

## TOEZEGGING WERKING CASUSSEN VRIJKOMENDE AGRARISCHE BEBOUWING

DATUM 07-11-2022  
VAN Mirjam Sterk  
AAN Commissie Ruimte, Groen en Water

### ***Toezeegging in commissie RGW***

In de commissie RGW van juni 2022 is de toezeegging gedaan aan de SGP om enkele verschillende Vrijkomende Agrarische Bebouwing casussen uit te werken. Gemeenten behandelen de casussen met betrekking tot Vrijkomende Agrarische Bebouwing. In het geval dat deze geheel binnen alle ruimtelijke regels passen, krijgen wij deze als provincie niet onder ogen. Bij casussen waarbij maatwerk vereist is, wordt de provincie betrokken om te adviseren. Hieronder worden een aantal maatwerk-casussen nader uitgewerkt en toegelicht om invulling te geven aan de toezeegging. Gezien de hoge werkdruk bij gemeenten hebben we geen beroep op hen gedaan, maar zijn casussen in beeld gebracht die in overleg met de provincie zijn afgehandeld. In de uitwerking zijn specifieke details achterwege gelaten, omdat de casus dan mogelijk te herkenbaar wordt en herleidbaar wordt naar een unieke situatie. Omwille van privacy van ondernemers is deze afstand in de beschrijvingen van de casussen bewaard.

### ***Inleiding***

Wanneer een agrarische ondernemer zijn bedrijf wil beëindigen of wil omschakelen naar een andere vorm van inkomen, komen daar ingewikkelde processtappen en kosten bij kijken. Om die reden blijven de bedrijfsgebouwen dikwijls staan met risico's als ondermijning en verrommeling van het landschap en uitstel van asbestsanering. Deze risico's belemmeren de gewenste transitie naar een vitaal en toekomstbestendig landelijk gebied. Gemeenten zijn de eerst verantwoordelijken voor passend beleid voor het tegengaan van problematiek omtrent vrijkomende agrarische bebouwing (VAB), al moeten ze daarbij wel een aantal provinciale randvoorwaarden uit de Omgevingsverordening in acht nemen. Ondersteuning vanuit de provincie bij zowel de opstelling van gemeentelijk beleid als het stimuleren tot efficiëntere behandelingsprocessen is gewenst.

De Landbouwvisie, Samenwerkingsagenda Landbouw (SAL), het asbestdakenprogramma en het coalitieakkoord vormen de aanleiding van het project Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) en zijn, naast het ruimtelijke beleid, tevens een belangrijk kader voor de uitvoering van het beleid. In fase 1 (2020-2021) zijn drempelverlagende instrumenten ontwikkeld om VAB-eigenaren en gemeenten te helpen, bijvoorbeeld met interactieve digitale informatiebronnen. Die informatiebronnen gaan verder dan alleen het ruimtelijk spoor, en gaan bijvoorbeeld ook in op de fiscale aspecten van bedrijfsbeëindiging. In de integrale aanpak, met oog voor de complexe afweging waarvoor een stoppende boer zich gesteld ziet, zit de kracht van de VAB-aanpak. In fase 2 (2022-2023) ligt de focus op communicatie over de VAB-instrumenten, het gebruik en waar nodig uitbreiden van de instrumenten, aandacht voor circulair bouwen, intensivering van de samenwerking met gemeenten en de voorbereiding van herijking VAB-beleid voor de periode na 2023.

Als provincie moedigen we gemeenten binnen de VAB-aanpak aan om ruimtelijk beleid te ontwikkelen op het buitengebied, zodat de behandeling van specifieke VAB-casussen sneller kan verlopen. Als provincie ondersteunen we gemeenten hierbij in denkkraft, maar kunnen we ook financieel bijdragen (door middel van een subsidie of een financiële bijdrage bij het uitzetten van een opdracht). Momenteel zijn we met een gemeente in gesprek over de ontwikkeling van een model-VAB-beleid, welke ook bruikbaar is voor andere gemeenten. Gemeenten kunnen zoekende zijn in de ontwikkeling van VAB-beleid en de afhandeling van VAB-casussen. Als provincie kunnen we hen bijstaan met kennis, maar ook een rol spelen in de samenwerking en verbinding tussen verschillende gemeenten. Zo loopt er nu een subsidieproject Beleidsmatige samenwerking waarin de gemeenten uit Regio Amersfoort en Regio Foodvalley gezamenlijk nadenken over VAB-beleid. Ook kan de pilot VAB-trein gemeenten uitkomst bieden. De VAB-trein bestaat uit een professioneel en deskundig begeleidingsaanbod aan erfeigenaren, die daarmee voor een belangrijk deel worden ontzorgd, geadviseerd en in een vooraf bepaald tijdpad gestimuleerd om stappen te zetten bij erftransitie, herbesteding en sloop van vrijkomende bebouwing. De collectieve aanpak (meerdere eigenaren rijden mee in dezelfde trein) is ook voor gemeentelijke casusbeoordeling efficiënt, stimuleert heldere kaderstelling en vergroot de kans op casus-overstijgende oplossingen.

Binnen de VAB-aanpak spelen ook de plattelandscoaches een belangrijke rol. De provinciale plattelandscoaches kunnen VAB-eigenaren bijstaan in hun specifieke casussen en hen adviseren en begeleiden in de ontwikkeling van toekomstplannen en het realiseren daarvan.

### **Belangrijke randvoorwaarde**

Een VAB-eigenaar is uiteindelijk altijd afhankelijk van gespreksruimte bij gemeenten. De ontwikkeling van VAB-beleid en de behandeling van VAB-casussen staat soms wel onder druk door capaciteitsproblemen bij gemeenten. Gemeenten hebben beperkt tijd om VAB-visie of een efficiëntere werkwijze voor de afhandeling van VAB-casussen te ontwikkelen. Ook ontbreekt het aan tijd om vooraf mee te denken als ondernemers nieuwe plannen willen maken, waardoor de transitie van het landelijk gebied niet zo voorspoedig verloopt als wenselijk is.

### **Uitwerking casussen**

De provinciale Omgevingsverordening biedt ruimte voor functiewijziging op vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen, in de vorm van woningen of in de vorm van niet-agrarische bedrijvigheid. Zo'n functiewijziging moet gepaard gaan met sloop van de overbodig geworden bebouwing. Er zijn vaste normen voor de verhouding tussen sloop en nieuwbouw. De meeste gevallen van functieverandering verlopen binnen die standaardnormen. Er kan echter ook van deze normen worden afgeweken, indien andere vormen van kwaliteit dan sloop van overtollige gebouwen wordt gerealiseerd. De verordening noemt daarvan concrete voorbeelden, maar er is ook altijd maatwerk mogelijk op basis van nader te bepalen en te wegen vormen van kwaliteit. Hieronder worden vier vormen van maatwerk die in de praktijk veel voorkomen beschreven en wordt benoemd aan welke knoppen kan worden gedraaid. Waar dat verhelderend is zijn concrete voorbeelden genoemd. Tenslotte wordt nog een aandachtspunt genoemd dat in de komende jaren belangrijker kan gaan worden.

Voorafgaand aan de uitwerking van verschillende casussen is het zinvol een aantal algemene aandachtspunten te benoemen die voor alle casussen in meer of minder mate gelden:

- Goede begeleiding van de initiatiefnemer is belangrijk. Dat vergt een open houding van de gemeente en, waar deze erbij betrokken is, ook de provincie. Niet dat gemeente en provincie hun ruimtelijke belangen opzij moeten schuiven, maar zij kunnen een initiatiefnemer wel helpen optimaal met die belangen om te gaan. De plattelandscoaches kunnen initiatiefnemers op weg helpen. Provinciale inbreng bij maatwerk is vooral gewenst als het ook voor een gemeente moeilijk te beoordelen is, of de alternatieve kwaliteit die men voor ogen heeft ook bijdraagt aan provinciale belangen en of deze voldoende is ten opzichte van de gevraagde extra bouwmogelijkheden (of verminderde sloop).
- Landschappelijke inpassing is heel belangrijk. Het betrekken van de Ervenconsulent (adviseur m.b.t. erf en landschappelijke inpassing) draagt daarom bij aan de kans op succesvolle resultaten, ook daar waar gezocht wordt naar landschappelijke meerwaarde die verder reikt dan inpassing.
- De ene plek is de andere niet. Zeker bij de vestiging van niet-agrarische bedrijven is een goed ontsloten locatie nabij een kern een logische randvoorwaarde.
- Onder eigenaren is de weerstand tegen sloop van de helft van de oude bedrijfsgebouwen soms groot. Dat geldt zeker als deze nog niet zijn afgeschreven en, tenminste in naam, nog een waarde vertegenwoordigen. Toch moet de sloop van gebouwen die niet (onmiddellijk) gebruikt worden wel het uitgangspunt blijven. Het risico op verkeerd gebruik is anders te groot; de impact op de omgeving ook.

#### **1. Nieuwe functies voor historische bebouwing**

Historische en karakteristieke boerderijen krijgen bijna altijd een woonbestemming, waarbij de voormalige deel dan ook nog als zelfstandige woning kan worden ingericht. Als er binnen de boerderij meer ruimte beschikbaar is dan voor een woning nodig is, leent die ruimte zich soms ook voor een het uitoefenen van een beroep aan huis.

Spannender kan het worden als een eigenaar naast de boerderij meer bebouwing wil laten staan, mede omdat ook deze overige bebouwing als karakteristiek is aan te merken. Meer gebouwen bieden wellicht meer ruimte, maar behoud daarvan kan ook hogere kosten met zich meebrengen.

Aandachtspunten hierbij zijn dat eigenaar en gemeente overeenstemming zullen moeten bereiken over de vraag, welke bebouwing historisch waardevol is of in ieder geval bijdraagt aan het mooie erfensemble. Vervolgens dienen alle gebouwen een passende functie te krijgen die bijdraagt aan het behoud. Dat is ook de provinciale eis. Het kan dan gaan om extra woningen, maar ook om kleinschalige bedrijvigheid. Soms is de gemeente daarbij strenger dan de provincie, wat lastig kan zijn voor de eigenaar/initiatiefnemer.

Maar er zijn ook zeker voorbeelden van mooie resultaten in de provincie. Het hoeft daarbij niet altijd om heel oude boerderijen te gaan. In de gemeente Leusden bijvoorbeeld zijn er mooie voorbeelden van herontwikkeling van wederopbouwboerderijen, bijvoorbeeld in de nabijheid van de Schammer.

#### **2. Realiseren van meer, kleinere woningen met aandacht voor doelgroepen**

De ruimte-voor-ruimteregeling uit de Omgevingsverordening geeft aan hoeveel woningen mogen worden gebouwd bij sloop van bedrijfsgebouwen: één tot maximaal drie afhankelijk van de te slopen oppervlakte aan

bedrijfsgebouwen. Dat leidt dan wel tot (vrijstaande) woningen conform de maximum omvang uit het bestemmingsplan. Het gaat sowieso altijd om kleine aantallen, maar een bijdrage aan het verkleinen van de plaatselijke woningbehoefte zullen de nieuwe huizen (villa's) niet leveren. Gevraagd wordt dan ook regelmatig of er ook kleinere, maar dan wel meer wooneenheden mogen worden gerealiseerd. De verordening biedt daarvoor de ruimte, mits wordt aangetoond dat dit bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit. Het dienen van een volkshuisvestelijk doel zou een vorm van extra kwaliteit kunnen zijn, ook al is de bijdrage aan dat doel kwantitatief beperkt. De initiatieven verschillen nogal van elkaar. Hieronder een paar verschillende voorbeelden, met wisselende kans op succes.

- a. Twee kleinere woningen binnen eenzelfde bouwvolume als één grote woning, specifiek voor een doelgroep zoals ouderen of starters;  
Met name bij realisering van ouderenwoningen zijn er goede voorbeelden geweest, onder andere in Lopik. De extra kwaliteit zat hem daar in een specifieke inrichting van de huizen voor de doelgroep; de ligging van het erf nabij de kern en voorzieningen en het uitzicht op onderlinge ondersteuning door de verschillende erfbewoners. Kleinschalig, misschien geen grote bijdrage aan een specifieke behoefte, maar voor de beoogde bewoners een uitkomst. Ook is de afwijking van de verordening beperkt. Belangrijk is dat de beperkte omvang en het aaneengebouwde karakter van de woningen ook in het bestemmingsplan wordt vastgelegd. De aandachtspunten genoemd aan het eind van de optie "nieuwe functies in historische bebouwing" zijn ook hier van toepassing.
- b. Tiny houses in combinatie met specifieke inrichting van erf en omgeving, bijvoorbeeld gericht op stadslandbouw (eigen voedselproductie) en/of eigen energiewinning.  
Tiny houses, als permanente woonvorm zijn uit het oogpunt van volkshuisvesting nogal een nicheconcept. De meeste woningzoekenden zoeken immers toch een woning van reguliere grootte. Maar er zijn wel regelmatig initiatieven van groepen beoogde bewoners die juist wel klein willen wonen en op zoek zijn naar een geschikte locatie. Als een gemeente zo'n concept als een meerwaarde ziet en mogelijkheden wil bieden, vereist dat wel dat die meerwaarde van het concept wordt onderbouwd en de fysieke vorm (omvang van de huisjes en de inrichting van erf en omgeving) ook in het bestemmingsplan wordt verankerd. Juridisch kan dat laatste een uitdaging zijn. Meest voor de hand liggende locaties zijn voormalige agrarische erven in de kernrandzone, waar een initiatief met andere kwalitatieve maatregelen en voordelen kan worden gecombineerd. Initiatieven zijn er dus wel, maar ons zijn nog geen voorbeelden van gerealiseerde projecten bekend. De aandachtspunten genoemd aan het eind van de optie "nieuwe functies in historische bebouwing" zijn ook hier van toepassing.
- c. Vrijkomende agrarische erven als standplaats voor tijdelijke woonunits voor zeer urgente woningzoekenden;  
De behoefte aan woonunits voor bijvoorbeeld asielzoekers of statushouders wachtend op gezinshereniging is groot. De beste plek daarvoor is natuurlijk binnen bestaand stedelijk gebied, bijvoorbeeld op plekken die wachten op een permanente vorm van herontwikkeling. Buiten bestaand stedelijk gebied is een vrijkomend agrarisch erf misschien een betere plek dan een weiland, maar in de meeste gevallen zal de geschiktheid van de locatie toch te kort schieten, mede door de beperkte omvang van een erf en sloopkosten waar geen duurzame inkomsten tegenover staan. De provincie heeft ervoor gekozen om eerst een beperkt aantal experimenten voor locaties buiten bestaand stedelijk gebied uit te voeren en te evalueren, voordat de deur in de verordening verder wordt opengezet voor dergelijke initiatieven. Plaatsing op VAB's lijkt dus geen kansrijke optie voor het voorzien in deze urgente behoefte.
- d. Traditionele vormen van maatwerk: extra huizen in ruil voor natuur- of landschapontwikkeling of extra wateropvang;  
Deze vormen van maatwerk zijn expliciet als mogelijkheid in de Omgevingsverordening benoemd en in de VAB-wijzer ook uitgebreid toegelicht. De mogelijkheid kan worden beschouwd als een kleinschalig alternatief voor de mogelijkheden zoals die vroeger in de provincie bestonden voor nieuwe buitenplaatsen of landgoederen. Grootschaliger mogelijkheden voor rood voor groen kent de huidige Omgevingsverordening alleen nog binnen de gebieden met Groene Contour en in de kernrandzone. Voorbeelden van situaties waarbij op basis van dergelijke vormen van extra kwaliteit één of twee extra woningen zijn gerealiseerd op het voormalige erf zijn er in de hele provincie te vinden. De aandachtspunten genoemd aan het eind van de optie "nieuwe functies in historische bebouwing" zijn ook hier van toepassing.

### 3. Bedrijfsontwikkeling

Voor functiewijziging van een VAB naar een niet-agrarisch bedrijf is de standaardregeling in de Omgevingsverordening, dat 50% van de agrarische bedrijfsbebouwing, niet zijnde de bedrijfswoning/boerderij, moet worden gesloopt. Het buitengebied is niet de eerst aangewezen plaats voor de vestiging van niet-agrarische bedrijvigheid, dus bij vestiging op een VAB moet daar wel wat tegenover staan. De verordening maakt bij die sloopverplichting een uitzondering voor woonzorgcomplexen, omdat die zich vaak goed lenen voor een rustige plek in het buitengebied en daar goed inpasbaar zijn. Ook is er een uitzondering voor loonbedrijven, met zwaar rollend

materieel en opslagbehoefte, omdat deze bedrijven doorgaans moeilijk op bedrijventerreinen passen. Bij laatstgenoemde bedrijven moet er wel heel kritisch gekeken of een beschikbare plek ook daadwerkelijk geschikt is, bijvoorbeeld uit oogpunt van mobiliteit.

Ook bij de vestiging van bedrijvigheid kan van de sloopnorm worden afgeweken, indien een bijdrage wordt geleverd aan de ruimtelijke kwaliteit op of rond het erf. Dat is dus vooral een kwestie van kansen benutten die de plaatselijke situatie biedt.

De op de VAB-pagina genoemde casus van het tentenverhuurbedrijf in Woudenberg is daarvan een voorbeeld. Het vrijkomende agrarische bedrijfscomplex lag tegen een bestaand bedrijventerrein aan, wat de locatie al relatief geschikt maakte voor de vestiging van een niet-agrarisch bedrijf. De ligging aan de rand van de kern en de bereidheid van de ondernemer om extra in groen te investeren, bood de kans voor een verbeterde groene inpassing van de kernrand.

Voorbeelden waarbij van de sloopnorm is afgeweken hadden vaak ook te maken met knelpunten rond bedrijven die op hun huidige plek, ook binnen de kern, een bron van hinder vormden. Als er dan niet zomaar een plek op een bedrijventerrein beschikbaar is, kan een gunstig gelegen VAB een alternatieve verplaatsingsmogelijkheid zijn. Dat geldt zeker, als op de vrijkomende een andere functie kan worden gerealiseerd die in een plaatselijke behoefte voorziet. Bij verplaatsing uit een woonwijk kunnen vaak extra huizen worden gerealiseerd op de vrijkomende plek.

Het kwam al ter sprake bij functiewijziging in het algemeen: de ene vestigingsplek is de andere niet. Bij bedrijfsvestiging moet een gemeente nog kritischer naar geschiktheid van de locatie kijken. Te beoordelen aspecten zijn bijvoorbeeld milieu (kans op hinder), mobiliteit, landschappelijke inpassing. Die laatste vergt extra aandacht als er sprake is van extra hoge gebouwen of buitenopslag.

Ook een belangrijk aandachtspunt: een vestigingslocatie moet wel toekomstbestendig zijn. Indien een bedrijf veel groeipotentie heeft, is de vraag of een locatie in het buitengebied wel geschikt is. Enige groei op termijn is misschien nog mogelijk, maar het is goed als een gemeente vooraf duidelijk maakt waar de grens ligt.

#### 4. Combineren van "bouwrechten" op één bouwlocatie, op basis van sloop op verschillende locaties

In het Gelderse deel van de Gelderse Vallei gebeurt het al jaren: een eigenaar van een vrijgekomen agrarisch bedrijfsperceel kan ervoor kiezen om de bouw mogelijkheden die ontstaan door de sloop van alle bedrijfsgebouwen niet zelf te benutten, maar die ter beschikking te stellen aan de eigenaar van een ander erf. Die krijgt daarmee grotere mogelijkheden. Dat gebeurt daar zowel voor de bouw van woningen (ruimte voor ruimte) als voor de vestiging van niet-agrarische bedrijven. De deelnemende gemeenten hebben daarvoor een gemeenschappelijke beoordelingssystematiek gemaakt, die garandeert dat er voldoende wordt gesloopt en dat gebouwd wordt op aanvaardbare plekken en landschappelijk goed zijn ingepast. Er moet dan wel meer worden gesloopt dan bij het bouwen op de slooplocatie zelf. Of er ook voor de uitruil van rechten onderling wordt betaald, is uitsluitend aan de betrokken eigenaren. De gemeenten doen alleen de administratie van bouw- en sloopmeters en de ruimtelijke afweging.

De Utrechtse regels sluiten deze mogelijkheid van herbouw op een andere plek zeker niet uit, als dit de ruimtelijke kwaliteit maar ten goede komt. Als zo gebouwd kan worden op ruimtelijk gunstige locaties en kwetsbare locaties juist worden ontzien, verdient dat zelfs om gestimuleerd te worden. Zoiets vergt echter veel van de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten. Gemeenten in de Gelderse Vallei en FoodValley praten hier al lang over, maar gemakkelijk blijkt het niet om tot een beoordelingssystematiek te komen. Er moet dan ook geïnvesteerd worden in de administratie, mede omdat er vaak meer tijd zit tussen sloop en nieuwbouw. Wij blijven de betrokken gemeenten ondersteunen in het proces om tot gezamenlijke beleid te komen. De voorbeelden in de provincie van het concentreren van bouwrechten op één plek zijn mede daardoor tot nu toe vooral kleinschalig geweest. Vaak gaat het dan om situaties waarbij de sloop op twee locaties wordt gecombineerd om één ruimte-voor-ruimtwoning op één locatie mogelijk te maken. Na het verlagen van de drempel van 1000 m<sup>2</sup> sloop naar 750 m<sup>2</sup> voor één te bouwen woning, is dit minder snel nodig.

#### **Gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied**

Grote opgaven als de aanpak van de stikstofbelasting op kwetsbare N2000-gebieden en de bodemdaling in het veenweidegebied leiden tot grote veranderingsopgaven in de agrarische sector, die gebiedsgericht moeten worden uitgewerkt. Het voert te ver om in het kader van dit memo hier heel diep op in te gaan, mede omdat er nu nog te veel onzekerheden zijn. Maar het zal duidelijk zijn dat als er in een gebied veel agrarische bedrijven moeten stoppen of hun bedrijfsvoering moeten aanpassen, dit ook gevolgen heeft voor de toekomst van de agrarische erven. Voor zover landelijke regelingen niet voorzien in het volledig opkopen en slopen van bedrijfsbebouwing, zal er naar alternatieve, soms ook naar aanvullende vormen van gebruik moeten worden gezocht. Het kan dan zinvol zijn om specifieke mogelijkheden te bieden die ruimer zijn dan de standaardsituaties die de Omgevingsverordening onderscheidt. Omdat zo aanvullende ruimtelijke doelen worden ondersteund, biedt de Omgevingsverordening daarvoor ook ruimte. Het lijkt zinvol om daar als provincie wel aanvullend beleid voor te maken, in het kader van die gebiedsgerichte aanpak. Soortgelijke gevallen kunnen dan op soortgelijke wijze worden beoordeeld, en maatwerk is gemakkelijker te beoordelen.