

N L T O

Drenthe

College van Gedeputeerde Staten van Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Referentie : NFVR.2003.1913
Behandeld door : G.C. van 't Klooster
Betreft : notitie vrijkomende
agrarisce bedrijfsgebouwen
: Statencommissie RO en
MWG
Drachten : 8 mei 2003

Geacht College,

Het LEI voorspelt dat de komende jaren 5% van de agrarische bedrijven wordt beëindigd. De cultuurgrond wordt overgenomen door blijvers in de landbouw of wordt gebruikt voor functiewijziging ten behoeve van natuur, recreatie, woningbouw of infrastructuur. De gebouwen worden doorgaans verkocht aan derden ten behoeve van wonen of wonen met kleinschalige bedrijvigheid. Dit is ten dele een autonoom proces dat een gevolg is van de voortgaande schaalvergroting in de landbouw. Ten dele is deze ontwikkeling ook een gevolg van keuzes die de overheid maakt om landbouwgrond voor andere functies in te zetten.

De NLTO stelt zich de vraag op welke wijze de vrijkomende agrarische bouwpercelen en gebouwen kunnen worden benut om de dynamiek in het buitengebied te behouden. De NLTO heeft hierbij meerdere doelen voor ogen:

- het versterken van de economische betekenis van het landelijk gebied door de nieuwe bestemming van vrijkomende bedrijfsgebouwen;
- het bieden van kansen tot bedrijfsontwikkeling aan bedrijven op perspectiefarme locaties door verplaatsing naar perspectiefrijke locaties;
- het ondersteunen van de doelen in gebiedsgericht beleid.

De NLTO streeft naar een levendig en vitaal buitengebied met oog voor nieuwe ontwikkelingen en met respect voor het landschap en de natuur.

Een uitwerking van deze doelen binnen de randvoorwaarden, resulterend in concrete voorstellen, heeft de NLTO beschreven in de nota 'NLTO visie op toekomst voor agrarische gebouwen'. Bijgevoegd bieden wij u deze aan. Een essentieel voorstel is de introductie van een goed werkende en marktgerichte ruimte voor ruimte regeling. Met name de aandacht voor marktwerking is in de opvatting van de NLTO essentieel. Gelet op de zeer beperkte mogelijkheden die er zijn om publieke gelden voor bedrijfsverplaatsing en functiewijziging in te zetten.

De NLTO is graag bereid de nota te bespreken in het regulier overleg met uw College. Tevens zal de NLTO de nota inbrengen in de POP discussie. Wij stellen het evenwel op prijs indien u alvast kennis wilt nemen van de visie van de NLTO op dit onderwerp.

Hoogachtend,



G.C. van 't Klooster, secretaris.

Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie

Landbouwhuis Drachten, Lavendelheide 9, Postbus 186, 9200 AD Drachten

Tel.nr.: (0512) 30 50 00, Fax (0512) 30 50 01

Bankrekeningnummer: 30.28.00.107 Van toepassing zijn de Algemene Voorwaarden, KvK nr. 40048607



N L T O

Grondgebruik & Milieu

NLTO-visie op toekomst voor vrijkomende agrarische gebouwen

1. Inleiding en samenvatting

Het LEI voorspelt dat de komende jaren 5% van de agrarische bedrijven wordt beëindigd. De cultuurgrond wordt overgenomen door blijvers in de landbouw, de opstallen worden doorgaans verkocht aan derden ten behoeve van wonen of wonen met kleinschalige bedrijvigheid. Vanwege het grote aantal bedrijven dat wordt beëindigd en de ermee gepaard gaande terugloop van activiteiten op het platteland wordt vaak de vraag gesteld op welke wijze de vrijkomende agrarische bouwpercelen en gebouwen kunnen worden benut om de dynamiek in het buitengebied te behouden zonder het karakter van het landschap van het buitengebied aan te tasten. Het is een vraagstuk dat regelmatig aan de orde komt in het overleg tussen gemeente en bestuur van de plaatselijke NLTO-afdeling. Dit, maar ook het feit dat de boer en zijn gezin als plattelandsbewoners hechten aan een levendig en aantrekkelijk buitengebied was aanleiding de problematiek intern te bespreken en met een visie te komen. In deze notitie wordt de visie van de NLTO weergegeven. De NLTO streeft naar behoud van een vitaal buitengebied met oog voor nieuwe ontwikkelingen en respect voor het bestaande landschap. Uitgekiend benutten van vrijkomende agrarische gebouwen kan daaraan bijdragen. Hiervoor is uitnodigend en stimulerend ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten gewenst. Rondom een aantal randvoorwaarden wordt de opvatting van de NLTO uitgewerkt. Een essentieel onderdeel is de introductie van een goed werkende ruimte voor ruimte regeling. In deze notitie is daar extra aandacht aan gegeven.

2. Randvoorwaarden bij nieuwe bestemming vrijkomende gebouwen

De NLTO stelt randvoorwaarden aan de nieuwe bestemming van vrijkomende agrarische gebouwen:

- a. de bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling van in de nabijheid liggende agrarische bedrijven moet niet worden belemmerd;
- b. de nieuwe bedrijvigheid moet kleinschalig van aard zijn en blijven;
- c. het is niet gewenst op voorhand kleinschalige activiteiten uit te sluiten;
- d. een bestemming "wonen met beperkte bedrijvigheid" is gewenst;
- e. het landschap moet aan waarde winnen;
- f. een "ruimte voor ruimte" regeling met verhandelbare rechten is gewenst;
- g. adequate handhaving van het beleid is noodzakelijk.

De randvoorwaarden worden hierna toegelicht.

2.a Bedrijfsontwikkeling bestaande agrarische bedrijven niet belemmeren

De bedrijfsvoering en de ontwikkeling van agrarische bedrijven wordt belemmerd als op grond van normen voor onder andere geur emissie en geluid, niet-agrarische activiteiten in de omgeving worden gehinderd. Afhankelijk van de in de regelgeving gestelde normen is een minimale afstand tot deze gevoeligheidscategorieën vereist. De mogelijkheid tot verdere bedrijfsontwikkeling is ook gewenst omdat het vaak de in de directe omgeving liggende agrarische bedrijven zijn die de vrijkomende grond zullen overnemen. Zonder de mogelijkheid van verdere groei heeft men de aangrenzende grond immers niet nodig. De agrarische sector is alleen levensvatbaar als ontwikkeling van individuele bedrijven mogelijk blijft.

2.b Nieuwe activiteiten moeten kleinschalig van aard zijn en blijven

Om te voorkomen dat het buitengebied dichtslibt is de voorwaarde dat nieuwe activiteiten kleinschalig moeten zijn, in de meeste bestemmingsplannen buitengebied opgenomen. De NLTO is het daarmee eens.

Gemeenten krijgen echter te maken met verzoeken het klein begonnen bedrijf op de locatie van het voormalige agrarische bedrijf verder te mogen ontwikkelen. Het is niet altijd eenvoudig daar weerstand aan te bieden. De NLTO is van mening dat de gemeente een overeenkomst moet sluiten met de initiatiefnemer die een bedrijf wil vestigen op een voormalige agrarische locatie. De voorwaarden op grond waarvan een niet agrarisch bedrijf in het buitengebied toelaatbaar is, moeten daarin duidelijk zijn omschreven. Op grond van een bedrijfsplan dat de initiatiefnemer bij de gemeente moet indienen kan worden beoordeeld of het bedrijf ook op langere termijn een plaats kan hebben in het buitengebied. De ondernemer kan dan zelf de afweging maken.

Veelal is de beperking opgenomen dat de bedrijfsmatige activiteiten binnen de bestaande gebouwen moeten plaatsvinden. De NLTO vindt dat hieraan niet altijd kan of moet worden vastgehouden, bijvoorbeeld indien (een deel van) de kleinschalige activiteiten gewoonlijk buiten gebouwen plaatsvinden. Van geval tot geval moet worden bezien of dit op de bewuste plaats kan worden toegestaan.

2.c Niet onnodig kleinschalige activiteiten in het buitengebied uitsluiten

De NLTO hecht eraan dat het buitengebied levendig blijft, dynamiek houdt en in sociaal opzicht niet verschraalt. Gezegd mag worden dat de agrarische sector altijd een belangrijke economische en sociale drager van het landelijk gebied is geweest. Dat wordt door het afnemende aantal agrarische bedrijven minder. Willen kleine kernen ook in de toekomst nog een functie hebben, dan moet in het buitengebied geïnvesteerd worden. Het zou jammer zijn indien door te strakke ruimtelijke regels kansen niet kunnen worden benut. Het is aan te bevelen in de gemeentelijke bestemmingsplannen een wijzigingsbevoegdheid voor de bestemming van vrijkomende agrarische bouwpercelen op te nemen met daaraan gekoppeld een afwegingsschema welke activiteit op welke locatie wel of niet toegestaan kan worden.

Hierdoor kan op evenwichtige wijze rekening worden gehouden met andere belangen, zoals het naastliggende agrarische bedrijf, waardevolle natuur, infrastructuur en andere belangen.

Soms is er behoefte om de - wel of niet agrarische - neventak die op een agrarisch bedrijf is ontwikkeld, na beëindiging van het agrarisch bedrijf als hoofdtak voort te zetten. De NLTO is van mening dat de mogelijkheid daarvoor objectief via het afwegingsschema kan worden vastgesteld.

2.d Bestemming "wonen met mogelijkheid tot beperkte bedrijvigheid"

Het komt voor dat vrijkomende agrarische gebouwen een woonbestemming krijgen, omdat geen bedrijfsmatige activiteiten worden uitgevoerd. Het is dan meestal niet meer mogelijk of erg moeilijk op deze locatie kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten te beginnen omdat het bestemmingsplan dat niet toelaat terwijl de locatie er zich misschien wel goed voor leent. Het is daarom gewenst dat in bestemmingsplannen buitengebied een wijzigingsbevoegdheid wordt opgenomen waarbij aan vrijkomende agrarische bouwpercelen de bestemming "wonen met mogelijkheid tot kleinschalige bedrijvigheid" of vergelijkbaar, kan worden toegekend. Op grond van het eerdergenoemde afwegingsschema kan in een concrete situatie worden getoetst of- en indien ja welke bedrijvigheid kan worden toegestaan.

2.e Het landschap moet aan waarde winnen

In de overeenkomst die de gemeente met een initiatiefnemer voor een kleinschalig niet agrarisch bedrijf aangaat kan worden opgenomen dat de ondernemer verouderde gebouwen en bouwwerken en overbodig geworden gebouwen die niet in het landschap passen sloopt, karakteristieke gebouwen indien nodig opknapt, beplanting aanbrengt en dergelijke, waardoor de nieuwe situatie een bijdrage levert aan de aantrekkelijkheid van het landschap. Het heeft zin dit in een overeenkomst op te nemen als de uitvoering ervan realistisch gefinancierd kan worden. De kosten hoeven niet altijd geheel door de ondernemer te worden betaald, met name niet indien kenbaar onredelijke eisen aan de ondernemer worden gesteld die voornamelijk het algemeen belang dienen. In dergelijke gevallen kan de gemeente overwegen in de kosten bij te dragen. Ook zijn er soms subsidiemogelijkheden die gerelateerd zijn aan plattelandsontwikkeling of landschapsverfraaiing. Marktwerking door een "ruimte voor ruimte" regeling is ook een mogelijkheid die in de volgende paragraaf aan de orde komt.

2.f Ruimte voor ruimte regeling met verhandelbare rechten

Verbeteren van het aanzien van het landschap door overbodig geworden gebouwen en bouwwerken op voormalige agrarische bouwpercelen te slopen kan worden gestimuleerd door toepassing van een "ruimte voor ruimte" regeling. Gedoeld wordt op een gemeentelijke regeling die inhoudt dat degene die sloopt het recht krijgt op dezelfde locatie of in het dorp een gebouw, doorgaans woonruimte, te bouwen. De regeling biedt perspectief als deze voldoende uitnodigend is om ook inderdaad tot sloop over te gaan.

Een mogelijkheid kan zijn voor elke kubieke meter sloop van een gebouw of bouwwerk het recht te geven evenveel kubieke meters terug te bouwen. Dit kan een woning zijn of meerdere woningen of een gebouw met een andere functie. Indien niet op de eigen locatie gebouwd wordt, dan zou de gemeente een bouwlocatie elders in het buitengebied of in een naburig dorp of stad kunnen aanwijzen.

Karakteristieke gebouwen en bouwwerken worden van de sloopregeling uitgesloten.

Door te accepteren dat binnen een regio (gemeente of intergemeentelijk) de "bouwrechten" kunnen overgaan op derden, wordt de ruimte voor ruimte regeling een zakelijk recht dat waarde krijgt. Als op een perceel slechts weinig kubieke meters gesloopt kunnen worden dan heeft men geen mogelijkheid de ruimte voor ruimte regeling te benutten. Wel wordt men door de verhandelbaarheid in staat gesteld de rechten te verkopen, waardoor de sloop wordt gestimuleerd.

Hierdoor ontstaan mogelijkheden om het landschap door sloop te verbeteren en tegelijk knelpunten in de agrarische sector op te lossen. De koper van ruimte voor ruimte rechten kan zoveel rechten van derden kopen, dat het recht wordt verkregen meerdere woningen of desgewenst een gebouw met een grotere omvang te kunnen bouwen. Indien de bouw plaatsvindt in het buitengebied op een locatie waar een agrarisch bedrijf op slot zit door de werking van de Stankrichtlijn of tengevolge van de 250 meter zone rond kwetsbare ecologische hoofdstructuur, dan kan afhankelijk van de ligging worden gedacht aan de bouw van een landgoed, stins, klooster of een buiten, met als functie bijvoorbeeld een woongroep voor ouderen, zorginstelling, kantoorpand of horeca/logies. De waardevermeerdering van het bouwperceel en aangrenzende landbouwgrond die hierdoor ontstaat biedt de boer financiële ruimte om het bedrijf te verplaatsen. Een casus is in de bijlage uitgewerkt. (bijlage 1).

Het is gewenst het stichten van grotere gebouwen in het buitengebied te beperken omdat deze niet overal in het landschap passen. Geschikte plekken moeten door provincie en gemeenten worden opgespoord en aangewezen.

Er wordt door de ruimte voor ruimte regeling niet meer in het buitengebied gebouwd dan elders in dezelfde regio in het buitengebied wordt gesloopt. De versterking en verdichting blijft gelijk of neemt af; de kwaliteit van de bebouwing en de omgeving daarvan neemt toe.

2.g Adequate uitvoering en handhaving van het beleid

De NLTO wil op voorhand geen nieuwe kleinschalige functies voor vrijkomende agrarische gebouwen uitsluiten. Aan de hand van een afwegingsschema kan objectief getoetst worden of een activiteit kan worden toegestaan. Het toetsingsschema moet transparant zijn en altijd als uitkomst hebben dat de nieuwe activiteit de bestaande functie, ongeacht of dit de agrarische, de natuur of een andere functie is, niet onevenredig of ernstig mag aantasten. Het beleid werkt alleen indien de gemeente met de belanghebbende een overeenkomst aangaat en in de overeenkomst een kettingbeding opneemt voor een volgende eigenaar.

Het is noodzakelijk dat op gezette tijden de werkelijke situatie wordt getoetst aan de overeenkomst en dat de gemeente adequate mogelijkheden heeft om handhavend op te kunnen optreden.

3. Nadere uitwerking

Elke gemeente heeft opvattingen over het vraagstuk van de vrijkomende agrarische gebouwen en gaat daar op eigen wijze mee om. De NLTO vraagt de gemeenten mee te willen denken en mee te willen werken om mede door vrijkomende agrarische gebouwen en bouwpercelen uitgeknipt te benutten, het buitengebied en in het verlengde daarvan de kleine kernen zoveel mogelijk vitaal en aantrekkelijk te houden. Belangrijke voorwaarde is dat de provincie een uitnodigend beleid in het nieuwe Streekplan opneemt. Deze notitie is bedoeld om daaraan bij te dragen.

De NLTO beseft dat verschillende zaken verder moeten worden uitgewerkt zoals:

- uitwerken van het toetsingsschema voor de wijzigingsbevoegdheid;
- uitwerken van een ruimte voor ruimte regeling met verhandelbare rechten;
- opstellen van voorschriften voor de bestemming "wonen met kleinschalige bedrijvigheid";
- uitwerken van een regeling en het zoeken van geschikte agrarische locaties (knelsituaties) voor de bouw van een stins, buiten, landgoed of vergelijkbaar;

Waar nodig en waar mogelijk is de NLTO bereid aan de uitwerkingen mee te werken.

Ruimte voor ruimte regeling als flankerend beleid in 250 meter NH3-zone

Casus: veehouderij ligt in de 250 meter zone rondom kwetsbare ecologische hoofdstructuur. Het bedrijf zit op slot. Verplaatsen naar buiten de zone waardoor weer ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan is een optie. Dit moet op een of andere wijze gefinancierd worden. In deze casus bestaat het flankerend beleid uit waardevermeerdering van het bouwperceel en enkele hectares aangrenzende landbouwgrond.

Niet elke eigenaar van het voormalige agrarisch bouwperceel heeft de behoefte of de mogelijkheid te slopen en vervolgens een woning terug te bouwen. Als de ruimte voor ruimte regeling een zakelijk recht wordt dat mag worden vervreemd, krijgt het waarde en kan worden verkocht. Er wordt door gestimuleerd dat ook de wat kleinere oude en overbodig geworden gebouwen en bouwwerken worden gesloopt.

Als een aspirant koper (investeerder) voldoende rechten (kuubs) verzamelt is het mogelijk een gebouw van grotere omvang te bouwen, bijvoorbeeld een stins, landgoed, buiten, soort klooster ed. met als functie wonen, wonen en werken en/of zorginstelling of horeca/logies. Dit zou gebouwd kunnen worden op een agrarisch bouwperceel en wel het bedrijf uit de casus.

Het gegeven dat op dit bouwperceel een gebouw van grotere omvang met een functie als voornoemd mag worden gebouwd betekent dat de veehouder een aanzienlijke hogere prijs voor het te verkopen bouwperceel kan krijgen. Indien enkele hectares landbouwgrond aan het nieuwe object worden toegevoegd, krijgt ook die grond een hogere waarde. Dit geeft financiële ruimte het bedrijf te verplaatsen naar een nieuw bouwperceel buiten de 250 meter zone. De veehouder kan de bestaande landbouwgrond blijven gebruiken.

Het veehouderij bedrijf veroorzaakt met de nieuwe bebouwing geen toename van de verstening van het buitengebied. De nieuwe bebouwing op het voormalige agrarisch bouwperceel in de 250 meter zone draagt per saldo evenmin bij aan verdere verstening van het buitengebied. Met twee saldoberekeningen wordt de bedoeling verduidelijkt:

Voorbeeld 1

- Gebouwen (10.000 m³) op bouwperceel in 250 meter zone worden afgebroken;
- Investeerder bouwt totaal 25.000 m³ op dit perceel;

Veehouder bouwt nieuw 10.000 m³ en breekt af 10.000 m³; saldo 0 m³.

Investeerder breekt elders af 25.000 m³ en bouwt terug 25.000 m³; saldo 0 m³.

Voorbeeld 2

- Gebouwen (10.000 m³) op bouwperceel in 250 meter zone blijven staan;
- Investeerder wil gebouw(en) tot een totaal van 25.000 m³ op dit perceel;

Veehouder bouwt nieuw 10.000 m³ en breekt af 0 m³; saldo + 10.000 m³

Investeerder breekt elders af 25.000 m³ en bouwt bij 15.000 m³; saldo - 10.000 m³