



's-Hertogenbosch

Beleidskader
voormalige agrarische
bedrijfslocaties





's-Hertogenbosch

Beleidskader voormalige agrarische bedrijfslocaties

vastgesteld

juli 2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Aanleiding	7
3	Nadere toelichting op het vraagstuk	9
3.1	Doelstelling landelijk gebied	9
3.2	Inzicht in het vigerende beleid	9
3.2.1	Gemeentelijk beleid	9
3.2.1.1	Bestemmingsplannen	9
3.2.1.2	(Structuur)visies	9
3.2.1.3	Beleid voor kantoor- en bedrijventerreinen	9
3.3	Provinciaal beleid	10
3.4	Rijksbeleid: Ladder voor Duurzame Verstedelijking	10
4	Rijkswijde beleidskader	11
4.1	Op welke situaties is het beleidskader van toepassing?	11
4.2	Gebiedszonering	11
4.3	Nevenactiviteiten	12
4.4	Nieuwe woningen in het buitengebied	12
5	Beleidskader toetsing initiatieven	13
6	Werkwijze, toepassing van het beleidskader	17
7	Doorkijk langere termijn	19
8	Communicatie	21

1. Inleiding

De komende jaren is er een toename te verwachten van het aantal verzoeken voor hergebruik van voormalige agrarische bedrijfslocaties ten behoeve van een nieuwe functie. Ook op dit moment heeft de gemeente reeds met deze verzoeken te maken. Het betreft hoofdzakelijk verzoeken voor omzetting naar wonen of bedrijvigheid, maar ook verzoeken voor (dag)recreatie of een maatschappelijke functie zijn denkbaar. De verzoeken zijn erg divers van aard en omvang en vragen beleidsmatig om een flexibel maar ook helder toetsingskader.

De regelingen in de bestaande bestemmingsplannen voorzien daar onvoldoende in. Om op korte termijn antwoord te kunnen geven op verzoeken, is gekozen om te werken met een beleidskader. Aan passende verzoeken kan vervolgens met één van de planologische instrumenten medewerking worden verleend. In het beleidskader staan de aspecten waaraan wordt getoetst. Met daarbij een toelichting op welke wijze de gemeente toetst.

De gemeente nodigt initiatiefnemers uit om reeds in een vroegtijdig stadium in gesprek te gaan over een initiatief tot functiewijziging. Centraal in de afweging staat namelijk de 'per saldo kwaliteitsverbetering'. Het is de bedoeling om de wensen van gemeente en initiatiefnemer zodanig met elkaar te combineren, dat uiteindelijk voor beiden sprake is van een meerwaarde. Belangen van

derden worden daarbij ook meegewogen.

Het beleidskader geldt voor het gehele buitengebied. Het beleidskader wordt ook toegepast voor nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven. Ook woonpercelen waar nog veel voormalige agrarische bedrijfsgebouwen aanwezig zijn, kunnen op basis van dit beleidskader een functiewijziging krijgen.

Er gelden beperkingen vanuit (provinciale) regelgeving wat betreft de aard van bedrijvigheid en de omvang van kavels. Verder biedt het beleidskader ruimte voor een maatwerkinvulling. Dit betekent onder andere dat geen maximale maatvoering voor bedrijfsbebouwing is opgenomen. Wel gelden principes als sloop van over-tollige bebouwing, inpassing in de omgeving wat betreft landschap en bebouwingskarakteristiek, kleinschaligheid als het om bedrijvigheid gaat (geen concurrentie met bedrijventerreinen) en geen toename van het aantal woningen. Ook mogen er geen milieuhygiënische belemmeringen voor de nieuwe functie bestaan en mag de nieuwe functie geen beperkingen voor omliggende functies opleveren. Een bijdrage aan de verbetering van de kwaliteiten van het landschap is een verplicht onderdeel.

Op het beleidskader is de inspraakprocedure toegepast. Er zijn zeven inspraakreacties ingediend. Hiervoor is een inspraak verslag opgesteld. De gemeenteraad heeft het beleidskader op 12 juli 2016 vastgesteld.



Verouderde stallen. bron: www.funda.nl



2. Aanleiding

In de gemeente 's-Hertogenbosch is er een toename van het aantal verzoeken om medewerking aan het omzetten van een agrarische bedrijfsbestemming naar een niet-agrarische functie. Vaak betreft het een verzoek voor omzetten naar wonen, maar ook voor lichte bedrijvigheid, opslagdoeleinden, een recreatieve functie of een maatschappelijke bestemming betreft het interessante locaties. Er zijn momenteel ook meerdere verzoeken bekend bij de gemeente. Met de toevoeging van het buitengebied van Nuland en Vinkel en de sterke afname (op termijn) van het aantal agrarische bedrijven als gevolg van bedrijfsbeëindiging, zullen deze verzoeken alleen maar toenemen. Onderzoeksbureau Alterra heeft in maart 2014 een rapport gepubliceerd waarin de te verwachten grote toename van leegkomende agrarische locaties nader wordt onderbouwd. In april 2016 heeft Alterra in opdracht van de provincie Noord-Brabant een rapport gepubliceerd waarin ze specifiek voor Brabant de situatie in beeld brengt. Meer hierover in hoofdstuk 7.

Voor het buitengebied van 's-Hertogenbosch gelden momenteel drie verschillende bestemmingsplannen. Daarnaast is sprake van diverse gebiedsvisies. Al deze documenten bevatten in meer of mindere mate beleid voor vrijkomende agrarische bedrijfslocaties. De mate van gedetailleerdheid verschilt en de regelingen komen niet geheel overeen. Voor het integreren van het totale beleid en samenvoegen tot één bestemmingsplan buitengebied is meer tijd nodig. Het vraagstuk van de vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing vraagt op dit moment om een duidelijk gemeentelijk beleid. Vandaar de keuze voor dit beleidskader. De bestemmingsplannen en visies blijven momenteel gehandhaafd, maar voor initiatieven op vrijkomende agrarische bedrijfslocaties wordt het beleidskader het toetsingskader.

Dit beleidskader geeft daarmee ook nadere gemeentelijke invulling aan de provinciale regels voor nieuwe niet-agrarische functies in het buitengebied. De provincie stelde hieraan in het verleden strenge regels. De laatste jaren heeft zij deze kaders behoorlijk verruimd. De provinciale Verordening Ruimte 2014 (VR2014) biedt ruime mogelijkheden. Dit vraagt om een duidelijke inkadering (beleidskeuzes) op lokaal niveau.

Niet op alle locaties is namelijk elke vorm van niet-agrarische bedrijvigheid gewenst en niet elk type bedrijf is gewenst in het buitengebied. De directe omgeving kan

Eris behoefte aan een eenvoudig, effectief en vooral ook flexibel toetsingskader, waarmee initiatiefnemers worden uitgenodigd in overleg te treden met de gemeente.

overlast ervaren. Daarnaast kan er ongewenste en niet beoogde concurrentie ontstaan met de uitgifte van bedrijventerreinen.

In de praktijk blijkt namelijk dat elk verzoek uniek is en belang heeft bij een maatwerk behandeling. Goede initiatieven kunnen vastlopen op te strikte regels. Voor andere initiatieven ontbreekt een goed toetsingskader.

De problematiek van vrijkomende agrarische bedrijfslocaties is niet nieuw. Vrijwel alle gemeentes met een (groot) buitengebied hebben te maken met stoppende agrarische bedrijven en het vraagstuk van hergebruik. Ook op regionaal, provinciaal en landelijk niveau wordt over deze problematiek nagedacht. Deze onderzoeken richten zich vooral op de verdere toekomst (10-20 jaar), wanneer de omvang van de leegstand naar verwachting nog aanzienlijk zal toenemen. Er wordt in deze onderzoeken gekeken naar andere oplossingsrichtingen en nieuw instrumentarium. Daarin voorziet dit beleidsstuk niet. Dit beleidskader is bedoeld als toelichting/nader afwegingskader voor het thans geldende beleid vanuit provincie en gemeente. Dus enerzijds om als gemeente nadere invulling te geven aan de (ruime) regels vanuit het provinciale beleid. Anderzijds om het beleid zoals dat momenteel voor het buitengebied geldt af te stemmen en te verduidelijken. Dit betekent dat ook is gekeken naar mogelijkheden voor verruiming, met als uitgangspunt een maatwerk benadering.

In dit document wordt eerst verder ingegaan op het bestaande beleid. Daarna wordt de reikwijdte van het beleidskader beschreven. In hoofdstuk vijf komt het feitelijke beleidskader aan bod. Dit document sluit af met een toelichting bij de werkwijze/procedure en geeft nog een korte doorkijk naar de verdere toekomst.



3. Nadere toelichting op het vraagstuk

3.1 Doelstelling landelijk gebied

Als gemeente hebben we nog weinig ervaring met groot-schalige omzetting van agrarische bestemmingen naar andere functies. Gezien de verwachte leegstand en de opgedane ervaringen met een aantal verzoeken is het stellen van nadere regels wenselijk om een goede balans in de hervestiging van functies te bereiken. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de vestiging van (lichte) niet-agrarische bedrijvigheid, omdat deze categorie het grootste risico op overlast en problemen met de directe omgeving geeft en omdat deze categorie aan diverse (milieu)voorwaarden moet voldoen. Een omzetting naar enkel wonen of (dag)recreatie levert vaak minder problemen op.

Het beleidskader dient als toetsingskader. Daar waar het beleidskader afwijkt van het beleid uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan, geldt het beleidskader. Vervolgens kan worden gezien welke planologische procedure het meest voor de hand ligt. Dat kan zijn een partiële herziening van het bestemmingsplan, een omgevingsvergunning met uitgebreide afwijkingsprocedure of een vergunning met tijdelijke afwijking.

Doelstelling voor het landelijk gebied is een goed functionerende gemengde plattelandseconomie die bijdraagt aan een leefbaar en levendig landelijk gebied. Een landelijk gebied waar het goed wonen, werken en recreëren is voor iedereen, waarbij versterking en verrommeling wordt tegengegaan en waarbij met nieuwe initiatieven een bijdrage aan de verbetering van de kwaliteiten van het gebied wordt geleverd. Daarbij dient oog te zijn voor de belangen van een eigenaar, een (agrarisch) ondernemer maar ook van omwonenden en andere belanghebbenden.

3.2 Inzicht in het vigerende beleid

3.2.1 Gemeentelijk beleid

3.2.1.1 Bestemmingsplannen

Op dit moment gelden er in het buitengebied drie bestemmingsplannen: Voor het 'oude' buitengebied van 's-Hertogenbosch gelden het bestemmingsplan 'Buitengebied' en het bestemmingsplan 'Buitengebied Noord en Kloosterstraat'. Voor het gedeelte Nuland en Vinkel

geldt het bestemmingsplan 'Buitengebied Maasdonk 2012'. De drie plannen bevatten beleid voor vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing. Het beleid in het bestemmingsplan 'Buitengebied' en het bestemmingsplan 'Buitengebied Maasdonk 2012' is redelijk strikt geformuleerd (bijvoorbeeld met maximale oppervlaktematen), gebaseerd op de oude gedetailleerde provinciale regels. Het is gewenst om, rekening houdend met de mogelijkheid voor ruimere kaders, eigen beleid te formuleren.

De regels in het bestemmingsplan 'Buitengebied Noord en Kloosterstraat' zijn ruimer geformuleerd. In de praktijk blijkt het lastig met deze regels een individuele ontwikkeling te onderbouwen. Een nadere toelichting is gewenst. Ook daarvoor dient het beleidskader.

3.2.1.2 (Structuur)visies

Voor (delen van) het buitengebied zijn gebiedsvisies en structuurvisies opgesteld. Te weten:

- Structuurvisie Buitengebied Maasdonk (2009)
- Visie Groene schil Nuland (2007)
- Visie Heeseind (2008), vormt onderdeel van de Structuurvisie buitengebied Maasdonk 2009
- Visie Kruisstraat Oost
- Visie voor Hooge Heide Noord Sprokkelbosch
- Visie Hooge Heide Midden
- Visie Hooge Heide Zuid (niet vastgesteld)
- Landschapsvisie Hooge Heide

Deze visies bevatten goede beschrijvingen van de gebieden, de gebiedskenmerken, landschappelijke kwaliteiten en bebouwingstypologieën. Ze bieden daarom een goede houvast als het gaat om streefbeeld en ontwerprijlijnen voor de nieuwe invulling van kavels. In het beleidskader komen de visies daarom terug.

3.2.1.3 Beleid voor kantoor- en bedrijventerreinen

Binnen het vigerende kantoor- en bedrijventerreinen-beleid wordt aan de problematiek van de vrijkomende agrarische bedrijfslocaties geen aandacht geschonken. Ondernemers die geïnteresseerd zijn in een bedrijfsvestiging in een (voormalig) agrarisch bedrijf zoeken de ruimte, zoeken een woon-werklocatie en zoeken een betaalbare vestigingslocatie. In de praktijk kan dit concurreren met de verkoop van woon-bedrijfskavels op bedrijventerreinen en de kwaliteit of beperkingen die daar worden geboden of verlangd.

Het bieden van te ruime vestigingsmogelijkheden wat betreft toegestane milieuruimte en toegestaan bebouwingsoppervlak, gaat ten koste van het beleid inzake bedrijventerreinen en daarmee van de uitgifte van bedrijventerreinen.

Voor bepaalde sectoren (bijv. opslag/stalling, ambachtelijke bedrijvigheid, agrarisch-technische hulpbedrijven en agrarisch verwante bedrijven) kan het buitengebied een geschikte vestigingsplaats bieden als alternatief voor vestiging op een bedrijventerrein. Bij de ontwikkeling van beleid dienen dan wel nadrukkelijk de neveneffecten van bedrijfsvestiging in buitengebied betrokken te worden.

Indien wel medewerking wordt verleend:

- kan dit de uitgifte van bedrijventerreinen remmen, wanneer het bedrijfsfuncties zijn die beter passen op een bedrijventerrein;
- kan er overlast ontstaan van bedrijfsactiviteiten voor omwonenden (verkeer, veiligheid, geluid, e.d.);
- kan dit een ongewenste groei van verkeersbewegingen in buitengebied veroorzaken op plekken (door kernen, buurtschappen) waar dat niet gewenst is;
- kan dit leiden tot (verdergaande) aantasting van open groene ruimte;
- kan dit leiden tot een doorgroei naar een schaal-grootte die niet meer passend is in het buitengebied.

Indien geen medewerking wordt verleend, kan dit leiden tot:

- leegstand/verpaupering van agrarische bedrijven en haar omgeving;
- leegloop/verpaupering van het agrarisch gebied als gevolg van de groeiende leegstand (leefbaarheid);
- financierings- en aflossingsproblemen bij eigenaren van agrarische bedrijven;
- een vorm van kapitaalvernietiging;
- illegale bedrijfsactiviteiten op die locaties;
- starters de kans op het starten van een eigen bedrijf ontnemen;
- belemmeren van innovatieve ideeën, plattelandsvernieuwing.

3.3 Provinciaal beleid

De Provinciale Verordening Ruimte 2014 (VR2014) biedt (ruime) kaders voor de uitbreiding en vestiging van niet-agrarische functies in het buitengebied.

Niet-agrarische functies zijn in beginsel en onder voorwaarden mogelijk op bouwvlakken waar in het vigerende bestemmingsplan reeds meer dan 100 m² bebouwing is toegestaan.

In de praktijk betreft dat vrijwel alle bouwvlakken, dus niet alleen de agrarische bouwvlakken. De VR2014 bevat criteria met betrekking tot sloop van overvloedige bebouwing, maximale milieucategorie, omvang van het nieuwe bestemmingsvlak en verbetering van/bijdrage aan specifieke ecologische of landschappelijke waarden.

Meerdere zelfstandige bedrijven binnen één bestemming, solitaire detailhandel, kantoorvestigingen en grootschalige ontwikkelingen zijn niet toegestaan. Ook dient de ladder duurzame verstedelijking in acht genomen te worden (zie 3.4). Verder geldt de algemene bepaling over ruimtelijke kwaliteitsverbetering waarover in regionaal verband afspraken zijn gemaakt: de vestiging van een nieuwe functie op een voormalig agrarisch bouwblok dient gepaard te gaan met een investering in het landschap.

Naast een goede landschappelijke inpassing, is bij de meeste ontwikkelingen een berekende kwaliteitsbijdrage aan de orde van 20% van de bestemmingswinst. Hieraan kan invulling worden gegeven via onder andere de sloop van opstallen, en de aanleg van natuur- en landschapselementen. Een storting van een bijdrage in een landschapsfonds is ook een mogelijkheid, maar kwaliteitsverbetering op het eigen erf heeft de voorkeur.

3.4 Rijksbeleid: Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Bij stedelijke ontwikkelingen in het buitengebied is de ladder duurzame verstedelijking in beeld. Op basis van de ladder moeten overheden een nieuwe stedelijke ontwikkeling motiveren aan de hand van een aantal stappen. Deze stappen borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van die nieuwe ontwikkelingen wordt gekomen. Bij toepassing van de ladder wordt gekeken naar de regionale behoefte-vraag en de (on)mogelijkheid om (een deel van) deze behoefte in het bestaand stedelijk gebied op te vangen. Functiewijziging op een voormalige agrarische bedrijfslocatie wordt niet altijd aangemerkt als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'.

Bij hergebruik van bouwvlakken moet in ieder geval de afweging worden gemaakt waarom hergebruik gewenst is, waarom het past binnen het beleid van de gemeente en dat er ook een behoefte voor is. Daarbij dient ook de relatie te worden gelegd met bedrijventerreinen of winkelvoorzieningen.

4. Reikwijdte beleidskader

4.1 Op welke situaties is het beleidskader van toepassing?

Het beleidskader is bedoeld voor hergebruik van vrijkomende/voormalige agrarische bedrijfslocaties. Dat zijn de bouwvlakken die in de diverse bestemmingsplannen een agrarische bestemming hebben. Het betreft ook de bouwvlakken met een bestemming Wonen, maar waar nog veel (meer dan 200 m²) voormalige agrarische opstallen aanwezig zijn. De maat van 200 m² is opgenomen in het bestemmingsplan Buitengebied Maasdonk 2012 en wordt in dit beleidskader voor het gehele buitengebied gehanteerd. Het beleidskader is dus niet bedoeld voor bestaande niet-agrarische bedrijfsbestemmingen of voor woonbestemmingen waar geen of beperkte voormalige agrarische opstallen aanwezig zijn. Hiervoor blijven de regelingen uit de diverse bestemmingsplannen van toepassing. Ook heeft het beleidskader geen betrekking op bedrijven- of beroepen-aanhuus. Ook hiervoor blijft de regeling uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan van toepassing.

4.2 Gebiedszonering

De diverse bestemmingsplannen en visies kennen zoneringen van het buitengebied. Deze zoneringen zijn onder andere bepalend voor de mogelijkheden voor

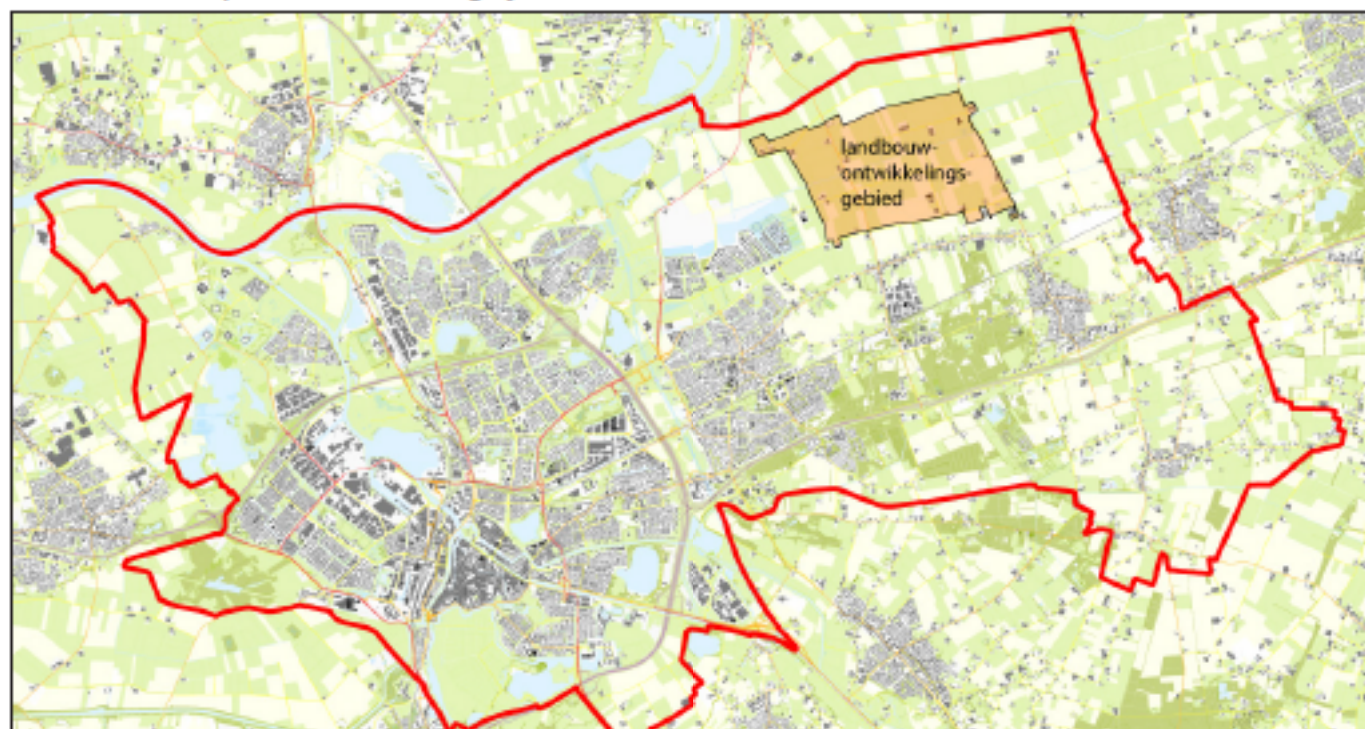
uitbreiding van agrarische bedrijven en andere functies. Het beleid van de voormalige gemeente Maasdonk kende voor het toestaan van nieuwe functies op voormalige agrarische bouwblokken een onderscheid in gemengd agrarisch gebied, landbouwontwikkelingsgebieden en bebouwingsconcentraties. In deze laatste gebieden waren de mogelijkheden voor hergebruik het meest ruim. De plannen van 's-Hertogenbosch en de huidige provinciale regeling kennen dit onderscheid niet (meer). Gelet hierop is ook niet meer nodig dit onderscheid te blijven maken voor het voormalig grondgebied van Maasdonk.

Het provinciale beleid kent inmiddels ook de zonering 'landbouwontwikkelingsgebied' niet meer. Deze aanduiding gold voor gebieden met een duidelijk primaat voor de landbouw. Het is echter wel gewenst voor deze sector voldoende ruimte te blijven bieden.

Omzetting naar niet-agrarische functies is binnen deze gebieden niet zondermeer gewenst.

De insteek is dat dit beleidskader in beginsel niet wordt toegepast binnen de (voormalige) als zodanig in de bestemmingsplannen aangeduide 'landbouwontwikkelingsgebieden'.

Het beleidskader maakt dus enkel een onderscheid naar (voormalige) landbouwontwikkelingsgebieden en het overige agrarische gebied.



Grens landbouwontwikkelingsgebied

4.3 Nevenactiviteiten

In de thans geldende bestemmingsplannen buitengebied zijn mogelijkheden voor niet-agrarische nevenactiviteiten opgenomen. Deze regels zijn erg strikt en gebaseerd op het provinciale beleid zoals dat tot een aantal jaren terug voor nevenactiviteiten gold. Inmiddels bevat het provinciale beleid geen afzonderlijke regels meer voor nevenactiviteiten: hiervoor gelden dezelfde regels als voor hoofdactiviteiten. Dit biedt ruimere mogelijkheden.

Verbreiding van de landbouw doet zich steeds vaker voor. Agrariërs kiezen er vaker voor om naast het agrarische bedrijf nog een andere activiteit uit te oefenen. Zo'n activiteit groeit in sommige gevallen uit tot de hoofdactiviteit. Mede hierom maakt het beleid hierin geen onderscheid meer. De mogelijkheden voor nevenactiviteiten worden op dit moment erg beperkt in omvang (de bestemmingsplannen bevatten strikte oppervlaktelaten). Gelet op de wens om meer maatwerk te kunnen verlenen en gelet op de mogelijkheden vanuit (provinciaal) beleid, is dit beleidskader daarom ook van toepassing op verzoeken tot nevenactiviteiten. Bebouwing voor een nevenactiviteit dient net als de bebouwing van een hoofdactiviteit binnen een bouwvlak te liggen. In gebieden met de aanduiding 'beperkingen veehouderij' (bepaling uit de VR2014) zijn nevenfuncties alleen toegestaan als de bebouwing niet toeneemt.

4.4 Nieuwe woningen in het buitengebied

De gemeente ontvangt zeer regelmatig verzoeken voor medewerking aan de realisatie van nieuwe woningen in het buitengebied. Er zijn planologisch-juridisch in bepaalde situaties mogelijkheden voor het toevoegen van één of meerdere woonbestemmingen in het buitengebied. Er zijn in beginsel mogelijkheden voor:

- Splitsing van cultuurhistorische woongebouwen (boerderijen) ter behoud en herstel van deze boerderijen.
- Vestiging van een of meerdere woonfuncties in andere cultuurhistorisch waardevolle bebouwing, ter behoud en herstel van deze gebouwen.
- Toevoeging van woningen in bebouwingsconcentraties via de aankoop van een ruimte-voor-ruimte titel.
- Woningbouw op basis van een gemeentelijke gebiedsvisie in gebieden met een aanduiding 'integratie stad-land' of 'zoekgebied verstedelijking'.
- Landgoedontwikkeling

Deze ontwikkelingen kennen hun eigen beleidskader en voorwaarden. Ook wat betreft de bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van het buitengebied. Deze ontwikkelingen vallen buiten de reikwijdte van dit beleidskader, omdat er geen sprake is van omzetting maar van het toevoegen van bestemmingen.



Gerestaureerde vlaamse schuur aan de Brugstraat in Vinkel

5. Beleidskader toetsing initiatieven

De beoordeling van initiatieven voor nieuwe functies op voormalige agrarische bedrijfslocaties vindt op verschillende aspecten plaats. Deze kunnen worden onderverdeeld naar:

1. Functieomschrijving
2. Voorwaarden aan aard en omvang van de activiteit
3. Voorwaarden op locatieniveau
4. Voorwaarden vanuit de omgeving
5. Randvoorwaarden
6. Overige aspecten

De voorwaarden die de provincie vanuit het provinciale beleid stelt, zijn hierin ondergebracht.

Hieronder volgt per punt een toelichting met welke aspecten rekening moet worden gehouden. Daarbij wordt zo concreet als mogelijk aangegeven op welke wijze de toetsing van dit aspect plaatsvindt.

1. Functieomschrijving:

Hergebruik van voormalige agrarische bedrijfslocaties is mogelijk voor de volgende functies:

- Een omschakeling naar wonen
- Een omschakeling naar een niet-agrarisch bedrijf, een agrarisch technisch hulpbedrijf of een agrarische verwant bedrijf
- Een omschakeling naar (dag)recreatie.
- Een omschakeling naar een maatschappelijke functie

Een horecafunctie is enkel mogelijk als ondersteunende activiteit. Niet als hoofdactiviteit. De ontwikkeling mag niet leiden tot twee of meer zelfstandige bedrijven. Er kan slechts worden omgeschakeld naar één andere bestemming. Voor omschakeling naar tuincentra gelden op basis van de VR2014 specifieke locatievoorwaarden.

Omschakeling naar solitaire detailhandel of kantoorvestiging is niet toegestaan. Dit is ook zo opgenomen in de VR2014.

2. Voorwaarden aan aard en omvang van de activiteit

- a. Wanneer zich een bedrijf vestigt, dient deze functie te behoren tot milieucategorie 1 of 2 uit de Bedrijvenlijst van de VNG brochure Bedrijven en Milieuzonering. Gelet op jurisprudentie zijn ook bedrijven

mogelijk die op grond van deze lijst behoren tot milieucategorie 3, maar die gelet op de concrete ontwikkeling vergelijkbaar zijn met een categorie 1 of 2 bedrijf. Dit dient gemotiveerd te worden. De gemeente kan daarbij zo nodig om bepaalde onderzoeken vragen (bijvoorbeeld een akoestisch onderzoek). Er mag geen concurrentie met bedrijventerreinen en de uitgifte daarvan optreden. De activiteit dient daarom kleinschalig te zijn. Onder kleinschalig wordt verstaan een eenmansbedrijf of een bedrijf met een zeer beperkt aantal personeelsleden met een ambachtelijke werkwijze, waaronder dient te worden verstaan dat geen seriematige productie plaatsvindt. De omvang van de bebouwing is beperkt, zonder daar hier concrete maatvoering voor op te nemen. Een bedrijfsverzamelgebouw is in beginsel mogelijk voor meerdere (kleinschalige) functies. Het is echter niet mogelijk en gewenst hiervoor aparte bestemmingen op te nemen. Er moet sprake zijn van één (hoofd)bestemming, met de optie van meerdere aanduidingen. Voor agrarische technische hulpbedrijven of agrarisch verwante bedrijven geldt in het gemengd agrarisch gebied (VR2014) niet de beperking wat betreft de milieucategorie. Deze bedrijven vallen in de regel onder milieucategorie 3 of hoger, maar zijn vanwege hun relatie en binding met het buitengebied in beginsel ook mogelijk. In gebieden met de aanduiding Groenblauwe mantel (VR2014) zijn agrarisch technische of agrarische verwante bedrijven beperkt tot milieucategorie 1 en 2. In principe wordt de omschrijving van de bedrijfsactiviteit redelijk specifiek in de bestemmingsomschrijving opgenomen. Dit om te voorkomen dat zich zomaar een ander bedrijf kan vestigen. Dus niet 'niet-agrarisch bedrijf categorie 1-2', maar bijvoorbeeld 'timmerwerkplaats'. Detailhandel, kantoor en horeca zijn slechts toegestaan als nevenactiviteit.

- b. Goede bruto/netto verhouding bebouwd/onbebouwd
Vanaf het ontstaan van beleid voor vrijkomende agrarische opstallen, is het gebruikelijk geweest om beperkte, maximale maatvoeringen op te nemen voor de nieuwe functies. Dit vanwege het zeer stringente beleid voor het buitengebied, waarbij de nadruk tot een aantal jaren terug nog vooral op de agrarische sector lag. Inmiddels is deze visie op het buitengebied aan het wijzigen: naast ruimte voor de agrarische sector, is het buitengebied ook een aan-

trekkelijke omgeving voor andere functies. De maximale maatvoeringen die voorheen in de plannen werden opgenomen, blijken in de praktijk vaak niet te werken. Elke situatie is anders en vraagt in feite om maatwerk. Inmiddels is de brede mening dat elke maatvoering subjectief is en het laten slagen van goede initiatieven in de weg kan staan. Dit beleidskader bevat daarom geen maximale maatvoeringen. Deze dienen aan de hand van een concreet verzoek en in overleg tussen initiatiefnemer en gemeente bepaald en vastgelegd te worden. Centraal hierbij staat de 'per saldo kwaliteitsverbetering'. Hierbij kan een aantal uitgangspunten worden genoemd: Hoe meer bebouwing op een perceel aanwezig blijft of wordt gerealiseerd, hoe groter de investering in het landschap (de kwaliteitsverbetering) dient te zijn. De noodzaak van (behoud van) de bebouwing dient aangetoond te worden. Hergebruik van stallen is mogelijk, maar ook vervangende nieuwbouw. Er zijn situaties denkbaar waar meer bebouwing kan worden opgericht, dan er aanvankelijk aanwezig was. De hoogtematen worden afgestemd op de bedrijfsactiviteiten en de situatie ter plaatse en in relatie tot de omgeving. De bestemmingsplannen bevatten in de regel behoorlijk ruime hoogtematen. Deze worden niet zondermeer toegepast bij een functiewijziging. Ook hiervoor geldt het principe van maatwerk. Vaak is een lagere bouw beter passend in de omgeving. Een landelijke uitstraling is gewenst. Showrooms en bedrijven met een industriële uitstraling passen daar niet bij. De toegestane oppervlakte- en hoogtematen worden vastgelegd in het bestemmingplan/de omgevingsvergunning.

- c. Overtollige opstallen moeten worden gesloopt. Overtollige bebouwing is bebouwing die na de functiewijziging geen concrete gebruiksfunctie meer heeft in relatie tot de nieuwe functie. Duidelijk moet zijn dat er dan daadwerkelijk sloop dient plaats te vinden. Dit kan onderdeel zijn van de verplichte landschappelijke kwaliteitsbijdrage.
- d. Een uitzondering op de sloopbepaling is de cultuurhistorische waardevolle bebouwing. Deze dient behouden te blijven. Dit betreffen in ieder geval de aangewezen Rijks- en gemeentelijke monumenten, alsmede gebouwen met een cultuurhistorische waarde of schuren die deel uitmaken van een beeldbepalend ensemble.

3. Voorwaarden op locatieniveau

- a. Het bouwvlak dient verkleind te worden naar maximaal 5000 m² voor een woonfunctie, niet-agrarische activiteit, opslagactiviteit of recreatieve activiteit. Dit is zo bepaald in de VR2014. Het principe is een bouwvlak op maat, de 5000 m² is een maximum. Binnen deze 5000 m² vallen ook de woning, tuin, inrit en bijgebouwen. Voor het bepalen van de nieuwe omvang wordt gekeken naar het concrete verzoek, de ligging van de locatie en de karakteristiek van de omgeving.
- b. In uitzondering op a. is een bouwvlak van maximaal 1,5 ha toegestaan voor agrarisch verwante of agrarisch technische hulpbedrijven, mits deze niet zijn gelegen in de provinciale aanduiding 'Groenblauwe mantel'. Ook hierbij geldt hetzelfde als onder a.: aan de hand van het concrete verzoek, de locatie en de karakteristiek van de omgeving wordt gezien welke vorm en omvang in de nieuwe situatie wordt vastgelegd.
- c. Insteek is dat de opslag van materialen in beginsel geheel inpandig plaatsvindt. Bedrijfstechnisch is dat niet altijd (geheel) gewenst of mogelijk. Op zich hoeft buitenopslag geen probleem te zijn, mits deze aan het zicht wordt onttrokken. Bijvoorbeeld door een erfbeplanting met gebiedseigen groen (dus geen coniferen haag e.d.). Buitenopslag voor de voorgevel en aan de straatzijde is niet toegestaan. Wanneer sprake is van meerdere bedrijfswagens, werktuigen e.d. is het gewenst dat ook de buitenstalling hiervan goed landschappelijk wordt ingepast. Aan de hand van een erfbeplantingsplan kan de inpassing worden onderbouwd.
- d. Parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden en bij het verzoek dient te worden aangetoond dat hiervoor voldoende ruimte is.
- e. De bestaande voormalige bedrijfswoning is uitgangspunt. Er is geen extra (bedrijfs)woning toegestaan. Wat betreft de bijgebouwen geldt de maatvoering volgens het bestemmingsplan of (indien een grotere oppervlakte aanwezig is) de legaal aanwezige bijgebouwen. Zoals hierboven aangegeven, dient overtollige bebouwing gesloopt te worden. Dat geldt in ieder geval voor bebouwing die in het verleden zonder vergunning is gerealiseerd.

4. Voorwaarden vanuit de omgeving

- a. Geen extra/onevenredige verkeersaantrekkende werking. De verkeersintensiteit mag niet substantieel toenemen ten opzichte van het aanwezige niveau en dient mede in relatie tot de verkeersveiligheid van de omgeving te worden gezien. Tevens dient gezien te worden of de infrastructuur toereikend is in relatie tot de te ontwikkelen activiteit.
- b. De nieuwe functie mag geen milieuhygiënische bezwaren opleveren voor de omgeving. Hier ligt ook een duidelijke relatie met de milieucategorie van de bedrijfsactiviteit. Zo nodig kan daarbij om onderzoeken worden gevraagd.
- c. Aanwezige (agrarische) bedrijven mogen door de nieuwe ontwikkeling geen onevenredige beperking van hun bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden oplopen.
- d. Waardevolle onbebouwde ruimtes en zichtlijnen moeten worden behouden. Het uitgangspunt is transformatie op een bestaand erf, niet daarbuiten. De gemeente heeft in diverse (gebieds)visies (zie onder 3.2.1.2.) ruimtelijke structuren, gebiedskarakteristieken en streefbeelden beschreven. Deze worden gebruikt bij de beoordeling van een verzoek. Ze geven richting aan de invulling van een erf. De gemeente kan richtlijnen voor de bebouwing, terreininrichting en erfbeplanting meegeven. Ook geven de visies input voor de landschappelijke kwaliteitsverbetering.
- e. In de in de bestemmingsplannen als zodanig opgenomen Landbouwon ontwikkelingsgebieden is omschakeling in beginsel niet toegestaan. De gemeente wenst hier de agrariërs de ruimte te geven. Het is belangrijk om locaties die geschikt zijn voor schaalvergroting voor de landbouw te behouden. De agrariër is daarbij tevens beheerder van het landschap. Het open polderlandschap kan hier specifiek benoemd worden. Maar er zijn meer locaties waar de agrarische sector zich nog kan ontwikkelen. Agrarische bedrijven die continuïteit nastreven, moeten daarvoor op passende locaties ook de ruimte krijgen en geen beperkingen ondervinden van niet aan het buitengebied gerelateerde functies. De VR2014 kent geen landbouwon ontwikkelingsgebieden meer. In de bestemmingsplannen zijn deze gebieden nog wel opgenomen. Vooralsnog is uitgangspunt dat agrarische bouwvlakken in deze gebieden niet in aanmerking komen voor functiewijziging. Wanneer goed kan worden onderbouwd dat een locatie niet als agrarische bedrijfslocatie kan worden verkocht

en een nieuwe functie niet belemmerd werkt voor de omgeving, kan dit uitgangspunt heroverwogen worden. Dat geldt ook voor het toestaan van nevenactiviteiten.

- f. De gronden mogen niet liggen ter plaatse van de aanduiding 'ehs-ecologische verbindingzone, 'ehs-natuur'. Dit is een voorwaarde vanuit de VR2014.

5. Randvoorwaarden

- a. Landschapsinvesteringsregeling (LIR). In de VR2014 is bepaald dat elke ruimtelijke ontwikkeling gepaard dient te gaan met een ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Elke omschakeling van een agrarische functie naar een andere functie, is een ruimtelijke ontwikkeling waarop de LIR moet worden toegepast. De LIR is regionaal uitgewerkt in een afsprakenkader. Op basis van dit afsprakenkader is voor de omschakeling van een bestemming naar een andere bestemming vrijwel altijd een berekende kwaliteitsbijdrage vereist. Dit betekent dat minimaal 20% van de bestemmingswinst dient te worden geïnvesteerd in het landschap. Dit dient zo veel mogelijk op het perceel zelf of in de directe omgeving plaats te vinden. De gemeente maakt de berekening. Een taxatie kan daarvan deel uitmaken. De investering kan plaats vinden in bijvoorbeeld de sloop van opstallen, de aanleg van natuur of een financiële bijdrage in een gemeentelijk groenfonds. Ook kan de gemeente voorwaarden stellen aan de vormgeving (architectuur) van een plan. Daarvoor kan een beeldkwaliteitsplan worden gevraagd. Bij toepassing van de provinciale verplaatsing (VIV) beëindigings- (BIV) of ruimte-voor-ruimte regeling is de LIR niet van toepassing.
- b. Een erfinrichtingsplan/erfplantingsplan is een verplicht onderdeel bij een functiewijziging. Het erfplantingsplan is eerder al genoemd bij de terreininrichting (buitenopslag en parkeren). Een erfplantingsplan kan ook onderdeel zijn van de te leveren ruimtelijke kwaliteitsverbetering.
- c. Bij een nieuw ruimtelijke ontwikkeling dient altijd een toets te worden gedaan naar aanwezige waarden (flora&fauna, cultuurhistorie). Negatieve effecten moeten worden voorkomen en/of gecompenseerd.
- d. Watertoets. Er dient een watertoets te worden gedaan. Deze wordt voor advies aan het waterschap voorgelegd.

- e. Er dient aandacht te zijn voor de privaatrechtelijke aspecten (eigendomssituatie). De gemeente gaat uit van één eigenaar. Een privaatrechtelijke afsplitsing van woning en bedrijf is niet gewenst.
- f. De milieuvergunning van het voormalig agrarisch bedrijf dient te zijn ingetrokken.

6. Overige aspecten

De volgende aspecten zijn geen formeel toetsingskader, maar kunnen meespelen in de afweging om een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie in een bepaalde omvang toe te willen staan.

- a. De mate waarin een nieuwe functie bijdraagt aan de leefbaarheid van het platteland.
- b. De mate waarin sprake is van een innovatief concept, vernieuwende landbouw.
- c. De mate waarin sprake is van extra architectonische kwaliteiten



6. Werkwijze, toepassing van de beleidskader

Het is gewenst dat een initiatiefnemer reeds in een vroeg stadium met de gemeente in overleg treedt over zijn plannen. Omdat er een ruimtelijke procedure gevolgd dient te worden, moet rekening worden gehouden met procedures die vaak geruime tijd in beslag nemen. Een agrariër is vaak ook al langere tijd aan het nadenken over de toekomst van zijn bedrijf en het is goed als hij hierover tijdig in overleg treedt met de gemeente. De situatie is lastiger wanneer een perceel reeds te koop staat en een eventuele koper op korte termijn van de gemeente duidelijkheid wil over de mogelijkheden. De lange procedures kunnen een goed initiatief belemmeren. Door tijdig met elkaar aan tafel te zitten, kunnen de wensen van aanvrager en gemeente reeds in een vroeg stadium naast elkaar worden gelegd. Als daar bij de verdere planvorming rekening mee kan worden gehouden, bespoedigt dit de doorloop van een plan. Centraal in het overleg staat de 'per saldo kwaliteitsverbetering', waarbij niet alleen de fysieke bebouwing maar ook alle andere omgevingsaspecten betrokken worden. Wanneer er overeenstemming is over de inhoud van een plan, zijn er verschillende procedures waarmee medewerking mogelijk is.

- De diverse bestemmingsplannen kennen afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden. Wanneer het verzoek voldoet aan het beleidskader en aan één van deze bevoegdheden, dan kan van die betreffende bevoegdheid gebruik worden gemaakt. Deze bevoegdheid ligt bij het college.

- Wanneer een verzoek voldoet aan het beleidskader, maar niet past binnen de mogelijkheden van het betreffende bestemmingsplan, dient een uitgebreide afwijkingsprocedure dan wel een bestemmingsplanprocedure gevolgd te worden. Deze bevoegdheid voor de afwijkingsprocedure ligt bij het college, na instemming van de raad. De bevoegdheid voor een planherziening ligt bij de raad. Vanwege de planologische zekerstelling, bijvoorbeeld als een bouwvlak verdwijnt, kan een bestemmingsplanprocedure de voorkeur hebben boven een omgevingsvergunning met afwijking.
- In bepaalde situaties kan een vergunning met tijdelijke afwijking een goede optie zijn. Deze bevoegdheid ligt bij het college.

In alle situaties wenst de gemeente een overeenkomst met de initiatiefnemer aan te gaan. Hierin worden afspraken vastgelegd over onder meer het verhaal van kosten, de invulling en uitvoering van de landschapsinvesteringsregeling en de vergoeding van planschade.

7. Doorkijk langere termijn

Onderzoeksbureau Alterra heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de leegstand van agrarische opstallen de komende twintig jaar. De onderzoeksgegevens van 's-Hertogenbosch en Maasdonk (dus nog inclusief het grondgebied van Geffen) zijn door dit bureau beschikbaar gesteld.

In 's-Hertogenbosch en Maasdonk waren in 2012 255 agrarische bedrijven geregistreerd. De stellers van het rapport hebben de aanname gedaan dat bedrijven die in 2012 een bedrijfshoofd hadden die ouder is dan 50 jaar en geen potentiële opvolger hebben, gestopt zullen zijn in 2030. Dit betreft 87 van deze 255 bedrijven. Dat zou betekenen dat er tot 2030 op het grondgebied van gemeente 's-Hertogenbosch 93.000 m² aan agrarische bedrijfsbebouwing vrijkomt. Volgens de onderzoekers is ca. 26.000 m² daarvan woonbebouwing en ca. 67.000 m² bedrijfsbebouwing.

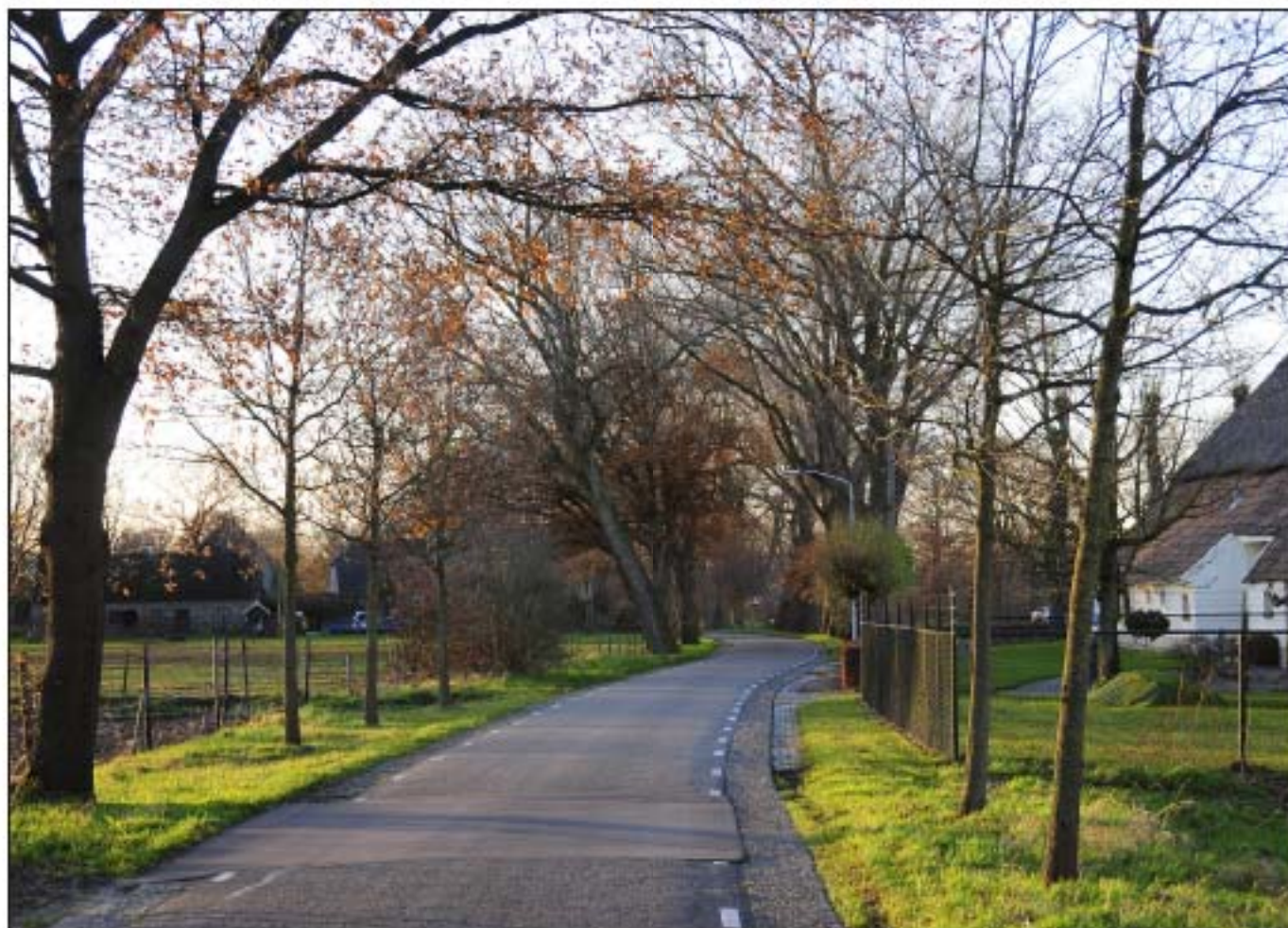
Voor het grondgebied van Nuland en Vinkel was in 2014 reeds van twaalf bedrijven bekend dat ze gaan stoppen

met hun intensieve veehouderij voor 2020.

Dit betekent dat er over een aantal jaren nog aanzienlijk veel meer leegstand is te verwachten. Het huidige beleid, zoals vormgegeven in dit beleidskader, zal daarvoor niet toereikend zijn. Niet alle bebouwing en elke locatie is geschikt voor hergebruik. Ook is de markt naar dergelijke locaties, met de beperkingen als opgenomen in dit beleidskader, wellicht een keer verzadigd. Dit vraagt om onderzoek naar nieuw instrumentarium. Deze onderzoeken vinden momenteel op provinciaal en regionaal niveau plaats.

Onderzoek Alterra april provincie Noord-Brabant d.d. april 2016

De provincie heeft Alterra opdracht gegeven de omvang en urgentie van het vraagstuk voor Brabant inzichtelijk te maken. Dit als onderdeel van het bestuursakkoord 2015-2019. Het rapport dat in april j.l. is verschenen dient ook om partners te inspireren en om ze uit te nodigen tot een bijdrage aan oplossingen.



Volgens het rapport zal in de periode tot 2030 30 tot 40% van de agrarische bedrijven stoppen. De helft van de vrijkomende stallen zal leeg komen te staan en geen nieuwe functie krijgen. Het zou gaan om 8.2 miljoen m2 stallen.

Leeftijd, opvolgsituatie en bedrijfsomvang zijn indicatoren voor bedrijfsbeëindiging. In Brabant is gedwongen stop vooral aan de orde bij varkensbedrijven. De slechte opbrengsten spelen daarbij een rol, alsmede het Ammoniakplan 2020, de asbestsaneringsplicht 2024 en de verplichte investering op basis van de provinciale regelgeving. Het gaat vooral om grote stallen met asbest daken (dus niet meer de pittoreske boerderijtjes). Een andere invulling van de stallen is het meest gewenst, zolang dit niet tot leegstand elders leidt.

De potentie van een nieuwe functie is vooral afhankelijk van ligging, omvang en type van de bebouwing. En daarnaast het beleid van provincie en gemeente. Het provinciale beleid biedt veel ruimte. Gemeentelijk beleid is vaak meer beperkt (maximale maatvoering, verplichte sloop).

Risico's van leegstand:

- Verwaarlozing erven en verloedering van het landschap
- Risico's voor volksgezondheid en veiligheid (met name asbest)
- Ongewenst hergebruik (satellietlocatie voor agrarisch bedrijf)
- Criminele activiteiten
- Afname vitaliteit van de plattelandseconomie (met name in minder dicht bevolkte gebieden)
- Sociaal en financieel leed

De provincie wil in gesprek met andere partijen ten behoeve van een integrale Brabantse Aanpak voor leegstand in alle sectoren (dus ook winkels, kantoren, bedrijfsgebouwen en erfgoed). Naast herbestemmingskansen is sloop van stallen volgens de provincie een belangrijk deel van de oplossing.

Belemmeringen bij erftransformatie:

- Overschatting van kansen en vraag (wachtmodus, overcapaciteit, verzadiging)
- Te laat beginnen met afbouwen (restschuld, fiscale claim)
- Vrijkomende erven raken uit beeld bij adviseurs, initiatiefnemers
- Sloop kost geld en vraagt mentale kracht
- Goed instrumentarium of marktconcepten voor grootschalige sloop ontbreken
- Proces van transformatie kent lange onzekere periode en kost veel geld
- Ruimtelijk beleid biedt te weinig ruimte voor (lokaal) maatwerk en nieuwe ontwikkelingen

De integrale aanpak is gericht op:

1. Bewustwording en ondersteuning (mogelijkheden hergebruik beperkt, sloop fiscaal aantrekkelijk maken, laagdrempelige ondersteuning)
2. Wegnemen van belemmeringen (nieuw instrumentarium, verdienmodellen, eenvoudiger wijziging bestemmingsplan)
3. Ontwikkelingsgericht werken (gebiedsopgaven, positieve houding, experimenteerruimte voor innovaties, verbinden met andere opgaven landelijk gebied)

Het beleidskader gaat uit van het bestaande planologisch-juridische instrumentarium. Wanneer er aanvullend of nieuw instrumentarium komt (bijvoorbeeld via de provinciale Verordening) zal de gemeente bezien in hoeverre het gewenst is hierop het beleidskader aan te passen.

Naast de problematiek rondom de vrijkomende agrarische bedrijfslocaties, spelen er nog meer ontwikkelingen in het buitengebied. Een integrale visie op het buitengebied van 's-Hertogenbosch is daarvoor gewenst. Ook met het oog op de komst van de nieuwe Omgevingswet (2018). Een visie op niet alleen fysieke, maar ook functionele, economische, ecologische, landschappelijke en duurzaamheidsaspecten. Hiervoor zijn reeds de nodige bouwstenen aanwezig.

8. Communicatie

Het beleidskader heeft voor inspraak ter inzage gelegen. Er zijn zeven inspraakreacties ingediend. Hiervoor is een inspraakverslag opgesteld dat als bijlage bij dit beleidskader hoort. In het definitieve beleidskader zijn als gevolg van de inspraakreacties enkele inhoudelijke aanvullingen gedaan; in hoofdstuk 3 wat betreft de wijze van

kwaliteitsbijdrage, in hoofdstuk 4 over de nevenactiviteiten en in hoofdstuk 5 is de optie van bedrijfsverzamelgebouwen toegevoegd. Verder op meerdere plekken een aanvulling/toelichting wat betreft het provinciale beleid en in hoofdstuk 7 een aanvulling over het recente onderzoek van Alterra.