 1.000 m².
- In specifieke gebieden, zoals de EHS, geldt er een maximale oppervlakte van 750 m².
- Voor Bedrijven, niet zijnde Bedrijf - Niet agrarisch geldt:

Bedrijven, niet zijnde Bedrijf - Niet agrarisch	Benodigde inzetbare sloopmeters
- Bedrijfsrecht	100 m ²
- Per m ² vloeroppervlakte van 0 t/m 1.000 m ²	2 m ²

GEMEENTE BOXMEER

Op 23 maart 2017 heeft gemeente Boxmeer de nota Verruimd VAB-beleid vastgesteld. Deze nota bouwt verder op het bestaande VAB beleid wat onderdeel was van het bestemmingsplan Buitengebied 2008 Boxmeer. Dit bestemmingsplan kende reeds 42 VAB-locaties.

Voorgaand (en blijvend) beleid

Het beleid sinds 2008 is dat alle locaties die nu nog bestemd zijn als agrarisch bouwblok na beëindiging van

het agrarisch bedrijf beschouwd worden als VAB-locaties. 42 van deze locaties hebben op de plankaart de bestemming “wonen” met als aanduiding “VAB” gekregen.

De locaties met bestemmingen “Agrarisch” of “Wonen” met als aanduiding VAB kennen een wijzigingsbevoegdheid waardoor het mogelijk wordt om een VAB-locatie te wijzigen naar één van de volgende bestemmingen:

- Paardenhouderijen
- Niet-agrarische bedrijven en/of niet-agrarische functies (inclusief agrarisch technische en agrarisch verwante bedrijven en/of niet agrarische functies);
- sport- en recreatievoorzieningen

Het bestemmingsplan kent een onderscheid tussen VAB's die liggen in aangewezen bebouwingsconcentraties en overig buitengebied.

- In overig buitengebied mag per VAB de oppervlakte aan bedrijfsbebouwing voor hergebruik niet meer bedragen dan de oppervlakte van de aanwezige voormalige agrarische bebouwing tot een maximum van 400 m². Het meerdere dient gesloopt te worden.
- In aangewezen bebouwingsconcentraties mag per VAB deze 400 m² vermeerderd worden met 25% van de omvang die boven de 400 m² aanwezig is. Het meerdere dient eveneens gesloopt te worden.
- In de bijlagen bij het bestemmingsplan zijn nog een groot aantal voorwaarden aan deze wijzigingsbevoegdheid genoemd. Deze voorwaarden zijn mede afhankelijk van deze nieuwe bestemming. Enkele belangrijke (algemene) voorwaarden zijn:
- De nieuwe ontwikkeling mag geen beperking opleveren voor andere agrarische bedrijven;

- Er moet sprake zijn van verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in brede zin, bij voorkeur in de vorm van substantiële sloop van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen;
- de aard en omvang van het nieuwe gebruik dient passend te zijn voor de locatie;
- geen onevenredige publiek- of verkeersaantrekkende werking;
- parkeren t.b.v. de nieuwe functie op eigen terrein;
- detailhandel en/of handel alleen toegestaan als ondergeschikte nevenactiviteit (dus geen zelfstandige detailhandel- of horecabedrijven).

Hergebruik van VAB's voor paardenhouderijen kan zowel binnen als buiten aangewezen bebouwingsconcentraties. Hergebruik voor andere bedrijvigheid dan paardenhouderijen mag uitsluitend op VAB-locaties die liggen binnen aangewezen bebouwingsconcentraties.

Nieuw beleid: Een verruimd VAB-beleid

Uitgangspunt voor de gemeente is dat leegstand primair een probleem is van de pandeigenaar. Omdat leegstand invloed heeft op vitaliteit, veiligheid, economisch vestigingsklimaat en sociale structuren is er ook een rol voor de gemeente weggelegd.

De structuurvisie Boxmeer wijst al gebieden aan waar meerdere ontwikkelingen mogelijk zijn die leiden tot een fijnmazig netwerk van eigentijdse woon- en werkmilieus, landschapselementen en routestructuren.

Agrifood ondernemers

Wegens concurrentie met bedrijventerreinen is de gemeente in beginsel geen voorstander van het toestaan

van andere bedrijfsmatige functies in VAB's. Waar de gemeente wel wat in ziet is het gebruik van VAB's als broedplaats voor startende ondernemers. Bij de toepassing van een verruimd VAB-beleid kiest de gemeente voor een specifieke doelgroep. Zowel de beleidsvisie van Agrifood Capital als de Strategische Visie Land van Cuijk geven aan dat agrifood de economische motor is in de streek.

Gelet hierop kiest de gemeente er voor om startende ondernemers in de agrifoodsector of die daar een directe relatie mee hebben de mogelijkheid te bieden zich te vestigen in een VAB. Agrifood dient hierbij breed uitgelegd te worden.

Niet-agrifood ondernemers

Naast startende ondernemers in de agrifoodsector, of die daar een directe relatie mee hebben, constateert de gemeente ook dat veel ZZP-ers op zoek zijn naar een ruimte om daar bedrijfsmaterialen te stallen. Veelal vindt dit nu noodgedwongen plaats in de woonwijk of illegaal in het buitengebied. Ook voor deze doelgroepen zijn VAB locaties ideale objecten.

De gemeente biedt ZZP-ers en 1manszaken met daarnaast maximaal 1 werknemer de mogelijkheid gebruik te maken van een VAB in de aangewezen gebieden onder de voorwaarde dat dit uitsluitend mag plaatsvinden op een locatie waar meerdere bedrijven zijn gevestigd (bedrijfsverzamelgebouw) en per ZZP-er maximaal 150 m² mag worden gebruikt. Garagebedrijven, autosloperijen, timmerbedrijven en kantoren worden hiervan uitgezonderd.

Verlate investering kwaliteitsverbetering

De Verordening Ruimte stelt dat elke ruimtelijke ontwikkeling gepaard dient te gaan met een fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten. Startende ondernemers hebben veelal al moeite genoeg om het benodigde startkapitaal bij elkaar te krijgen. Een extra belasting in de vorm van financiering van de benodigde kwaliteitsverbetering is hierbij niet wenselijk. Een uitgestelde kwaliteitsverbetering behoort echter tot de mogelijkheden. Dit kan vorm worden gegeven door met de pandeigenaar een anterieure overeenkomst aan te gaan waarin wordt vastgelegd dat uiterlijk 5 jaar na ondertekening van de overeenkomst een vastgelegde kwaliteitsverbetering dient plaats te vinden.

De kwaliteitsverbetering dient plaats te vinden in de vorm van sloop zodat op deze wijze een versnelde afname plaatsvindt van leegstaande stallen. Uiterlijk in het 4e jaar moet aan de gemeente bekend worden gemaakt waar deze m² worden gesloopt en uiterlijk in het 5e jaar dient daadwerkelijk gesloopt te zijn. De sloop hoeft niet noodzakelijkerwijs plaats te vinden op de eigen locatie maar kan ook op een andere locatie binnen de gemeente Boxmeer plaatsvinden.

Tijdelijke vergunning

De gemeente focust op tijdelijkheid. Hierbij gaat het in principe om een termijn van 5 jaar. De agrariër blijft er (indien van toepassing) wonen en verhuurt ruimte aan startende ondernemers. Hierbij wordt de bestemming niet gewijzigd omdat hiermee de waarde van het pand omhoog gaat en dus ook de huurprijs. Het stijgen van de huurprijs is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Er zal uitsluitend sprake zijn van hergebruik van bestaande

gebouwen, vervanging en uitbreiding zijn niet toegestaan omdat dit ook tot verhoging van de huurprijs leidt.

Er wordt gewerkt met een omgevingsvergunning voor tijdelijk afwijkend planologisch gebruik (als bedoeld in artikel 4, lid 11 van bijlage II van het BOR). Binnen 5 jaar zal het bedrijf moeten bewijzen dat het levensvatbaar is en moet de ondernemer een van de volgende keuzes maken:

1. Het bedrijf stopt omdat het geen succes is.
2. Het bedrijf verplaatst naar/ontwikkelt door op een bedrijventerrein.
3. De termijn van 5 jaar wordt opgerekt naar maximaal 10 jaar. Voorwaarde is dat het bedrijf een Plan van Aanpak opstelt waaruit blijkt welke stappen het gaat zetten om uiterlijk na de 10 jaar naar een bedrijven-terrein te verplaatsen. De benoemde stappen dienen verifieerbaar te zijn en gedurende de tweede periode van 5 jaar zal de gemeente regelmatig gesprekken voeren met de (startende) ondernemer om na te gaan hoe ver het staat met de uitvoering van de genoemde stappen.
4. Het bedrijf (ook ZZP-er) vestigt zich permanent op de huidige locatie in het buitengebied. De bestemming wordt definitief gewijzigd. Hierbij gelden de volgende voorwaarden:
 - a. Het gaat om een Agrifoodsector gelieerd bedrijf;
 - b. per locatie mag slechts 1 bedrijf gevestigd zijn met een oppervlakte van maximaal 400 m². Dit dient plaats te vinden binnen bestaande bebouwing. De overige aanwezige bebouwing dient gesloopt te worden.
 - c. bij voorbaat staat vast dat verdere uitbreiding op de locatie groter dan 400 m² niet mogelijk is.

Indien de startende ondernemer zijn bedrijf naar een industrieterrein verplaatst mag de pandeigenaar nog 1x een andere startende ondernemer gedurende een periode van 5 jaar onderdak bieden. Na deze periode bestaat niet meer de mogelijkheid om dit te verlengen (Wabo kent een maximale ontheffingsperiode van 10 jaar).

Het is niet de bedoeling dat het bij een verruimd VAB-beleid gaat om een limitatieve lijst van mogelijkheden, een harde begrenzing, alles opgenomen in wijzigings-bevoegdheden en een onwrikbaar aantal m². Initiatieven worden getoetst aan de volgende algemene criteria:

- Verkeer: ligging, ontsluiting en verkeersaantrekkende werking;
- belemmering omliggende functies;
- maximaal milieucategorie 3.1 met een uitstraling van milieucategorie 2;
- Ruimtelijke kwaliteit.

Omvang van bedrijfsgebouwen in het bestemmingsplan

Op grond van het huidige bestemmingsplan Buitengebied 2008 mag per VAB een oppervlakte van maximaal 400 m² aan bedrijfsbebouwing worden hergebruikt. Ook is de eis gesteld dat per bouwblok slechts 1 bedrijf mag zijn gevestigd. In de gebieden waar verruimd VAB-beleid van toepassing is wordt dezelfde maximale oppervlakte-maat voorgesteld. Indien sprake is dat de bedrijfsgebouwen eigendom zijn van 1 eigenaar mogen zich meerdere bedrijven vestigen, waarbij elk bedrijf een oppervlakte mag hebben van maximaal 400 m². In totaliteit mogen maximaal 2.000 m² aan voormalige bedrijfsgebouwen als bedrijfsverzamelgebouw hergebruikt worden. Deze

oppervlakte kan vermeerderd worden met maximaal 25% van de omvang aan bedrijfsgebouwen die boven de 2.000 m² aanwezig is. In een dergelijk geval dient sloop van het meerdere plaats te vinden c.q. verzekerd te zijn. Die sloop dient onmiddellijk plaats te vinden.

VAB-BELEID GEMEENTE SOMEREN

De gemeente Someren heeft het VAB-beleid vastgelegd in de beleidsnotitie "Beleid voor niet-agrarische functies in het buitengebied en maatregelen ter stimulering van de sloop van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen" van 26 januari 2017.

De beleidsnotitie is opgesteld omdat de gemeenteraad in februari 2014 de wens heeft uitgesproken om op een aantal onderwerpen het beleid te evalueren. Onderdeel van de evaluatie was het VAB-beleid. Onder VAB wordt bij de gemeente Someren een bestemmingsvlak verstaan dat

- Bestemd is als 'Agrarisch - agrarisch bedrijf' en;
- Waar feitelijk geen agrarische bedrijfsactiviteiten meer worden uitgevoerd en;
- Waarbij de agrarische bedrijfsgebouwen nog wel aanwezig zijn.

Volgens de gemeente Someren zijn er twee mogelijkheden. De VAB wordt ofwel hergebruikt ofwel gesloopt. Daar wordt aan toegevoegd dat niet alle functies zijn gewenst in het buitengebied. Sommige functies kunnen volgens de gemeente immers concurreren met het kern-winkelgebied of het bedrijventerrein. Sloop kan in die gevallen een oplossing zijn. De gemeente Someren is zich ervan bewust dat de sloop wel gestimuleerd dient te worden. De beleidsnotitie is opgesteld om de diverse

aspecten van het VAB-beleid in beeld te brengen.

Voor de gemeenteraad van de gemeente Someren is duidelijk dat strijdigheid met het bestemmingsplan niet gedoogd wordt in het buitengebied. Uitgangspunt is dat strijdigheden worden opgelost door middel van legalisatie of handhavend optreden waarbij de gemeenteraad heeft uitgesproken dat zij niemand uit de woning willen zetten.

Wat betreft legalisering zijn (aanvullende) eisen gesteld aan beplanting en aan de waterberging op eigen terrein. De gemeenteraad wil dat wordt toegezien (en desnoods wordt gehandhaafd) als de eisen over de aanleg van beplanting en een waterberging niet worden nagekomen.

Agrarisch verwante bedrijven horen in het buitengebied en zullen dus worden toegestaan. Om te beoordelen of uitbreidingsruimte gegeven kan worden, zijn vier principes opgesteld. Deze vier principes vertegenwoordigen de drie uiteinden van de Telosdriehoek. Met de principes wil men ontwikkelingen mogelijk maken bij agrarisch verwante bedrijven. Deze bedrijven zijn in het buitengebied nu 'hard' begrensd. Indien een ontwikkeling echter significant bijdraagt aan de doelstelling van de gemeente, wordt overwogen om toch medewerking aan uitbreiding te verlenen. De principes vormen een richtsnoer om de bijdrage aan de doelstelling te meten en daarmee de gewenstheid van de ontwikkeling te bepalen. Zo wordt voorkomen dat maatwerk willekeur wordt.

Niet-agrarisch verwante bedrijven horen in beginsel niet in het buitengebied, reden waarom zij niet zullen worden toegestaan. Positief bestemde niet-agrarisch verwante bedrijven of bedrijven waar een beroep kan

worden gedaan op het overgangsrecht, worden gerespecteerd. Er wordt echter geen uitbreidingsruimte toegestaan bij de locaties die zijn bestemd als bedrijf, maar niet zijn aangeduid als agrarisch verwant.

Bij woningen met te veel bijgebouwen die legaal aanwezig zijn, worden vergunde rechten gerespecteerd. Bij woningen met te veel bijgebouwen die illegaal aanwezig zijn (zonder vergunning gerealiseerd), wordt handhavend opgetreden. In veel gevallen zal dat betekenen dat de eigenaar moet overgaan tot sloop van de overtollige, niet vergunde bebouwing.

In Someren heeft men gekozen om het VAB-beleid op twee manieren te vertalen in de planologie. Enerzijds via wijzigingsbevoegdheden en anderzijds via een deelgebied-bestemmingsplan. De gemeente Someren beschikt over een bestemmingsplan buitengebied waarin diverse wijzigingsbevoegdheden zijn opgenomen zodat een agrarische bestemming kan worden omgezet naar een woonbestemming of andersoortige bestemming. Volledigheidshalve wordt verwezen naar artikel 4, lid 4.7.2 van het bestemmingsplan Buitengebied 2014:

Planologie

Burgemeester en wethouders kunnen de bestemming 'Agrarisch - Agrarisch bedrijf' wijzigen in de bestemming 'Wonen' en 'Agrarisch' of 'Agrarisch met waarden - Landschapswaarden', voor zo ver het gaat om de agrarische bedrijfswoning met bijbehorende grond. Hierbij gelden de volgende specifieke randvoorwaarden:

a. het agrarisch bedrijf is beëindigd en hervatting van de agrarische activiteiten ligt niet meer in de rede;

- b. bewoning van bedrijfsgebouwen is niet toegestaan;
- c. het bestemmingsvlak wordt gereduceerd tot de voormalige agrarische bedrijfswoning met bijbehorend(e) bouwwerk(en), erf, tuin en verharding (maximaal circa 2.500 m²). Deze krijgen de bestemming 'Wonen' terwijl de rest van het voormalige bestemmingsvlak 'Agrarisch - Agrarisch bedrijf' dezelfde bestemming krijgt als de omliggende gronden;
- d. er geen splitsing in meerdere woonfuncties plaatsvindt uitgezonderd boerderijsplitsing indien voldaan wordt aan de randvoorwaarden die hiervoor gelden volgens artikel 9.6.2;
- e. de sloop van overtollige bebouwing is duurzaam verzekerd tenzij de bebouwing cultuurhistorische, landschappelijke en/ of architectonische waarde bezit;
- f. ter plaatse van de aanduiding 'veehouderij' of 'beperkingen veehouderij' ontbreken reële mogelijkheden om een veehouderij te hervestigen;
- g. er is geen sprake van planologische en/of milieu hygiënische belemmeringen, of gelet op de aard en omvang van het wijzigingsplan is door middel van noodzakelijk (milieu)onderzoek aangetoond dat het plan uitvoerbaar is;
- h. de ruimtelijke kwaliteit wordt gewaarborgd conform de bepalingen uit artikel 23.2.

Een dergelijke wijzigingsbevoegdheid is ook opgenomen voor de wijziging naar een bedrijf waarbij heeft te gelden dat enkel bedrijven in de milieucategorie 1 en 2 zijn toegestaan met een maximale bebouwingsoppervlakte van 400 m² (evt. met uitzondering 600 m²).

De tweede variant is dat de gemeente Someren de geconstateerde strijdigheden heeft opgedeeld in zes

deelgebieden. Uit een grootschalige controle is volgens de gemeente gebleken dat er veel strijdigheden aanwezig zijn in de bestemmingsplannen. In verband met de zorgvuldigheid en het overzicht is besloten om deze legalisatieronde niet op te nemen in een groot bestemmingsplan maar op te knippen in zes deelgebieden. Met het doorlopen van dit proces ontstaat er volgens de gemeente een up-to-date bestemmingsplan wat overeenkomt met de bestaande situatie. Hiermee wordt een nulsituatie gecreëerd, waarmee toetsing en de uitvoering van controles in de toekomst beter en eenvoudiger verloopt. Diegene waarvoor een deelgebied bestemmingsplan wordt opgesteld dient hieraan gevolg te geven. Indien geen medewerking verleend wordt aan de legalisatie zal handhavend opgetreden worden.

Stimuleren transitie

In het VAB-beleid van de gemeente Someren is opgenomen dat de transitie ook gestimuleerd dient te worden. De gemeente Someren biedt eigenaren het volgende om te komen tot een succesvolle transitie in het buitengebied:

- Een slooplening, waarbij maximaal € 55.000,- kan worden geleend tegen een vaste lage rente en andere gunstige voorwaarden.
- 'Stenen voor stenen', waarbij na de sloop van de voormalige bedrijfsstallen 250 m² bijgebouw bij de woning mag worden gebouwd in plaats van 100 m².
- Een sloopsubsidie van 10% van de geraamde sloopkosten tot een maximum van € 5.000,-. Het totale gemeentelijke budget bedraagt € 50.000,- (hierbij geldt op is op).
- De oprichting van een 'sloopbank', waarin vraag en aanbod van gesloopte meters stallen elkaar kunnen vinden.

De gemeente wil hiermee de verpaupering van het buitengebied tegengaan door leegstand van voormalige bedrijfsstallen te voorkomen.

De sloopbank en de slooplening springen het meest in het oog. Someren wil geld lenen aan vastgoedeigenaren (veelal boeren of voormalige boeren) om de sloopkosten te kunnen bekostigen. De fiscaal aftrekbare rente van de 10-jaarslening is lager dan de marktrente. Bovendien kan tussentijds worden afgelost.

De sloopbank wordt gebruikt om vierkante meters gesloopte agrarische gebouwen in te bewaren. Een boer die wil bouwen, kan uit de sloopbank het aantal vierkante meters nemen die hij nodig heeft. Het systeem biedt de mogelijkheid om vierkante meters in te leveren en deze later pas te vermarkten. Uit een voorzichtige indicatie van de gemeente blijkt dat in de komende jaren 60.000 tot 80.000 vierkante meter staloppervlak in aanmerking komt voor sloop. De gemeente baseert dit op het huidige aantal stallen zonder milieuvergunning en veehouderijbedrijven die hebben aangegeven hun stallen niet te willen aanpassen aan de nieuwe huisvestingsregels die gelden per 2020.

Bijlage III: Overzicht jurisprudentie

Concreet plan meenemen met bestemmingsplan

In deze zaak tegen de gemeente Someren heeft de Afdeling overwogen dat een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument is waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied moet worden neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan ten tijde van de vaststelling van het plan (op basis van de op dat moment bekende gegevens) kan worden beoordeeld.

Wanneer kenbaar is gemaakt dat een voormalige (agrari-sche) bedrijfswoning als burgerwoning wordt gebruikt, dit bij het bevoegd gezag bekend was en het om bestaande bebouwing gaat, moet de raad bij de totstand-koming van het plan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het gebruik van het hoofdgebouw als burgerwoning kunnen beoordelen. In dat geval bestaat geen aanleiding voor het volgen van een afzonderlijke bestemmingsplan-procedure, noch voor toepassing van een ‘binnenplanse’ afwijkingsbevoegdheid, met alle (extra) kosten tot gevolg.

Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat ten behoeve van de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid nadere onderzoeken nodig waren en het aan betrokkene was om die onderzoeken te laten uitvoeren, overweegt de Afdeling dat de raad in dat geval bij de totstandkoming van het plan de betrokkene in de gelegenheid moet stellen de desbetreffende onderzoeken te laten verrichten.

Passend binnen VAB-beleid

In deze zaak heeft de Voorzieningenrechter van de Afdeling bepaald dat de raad van de gemeente Doetinchem niet in strijd met het gemeentelijke VAB-beleid heeft gehandeld door een woning met bedrijfsruimte toe te staan, ook al is het VAB-beleid niet onverkort toegepast. De raad heeft namelijk aansluiting gezocht bij het regionale beleid “Functies zoeken plaatsen, plaatsen zoeken functies” van de regio Achterhoek, waarop het gemeentelijke VAB-beleid is gebaseerd. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de voorziene combinatie van wonen en werken niet met zoveel woorden in het vigerende VAB-beleid staat, maar dat deze combinatie wel binnen het VAB-beleid past en derhalve daarmee niet in strijd is. In dit verband heeft hij er op gewezen dat twee lange bedrijfsgebouwen worden gesloopt en het varkensbedrijf zijn activiteiten beëindigt. Hiermee wordt volgens de raad alle agrarische bebouwing op het perceel gesloopt. De Voorzieningenrechter ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen. De Voorzieningenrechter heeft in zijn overweging meegenomen, dat de raad de woning zodanig heeft gesitueerd dat ter plaatse een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd en de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven niet wordt benadeeld. Gelet op het voorgaande ziet de Voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat in strijd met het VAB-beleid in de woning met praktijkruimte is voorzien op het perceel.

Agrariër in ruste mag in de bedrijfswoning blijven wonen onder voorwaarden

In verband met de vrees voor handhaving van een aantal ‘agrariërs in ruste’ heeft de Afdeling in deze zaak tegen de gemeente Peel en Maas overwogen, dat uit de uitspraak van de Afdeling van 8 november 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AZ1730) volgt dat het blijven bewonen van een (voormalige) bedrijfswoning door een agrariër in ruste niet in strijd is met de bestemming “Agrarisch - Grondgebonden”. De Afdeling heeft daarbij evenwel de kanttekening geplaatst dat dit alleen geldt in gevallen waar de oorspronkelijk bij het agrarisch bedrijf behorende gronden niet zijn verkocht en niet aan een derde in gebruik zijn gegeven. Indien de bij het bedrijf behorende gronden zijn verkocht of aan een derde in gebruik zijn gegeven, kan de (voormalige) bedrijfswoning niet langer de hoedanigheid van een woning behorend bij een agrarisch bedrijf worden toegedicht. In dat geval kan de bewoning van de (voormalige) bedrijfswoning door de agrariër in ruste niet langer in overeenstemming worden geacht met de agrarische bestemming.

Creatieve invulling plattelandswoning

In dezelfde uitspraak wordt door de Afdeling een interessante overweging toegevoegd ten aanzien van de plattelandswoning. Uitgangspunt is dat een plattelandswoning conform de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4653) niet mogelijk is wanneer de landbouwinrichting is opgeheven en

vanwege de toegekende planologische bestemming ter plaatse ook niet meer kan worden (her)opgericht. In deze uitspraak overwoog de Afdeling dat de wettelijke regeling voor plattelandswoningen wel toegepast kan worden in een situatie waarbij de gronden waarop voorheen een landbouwinrichting (A) werd geëxploiteerd en waarop nog steeds de daarbij van oudsher behorende (voormalige) bedrijfswoning (A) staat, als dit hoofdgebouw bij een andere nabijgelegen landbouwinrichting (B) wordt betrokken. De (voormalige) bedrijfswoning A wordt daarmee onderdeel van landbouwinrichting B. Daarbij dient wel deugdelijk te worden gemotiveerd dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de (voormalige) bedrijfswoning A gewaarborgd blijft. Voorts moet in het bestemmingsplan duidelijk worden aangegeven dat toepassing is gegeven aan artikel 1.1a van de Wabo en dient de relatie van de voormalige bedrijfswoning met het (nieuwe) bijbehorende agrarische bedrijf duidelijk te worden weergegeven in de planregels en/of op de planverbeelding. Dat is noodzakelijk, omdat duidelijk moet zijn van welke landbouwinrichting de plattelandswoning onderdeel uitmaakt. Het voorgaande kan planologisch worden verankerd door bijvoorbeeld een agrarische bestemming toe te kennen aan de gronden waarop voorheen landbouwinrichting A werd geëxploiteerd, waarbij aan de (voormalige) bedrijfswoning A de aanduiding “plattelandswoning” wordt toegekend. Voorts kan daarbij (indien nodig) worden geregeld dat landbouwinrichting B mag beschikken over twee bedrijfswoningen, waaronder één plattelandswoning. Onder verwijzing naar de uitspraak van 4 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:236) heeft de Afdeling opgemerkt dat bij toepassing van het instrument van de plattelandswoning de luchtkwaliteit ter plaatse van het perceel waarop die woning staat,

ingevolge artikel 5.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer, nog wel beoordeeld moet worden.

ABRvS 11 januari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:28)

Overeenstemming VAB-beleid

De Afdeling heeft bepaald dat de raad van de gemeente Oude IJsselstreek voldoende heeft gemotiveerd dat de in het bestemmingsplan “Buitengebied, locatie Breedenbroekseweg 1a te Voorst” voorziene woningen passen binnen de afspraken die zijn gemaakt in het provinciaal beleid (“Regionale Woonvisie Achterhoek 2010-2020”, “Woningmarktmonitor Achterhoek 2015” en “Regionale Woonagenda 2015-2025”). Hoewel terecht is aangevoerd dat uit de onderzoeksresultaten, die ten grondslag liggen aan het voornoemde provinciaal beleid, volgt dat er in de toekomst minder nieuwe woningen nodig zijn, dat niet wil zeggen dat er helemaal geen nieuwe woningen meer gebouwd mogen worden. Zoals de raad heeft toegelicht, betreft het hier geen nieuw verzoek, maar is in 2009 al de toezegging gedaan dat er twee woningen mogen worden gebouwd. De twee voorziene woningen maken volgens de raad deel uit van de 685 woningen waarmee de woningvoorraad in de gemeente mag toenemen. Met de sloop van de varkensstallen en het toevoegen van twee woningen is immers al sprake van een impuls aan de leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van het platteland. De Afdeling is van oordeel dat het plan in overeenstemming is met het gemeentelijke VAB-beleid, ook al wordt er meer dan een woning gebouwd. Er wordt voldoende voormalige agrarische bebouwing gesloopt om op grond van dit beleid twee nieuwe woningen te kunnen bouwen.

Verder overweegt de Afdeling dat in het gemeentelijke VAB-beleid niet is opgenomen dat een nieuwe woning alleen kan worden gebouwd op het perceel waar de gesloopte bebouwing voorheen stond. Gelet hierop bestaat volgens de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan niet in overeenstemming is met het gemeentelijke VAB-beleid.

ABRvS 13 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1007)

VAB-beleid biedt ook ruimte voor sloop van kassen

In deze zaak is aangevoerd dat het door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maasdriel vastgestelde wijzigingsplan “Buitengebied wijziging 2014, Ammerzodenseweg” in strijd is met het gemeentelijke VAB-beleid. De gemeente had mede gelet op het in het VAB-beleid gehanteerde onderscheid tussen de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen en het saneren van leegstaande kassen, alsmede gelet op de relatief geringe oppervlakte van de voormalige glasopstallen van 4.650 m², op het perceel in het plan geen woongebouw met een maximale inhoud van 1.200 m³ mogen toestaan. Daarnaast is aangevoerd dat het plan wooneenheden met een inhoud van 600 m³ mogelijk maakt, hetgeen zich niet verdraagt met het VAB-beleid waarin vooropstaat dat ook minder draagkrachtige personen de mogelijkheid moet worden geboden om in het buitengebied te wonen. Wooneenheden met een inhoud van 600 m³ zijn niet geschikt voor minder daadkrachtige personen (zij kunnen zich geen woning met een dergelijke omvang veroorloven).

De Afdeling ging daar niet in mee en overwoog dat het VAB-beleid van de gemeente geen aanknopingspunten

biedt voor het oordeel dat een nadere differentiatie (tussen de sanering van reguliere agrarische bedrijfsbebouwing en de sanering van leegstaande kassen/ glasopstallen) zou moeten worden toegepast. Daarnaast overwoog de Afdeling dat het bestemmingsplan niet in strijd was met het VAB-beleid ten aanzien van de inhoudsmaat. Wanneer een wooneenheid van 600 m³ wordt gebouwd, wordt niet in strijd gehandeld met het beleid inhoudende dat een deel van de wooneenheden betaalbaar moet zijn voor groepen minder draagkrachtige personen.

ABRvS 9 december 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3773)

Kleinschalige activiteiten binnen VAB-aanduiding zijn passend

In deze uitspraak staat de vraag centraal of de VAB-aanduiding in het bestemmingsplan in strijd is met de EHS. De Afdeling stelt allereerst vast dat het perceel niet in de EHS ligt. Met verwijzing naar de uitspraak van van 26 augustus 2015, zaaknr. 201410519/1/R1, gaat geen externe werking uit van de EHS, zodat de toekenning van de bestemming “Bedrijf-VAB” aan het perceel niet leidt tot een aantasting van de EHS en dat de VAB-aanduiding in stand kan blijven. De raad heeft zich gelet op het vorenstaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat nader onderzoek naar de gevolgen van het plan voor de EHS niet noodzakelijk is.

Ten aanzien van de vermeende overlast door de VAB-aanduiding (er is immers een bed en breakfast toegestaan binnen de aanduiding) overweegt de Afdeling dat daarvan geen sprake kan zijn aangezien in de planregels is

opgenomen dat het dient te gaan om een kleinschalige overnachtingaccommodatie bestaande uit vier bedden, gericht op het bieden van de mogelijkheid tot een toeristisch en kortdurend verblijf in de bestaande woning in combinatie met het serveren van ontbijt, met dien verstande dat de gezamenlijke oppervlakte ten behoeve van ‘bed en breakfast’ maximaal 120 m² mag bedragen.

ABRvS 18 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2174); tussenuitspraak van ABRvS 9 december 2015

Bestemmingsplan dient te voldoen aan het VAB-beleid

Het beroep is gericht tegen het plandeel met de bestemming “Bedrijf-VAB”. Door de appelland wordt betoogd dat ten onrechte een bedrijfsbestemming aan dit perceel is toegekend. Belanghebbende wil in de voormalige agrarische bebouwing onder meer hobbymatig auto’s gaan repareren.

Naar aanleiding van een beroepsgrond van heeft de raad ter zitting te kennen gegeven dat hij binnen de bestemming “Bedrijf-VAB” heeft beoogd uitsluitend te voorzien in activiteiten die in de VNG-brochure worden aangemerkt als bedrijfs categorie 1 of 2. Door de Afdeling wordt vastgesteld dat het bedrijf niet past binnen deze categorie en dat het bestemmingsplan ook zwaardere bedrijven toestaat. De raad heeft derhalve niet vastgelegd wat werd beoogd. Om die reden is het bestemmingsplan onzorgvuldig voorbereid volgens de Afdeling.

ABRvS 25 augustus 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2703)

Flexibel beleid ook van toepassing op niet-agrarische bestemmingen

In deze procedure hebben appellanten aangevoerd dat het VAB-beleid van de gemeente Doetichem niet van toepassing is omdat er geen sprake is van sloop van agrarische bebouwing. De Afdeling gaat hier niet in mee aangezien het VAB-beleid van de gemeente niet heeft vastgelegd dat het beleid alleen van toepassing bij agrarische bestemmingen.

Het beroep van appellanten heeft alsnog succes aangezien ze ook hebben aangevoerd dat de functiewijziging alleen van toepassing kan zijn op legaal aanwezige vrijkomende bebouwing. Volgens appellanten kan het beleid niet van toepassing zijn op illegale bebouwing. Het bouwplan voldoet om die reden niet aan het VAB-beleid, aangezien de slooprechten van illegale vrijkomende bebouwing buiten beschouwing dienen te blijven.

ABRvS 15 februari 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV5082) - gehouden aan VAB-beleid

Zoals uit deze zaak blijkt, moet het bevoegd gezag zijn beslissingen goed onderbouwen en motiveren wanneer het VAB-beleid wordt toegepast. Hier ontbrak het daaraan, waardoor de Afdeling het besluit waarin het bestemmingsplan "Diverse ontwikkelingen buitengebied" van de gemeente Culemborg was vastgesteld, heeft vernietigd.

Het beroep van een Stichting hield onder meer in, dat met het plan werd beoogd woningbouw mogelijk te maken op een perceel in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsbebouwing op het perceel. Het beroep van de Stichting richtte zich tegen de bestemming "Wonen". Ten aanzien van de sloopnormen is door de raad gesteld dat sloopnormen zijn opgesteld voor woongebouwen en individuele woningen. Afhankelijk van de status gelden bepaalde sloopnormen.

Ter zitting is namens de raad bevestigd dat hij de sloopnorm voor een "woongebouw" heeft gehanteerd om de bouw van een "individuele woning" mogelijk te maken. Gelet op de tweedeling die het VAB-beleid maakt tussen "woongebouwen" en "individuele woningen" is het onduidelijk waarom de raad de minder strenge sloopnorm ten behoeve van woongebouwen heeft toegepast voor een individuele woning. De raad heeft dit in de stukken noch ter zitting nader gemotiveerd.

ABRvS 2 november 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BU3129)

Flexibel beleid

Bij besluit van 18 augustus 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Neerijnen, voor zover hier van belang, het verzoek van [appellant] tot legalisatie van het hoveniersbedrijf te Hellouw afgewezen.

De appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen concreet zicht op legalisering bestaat en dat de rechtbank niet heeft onderkend dat

het college ten onrechte zijn legaliseringsverzoek heeft afgewezen. Hij voert hiertoe aan dat het verlenen van een vrijstelling als bedoeld in artikel 32, onderdeel B, derde lid van de planvoorschriften tot de mogelijkheden behoort. Voorts stelt hij dat het college in het onderzoek naar de vrijstellingsmogelijkheden het door Provinciale Staten vastgestelde "Streekplan Gelderland 2005" en het door de samenwerkende gemeenten in de regio Rivierenland opgestelde, voor het buitengebied geldende, VAB-beleid had moeten betrekken. De rechtbank heeft volgens de appellant ten onrechte overwogen dat het VAB-beleid slechts van toepassing is op het buitengebied, voor zover dat is gelegen buiten de met rood aangegeven werkzone. De Afdeling stelt vast dat het perceel in het streekplan is aangewezen als zoekzone voor stedelijke functies. Volgens het streekplan is door middel van deze aanwijzing voorzien in voldoende ruimtelijke reservering voor de behoefte aan stedelijke functies (wonen, werken, winkels, sportvelden- en accommodaties, sociaal-culturele voorzieningen, scholen, kerken, e.d.). Het VAB-beleid is opgesteld door de samenwerkende gemeenten in de regio Rivierenland en is van kracht in het buitengebied van de gemeente Buren, Culemborg, Druten, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Door hergebruik en functieverandering van vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing in het buitengebied willen de samenwerkende gemeenten de vitaliteit en de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van het buitengebied behouden en vergroten, zonder daarbij de ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven te beperken. Gemeenten kunnen aanvullende gebieden aanwijzen waar zij geen of beperktere ruimte willen bieden voor functieverandering. Redenen hiervoor kunnen zijn dat gemeenten een

gebied in de toekomst willen bestemmen voor bijvoorbeeld natuurontwikkeling, woningbouw of intensivering van de agrarische functies en het daardoor niet wenselijk achten om kapitaalintensieve investeringen toe te staan.

Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college het VAB-beleid niet hoefde toe te passen. Gelet op het VAB-beleid kunnen gemeenten dit beleid buiten toepassing laten wanneer een functieverandering, gelet op toekomstige ontwikkelingen, als onwenselijk wordt ervaren. Nu het gebied in het streekplan als zoekzone voor stedelijke functies is aangewezen en is aangewezen als zoekzone voor wonen in de uitwerking van dit plan, heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het uitoefenen van een hoveniersbedrijf in een gebied dat in de toekomst woningbouw toestaat, ongewenst is, ook al is het uitoefenen van een hoveniersbedrijf in het VAB-beleid een naar zijn aard en functie aan het buitengebied gebonden bedrijf. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college in redelijkheid hieraan medewerking mocht weigeren door geen vrijstelling te verlenen. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht voorts geen aanleiding gezien voor het oordeel dat concreet zicht op legalisering bestaat.

De Afdeling heeft hiermee bepaald, dat het gemeentelijke VAB-beleid door het college buiten toepassing mocht worden gelaten, omdat de gewenste functieverandering met het oog op toekomstige ontwikkelingen ongewenst was. Het college had namelijk al het plan opgevat om woningbouw toe te staan in dit gebied en wilde niet dat er te midden van de toekomstige woningen een hoveniersbedrijf aanwezig zou zijn.

COLOFON

Samen naar een vitaal buitengebied

Mogelijkheden voor vrijkomende agrarische bebouwing

Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen NVM

Vakgroep Agrarisch & Landelijk Vastgoed

Postbus 2222 | 3430 DC Nieuwegein | 030 - 6085185 | www.nvm.nl

Uitgevoerd in opdracht van de NVM door

Niels Crooijmans en Patrick Grijpstra | Goorts + Coppens Advocaten | Deurne

Jolan Knol, Paul Kindt en Wesley Smeier | LBP SIGHT | Nieuwegein

NVM Begeleidingscommissie

Paul Braks | NVM | Nieuwegein

Bernhard Kootstra | Bureau Kootstra | Dalftsen

Harry Nijborg | AgriPlaza Makelaars | Tynaarlo

Peter van Rossem | De Koning & Witzier | Waarder

Anet van den Berk | Van den Berk & Kerkhof | Aarle-Rixtel

Ad van de Wouw | Naber Garantie Makelaars | Tilburg

Vormgeving

Dolf Heebing | Deunk&Heebing | Wehl

Drukwerk

MediaCenter | Rotterdam

Bestelinformatie

Extra exemplaren kunt u opvragen door een e-mail te sturen naar: info@nvm.nl

*Niets uit deze publicatie mag worden overgenomen
zonder schriftelijke toestemming van de NVM*



