

Anders omgaan met vrijkomend agrarisch vastgoed

Een nieuwe mindset

ZLTO Boxmeer / Sint Anthonis



Anders omgaan met vrijkomend agrarisch vastgoed

Een nieuwe mindset

ZLTO Boxmeer / Sint Anthonis

Rapportnummer: 213X00416.079773_6

Datum: 14 april 2015

Contactpersoon opdrachtgever: ZLTO Sint Anthonis: De heer J. Verstraten
ZLTO Boxmeer: De heer R. Derks

Projectteam: De heer J. Verstraten / ZLTO Sint Anthonis
De heer R. Derks / ZLTO Boxmeer
De heer J. van Schijndel / Rabobank Land van Cuijk en
Maasduinen
Mevrouw E. Jonkers / Provincie Noord-Brabant
De heer J. Stohr, de heer M. Gerards / BRO Boxtel

Trefwoorden: --

Bron foto kaft: Hollandse hoogte 3

Beknopte inhoud: --

BRO
Hoofdvestiging
Postbus 4
5280 AA Boxtel
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
F +31 (0)411 850 401
E info@bro.nl

B | BRO
Ruimte | om *in* te leven

Inhoudsopgave	pagina
VOORWOORD	3
1. AANLEIDING	5
2. DE KERN VAN DE AANPAK	11
2.1 De basisgedachte	11
2.2 Van concrete bestemming naar gebruikruimte	15
3. NAAR EEN ANDERE MINDSET	19
3.1 Een tijdig anticiperend(e) eigenaar / collectief	19
3.2 Een gemeente met heldere kaders	21
3.3 Een gemeente die anders wil bestemmen	23
3.4 Een meewerkende provincie	25
3.5 Financiële uitvoerbaarheid	26
4. OMGAAN MET LOPENDE TRAJECTEN	29
BIJLAGEN	
Bijlage 1: Processtappen en indicatieve doorlooptijden	
Bijlage 2: Operationele handreikingen initiatiefnemer	
Bijlage 3: Bestemmingstechniek	

VOORWOORD

Vanuit het oogpunt van Leefbaarheid acht de provincie het van belang dat bedrijfstvastgoed in het landelijk gebied waar mogelijk gebruikt en geschikt blijft door en voor (lokale) ondernemers, daarnaast ondersteunt de provincie samenwerkingsverbanden die initiatieven/ opdrachten ontplooiën vanuit het oogpunt van 'verbeteren van de leefbaarheid'. Vanuit van ontwikkelingsmogelijkheden voor de lokale economie acht de Rabobank Land van Cuijk & Maasduinen het van belang dat vrijkomend agrarisch vastgoed voldoende courant blijft om de belangrijke rol voor ondernemers te kunnen blijven vervullen.

Daarom hebben zij samen de volgende opdracht gegeven:

Het ontwikkelen van een voor ondernemers en bewoners in het buitengebied bruikbare en voor de gemeenten toepasbare aanpak/ instrumentarium, waarmee agrariërs in een voldoende vroegtijdig stadium planologisch kunnen voorsorteren op bedrijfsbeëindiging en/of herontwikkeling.

De aanpak moet:

- agrariërs handreikingen geven, waarbij ook de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheden van de ondernemers centraal staat. Kortom, waardoor agrariërs zelf in staat worden gesteld de juiste stappen te zetten naar een doelmatig economisch hergebruik van hun vastgoed.
- aangeven wat buiten de eigen reikwijdte van de agrarische ondernemer noodzakelijk is om de agrariërs ook in staat te stellen de juiste stappen te zetten naar een doelmatig economisch hergebruik van hun vastgoed.
- een bewustwordings- / implementatietraject tot stand brengen, welk zal moeten plaatsvinden ná afronding van ontwikkeling van het instrumentarium, waarbij alle partijen, de ZLTO-afdelingen, de Rabobank Land van Cuijk & Maasduinen, de gemeenten en de provincie, ieder vanuit eigen positie en verantwoordelijkheid hun rol moeten kunnen oppakken.

1. AANLEIDING

De problematiek van hergebruik van vrijkomend vastgoed neemt ook in het landelijk gebied steeds grotere vormen aan. Lag eerst het accent vooral op verouderd en daardoor niet meer courant agrarisch vastgoed, meer en meer betreft het ook nog economisch prima bruikbaar relatief jong volumineus vastgoed.

Het bestaande hergebruiksbeleid, gericht op kleinschalige herinvullingen, passend bij de ruimtelijke karakteristiek en op functionele terughoudendheid gerichte plattelandsvisies, biedt voor veel nu vrijkomend vastgoed onvoldoende soelaas. En waar gemeenten ruimere mogelijkheden willen ondersteunen struikelt dit in praktijk op lange doorlooptijden en op onderdelen van stringente regelgeving van provincie of rijk.

Een boer, maar feitelijk elke ondernemer of burger die afscheid wil nemen van zijn vastgoed kan een mogelijke koper onvoldoende gebruikszekerheden bieden. De potentiële koper loopt bij een afwijkende gebruikswens tegen lange procedures met veel onzekerheden aan, waardoor een koop grote financiële risico's met zich mee brengt. We zien dan ook een structureel stagnerende vastgoedmarkt in het landelijk gebied.

Behoeftes aan slagvaardige aanpak vanuit sector

In het kader van deze pilot hebben de ZLTO's van Sint Anthonis en Boxmeer een bijeenkomst voor hun leden belegd. In die bijeenkomsten is onder meer geïnventariseerd wat de belangrijkste ontwikkelingen/problemen zijn waar de verschillende (oud)agrariërs tegen aan lopen bij het hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen. Deze bijeenkomsten hebben 90 bruikbare reacties opgeleverd. De reacties zijn op een aantal aspecten geanalyseerd:

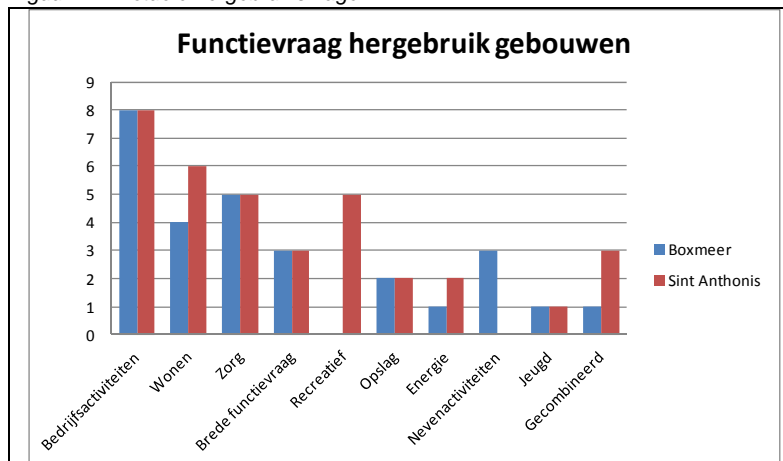
- *De aard van de gewenste of verwachte functieontwikkeling (67 zie figuur 1.1)*
- *De aard van de bouwactiviteiten (33)*
- *Effecten op de omgeving (23)*
- *Opmerkingen over procedures (17)*

Tussen haakjes staan het aantal van de 90 reacties die betrekking hebben op dat betreffende aspect. De reacties worden gezien als signaallijst van kansen en mogelijkheden en daarvoor aan te pakken aandachtspunten. De lijst laat zien dat er vanuit de sector behoefte is om slagvaardig in te spelen op hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen.

Vanuit de sector wordt de problematiek van stagnerend hergebruik nadrukkelijk ervaren. Tegelijkertijd wordt vanuit de kleine kernen en het landelijk gebied het grote belang van brede hergebruiksmogelijkheden voor de leefbaarheid van het platteland onderkend. In de dorpen zelf is functioneel het wonen steeds meer centraal komen staan. Kleine bedrijfsgebouwen, zoals voormalige winkels hebben een woonbestemming gekregen. Grotere oude bedrijfsgebouwen in de kleine kernen zijn vaak gesaneerd en vervangen door woningbouwprojecten. Bedrijventerreinen geven vooral ruimte aan bestaande bedrijfs-

ontwikkelingen. Voor de leefbaarheid is het van belang dat ook jongeren in staat zijn om nieuwe economische en maatschappelijke initiatieven te ontplooiën en een goede binding met de kern op te bouwen. Zodat niet uit economische overwegingen een vlucht naar de stad noodzakelijk is.

Figuur 1.1: Actuele hergebruiksvragen



De provincie Noord-Brabant, afdeling Leefbaarheid, en de RABO Land van Cuijk-Maasduinen hebben ZLTO Boxmeer en ZLTO Sint Anthonis opdracht gegeven een handreiking voor agrarische ondernemers te ontwikkelen waarmee adequaat hergebruik van vastgoed in het landelijk gebied beter gefaciliteerd kan worden. De ZLTO's hebben BRO gevraagd deze aanpak op te stellen.

Bij het ontwikkelen van deze handreiking is ook gebruik gemaakt van praktijkervaringen van leden van de ZLTO en van de beide gemeenten, Boxmeer en Sint Anthonis.

Verskil in perceptie

De stoppende agrariër: *ik doe nu al een aantal dingen. Ik wil dat verder uitbreiden, maar ik weet niet of de gemeente meewerkt. En als ze dat niet doen ben ik bang dat ze gaan handhaven op wat ik nu al doe.*

De gemeente ambtenaar: *We zouden wel willen meewerken, maar de provincie zal wel weer moeilijk doen vanuit de Verordening.*

De provincie ambtenaar: *De Verordening geeft heel veel ruimte. Daar moeten de gemeenten eindelijk eens gebruik van maken. Maar de milieucategorieën 1 en 2, daar zullen wij nooit van afwijken. Wij hebben het liefst dat zoveel mogelijk gebouwen gesloopt worden.*

De aanleiding voor het opstellen van deze handreiking is de verwachte toename van het vrijkomend agrarisch vastgoed en het daarbij ontbreken van mogelijke herontwikkelingen. De delen van het buitengebied waar deze vraag zich met name manifesteert, kent een steeds groter wordende dynamiek. Deze beperkt zich niet tot stoppende agrarische bedrijven. Er zijn tal van ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsactiviteiten, zorg, diensten, maatschappelijke voorzieningen en wonen waar transitievragen aan de orde zijn, of kunnen komen. De aanpak die in de handreiking is neergezet, is ook voor andere dan agrarische functies geschikt.

Verwachte toename vrijkomend agrarisch vastgoed

Alterra: leegstaand dreigt op het platteland 07-03-2014

In 2030 staat 15 miljoen vierkante meter agrarisch onroerend goed leeg. Dat komt overeen met de oppervlakte van meer dan 2100 voetbalvelden. De verwachte leegstand van Nederlandse boerenerven overstijgt daarmee die van kantoren of winkels. In de komende twintig jaar zullen circa 24.000 agrarische bedrijven stoppen. Dat zijn steeds meer boerderijen met grote stallen, die ongeschikt zijn voor gangbare vormen van wonen en werken. Die 24.000 bedrijven laten 32 miljoen vierkante meter aan woon- en bedrijfsgebouwen achter. Als de verwachtingen uitkomen zorgt dit voor een leegstand van 15 miljoen vierkante meter aan bedrijfsgebouwen. Daarnaast zal 17 miljoen vierkante aan gebouwen van eigenaar veranderen. Alterra bepleit flexibiliteit van gemeenten tegenover het vestigen van bedrijfjes op het platteland.

De transitieruimte in het gemeentelijk beleid bepaalt de toepassingsmogelijkheden van de handreiking. Dat is een beleidsmatige keuze, die van deelgebied tot deelgebied kan verschillen.

Voorbeelden van gebiedspecifiek beleidsruimte

Structuurvisie Buitengebied Sint Anthonis, Primaire agrarisch gebied

Bestaande en nieuwe agrarische bedrijven krijgen hier van ons de ruimte om te ontwikkelen. Gezien het belang van deze agrarische dynamiek en daarvoor noodzakelijke ontwikkelruimte zijn andere niet-agrarische functieontwikkelingen niet taboe, maar zij mogen de belangrijke ontwikkelmogelijkheden van de primaire functie niet belemmeren. Vrijkomende agrarische locaties dienen hier zoveel mogelijk beschikbaar te blijven voor agrarische ontwikkelingen.

Structuurvisie Buitengebied Sint Anthonis, Kleurenpalet

Agrarische bedrijfsactiviteiten zullen meer en meer overgaan naar wonen, toerisme en recreatie, maatschappelijke voorzieningen en kleinschalige bedrijvigheid. We willen dat deze functionele ontwikkelingen de ruimtelijke kwaliteiten verder versterken. En dat ze de kleinschaligheid van het landschap respecteren en ondersteunen. Daarom zullen we ook terughoudend zijn naar ontwikkelingen die gepaard gaan met een ruimtebehoefte die niet strookt met de karakteristiek van het gebied.

Structuurvisie Boxmeer 2030, agrarisch landschap met rode toevoeging

Visie

In het buitengebied vormt het agrarisch functioneren het leidende uitgangspunt. Wanneer agrarische belangen niet in het geding komen, zijn andere vormen van wonen en werken in een 'woonwerklandschap' mogelijk. De basis hiervoor wordt gevormd door vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's). Deze kunnen zowel een woonbestemming als een commerciële bestemming krijgen, passend bij de aard en schaal van de plek/omgeving. Naast het herbestemmen van VAB's is onder de eerder genoemde voorwaarde van het agrarisch functioneren, ook nieuwbouw mogelijk. Dit dient op beperkte schaal te gebeuren. De nieuwe bebouwing bevindt zich op 'logische' plaatsen

Thematische uitwerking

De ontwikkeling van een voormalig boerenerf of nieuwe bouwlocatie biedt volop ruimte aan wonen en werken in een landelijke omgeving. Bewoners/gebruikers hebben op het erf hun eigen woning/bedrijf en zorgen voor behoud, versterking en beheer van beplantingen en publiek toegankelijke routes in het omliggende landschap. De landbouwgronden rondom de nieuwe ontwikkelingen zijn in handen van agrariërs uit de omgeving. Realisatie van meerdere ontwikkelingen leiden tot een fijnmazig netwerk van eigentijdse woon- en werkmilieus, landschapselementen en routestructuren. De nieuwe ontwikkelingen zorgen zo voor een fraai, toegankelijk, economisch en sociaal vitaal landelijk gebied.

Naar een andere mindset

Het eerder geduide verschil in perceptie leidt er toe dat niet kan worden volstaan met "technische" en "procedurele" hulpmiddelen (handreiking) voor de wijze waarop je anders met vrijkomend vastgoed in het landelijk gebied kunt of moet omgaan. Want veel is ook afhankelijk van ingesleten handelingswijzen en de wijze waarop wordt omgegaan met verantwoordelijkheden. En de daar vaak achterliggende persoonlijke visie op de regie op ontwikkelingen in het buitengebied.

Willen daadwerkelijk stappen worden gezet dan is bij alle partijen een andere mindset nodig. Vandaar ook de ondertitel van dit rapport.

Relatie met de Verordening Ruimte

Bij het opstellen van dit rapport is er uiteraard ook rekening mee gehouden dat voorstellen die leiden tot een bestemmingsplan procedure bij de provincie getoetst zullen worden aan de Verordening ruimte 2014. Op enkele punten wordt een spanningsveld geconstateerd tussen de voorstellen en de Verordening. Dit spanningsveld kan alleen worden weggenomen als de provincie de verordening op dat punt zou bijstellen. Dat is een politieke keuze die dit rapport alleen kan aandragen.

Zolang de Verordening ruimte 2014 in zijn huidige vorm blijft bestaan zal die ruimte er formeel juridisch niet zijn. Daar zal bij de toepassing van deze voorstellen rekening mee moeten worden gehouden.

Implementatie

Met dit rapport wordt een belangrijke stap gezet in het anders omgaan met vrijkomend vastgoed in het landelijk gebied. Het veranderen van een mindset vraagt ook om vertrouwen dat de ingeslagen weg realistisch en uitvoerbaar is.

Het kan daarom van meerwaarde zijn in enkele experimenten uit te voeren in gebieden met verschillende kenmerken om concrete ervaring op te doen met de aanpak.

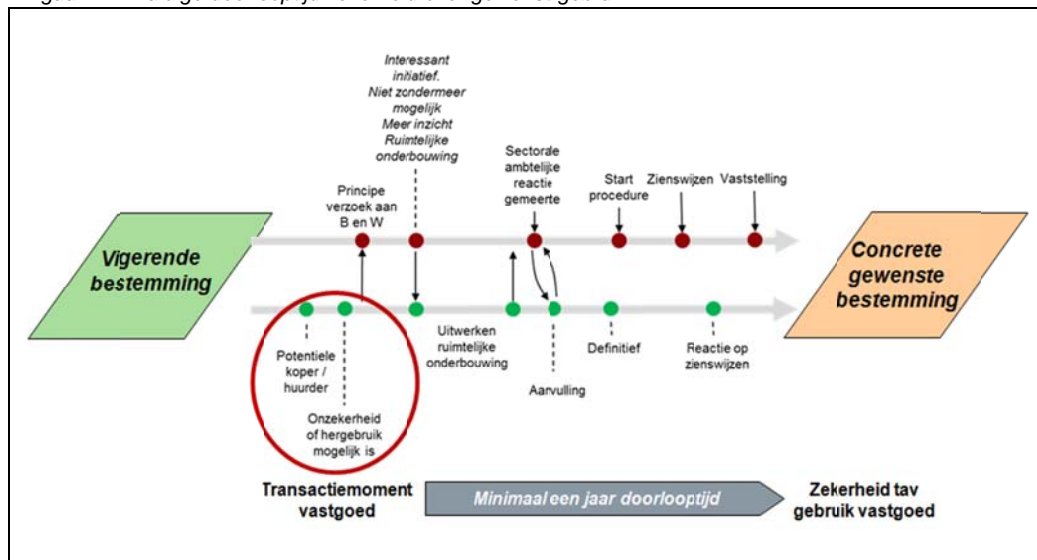
2. DE KERN VAN DE AANPAK

2.1 De basisgedachte

Vastgoedtransacties kunnen snel hun beslag krijgen als daar verder geen publiekrechtelijke procedures voor doorlopen hoeven te worden. Kenmerkend voor het vrijkomend vastgoed in het landelijk gebied is de overwegend strakke bestemming die daarop rust. De daarbij horende flexibiliteitsbepalingen ten aanzien van hergebruik en de afwijkingsmogelijkheden vanuit sectoraal beleid, zoals doorgaans het reguliere VAB¹-beleid van een gemeente, biedt meestal maar een beperkt scala aan hergebruiksmogelijkheden. Met name de mogelijkheden voor economisch gerelateerd hergebruik, waarbij ook perspectief op bedrijfsmatige doorontwikkeling gewenst is, zijn beperkt.

Veel gemeenten staan behoorlijk open naar veel vormen van ander gebruik, maar daarvoor is een afwijking of herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk. In de praktijk eisen gemeenten daarvoor een concreet, bij voorkeur gedetailleerd uitgewerkt initiatief. Vervolgens moet een afwegings- en besluitvormingstraject worden doorlopen met een minimale doorlooptijd van een jaar, maar vaak meerdere jaren. Het is voor een ondernemer die nu vastgoed zoekt voor het benutten van actuele marktkansen vrijwel onmogelijk dit legaal te doen. In praktijk worden bij de gemeenten wel hergebruikvragen neergelegd, maar meestal is dat van de huidige eigenaar die voor zichzelf of zijn kinderen mogelijkheden zoekt voor omschakeling naar niet-agrarische activiteiten.

Figuur 2.1: Huidige doorlooptijd zekerheid over gewenst gebruik.



¹ Vrijkomend Agrarisch Bedrijfsperceel

Figuur 2.1 schetst het traject waarbij de huidige functie wordt omgezet in een concrete andere gewenste functie. De bovenste lijn verbeeld gemeentelijke handelingen. De onderste lijn geeft de activiteiten voor de initiatiefnemer weer.

De lange doorlooptijd wordt in beginsel veroorzaakt door de planologische procedures die in Nederland wettelijk zijn vastgelegd ten aanzien van het veranderen van een bestemming. Alleen al het formele publieke besluitvormingstraject van ter visielegging en vaststelling door de gemeenteraad vergt een doorlooptijd van circa zes maanden.

Een plan dat als ontwerp ter visie wordt gelegd, dient op tal van punten onderbouwd te worden en mag niet in strijd zijn met diverse wetgevingen en beleidsregels. Deze planologische voorbereiding van het plan duurt ook snel een half jaar. Daaraan vooraf gaat nog de principekeuze of het initiatief beleidsmatig door de gemeente geaccepteerd wordt. Ook hier zijn al snel enkele maanden mee gemoeid.

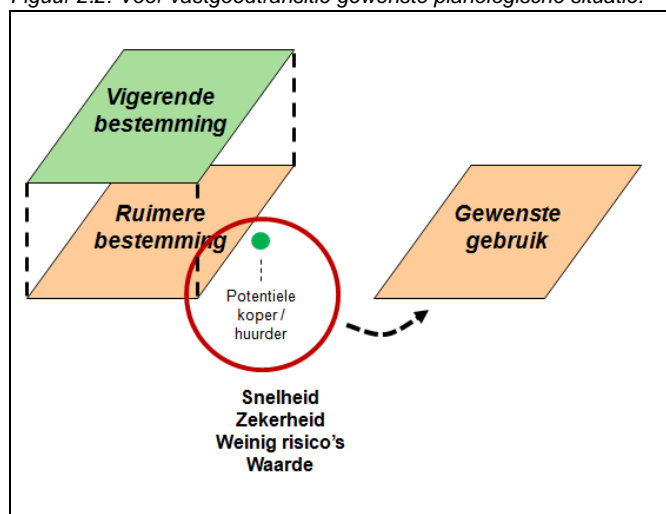
Obstakels wegnemen bij herbestemmen essentieel

NVM: dringend aan de slag met herbestemming 28-01-2014

De NVM doet een herhaalde oproep aan gemeenten om ruimere ruimtelijke mogelijkheden te bieden in het landelijk gebied, om de leefbaarheid te vergroten en verpaupering te voorkomen. De agrarische grondmarkt verloopt goed. "Maar als er sprake is van verouderde agrarische opstallen op de te koop staande grond, kan dat de transactie aanmerkelijk belemmeren. Een potentiële koper ziet voor de oude gebouwen vaak onvoldoende mogelijkheden. Dat kan uiteindelijk zelfs leiden tot afstel van de transactie. Dit zorgt vervolgens voor stagnatie van de agrarische vastgoedmarkt en leegstand en verrommeling in het landelijk gebied. Herbestemming is de oplossing. Bij herbestemming investeren de huidige eigenaar, de nieuwe gebruiker en de gemeente, waardoor er in de toekomst weer winst kan worden gemaakt. De diverse obstakels wegnemen en meer samenwerking tussen vastgoedeigenaren, gebruikers en overheid bij herbestemming zijn volgens de NVM essentieel.

Uit oogpunt van leefbaarheid, plattelandseconomie en ruimtelijke kwaliteit is het wenselijk om het moment van aankoop en het legaal kunnen gebruiken van vastgoed zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen. Dit betekent dat de bestemming van vastgoed, dat in de verkoop is, al zodanig verruimd is dat door een potentiële koper gewenst gebruik mogelijk is, zie figuur 2.2.

Figuur 2.2: Voor vastgoedtransitie gewenste planologische situatie.

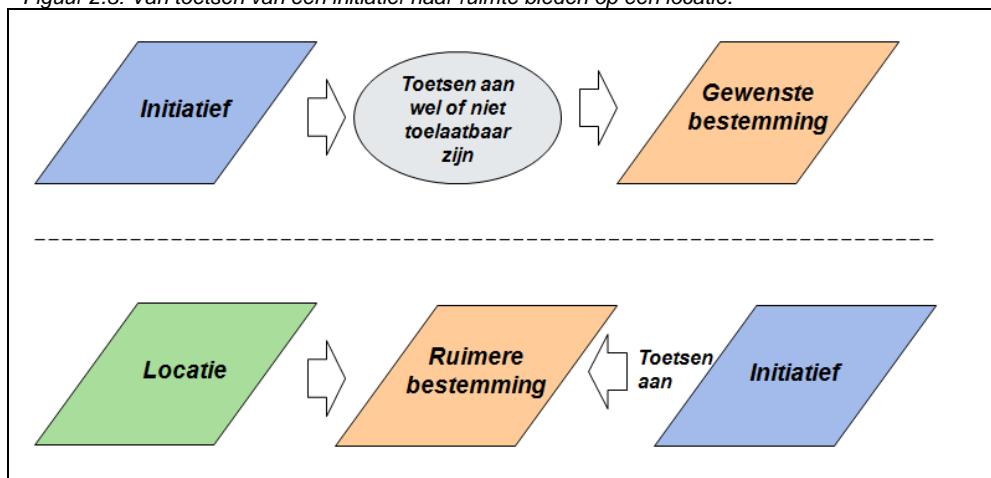


Dus dat de huidige relatief strakke bestemming verruimd is naar een bestemming die meerdere vormen van concrete initiatieven mogelijk maakt. Door deze planologische ruimte te creëren wordt het vastgoed voor de nieuwe eigenaar direct bruikbaar. Die planologische zekerheid versnelt de vastgoedtransactie, wat zowel van meerwaarde is voor het kunnen benutten van (economische) kansen door de nieuwe eigenaar, als voor de vastgoedwaarde van de huidige eigenaar. Voor de gemeente en de maatschappij zit de meerwaarde in het aanzienlijk verkleinen van de kans op leegstand en verval en de uitwerking daarvan op de gebiedskwaliteiten. Dus een duidelijke win-win-win situatie, voor alle betrokkenen.

Een belangrijk verschil tussen de huidige handelingswijze en deze aanpak vormt de keuze voor een ruimere planologische regeling. Een regeling die niet gericht is op maatwerk voor een specifiek functioneel initiatief, maar maatwerk op de condities vanuit de specifieke locatie.

Bij een concreet initiatief toetst de gemeente of dit initiatief ten aanzien van functie, bebouwing, erf, landschappelijke inpassing, verkeersaantrekkende werking en milieueffecten en -gevoeligheid op die specifieke locatie toelaatbaar is. In de hier voorgestelde benadering worden voor een specifieke locatie de condities vanuit beleid, bouwen, erf, landschappelijke inrichting, toe te laten verkeersbelasting en milieueffecten en -gevoeligheid bepaald. Deze condities bepalen daarmee de ontwikkelruimte voor deze specifieke locatie. Het is vervolgens aan een initiatiefnemer om te kijken of deze kaders voor hem voldoende ruimte bieden om zijn initiatief te realiseren. In figuur 2.3 is het verschil tussen de nu gebruikelijke werkwijze en de hier voorgestelde aanpak verbeeld.

Figuur 2.3: Van toetsen van een initiatief naar ruimte bieden op een locatie.



Makelaars

Er zijn verdiepingsgesprekken gevoerd met 3 makelaars uit het gebied. De makelaars zijn van mening dat er een cultuuromslag moet plaatsvinden om deze problematiek op te lossen. Ze ondersteunen deze handreiking. Het huidige proces om te komen tot de bestemmingswijziging herbergt te veel risico's. Risico's omtrent:

- het weigeren van principemedewerking zonder overleg
- het feit dat een onwelwillende specialist een initiatief kan dwarsbomen
- het toetsen van initiatieven in plaats van het faciliteren van initiatieven
- inflexibiliteit van normen in beleid, laat kwaliteitsverbetering de boventoon voeren
- lastig voor ondernemer om gesprek te krijgen met juiste persoon
- lange procedures vooral ten behoeve van principemedewerking
- hoge kosten (leges, plankosten, onderzoekskosten, kosten voor inpassing en kwaliteitsverbetering)
- bemoeienis van commissie ten behoeve van welstand en landschappelijke kwaliteitscommissies

Los van de bovengenoemde frustraties dienen ondernemers natuurlijk zorg te dragen voor goed uitgewerkte initiatieven. Draagvlak voor de handreiking is cruciaal om het bestaande proces achter ons te laten en de cultuuromslag te bereiken. Geadviseerd wordt breder draagvlak dan de reeds betrokken partijen te zoeken voor deze handreiking om vervolgens het gesprek aan te gaan met de overheid om het proces beter te stroomlijnen. Gemeente en ondernemer moeten samen tot goede, kwalitatieve initiatieven, de gemeente faciliteert en de ondernemer realiseert.

Om deze fundamenteel andere regie op vrijkomend vastgoed in het landelijk gebied te kunnen realiseren zijn de volgende zaken van wezenlijk belang:

- a. De nieuwe gebruiksmogelijkheden moeten niet toegespitst zijn op een concreet initiatief, maar op een range van op die locatie mogelijke gebruiksfuncties.
- b. De noodzakelijke procedure- en procesinspanningen moeten door de huidige eigenaar worden gedragen en doorlopen, zodat hij zijn vastgoed geschikt maakt voor verkoop.
- c. De gemeente geeft gebiedsgerichte kaders mee die zowel eigenaar als mogelijke initiatiefnemers houvast bieden.
- d. De gemeente heeft de bereidheid deze andere wijze van benaderen en dus bestemmen toe te passen.

Omdat (d.) uiteraard van groot belang is voor de concrete toepassing wordt hier in de volgende paragraaf dieper op ingegaan.

2.2 Van concrete bestemming naar gebruikruimte

De gebruikelijke werkwijze bij gemeenten is dat zij bij voorkeur een concreet initiatief ter beoordeling voorgelegd krijgen. Een concreet initiatief kan de gemeente:

- toetsen aan het vigerend bestemmingsplan;
- indien het daarbinnen niet gerealiseerd kan worden, toetsen aan de gemeentelijke en provinciale beleidskaders;
- en toetsen aan alle specifieke aspecten die betrekking hebben op de omgevingswaarden en kwaliteiten.

Hoe concreter het initiatief, hoe concreter de gemeente kan toetsen. Dat biedt ook ambtelijke en bestuurlijke zekerheden ten aanzien van medewerking.

Het beoordelen van een ruimere bestemming is ambtelijk en bestuurlijk lastiger. Dan kan niet eenduidig worden getoetst aan een concreet plan, maar moet beoordeeld worden of de gewenste mogelijkheden in voldoende mate aansluiten aan de specifieke locatie, zowel functioneel als ruimtelijk. Dus vooraf kaders stellen. Dat vraagt om een andere wijze van denken en handelen.

Traditioneel is men gewend te stellen dat, bij een bepaald initiatief op een locatie, voldoende aandacht moet zijn voor ruimtelijke kwaliteit, waaronder een goede landschappelijke inpassing. En dat de gemeente daarnaast graag afspraken wil maken om overbodige bebouwing te saneren.

Bij het vooraf neerleggen van een ruimere bestemming moet de gemeente andersom denken. De locatie heeft nu een bepaalde ruimtelijke kwaliteit. Bij elk hergebruik is verbeteren van de landschappelijke inpassing relevant. Dus de herziening van het bestemmingsplan moet in elk geval de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit borgen, waaronder

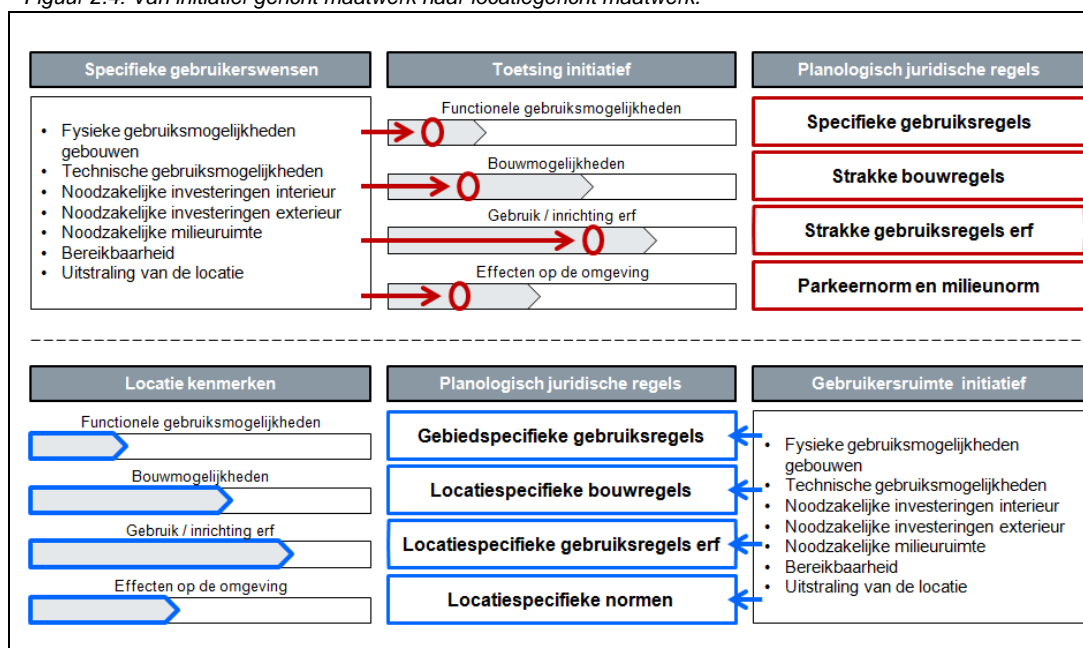
de landschappelijke inpassing. Zo zijn ook voor een locatie kwalitatieve bouwregels te benoemen, los van de functie.

Vanuit de kenmerken en mogelijke effecten van de locatie wordt de speelruimte bepaald waarbinnen een mogelijke toekomstige initiatiefnemer kan opereren. In figuur 2.4 is dit verschil verbeeld.

Bij de traditionele wijze van toetsen beoordeelt men of het initiatief binnen de kaders valt. In de hier geschetste aanpak wordt vanuit de kaders de planologische ruimte voor die locatie vastgelegd. Elk toekomstig initiatief dat past binnen die kaders kan straks binnen 8 weken een omgevingsvergunning krijgen.

De te bieden ruimte voor initiatieven zal van locatie tot locatie verschillen. Ligging, omvang van de kavel, aard van de bestaande bebouwing, de specifieke vorm van de kavel, de landschappelijke situatie, de ontsluiting en de mogelijke relatie met omliggende functies per locatie vormen namelijk een specifieke combinatie. En zal ook specifieke gebruikersruimte bieden. Het blijft dus maatwerk.

Figuur 2.4: Van initiatief gericht maatwerk naar locatiegericht maatwerk.



De aanpak is op dit locatiespecifiek maatwerk gericht. Dit betekent dat de aanpak niet via generieke bestemmingsregels in een gebiedsdekkend bestemmingsplan voor het landelijk gebied kan worden geregeld. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de algemene VAB-regels die nu reeds in veel bestemmingsregels zijn opgenomen.

De behoefte aan een ruimere bestemming moet van de eigenaar komen om de bestemming van zijn vastgoed toekomstgericht te maken, anticiperend op een verwachte functieverandering zoals een bedrijfsbeëindiging.

De gemeente is en blijft formeel verantwoordelijk voor de herziening van de bestemming. Zij is bevoegd de daarvoor noodzakelijke planologische procedures te voeren. Het college van B en W heeft de bevoegdheid een ontwerpbestemmingsplan ter visie te leggen en na die ter visie legging dit, inclusief de zienswijzen, ter vaststelling aan te bieden aan de raad.

Formeel juridisch is de gemeente ook verantwoordelijk voor de inhoud van het bestemmingsplan. De gemeente zal daarom voorstellen van een initiatiefnemer toetsen aan het op de juiste wijze afwegen en toepassen van beleidskeuzen en van omgevingskwaliteiten met daarbij behorende normstellingen en aspecten van veiligheid en gezondheid. Ook zal de gemeente rekening houden met regels in de provinciale verordening.

De Raad van State toetst, in geval van een beroepsprocedure, of de gemeente zich aan wettelijke regels houdt en ze niet handelt in strijd met het provinciaal of rijksbelang.

Hergebruik en gemeentelijk beleid

In de Bestemmingsplannen voor het landelijk gebied heeft de gemeente regels voor gebruik van vrijkomende agrarische bedrijven opgenomen (VAB-regeling). Deels zijn het zogenaamde "binnenplanse" mogelijkheden waarvan via een reguliere omgevingsvergunning met een doorlooptijd van 8 weken gebruik kan worden gemaakt. Voor een deel zijn het "buitenplanse" mogelijkheden, via een wijzigingsbevoegdheid, waarin een aantal kaders staan. Als daarvan gebruikt wordt gemaakt is de uitgebreide omgevingsvergunning aan de orde met een doorlooptijd van ca. 6 maanden. De voor deze procedure benodigde stukken vragen ook nog om enkele maanden voorbereiding, waardoor de bruto doorlooptijd vaak richting een jaar gaat.

Biedt het bestemmingsplan geen regels voor een initiatief dan is een planherziening nodig (postzegelplan). De procedure voor een planherziening is inhoudelijk, procedureel en in doorlooptijd vrijwel gelijk aan die van de wijzigingsbevoegdheid. Maar de gemeente is niet verplicht mee te werken. Daarom is het verstandig eerst ofwel aan het College van B en W een principebesluit over het initiatief te vragen dan wel een ambtelijke quickscan te laten uitvoeren..

De gemeente kan in een "structuurvisie" beleidskaders voor hergebruik van vrijkomende gebouwen hebben geformuleerd. Een initiatiefnemer kan een beroep doen op deze beleidsregels. Maar deze beleidsregels geven geen directe rechten aan een initiatiefnemer.

3. NAAR EEN ANDERE MINDSET

Om de huidige werkwijze, die in praktijk onvoldoende werkt, te doorbreken zijn een aantal fundamentele veranderingen nodig:

- a. **Een tijdig anticiperend(e) eigenaar / collectief.** Wil de eigenaar zijn vastgoed courant maken voor ander gebruik of verkoop, dan zit hij onherroepelijk vast aan een lange doorlooptijd van al snel een jaar. Inhoudelijke voorbereiding en wettelijke procedures maken het onmogelijk dit in enkele weken tot stand te brengen. De eigenaar moet beseffen dat hij dus tijdig moet gaan anticiperen op in de toekomst gewenste mogelijkheden.
- b. **Een gemeente met heldere kaders.** Het is voor alle partijen, eigenaren, de gemeente, maar ook omwonenden, van belang dat de gemeente gebiedsgericht heldere kaders stelt. Zijn er wel of geen functionele beperkingen in een gebied? Zijn er specifieke kwalitatieve doelen in een gebied? Wees daarin helder, zeker als het om aspecten gaat die kunnen leiden tot een verbod op een ontwikkeling.
- c. **Een gemeente die anders wil bestemmen.** De gemeente moet de andere wijze van bestemmen, van een concrete functiebestemming naar een gebruiksruimte bestemming (gemengde plattelandsbestemming) willen toepassen. Dat is niet alleen een bestuurlijke keuze, maar vraagt ook ambtelijk om een andere wijze van denken over een locatie en dus andere wijze van beoordelen.
- d. **Een meewerkende provincie.** De rol van de provincie ligt in de toetsing van de bestemmingsherziening aan de Verordening Ruimte. De regels van de verordening zijn daarom toetsbaar en dus concreet geformuleerd. Die concreetheid kan leiden tot een (noodzakelijk) starre beoordeling die goede praktijkoplossingen in de weg kunnen staan. De provincie moet zich in staat stellen de juiste flexibiliteit toe te kunnen passen om kwalitatief goede oplossingen niet onnodig te moeten blokkeren.

3.1 Een tijdig anticiperend(e) eigenaar / collectief

Wil de eigenaar zijn vastgoed courant maken voor ander gebruik of verkoop dan zal hij tijdig zelf stappen moeten zetten tot bestemmingsverandering. Door de nieuwe bestemming neemt de courantheid van het vastgoed structureel toe. Dat vergroot niet alleen de transactiesnelheid, maar verkleint ook het transactierisico voor de koper. Daarmee blijft de vastgoedwaarde op een hoger niveau dan bij bedrijfsbeëindiging zonder bestemmingsherziening. Uiteraard speelt daar voor de eigenaar een financiële afweging. Is de waarde van het vastgoed na verandering van bestemming zoveel meer waard dat de daarvoor noodzakelijke kosten niet alleen in verhouding staan tot de extra vastgoedwaarde, maar ook tot de mogelijke risico's dat een verwachte waardevermeerdering straks niet gehaald wordt?

Voor een nog actieve ondernemer zal het een emotioneel belangrijke stap zijn een geleidelijk proces tot bedrijfsbeëindiging concreter te maken door het zetten van de eerste stap tot herziening van de bestemming. Helaas kosten formele besluiten tot veranderen van de bestemming door de wettelijke procedures en interne besluitvormingsprocessen bij de gemeente minimaal een jaar. Wil de ondernemer zijn vastgoed courant houden, dan is die op stoppen vooruitlopende actie noodzakelijk. Er bestaat geen mogelijkheid om dat in een korte tijdspanne te doen.

Initiatiefnemer

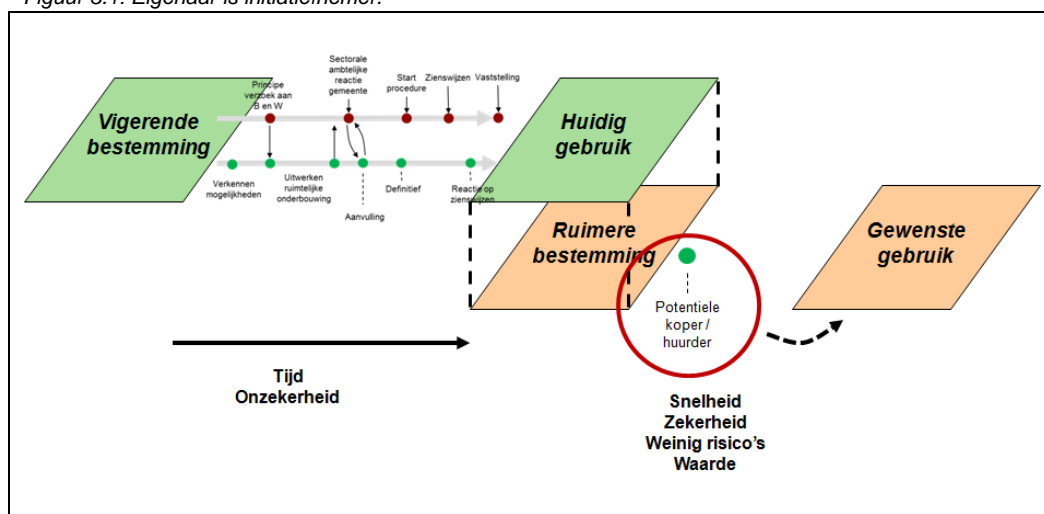
Naast de brede bijeenkomstenledenbijeenkomsten van de ZLTO's Sint Anthonis en Boxmeer zijn ook verdiepingsgesprekken gevoerd 6 eigenaren van (vrijkomende) agrarische percelen. De algemene lijn is dat stoppende agrariërs niet van de een op de andere dag stoppen met hun bedrijfsvoering. Het stoppen van een agrarisch bedrijf is ingrijpend voor de ondernemer. Met het beëindigen van het bedrijf komt een einde aan een vaak lange traditie. Waarbij generatie na generatie de boerderij in handen van de familie is geweest. Bedrijfsbeëindiging neemt al gauw 3 tot 5 jaar in beslag. Stoppende boeren wonen in veel gevallen nog op het erf en stoten stap voor stap land en dieren af. Een fiscale eindafrekening maakt onderdeel uit van de beëindiging. Dit leidt niet zelden tot fiscale problemen. Het niet verkopen van het agrarisch vastgoed maakt de financiële positie nog minder rooskleurig. Leegstand betekent vaak het mislopen van pensioenvoorziening. Vandaar dat dit regelmatig in samenhang met de ontwikkeling van nevenfuncties. Naarmate dit proces vordert, zal herbestemming steeds dichterbij komen. Echter heerst er terughoudendheid om het proces tot herbestemming op te pakken. Dit heeft uiteenlopende redenen zoals onbekendheid met de mogelijkheden die het beleid biedt, bang voor handhaving van de huidige activiteiten, het niet hebben van een afdoende concreet initiatief, niet weten hoe te starten, de kosten en tijd die hiermee gemoeid gaan. Belangrijk is deze drempel voor ondernemers weg te nemen en dat de ondernemers vroegtijdig aan de slag gaan met een toekomstgerichte juridisch-planologische regeling voor hun eigendom.

Uiteraard zou het voor de ondernemer prettig zijn als de gemeente, vanuit algemeen leefbaarheidsverhaal, met een brede herziening van het bestemmingsplan de “gemengde plattelandsbestemming” al op zijn bouwblok zou leggen. Maar het is voor een gemeente technisch lastig uitvoerbaar en daarmee financieel kostbaar om op bestaande agrarische bouwblokken in een gebied anticiperend alvast een ‘gemengde plattelandsbestemming’ te leggen. De gemeente zou dan voor elk bouwblok moeten verantwoorden dat dat ook kan. Loopt risico op planschade, als zij eigenstandig de bestemming zou wijzigen, terwijl de betreffende agrariër nog agrarisch wil blijven ondernemen. Daarbij is de gemeente niet zeker in hoeverre door haar gemaakte kosten op initiatiefnemers kunnen worden verhaald. En vervalt bij de nieuwe Omgevingswet in 2018 naar verwachting de plicht tot bestemmingsplanactualisatie, waardoor ook die aanleiding wegvalt.

Het initiatief tot verandering van de huidige bestemming in “gemengde plattelandsbestemming” zal daarom altijd bij de initiatiefnemer blijven liggen. De gemeente kan wel

initiatieven ondersteunen door met een collectieve aanpak kostenefficiënt mogelijk te maken.

Figuur 3.1: Eigenaar is initiatiefnemer.



Een op transitie gerichte nieuwe bestemming heeft uiteraard tot gevolg dat dan de vigerende bestemming gaat vervallen. Zolang de betreffende ondernemer nog niet definitief stopt kan het belangrijk zijn dat de gebruiksrechten van de oude (vigerende) bestemming voldoende werkbaar/beschikbaar blijven om de huidige bedrijfsvoering in de overgangsfase op een goede wijze te kunnen blijven uitvoeren. Dat kan via een zogenaamde gemengde bestemming of voorlopige bestemming, waarbij de vigerende bestemming en daaraan verbonden rechten vooralsnog blijven voortbestaan, tot het moment waarop de bedrijfsvoering wordt beëindigd² via bijvoorbeeld een wijzigingsbevoegdheid die in de regels van de gemengde bestemming is opgenomen. Op deze wijze wordt de huidige bedrijfscontinuïteit voor de eigenaar geborgd.

3.2 Een gemeente met heldere kaders

Vrijwel alle gemeenten hebben als beleidsuitgangspunt dat ze open staan voor ontwikkelingen in het buitengebied en dat ze daar als het enigszins kan medewerking aan willen verlenen. Dit algemene beleidsuitgangspunt, hoe positief dit ook is, biedt voor een initiatiefnemer weinig inhoudelijk houvast. Het werkt voor alle partijen verhelderend als de gemeente heldere kaders aangeeft voor het hergebruik van stoppende agrarische bedrijven.

Kaders die leiden tot “eigenlijk altijd medewerking, hooguit met enkele uitvoeringscondities” kunnen direct vertaald worden in bestemmingsregels voor het bestemmingsplan landelijk gebied. Zodat daarvoor het reguliere vergunningstraject van 8 weken kan gelden.

² De basisgedachte achter het transitie-instrumentarium (de dubbelbestemming) is niet in strijd met de Verordening Ruimte en niet in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Juridisch-technisch gezien is deze aanpak daarmee uitvoerbaar.

Kaders die afwegingsruimte aangeven, maar ook verboden, kunnen gebiedsgericht in een structuurvisie of straks een omgevingsvisie worden opgenomen.

Functionele kaders, gericht op het gebruik, moeten zo expliciet mogelijk zijn. Bijvoorbeeld dat in primair agrarische gebieden functies die kunnen leiden tot geurbepalingen voor de veehouderij worden uitgesloten. Of sommige functies principieel in het buitengebied niet worden toegestaan.

Ruimtelijke kaders zullen meer op kwalitatieve doelen moeten worden geformuleerd. Doelen waaraan de nieuwe gebruiksfuncties een bijdrage moeten leveren. Bijvoorbeeld dat ontwikkelingen moeten bijdragen aan de versterking van de landschappelijke structuur.

ROmagazine: vrijkomend agrarisch vastgoed zien als kans november 2014

Dreigende leegstand op grote schaal van agrarisch vastgoed is nadelig voor de ruimtelijke kwaliteit en zorgt voor verlies aan kapitaal. In sommige gebieden is sloop de oplossing, in andere is de tijd rijp voor nieuwe vormen van hergebruik met maatschappelijke meerwaarde. Burgers en ondernemers zijn aan zet om de initiatieven te nemen, gemeenten en provincies om beleidsruimte te creëren in de volgende generatie beleid. De uitdagingen die hiermee gepaard gaan zijn:

- *Wat is publieke en wat is de private verantwoordelijkheid in de problematiek van vrijkomend agrarisch vastgoed*
- *Beleid is te rigide; meer flexibiliteit om ruimte te bieden voor innovatieve ontwikkelingen en oplossingen vanuit de maatschappij*
- *Wet- en regelgeving voor erftransformaties anticipeert nog te weinig op het steeds multifunctioneler worden van het landelijk gebied; klemmende wet- en regelgeving loslaten;*
- *Het meer loslaten in de planologie van de scheiding van stad en platteland ofwel meer planologische ruimte in het buitengebied, maar wel denken in integrale regionale perspectieven*

Beleidsmakers hebben de mogelijkheid het verschil te maken door onnodig klemmende wet- en regelgeving los te laten en een stimulerende rol bij hergebruik en/of sloop te spelen. Neem deze uitdaging aan.

Een specifieke groep kaders vormt het kader ten aanzien van een goede woon- en leefomgeving. Deze worden ten dele bepaald door nationale wet- en regelgeving. Voor een behoorlijk deel kunnen bij de realisatie van een nieuwe ontwikkeling compenserende of mitigerende maatregelen worden genomen om aan deze vereisten te voldoen. Deze maatregelen kunnen als voorwaardelijke bepaling in de regels worden opgenomen, zodat er pas bij het verlenen van de concrete omgevingsvergunning aan hoeft te worden voldaan.

Een aspect waar lastiger aan kan worden voldaan is het door de gemeente zelf vastgestelde beleid ten aanzien van geurhinder. Maar ook hier ontwikkelen zich aanpakken en regels (o.a. programmatische aanpak) om daar oplossingsgericht mee te kunnen omgaan. Met een programmatische aanpak kunnen de effecten van een aantal op stapel staande ontwikkelingen worden gecumuleerd. Bij toetsing van individuele initiatieven kan

het hanteren van de programmatische aanpak leiden tot medewerking aan een initiatief dat niet bijdraagt aan een verbetering van de geurbelasting. Deze mogelijkheid kan dus nu reeds worden gehanteerd.

Geurproblematiek

Bij transitie naar een ander type functie kan geur een belangrijke factor zijn. In het landelijk gebied komen gebieden voor die een geurbelasting hebben die hoger is dan uit oogpunt van een goed woon- en leefklimaat acceptabel wordt geacht. Gemeenten hebben de belasting en de gewenste kwaliteit neergelegd in een (Geurvisie en) Geurverordening. De gemeente heeft de verplichting bij vergunningverlening naar haar eigen verordening te handelen. Daardoor zijn er gebieden waar veebedrijven (nog) niet stoppen omdat interessante hergebruikmogelijkheden door de huidige geurbelasting niet toegestaan kunnen worden. Daardoor wordt ook de geurbelasting door het betreffende veebedrijf niet gesaneerd. En die geurbelasting remt weer andere geurgevoelige ontwikkelingen. Deze impasse kan doorbroken worden door gebiedsgericht dit soort locaties in beeld te brengen, aan elkaar te relateren en onder te brengen in een "Programmatische Aanpak", waarmee een "anticiperend" toetsingskader kan ontstaan die ontwikkelingen wel mogelijk maakt. De nieuwe Omgevingswet gaat daar de wettelijke kaders voor bieden.

3.3 Een gemeente die anders wil bestemmen

In het landelijk gebied is in de huidige bestemmingsregelingen een ruimere "Gemengde Plattelandsbestemming" weinig gebruikelijk. In het stedelijk gebied wordt het principe van gemengde bestemming veelvuldig gehanteerd, onder andere in centrumgebieden en in linten met meerdere functies.

Belangrijk bij het toepassen van een gemengde plattelandsbestemming is dat de gemeente niet moet kijken naar de mogelijke effecten en toelaatbaarheid van een concreet initiatief, maar naar de functionele en kwalitatieve mogelijkheden op een locatie. Dat vraagt voor veel mensen een andere scope om naar een locatie te kijken.

Een locatie anders beoordelen

In het kader van de pilot is met de gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis voor een aantal casussen een exercitie gedaan gericht op de andere wijze van kijken. Per voorbeeldlocatie werd de vraag neergelegd wat voor het beoordelen van een ontwikkeling op die locatie relevant is.

Bij veel locaties, waar al direct duidelijk was dat ze voor agrarisch hergebruik niet meer geschikt waren richtte de toets zich vrijwel direct op de goede ruimtelijke en landschappelijke inpassing, eventueel ondersteund door sanering van gebouwen. Met als doel de situatie ruimtelijk kwalitatief te verbeteren en meer in overeenstemming te brengen met de bij die locatie belangrijke gebieds-

waarden. De mogelijke verkeersbelasting maakte daar ook onderdeel van uit.

Bij andere locaties bleek de functie sturend voor het hergebruik. Gezien de ligging in primair agrarisch gebied en de nabijheid van andere agrarische bedrijven was bij een van de locaties klip en klaar dat deze behouden moest blijven voor agrarisch gebruik.

Om de bestemming van een locatie te kunnen omzetten in een “gemengde plattelandsbestemming” moeten de mogelijkheden van een locatie worden bepaald. Dus een beoordeling van:

1. De functionele gebruiksruimte die kan worden geboden;
2. De fysieke bouw mogelijkheden die kunnen worden geboden;
3. De condities die aan het gebruik van het erf moeten worden gesteld, ook vanuit behoud van waarden;
4. De mate waarin de omgeving gevoelig is voor effecten (geluid, trilling, geur, veiligheid, stikstof e.d.);
5. De mate waarin activiteiten in de omgeving van invloed zijn op de gebruiksmogelijkheden van de locatie.

De ruimte die vanuit deze aspecten wordt geboden bepaalt de gebruiksflexibiliteit van de locatie. Zijn er redenen om op een of meer van deze aspecten stringentere eisen te stellen, dan zal de gebruiksflexibiliteit zijn ingeperkt. Zijn er weinig beperkende aanleidingen dan kan de ruimte groot zijn. Dat is de essentie van maatwerk. Ruimte waar het kan, beperkingen waar het moet. Daarmee kunnen locatiespecifiek de regels worden opgesteld voor de “gemengde Plattelandsbestemming”.

Om dit locatiespecifiek bestemmen zo effectief mogelijk, dus met minimale doorlooptijd en goede beheersing van kosten, te laten verlopen kan de gemeente de volgende ondersteuning bieden:

- Waar mogelijk relevante data en gegevens die voor inzicht in de effecten van betekenis kan zijn, waaronder reeds eerder uitgevoerde onderzoeken, beschikbaar stellen;
- Met enige regelmaat een “ontwikkelingsplan” (veegplan) in procedure brengen waarmee initiatieven collectief de noodzakelijke RO-procedures mee kunnen doorlopen;
- Voor initiatieven die passen in door de raad vastgestelde beleidskaders de beleidsmatige afweging van een initiatief delegeren aan het college van BenW en de vaststelling in de Raad daarmee beperken tot een hamerstuk, tenzij BenW daarvan wil afwijken.

De eerste twee punten ondersteunen een doelmatig ambtelijk proces, om doorlooptijden te optimaliseren. Het derde punt geeft initiatiefnemers zekerheid dat als zij een gemengde bestemming aanvragen die past binnen de vastgestelde beleidskaders en voldoet aan de wettelijke eisen, zij er ook op mogen vertrouwen dat de raad die bestemmingsherziening ook zonder verdere discussie zullen vaststellen.

3.4 Een meewerkende provincie

De provincies hebben vanuit de wetgeving een specifieke, toezichthoudende rol in de ruimtelijke ordening. Ze moeten bewaken of de gemeente in voldoende mate rekening houdt met vastgestelde rijksbelangen. Daarnaast kan de provincie zelf een aantal beleidskaders vaststellen die zij van bovengemeentelijk belang vindt voor een goede ruimtelijke ordening. Ze heeft daarvoor een ruimtelijke verordening vastgesteld waarin ze een aantal beoordelingskaders heeft vastgelegd waaraan zij een herziening van een bestemmingsplan toetst.

Hergebruik en provinciaal beleid Noord-Brabant

Als voor hergebruik een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is, dan zal die wijziging door de provincie getoetst worden aan haar Verordening Ruimte.

De provincie Noord-Brabant stelt daarbij dat een kavel met een nieuwe bedrijfsmatige bestemming niet meer dan 5.000 m² mag bedragen en dat alleen bedrijven met een milieucategorie 1 of 2, of daarmee vergelijkbaar zijn toegestaan.

De 5.000 m² hanteert de provincie niet alleen voor het landelijk gebied, maar voor alle niet-agrarische bedrijven, om dat ze daarmee verdere verstening van het platteland wil voorkomen. Grotere bedrijven dienen, in het beleid van de provincie, in het stedelijk gebied gevestigd te worden. De beperking tot milieucategorie 1 en 2 hanteert de provincie omdat voor de hogere categorieën bedrijventerreinen zijn aangewezen en het landelijk gebied daar anders mee zou concurreren. De Verordening Ruimte biedt beperkte mogelijkheden om hier gemotiveerd, om zwaar wegende redenen, van af te wijken.

Daarnaast stelt de provincie Noord-Brabant eisen aan een goede ruimtelijke inpassing. Bij een nieuwe functionele ontwikkeling, waarbij de kavel planologisch (de waarde van de gronden) meer waard wordt verlangd de provincie een extra investering in ruimtelijke kwaliteit. Veel gemeenten hebben daar een regeling voor uitgewerkt, de zogenaamde LIR.

De kaders zijn provinciespecifiek en stellen eisen aan de inhoud van bestemmingsplannen. Die eisen kunnen ruimtelijk zijn (waar wel en waar niet), functioneel (dit wel en dat niet), gericht zijn op de omvang van een activiteit (maximaal xxx m²) of eisen stellen aan een goede ruimtelijke inpassing. Daarnaast hebben sommige provincies kaders gesteld die bij een functieverandering ook vragen om investeringen in compenserende maatregelen.

De provincie Noord-Brabant hanteert een strikte toepassing van haar Verordening Ruimte. Dat kan er met name ten aanzien van het strak hanteren van milieucategorieën sprake kan zijn van principieel uitsluiten van bepaalde functionele gebruiksmogelijkheden die

vanuit een kwalitatieve benadering niet te verklaren zijn. En die ook beleidsmatig door de provincie gewenste ontwikkelingen onvoldoende faciliteren.

Hierdoor kan het noodzakelijk en beleidsmatig ondersteund maatwerk voor de “gemengde plattelandsbestemming” leiden tot een formele strijdigheid met het provinciale beleid bij de toetsing van het bestemmingsplan.

Milieucategorieën als functie sturing

De beperking tot milieucategorie 1 en 2 vormt een instrumenteel duidelijk beoordelingskader voor initiatieven. De landelijke indeling van bedrijfsactiviteiten in deze categorieën is gebaseerd op de grootste afstandsmaat tot gevoelige objecten die voor een bepaalde activiteit van toepassing is. Maar heeft geen directe relatie met de aard van de functie.

Zo valt een aannemersbedrijf met een oppervlakte van minder dan 1.000 m2 onder milieucategorie 2 en is vanuit het provinciale beleid toegestaan. Terwijl een hoveniersbedrijf, waarvan je zou verwachten dat het meer binding heeft met het buitengebied, al bij een omvang van meer dan 500m2 in categorie 3.1 valt en daarmee in het provinciale beleid in het buitengebied niet is toegestaan.

Verordening Ruimte

De verordening kan worden gewijzigd vanwege nieuwe (beleids)inzichten, of als er sprake is van 'strijd met de wet'. Dit kan zowel de kaart als de regels betreffen. In deze gevallen stellen Provinciale Staten de wijziging meestal vast.

(Provincie Noord Brabant: Wijziging Verordening Ruimte)

3.5 Financiële uitvoerbaarheid

Voor een stoppend agrarisch bedrijf kan het lastig zijn om de gewenste bestemmingsverandering te financieren. Het is een voorfinanciering in waardebehoud van het vastgoed terwijl alle marktontwikkelingen onzeker zijn en dus de verkoopwaarde van het vastgoed niet gegarandeerd is. Daarbij betreft het veelal locaties met een geringere agrarische toekomstwaarde en dus waarschijnlijk ook met minder hoge bedrijfsomzetten waar bedrijfsrendementen vooral gehaald worden door lage investeringslasten. De financiële ruimte om te investeren in toekomstig waardebehoud kan daardoor beperkt zijn. Tegelijkertijd is waardebehoud van het vastgoed van belang voor de toekomstige financiële situatie, zoals aflossing van bedrijfsleningen en pensioen inkomen. De initiatiefnemer zal daarvoor een goede financiële kosten-baten afweging moeten maken.

De kosten van een herziening van de bestemming worden bepaald door:

- a. Het opstellen van het feitelijk bestemmingsplan (verbeelding, regels en toelichting).
- b. De kosten van eventueel noodzakelijke onderzoeken
- c. De kosten van de gemeente (legeskosten inclusief planprocedure)
- d. Eventuele ondersteunende proceskosten
- e. Eventuele kosten van de Landschapsinvesteringsregeling (LIR).

De gemeente kan een positieve bijdrage leveren aan de kosten door waar mogelijk onderzoeksgegevens beschikbaar te stellen en alleen om aanvullend onderzoek te vragen als dat onderzoek inhoudelijk van belang is om tot een goede besluitvorming te komen en dus af te zien van "onderzoek omdat het gebruikelijk is". Daarnaast kan de gemeente de kosten beperken door beleid op een zodanige wijze te formuleren dat het ook eenvoudig te toetsen is.

Ten aanzien van de procedurekosten kan de gemeente bijdragen aan kostenbeheersing door een aantal initiatieven samen in één procedure te laten lopen (Ontwikkelplan of Veegplan).

Ten aanzien van de kosten van de LIR kan een verstandige planinhoud bijdragen aan het beperkt houden van deze kosten.

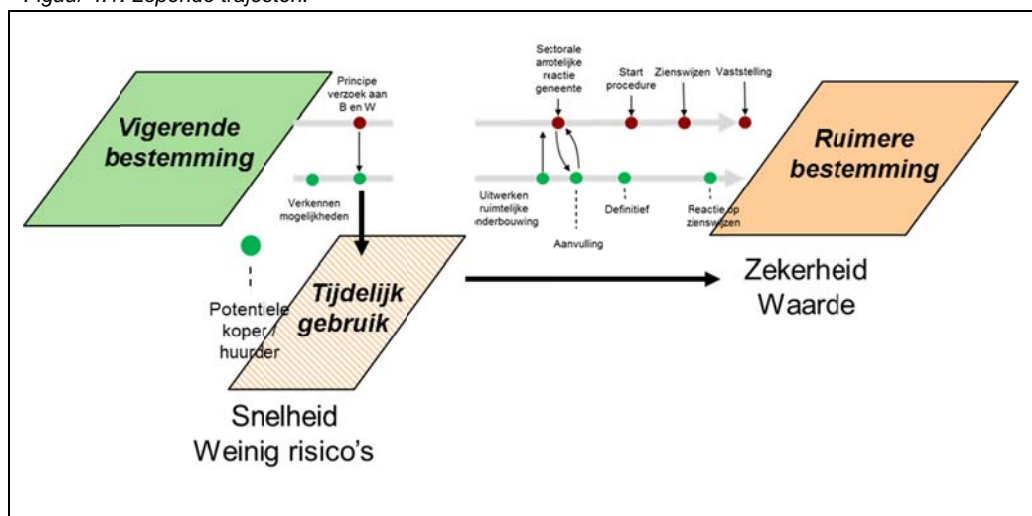
4. OMGAAN MET LOPENDE TRAJECTEN

De hiervoor beschreven aanpak zal de beste doorwerking hebben bij nieuw voorgenomen bedrijfsbeëindigingen, omdat dan de altijd noodzakelijke tijdrovende planologische doorlooptijd voor een duurzaam andere gebruik vroegtijdig en anticiperend kan worden opgestart. Voor bedrijven die nu voor de actuele vraag van hergebruiksmogelijkheden en afstoten van vastgoed zitten, biedt deze aanpak helaas geen pasklaar antwoord.

Voor deze situaties kan gebruik worden gemaakt van een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan op basis van artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarmee heeft de gemeente de mogelijkheid om gebruik van gronden of bouwwerken, in afwijking van het bestemmingsplan voor een termijn van hoogstens tien jaar toe te staan.

Deze procedure voor deze tijdelijke afwijking bedraagt 8 weken (reguliere procedure). Als de afwijking is verleend kan vervolgens het traject van omzetten van de vigerende bestemming naar de toekomstgerichte bestemming worden doorlopen, waarmee het tijdelijk gebruik niet alleen formeel kan worden gemaakt, maar ook functioneel en kwalitatief de kaders worden gelegd die de waarde van het vastgoed verankeren.

Figuur 4.1: Lopende trajecten.



Wil de eigenaar/gebruiker dit traject via een tijdelijk gebruik toepassen dan zal hij daarvoor een vergunning moeten aanvragen bij de gemeente. Als dit tijdelijk gebruik een opstap is naar een duurzaam ander gebruik van het vastgoed, dan is het van belang dat de initiatiefnemer (eigenaar/gebruiker) daar direct een principeuitspraak van het College voor vraagt. Daarbij spelen voor de initiatiefnemer feitelijk dezelfde aandachtspunten en kaders als in hoofdstuk 3 geschetst bij anticiperen op in de toekomst gewenste mogelijkheden.

En uiteraard zijn de in hoofdstuk drie genoemde aandachtspunten voor de gemeente, heldere kaders en de wil op een andere wijze te bestemmen ook hierbij onverkort van kracht.

Voor de afwijking zelf heeft de provincie geen rol en is een meewerkende provincie niet aan de orde. Maar bij het tegelijkertijd opstarten van een definitieve verandering van de bestemming gelden ook hier de in hoofdstuk 3 ten aanzien van de provincie gestelde aandachtspunten.

BIJLAGEN
Tips en Trics

Handreikingen voor de toepassing

De initiatiefnemer heeft een belangrijke eigen verantwoordelijkheid bij de aanpak. Van hem wordt min of meer verwacht dat hij de juiste stappen in de juiste volgorde zet. Tot voor kort nam de gemeente zelf de regie voor die stappen in de hand. Maar tegenwoordig ligt veel meer procesverantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer.

De daarbij aan de orde zijnde processen en procedures zijn bij de initiatiefnemer vaak maar minimaal bekend. Het is voor hem daarom lastig in te schatten wat de betekenis is van stappen en vragen van de gemeente in een bepaalde fase en of dat wel de juiste stappen voor dit moment van het proces zijn.

Als een initiatiefnemer voor de ondersteuning bij de stappen en voor de door hem uit te voeren werkzaamheden een adviseur wil of moet inhuren is het lastig om te kunnen beoordelen of die adviseur voor hem de juiste dingen kennis en kwaliteiten heeft.

In deze bijlage zijn daarom een aantal handreikingen, tip en trics opgenomen die de initiatiefnemer kunnen helpen voldoende inzicht en grip te krijgen op de proces en procedu-restappen die moeten worden doorlopen

Bijlage 1: Processtappen en indicatieve doorlooptijden

Bijlage 2: Operationele handreikingen initiatiefnemer

Bijlage 3: Bestemmingstechniek

Bijlage 1: Processtappen en indicatieve doorlooptijden

Eigenaar / Initiatiefnemer	Gemeente	
Eigenaar neemt het besluit dat hij op afzienbare termijn verwacht te gaan stoppen met zijn bedrijfsvoering.		Ca 3 - 6 maanden
Eigenaar voert een verkenning uit naar de functionele en ruimtelijke speelruimte op zijn locatie en naar de relevante omgevingsaspecten.		
Eigenaar dient bij de gemeente een gemotiveerd principeverzoek in.	Gemeente doet een uitspraak over het principeverzoek en benoemt daarbij de relevante aandachtspunten.	
Eigenaar werkt de aanvraag verder uit tot een complete concept bestemmingsplanherziening (toelichting, regels, verbeelding).	Gemeente toets dit concept op compleetheid en juistheid.	Ca 3 - 6 maanden
Eigenaar past het concept aan op de opmerkingen van de gemeente en dient het definitieve concept aan.	Gemeente voert laatste toets uit. College van B en W geven de herziening vrij voor ter visielegging (Ontwerp bestemmingsplan)	
Eigenaar geeft zijn opmerkingen ten aanzien van ingediende zienswijzen	Periode van ter visielegging	Ca 6 maanden
	Gemeente stelt nota zienswijzen op Behandeling en vaststelling in de Raad	
Vastgesteld bestemmingsplan dat hergebruik mogelijk maakt		
Eventueel beroep tegen veststelling en behandeling bij Raad van State		Ca 1 jaar
Onherroepelijk bestemmingsplan dat hergebruik mogelijk maakt		

Tips en Trics voor het proces

De doorlooptijd van de voorbereidende fase wordt in sterke mate bepaald door de snelheid en vooral doelgerichtheid waarmee eigenaar/initiatiefnemer en gemeente samen tot inhoudelijke overeenstemming kunnen komen. Goede onderlinge communicatie is hierbij wezenlijk. De initiatiefnemer kan hier zelf aan bijdragen door:

- Zelf helderheid en duidelijkheid te bieden over wat hij inhoudelijk voor ogen heeft
- Daarbij aanhaking zoeken op beleidskansen die de gemeente biedt
- Bij de communicatie met de gemeente rekening houden met de aard van de informatie die de gemeente nodig heeft om een besluit te kunnen nemen. Die informatie wordt niet alleen door de gemeente bepaald, maar ook door allerlei wet- en regelgeving, de provincie, het waterschap, rijkswaterstaat e.d.
- Maak goede voortgangsafspraken. Hou daarbij rekening met de formele wijze waarop een gemeente intern besluiten neemt en de gevolgen daarvan voor het tijdpad.
- Voor sommige aspecten kan aanvullend onderzoek nodig is waarbij seizoensaspecten van belang kunnen zijn.

De formele procedureperiode, die start bij de ter visielegging, duurt ca. 6 maanden. Deze periode kan uitlopen als, ten gevolge van ingediende zienswijzen, verschillen van inzicht tussen eigenaar en gemeente ontstaan.

Belangrijke aandachtspunten

A. U, de eigenaar, moet zelf het initiatief nemen

Als eigenaar heeft u de verantwoordelijkheid voor het inhoudelijk in goede banen leiden van de verruiming van bestemming. De gemeente heeft een toetsende, faciliterende en formele rol hierbij. Maar het initiatief ligt altijd bij u. Alleen u kunt bepalen wanneer een aanpassing van de bestemming voor uw situatie van meerwaarde kan zijn.

B. Besef dat gemeenten gewend zijn concrete initiatieven te toetsen

Gemeenten zijn gewend een concreet initiatief te toetsen. Dan is duidelijk waarop ze moeten beoordelen. Dat geeft ze een bepaalde zekerheid. Het vooraf verruimen van de bestemmingsmogelijkheden betekent voor de gemeente meer onzekerheden. Waardoor ze eerder geneigd zijn om zich terughoudend op te stellen. Uit angst dat dingen anders misschien fout gaan.

U kunt de gemeente hierbij helpen door zelf bepaalde zekerheden te bieden. Blijf daarom realistisch in de vraag. Maak het voor de gemeente tastbaar. Bereid uw aanvraag daarom inhoudelijk goed voor.

C. Ben en blij realistisch

Uiteraard zou het ideaal zijn als elk denkbaar toekomstig gebruik op uw locatie mogelijk zou zijn. Maar in de praktijk zal dat nooit zo zijn. Ben daarom als initiatiefnemer realistisch. Dat voorkomt verwachtingen voor u zelf of voor derden die in praktijk niet te realiseren blijken.

Realistisch zijn betekent:

- Niet alles is mogelijk, waarbij er ook verschillen kunnen zijn tussen locaties. Kijk in de gemeentelijke structuurvisie of een vergelijkbaar document naar de functionele doelen van de gemeente met het gebied waar uw bedrijf ligt. In het primaire agrarische gebied, waar behoud van de agrarische functie centraal staat, zal de gemeente terughoudend zijn naar functies die belemmerend kunnen zijn voor de landbouw. In meer gemengde gebieden, waar al diverse functies zijn, zal de gemeente ruime functionele mogelijkheden toestaan. Zoek binnen deze beleidskaders de ruimte op die er altijd zal zijn. Benadruk dat u de ruimte wilt gebruiken die de gemeente biedt.
- De gemeente heeft behoorlijk wat vrijheid in haar beleid. Maar als zij dat omzet in een bestemmingsplan, dan wordt dat bestemmingsplan ook door de provincie getoetst aan haar Verordening Ruimte. Dus ook de door u gewenste bestemmingsverandering wordt door de provincie getoetst. Het is daarom van belang ook in een vroeg stadium te kijken waar de provincie op zal toetsen. In Noord-Brabant is dat in elk geval de ruimtelijke inpassing en kwaliteit en, bij bedrijfsactiviteiten, de milieucategorie en de maximale omvang van de kavel.
- Er zijn en blijven wettelijke voorschriften. Naast de hiervoor genoemde meer beleidsmatige afwegingen kunnen ook wettelijke bepalingen een rol spelen. Bijvoorbeeld ten aanzien van geluidhinder, geur en stikstofuitstoot. Die wettelijke bepalingen zijn deels keihard. Zonder oplossing voor het probleem kan een herziening van het bestemmingsplan nooit goedgekeurd worden. Controleer in een vroege fase of en in hoeverre dit soort wettelijke aspecten aan de orde zijn.

Door met bovenstaande punten realistisch om te gaan vergroot u uw kansen voor een geslaagde herbestemming van uw vastgoed.

Bijlage 2: Operationele handreikingen initiatiefnemer

De feitelijk inzichtelijk te maken en af te wegen aspecten zullen van locatie tot locatie verschillen. Deze operationele handreiking benoemd de aspecten die daarbij van belang kunnen zijn. De drie gehanteerde kolommen (Positief geformuleerde mogelijkheden, Negatief geformuleerde beperkingen en Specifiek benoemde condities) helpen u de maximale speelruimte per aspect te bepalen.

- a. Inventarisatie gemeentelijke beleidsruimte
- b. Inventarisatie locatie vanuit de ruimtelijke kaders
- c. Inventarisatie beperkingen vanuit de kwaliteit van de omgeving
- d. Provinciale kwaliteitsvereisten
- e. Gemotiveerd principeverzoek College van B en W

a. Inventarisatie gemeentelijke beleidsruimte

Wat staat in de gemeentelijke beleidskaders over de functionele gebruiksmogelijkheden?

<i>Functie / activiteit</i>	<i>Positief geformuleerde mogelijkheden</i>	<i>Negatief geformuleerde beperkingen</i>	<i>Specifiek benoemde condities</i>
Maatschappelijk			
Zorg			
Cultureel			
Commerciële sport			
Dagrecreatie			
Verblijfsrecreatie			
Horeca			

Detailhandel			
Kantoor			
Logistiek			
Overige bedrijfsactiviteiten			
Wonen			

Mogelijk te gebruiken bronnen voor de functionele beleidskaders:

- Gemeentelijke structuurvisie
- Specifiek beleid Landelijk Gebied
- College akkoord / Raadsprogramma
- Provinciale Structuurvisie en Verordening Ruimte

b. Inventarisatie locatie vanuit de ruimtelijke kaders

Wat staat in de gemeentelijke beleidskaders over de ruimtelijke kwaliteit van de locatie?

<i>Ruimtelijke kwaliteiten</i>	<i>Positief geformuleerde mogelijkheden</i>	<i>Negatief geformuleerde beperkingen</i>	<i>Specifiek benoemde condities</i>
Kwaliteit hoofdgebouw			
Kwaliteit bedrijfsgebouwen			
Kwaliteit bijgebouwen			

Overige bouwwerken			
Beeldkwaliteit straatzijde			
Parkeren / laden-lossen			
Erfafscheiding / groen			
Landschappelijke structuur			
Natuur, flora/fauna			
Archeologie / cultuurhistorie			
Kwaliteit van de bodem			
Waterhuishouding			

Mogelijk te gebruiken bronnen voor de gemeentelijke beleidskaders:

- *Gemeentelijke structuurvisie*
- *Specifiek beleid Landelijk Gebied*
- *Beeldkwaliteitsplan / Welstandsbeleid*

c. Inventarisatie beperkingen vanuit de kwaliteit van de omgeving

Wat stellen wettelijke de kaders ten aanzien van de kwaliteit van de omgeving?

<i>Omgevingsaspect</i>	<i>Positief geformuleerde mogelijkheden</i>	<i>Negatief geformuleerde beperkingen</i>	<i>Specifiek benoemde condities</i>
Belemmering door verkeerslawaaï			
Belemmering door industrielawaaï			
Belemmering door geurbelasting			
Belemmeren agrarische bedrijfsvoering			
Geluidproductie functie			
Verkeersproductie			
Uitstoot van stoffen			
Veroorzaken trilling			
Veiligheidsaspecten			

Mogelijk te gebruiken bronnen voor de gemeentelijke beleidskaders:

- *Milieukwaliteitsplan*
- *Geurbeleid*
- *Verkeersbeleidsplan / categorisering van wegen / Verkeersmilieukaart*

Geurproblematiek

Bij transitie naar een ander type functie kan geur een belangrijke factor zijn. In het landelijk gebied komen gebieden voor die een geurbelasting hebben die hoger is dan uit oogpunt van een goed woon- en leefklimaat acceptabel wordt geacht. Gemeenten hebben de belasting en de gewenste kwaliteit neergelegd in een (Geurvisie en) Geurverordening. De gemeente heeft de verplichting bij vergunningverlening naar haar eigen verordening te handelen. Daardoor zijn er gebieden waar veebedrijven (nog) niet stoppen omdat interessante hergebruikmogelijkheden door de huidige geurbelasting niet toegestaan kunnen worden. Daardoor wordt ook de geurbelasting door het betreffende veebedrijf niet gesaneerd. En die geurbelasting remt weer andere geurgevoelige ontwikkelingen. Deze impasse kan doorbroken worden door gebiedsgericht dit soort locaties in beeld te brengen, aan elkaar te relateren en onder te brengen in een "Programmatische Aanpak", waarmee een "anticiperend" toetsingskader kan ontstaan die ontwikkelingen wel mogelijk maakt. De nieuwe Omgevingswet gaat daar de wettelijke kaders voor bieden.

d. Provinciale kwaliteitsvereisten

De provincies hebben een ruimtelijke verordening vastgesteld waarin ze een aantal beoordelingskaders hebben vastgelegd waaraan zij een herziening van een bestemmingsplan zullen toetsen. Die kaders zijn ondermeer gericht op een goede ruimtelijke inpassing. De kaders zijn provinciespecifiek. Deze kaders kunnen leiden tot noodzakelijke investeringen in een goede ruimtelijke inpassing. Daarnaast hebben sommige provincies kaders gesteld die bij een functieverandering ook vragen om investeringen in compenserende maatregelen. Het is verstandig in deze fase een eerste toets te doen aan deze kaders en de financiële effecten daarvan, omdat die soms aanzienlijk kunnen zijn.

Hergebruik en provinciaal beleid

Als voor hergebruik een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is, dan zal die wijziging door de provincie getoetst worden aan haar Verordening Ruimte.

Voor de provincie Noord-Brabant stelt daarbij dat een kavel met een nieuwe bedrijfsmatige bestemming niet meer dan 5.000 m² mag bedragen en dat alleen bedrijven met een milieucategorie 1 of 2, of daarmee vergelijkbaar zijn toegestaan.

De 5.000 m² hanteert de provincie niet alleen voor het landelijk gebied, maar ook voor alle nieuwe bedrijven in het platteland, omdat ze daarmee verdere verstening van het platteland wil voorkomen. Grotere bedrijven dienen, in het beleid van de provincie, in het stedelijk gebied gevestigd te worden.

De beperking tot milieucategorie 1 en 2 hanteert de provincie omdat voor de hogere categorieën bedrijventerreinen zijn aangewezen en het landelijk gebied daar anders mee zou concurreren. De Verordening Ruimte biedt beperkte mogelijkheden om hier gemotiveerd, om zwaarwegende redenen, van af te wijken.

Daarnaast stelt de provincie Noord-Brabant eisen aan een goede ruimtelijke inpassing. Bij een nieuwe functionele ontwikkeling, waarbij de kavel planologisch (de waarde van de gronden) meer waard wordt verlangd, wordt de provincie een extra investering in ruimtelijke kwaliteit. Veel gemeenten hebben daar een regeling voor uitgewerkt, de zogenaamde LIR.

e. Gemotiveerd principeverzoek College van B en W

Met het principeverzoek vraagt u aan het College of zij bereid zijn aan de verandering van de bestemming medewerking te verlenen. Dus of zij bereid zijn een herziening van het bestemmingsplan in procedure te brengen en zo ja of daar nog condities aan verbonden zijn.

Inhoud principeverzoek

In het principeverzoek moet u over de volgende punten informatie verstrekken:

- *De aanleiding voor het principeverzoek, de verwachte bedrijfsbeëindiging en waarom handhaven van de huidige bestemming voor deze locatie geen meerwaarde heeft.*
- *De wens om voor de locatie de bestemming om te zetten in een 'Gemengde plattelandsbestemming'.*
- *De gewenste functionele ruimte binnen de 'Gemengde plattelandsbestemming', gemotiveerd vanuit de beleidskaders.*
- *De voorgestelde ruimtelijke condities, gemotiveerd vanuit de ruimtelijke kaders voor de locatie.*
- *De wijze waarop aan de voorwaarden vanuit de kwaliteiten van de omgeving kan worden voldaan.*
- *De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de ruimtelijke inpassing.*

En uiteraard het formele verzoek tot medewerking en wat daarvoor vanuit de gemeente nog relevant is.

Met het principeakkoord heeft u in feite inhoudelijk overeenstemming met de gemeente over uw wens de bestemming te herzien. Afhankelijk van de formulering van het principeakkoord kunnen de afspraken die daaruit voortvloeien worden vastgelegd in een intentieovereenkomst.

Bijlage 3: Bestemmingstechniek

De toepassing vraagt om een andere invulling van de bestemmingsregels dan regulier bij een locatiegerichte herziening in het buitengebied. Deze bestemmingstechniek wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht.

a) Gemengde bestemming en voorwaardelijke bepalingen

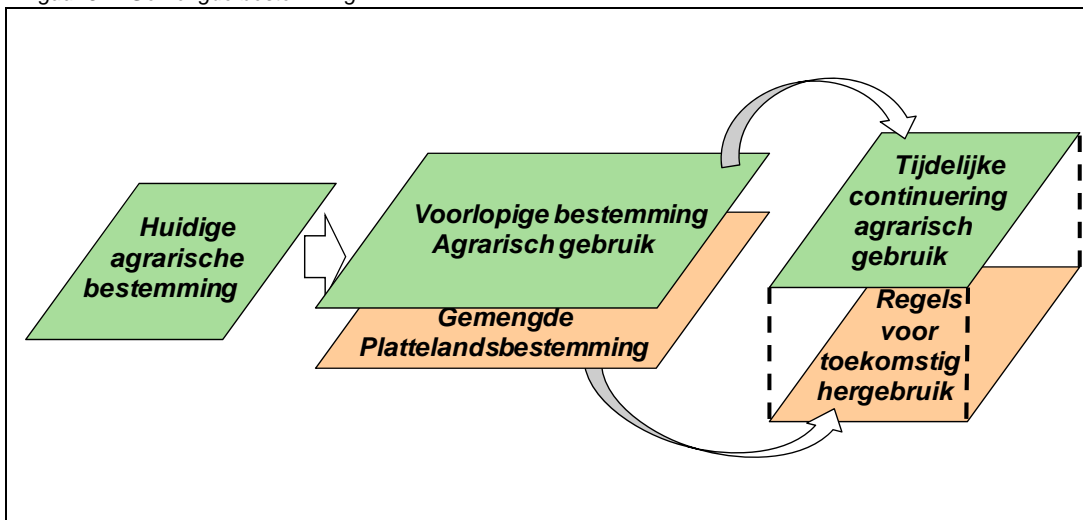
Om de gewenste regelsystematiek te realiseren wordt zowel gebruik gemaakt van een gemengde bestemming of voorlopige bestemming als van voorwaardelijke bepalingen.

De gemengde bestemming zorgt er voor dat, zolang het huidige functionele gebruik nog aan de orde is, er voldoende passende regels zijn om dit gebruik ook te kunnen continueren en, indien nodig, daar nog bedrijfsmatig gewenste, maar planologisch ondergeschikte aanpassingen aan te doen. Een transitielocatie die nu nog een agrarische bestemming heeft krijgt daarmee een nieuwe gemengde bestemming: Agrarisch - Gemengd platteland. Met een dergelijke bestemming wordt geen dubbelbestemming bedoeld waarmee in de praktijk waarden van het plangebied, zoals archeologie, worden vastgelegd. Het betreft een bestemming waar meerdere functies naast elkaar mogelijk zijn. Indien de gronden in de toekomst worden verkocht en de agrarische functie niet meer aanwezig is, kan een wijzigingsbevoegdheid worden opgenomen in de regels waarmee de agrarische functie wordt beëindigd.

In een bestemmingsplan kan ook een voorlopige bestemming worden opgenomen, waaraan voorlopige regels worden gekoppeld. Een dergelijke bestemming kan worden gebruikt voor tijdelijk gebruik (bijvoorbeeld agrarisch gebruik), voorafgaande aan de verwezenlijking van de definitieve bestemming. De definitieve bestemming moet dan al bekend zijn. Een voorlopige bestemming geldt voor maximaal 5 jaar. Dit kan niet worden verlengd. Dit betekent dat binnen 5 jaar de gronden verkocht moeten zijn, en de nieuwe functie daadwerkelijk gerealiseerd. Uit jurisprudentie blijkt dat er geen rechtsonzekere situatie mag ontstaan. Het is met name onaanvaardbaar dat onzekerheid ontstaat over de mogelijkheid en het mogelijke tijdstip van vervanging van de voorlopige bestemming. Met name het tijdstip van het vervallen van de voorlopige bestemming moet duidelijk zijn.³ Indien gekozen wordt voor een voorlopige bestemming, dient er op voorhand al duidelijk te zijn wanneer de agrarische functie niet meer gebruikt gaat worden en de nieuwe functie wordt gerealiseerd.

³ KB 10 december 1990, AB 1991, 217

Figuur 5.1: Gemengde bestemming.



Zeker bij een ruimere herbestemming kan het gewenst, of zelfs wettelijk noodzakelijk zijn om nadere eisen te stellen aan het kunnen toepassen van de hergebruikbestemming. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er in de nabijheid van de locatie een voor een bepaald aspect gevoelige functie ligt. Bijvoorbeeld een maximale geluidbelasting aan de gevel van die daarvoor gevoelige functie. Of juist omgekeerd, dat een bepaalde belasting op de locatie, bijvoorbeeld geur, eerst moet zijn afgenomen. Het is inmiddels vaste jurisprudentie om dergelijke eisen als een voorwaardelijke bepaling in de regels op te nemen.⁴ Voorwaardelijke bepalingen geven ook de flexibiliteit om bij hergebruik specifieke maatregelen te nemen om daaraan te kunnen voldoen. Op deze manier wordt het hergebruik planologisch acceptabel geacht. Zij appelleren als het ware aan de creativiteit van een initiatiefnemer om op de juiste wijze zijn verantwoordelijkheid naar de omgeving waar te maken. Daarnaast kan een voorwaardelijke verplichting bepaalde aspecten uitstellen tot het moment dat de nieuwe functie daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden.

b) Bestemmen met maatwerk

Traditioneel worden kavels in het buitengebied min of meer generiek bestemd, ook al is de specifieke ruimtelijke situatie zeer divers. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid lijkt het logisch om voor een generieke regeling te kiezen. Dat lijkt ook de toetsing en beoordeling te vereenvoudigen. Meer en meer wordt duidelijk dat de specifieke situatie van elke buitengebiedkavel ook van groot belang is voor een goede regie op verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Beleidsmatig wordt reeds vaak de behoefte aan maatwerk benoemd. De doorwerking daarvan kan niet in generieke regels plaatsvinden. Daarom wordt hier een pakket van mogelijke regels gepresenteerd dat maatwerk mogelijk maakt. Overigens vraagt dat maatwerk ook om een andere wijze van toetsen aan de provinciale Verorde-

⁴ ABRS 22 december 2010, 201003178/1/R3, ABRS 6 augustus 2014, 201206568/1/R1

ning Ruimte. Daarin is ruimte voor maatwerk enerzijds wel benoemd, maar de toepassing daarvan is binnen de Verordening niet altijd voor iedereen herkenbaar.

De ruimtelijke mogelijkheden van een locatie worden bepaald door:

1. De functionele gebruiksruimte die kan worden geboden;
2. De fysieke bouwmogelijkheden die kunnen worden geboden;
3. De condities die aan het gebruik van het erf moeten worden gesteld;
4. De effecten van een activiteit op zijn omgeving, c.q. de effecten van de omgeving op de activiteit.

Kan vanuit alle vier deze aspecten ruimte worden geboden dan is de gebruiksflexibiliteit van de locatie groot. Zijn er redenen om op een of meer van deze aspecten stringenter eisen te stellen, dan zal de gebruiksflexibiliteit zijn ingeperkt. Dat is de essentie van maatwerk. Ruimte waar het kan, beperkingen waar het moet.

Daarbij zitten er essentiële verschillen tussen de aspecten onder 1, 2 en 3 en de aspecten onder 4. De afwegingen onder 1, 2 en 3 zijn gebaseerd op door de gemeente of de provincie gemaakte beleidsafwegingen. Waarvoor zij motieven hebben, maar waar zij ook gemotiveerd van kunnen afwijken. De aspecten onder 4 (omgevingsaspecten) worden in sterke mate bepaald door wetgeving en ministeriële richtlijnen. Bijvoorbeeld ten aanzien van geluid, stof, geur, veiligheid en dergelijke, maar ook flora en fauna en archeologie. Bij deze omgevingsaspecten heeft de gemeente veel minder of zelfs geen mogelijkheden om daar van af te wijken. Tenzij het door de gemeente (of provincie) vastgestelde normen zijn, zoals de gemeentelijke geurverordening.

Maatwerk op de eerste drie punten is de keuze van de gemeente en/of de provincie om in dat beleid locatiespecifieke differentiatie toe te passen. De basis daarvoor kan de gemeente en de provincie vastleggen in hun omgevingsbeleid.

Maatwerk bij het vierde aspect is optimaal inspelen op de feitelijke belastingen die op die specifieke locatie aan de orde zijn in plaats van het simpelweg toepassen van standaardnormafstanden.

Door wettelijke normen kunnen de omgevingsaspecten onder 4 behoorlijk dwingend zijn. De ruimte die wel of niet op een locatie wordt geboden staat in feite los van gemeentelijke (en provinciale) beleidskeuzen om hergebruiksmogelijkheden voor vrijkomend vastgoed te versoepelen.

c) Instrumentarium om maatwerk in beleidskeuzen te regelen

Maatwerkregels betekent dat gebruik, bouwen en condities voor het erf niet met een standaardpakket worden geregeld, maar voor elk onderdeel afgestemd op die specifieke situatie. Om toch voldoende structuur en rechtsgelijkheid in de regels te krijgen zijn per aspect een set van voorbeeldregels opgesteld. Welke regels voor een aspect wordt ingezet, wordt bepaald door de mate van ruimte die aan hergebruik van een locatie kan worden gegeven.

Figuur 5.2: Sturen met maatwerk.

	Vrijheid - Sturing			
	A. Veel vrijheid	B. Redelijke vrijheid	C. Redelijke sturing	D. Veel sturing
1. Gebruik ⁵ (binnen bouwvlak)	Breed scala aan functies kan worden toegestaan. <i>Sturen op weren van specifieke ongewenste functies</i>	Ruim scala aan functies kan worden toegestaan. <i>Sturen op weren van bepaalde groepen ongewenste functies</i>	Beperkt scala aan functies kan worden toegestaan. <i>Sturen op condities voor de toegestane functies, bijvoorbeeld vanuit bescherming van waarden</i>	Zeer beperkt scala aan functies kan worden toegestaan. <i>Sturen op benoemen toegestane functies.</i>
2. Bouwen (binnen bouwvlak)	Ruime toename van omvang van gebouwen en flexibiliteit in situering <i>Sturen met zeer ruim bouwvlak en op bouwvolume afgestemde regels geen sloopvoorwaarden</i>	Gelimiteerde toename van omvang van gebouwen met flexibiliteit in situering <i>Sturen met ruim bouwvlak en op bouwvolume afgestemde regels geen sloopvoorwaarden</i>	Geen structurele toename van omvang en wijziging van situering van huidige gebouwen <i>Sturen met compact bouwvlak en daarop afgestemde regels</i>	Handhaven omvang, situering, karakteristiek en onderlinge compositie huidige gebouwen <i>Sturen met strakke bouwregels en stringente sloopvoorwaarden</i>
3. Erf (buiten bouwvlak)	Bij functie behorend gebruik van het erf toegestaan (opslag, terras, recreatief gebruik) Locatie bijbehorende bouwwerken is vrij <i>Sturen met ruime gebruiksregels en beperkte bouwregels</i>	Bij functie behorend gebruik van het erf toegestaan (opslag, terras, recreatief gebruik) Locatie bijbehorende bouwwerken is vrij <i>Sturen met ruime gebruiksregels en beperkte bouwregels Sturen op ruimtelijke inpassing kavel</i>	Ruimte voor bij functie behorend gebruik van het erf (opslag, terras, recreatief gebruik) gelimiteerd. Locatie bijbehorende bouwwerken is gelimiteerd <i>Sturen op areaal functioneel gebruik en limitatieve gebruiksregels goede bijgebouwen regels Sturen op ruimtelijke inpassing kavel</i>	Ruimte voor bij functie behorend gebruik van het erf (opslag, terras, recreatief gebruik) strak gelimiteerd en ruimtelijk ondergeschikt. Locatie bijbehorende bouwwerken is gezoneerd <i>Strak sturen op areaal functioneel gebruik en limitatieve gebruiksregels goede bijgebouwen regels Sturen op ruimtelijke kwaliteit kavel</i>

⁵ Voor de aard van bedrijfsmatig gebruik wordt hier bewust NIET de insteek van milieucategorieën gehanteerd. De voor een locatie relevante milieufstanden worden via de "Omgevingsaspecten" aangestuurd.

De specifieke situatie bepaalt welke mate van sturing op die locatie gewenst is. Traditioneel bestaat in het buitengebiedbeleid de "nee, tenzij" lijn. Het buitengebied is primair voor de agrarische bedrijfsvoering en voor natuur, landschap en recreatie. Alle andere functies worden oogluikend toegestaan, mits ze niet strijdig zijn met deze basisbelangen. Vanuit die basishouding lijkt het logisch om sturingschema 5.2 van rechts naar links te hanteren, vanuit de filosofie: "Niet meer toestaan dan noodzakelijk is".

Omdat het hier gepresenteerde instrumentarium juist gericht is op het doelmatiger en effectiever kunnen hergebruiken van vrijkomend vastgoed is het wenselijk het sturingschema juist van links naar rechts te hanteren. Is maximale hergebruikruimte op die locatie mogelijk? Zo niet, kan het dan wel als we een stapje terug (naar rechts in het schema) zetten? Op deze wijze wordt gezocht naar de mogelijkheden en niet naar de beperkingen.

De aard van de sturing voor een locatie wordt per aspect bepaald en kan dus ook per aspect verschillen. Bij locatie A in figuur 5.3 zijn de functionele gebruikskaders (bijvoorbeeld als gevolg van de functionele karakteristiek van het gebied) strakker dan de condities ten aanzien van bouwen en erf. Bij locatie B zijn juist de bouwen en erf strakker geregeld, in verband met de specifieke ruimtelijke kwaliteiten van de locatie en/of het gebied.

Figuur 5.3: Locatiespecifieke afwegingen.

	Vrijheid - Sturing			
	A. Veel vrijheid	B. Redelijke vrijheid	C. Redelijke sturing	D. Veel sturing
1. Gebruik (binnen bouwvlak)	Breed scala aan functies kan worden toegestaan. Sturen op weren van specifieke ongewenste functies	Ruim scala aan functies kan worden toegestaan. Sturen op weren van bepaalde groepen ongewenste functies	opruim scala aan functies kan worden toegestaan. Sturen op condities voor de toegestane functies, bijvoorbeeld vanuit bescherming van waarden	Zeer beperkt scala aan functies kan worden toegestaan. Sturen op benoemen toegestane functies.
2. Bouwen (binnen bouwvlak)	Ruime toename van omvang van gebouwen en flexibiliteit in situering Sturen met zeer ruim bouwvlak en op bouwvolume afgestemde regels geen sloopvoorwaarden	van omvang van gebouwen met flexibiliteit in situering Sturen met ruim bouwvlak en op bouwvolume afgestemde regels geen sloopvoorwaarden	toename van omvang en wijziging van situering van huidige gebouwen Sturen met compact bouwvlak en daarop afgestemde regels en goede bijgebouwen regels	Handhaven omvang, situering, karakteristiek en onderlinge compositie huidige gebouwen Sturen met strakke bouwregels en stringente sloopvoorwaarden
3. Erf (buiten bouwvlak)	Gebruik van het erf toegestaan (opslag, terras, recreatief gebruik) Locatie bijbehorende bouwwerken is vrij Sturen met ruime gebruiksregels en beperkte bouwregels Sturen op ruimtelijke inpassing kavel	Bij functie behorend gebruik van het erf toegestaan (opslag, terras, recreatief gebruik) Locatie bijbehorende bouwwerken is vrij Sturen met ruime gebruiksregels en beperkte bouwregels Sturen op ruimtelijke inpassing kavel	Ruimte voor bij functie behorend gebruik van het erf (opslag, terras, recreatief gebruik) gelimiteerd. Locatie bijbehorende bouwwerken is gelimiteerd Sturen op areaal functioneel gebruik en limitatieve gebruiksregels goede bijgebouwen regels Sturen op ruimtelijke inpassing kavel	Ruimte voor bij functie behorend gebruik van het erf (opslag, terras, recreatief gebruik) strak gelimiteerd en ruimtelijk ondergeschikt. Locatie bijbehorende bouwwerken is geconcentreerd Strak sturen op areaal functioneel gebruik en limitatieve gebruiksregels goede bijgebouwen regels Sturen op ruimtelijke kwaliteit kavel

Locatie A:
Functioneel redelijke sturing gewenst
Voor bouwen redelijke vrijheid toe te staan
Voor gebruik van het erf veel vrijheid toe te staan

Locatie B:
Functioneel redelijke vrijheid toe te staan
Voor bouwen veel sturing gewenst
Voor gebruik van het erf redelijke sturing gewenst

Bij dit maatwerk blijft onverkort van kracht dat de wettelijk aangestuurde omgevingsaspecten, die onder 5.4 nader worden uitgewerkt, los van de beleidsmatige keuzen, hun eigen doorwerking houden.

Milieucategorieën

In de loop van de jaren is bij bestemmingsregels gericht op bedrijfsactiviteiten vanzelfsprekend geworden daarbij gebruik te maken van de indeling in milieucategorieën die door de VNG ontwikkeld is (bedrijven en milieuzonering). Deze typologie is ontwikkeld om de hinderaspecten geur, geluid, stof en trilling tussen bedrijfsactiviteiten en daarvoor gevoelige bestemmingen generiek te kunnen regelen. Om op deze wijze zowel de belangen van gevoelige objecten, als de belangen van bedrijven (voldoende ontwikkelruimte) publiekrechtelijk te borgen. Bij de indeling van bedrijfsactiviteiten in milieucategorieën is de grootste gewenste afstand richtinggevend. Is deze afstand 30 meter, dan valt het bedrijf in milieucategorie 2. Is deze minimale afstand 50 meter, dan valt het bedrijf in categorie 3.1.

In de loop van de jaren is de indeling in milieucategorieën ook meer en meer beleidsmatig gebruikt. Als middel om mogelijke functionele bedrijfsontwikkelingen te beperken, al dan niet om bedrijven te stimuleren of zelfs te dwingen zich te vestigen op bedrijventerreinen. Zoals in de Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant waarin bedrijfsmatig hergebruik van vrijkomende locaties beperkt is tot bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2. Daarmee wordt de VNG-lijst, die moet zorgdragen voor een verantwoorde afstemming van bedrijfshinder op gevoelige objecten, ingezet voor een functionele afbakening van toe te laten bedrijfstypen. Terwijl uit oogpunt van milieuzonering er in het buitengebied tal van situaties zijn waar de feitelijke afstand tussen een her te gebruiken locatie en het dichtstbijzijnde gevoelige object minimaal 50 meter is en dus vanuit milieu ook categorie 3.1 bedrijven acceptabel zouden kunnen zijn.

In de hier gepresenteerde aanpak wordt daarom voor de afbakening van de gebruiksmogelijkheden niet de categorieën uit bedrijven en milieuzonering gehanteerd, maar beleidsmatige afwegingen ten aanzien van functiekarakteristieken die bij een gebied passen. Uiteraard blijven relevante afstandscriteria aan de orde, maar dan als randvoorwaardelijke bepalingen in de regels en niet als zoneringstypologie. De voor de locatie relevante milieuaspecten kunnen ook met maatwerk worden ingevuld. (Zie 5.2 en 5.3)

Deze keuze voor maatwerk kan in Noord-Brabant bij een strikte toepassing van de vigerende Verordening Ruimte leiden tot een ogenschijnlijke strijdigheid met het provinciale beleid. Deze ogenschijnlijke strijdigheid kan door de provincie eenvoudig worden voorkomen door bij de jaarlijkse aanpassingsronde de Verordening te wijzigen.

Verordening Ruimte

De verordening kan worden gewijzigd vanwege nieuwe (beleids)inzichten, of als er sprake is van 'strijd met de wet'. Dit kan zowel de kaart als de regels betreffen. In deze gevallen stellen Provinciale Staten de wijziging meestal vast.

(Provincie Noord Brabant: Wijziging Verordening Ruimte)

Voor de praktische toepassing zijn in de bijlagen voorbeeldregels opgenomen. Deze zijn toegespitst op de verschillende regievormen (van vrijheid tot strak) voor de drie sturingsaspecten.

d) Aandachtspunten wettelijk verplichte omgevingsaspecten

Deze omgevingsaspecten worden in sterke mate bepaald door wetgeving en ministeriele richtlijnen. Bij deze omgevingsaspecten heeft de gemeente veel minder of zelfs geen mogelijkheden om daar van af te wijken. Tenzij het weer door de gemeente (of provincie) vastgestelde normen zijn, zoals de gemeentelijke geurverordening. Wel worden er in het kader van de nieuwe Omgevingswet stappen ondernomen om de hiermee samenhangende onderzoeken doelmatiger en effectiever te maken⁶.

Bij de omgevingsaspecten kunnen in beginsel drie typen worden onderscheiden die een verschillende wijze van doorwerking in de mogelijkheden voor hergebruik hebben.

Aspecten die bepaald worden door de situering van de locatie.

Is een van deze aspecten aan de orde dan kan dat leiden tot een zodanige beperking dat bepaalde functionele ontwikkelingen volledig uitgesloten zijn. Aspecten met min of meer harde door wetgeving vastgestelde zoneringen zijn:

- Geurafstandzones van veehouderijen zonder emissiefactoren;
- Geluidzones van gezoneerde industrieterreinen;
- Beschermingszones water: o.a. waterkeringen en grondwaterbeschermingsgebieden;
- Externe veiligheid: plaatsgebonden risico, plasbrandaandachtsgebied;
- Zones rondom vliegvelden: o.a. invliegfunnel;
- Radarverstoringzones.

Indien een van deze zoneringen op de locatie aan de orde is kan het zijn dat realisatie van de bepaalde activiteiten niet mogelijk is, of alleen onder verplichtende voorwaarden (gebod).

Het is daarom altijd van belang deze aspecten in een zo vroeg mogelijk stadium te checken, omdat ze nauwelijks mogelijkheden bieden voor flexibiliteit of maatwerk.

⁶ Zie de rapportage "Vermindering van onderzoekslasten in het Omgevingsrecht"

Aspecten die op de locatie zelf aan de orde zijn.

Deze aspecten hebben vooral te maken met op de locatie, op de kavel, aanwezige waarden. Het gaat om:

- Archeologische waarden;
- Cultuurhistorische waarden;
- Waarden van flora en fauna (instandhouding soorten), waaronder vleermuizen;
- Geschiktheid van de bodemkwaliteit in relatie tot de beoogde functie(s).

Deze aspecten leiden in praktijk nooit tot een verbod, maar kunnen wel mitigerende en/of compenserende maatregelen nodig maken om realisatie van een gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. De aard en omvang van de maatregelen kunnen een relatie hebben met de aard van de hergebruikontwikkeling(en). Door middel van voorwaardelijke bepalingen kan het uitvoeren van de maatregelen in de regels gekoppeld worden aan de realisatie. De mitigerende en/of compenserende maatregelen bieden daarmee ruimte voor locatie- en activiteitenspecifiek maatwerk.

Aspecten die effecten hebben op de omgeving of vanuit de omgeving voor de locatie aan de orde zijn.

Dit zijn de aspecten die te maken hebben met de invloed van een hergebruiksvorm op de omgeving. Dat kan een directe relatie zijn, bijvoorbeeld geluid door een activiteit geproduceerd. Maar ook een indirecte relatie, de gebruiksactiviteit roept extra verkeer op; dat extra verkeer heeft een hogere stikstofbelasting van een daarvoor gevoelig natuurgebied tot gevolg. Ook kan omgekeerd, de locatie zelf door activiteiten in de omgeving belast worden (bijvoorbeeld door weglawaai) wat van invloed kan zijn op de gebruiksmogelijkheden.

Het gaat onder meer om:

- Geluid: wegverkeerslawaai, spoorweglawaai en luchtvaartlawaai;
- Stikstofdepositie (en andere habitatkwaliteiten);
- Geur: dieren met emissiefactoren;
- Externe veiligheid: groepsrisico;

Voor veel van deze aspecten is het mogelijk om, indien nodig, maatregelen te nemen aan de bron (waar de overlast wordt veroorzaakt) of in het overgangsgebied (zoals een geluidscherm). Indien een dergelijk aspect evident aan de orde is, zijn brongerichte maatregelen en/of overdrachtsmaatregelen nodig om het effect op een zodanig niveau te brengen dat realisatie mogelijk is. De te nemen maatregelen zijn uiteraard altijd maatwerk. Deze moeten immers een specifiek probleem oplossen. Door middel van voorwaardelijke bepalingen kan het uitvoeren van de maatregelen in de regels gekoppeld worden aan de realisatie.

Het locatiespecifieke maatwerk voor de wettelijke aspecten is, in tegenstelling tot de beleidsmatig bepaalde afwegingen, geen kwestie van kiezen, maar van slim en oplossingsgericht omgaan met de randvoorwaarden en condities die vanuit de op die locatie en bij de gewenste hergebruikmogelijkheden aan de orde zijnde aspecten. En dit via voorwaardelijke bepalingen opnemen in de locatiespecifieke regels.

