

Memo van de gedeputeerde

drs. H.J.A. van Merrienboer

Gedeputeerde Ruimte en Financiën

Onderwerp

Brief minister BZK aan Tweede Kamer "Agrarische leegstand en ruimtelijk instrumentarium"

Datum

29 januari 2019

Documentnummer

4473462

Aan

Provinciale Staten van
Noord-Brabant

Kopie aan

Van

Telefoon

(073) 681 21 77

Email

hvmerrienboer@brabant.nl

Bijlage(n)

1

Geachte Statenleden,

Via deze memo wil ik u graag informeren over de brief die mevrouw drs. K.H. Ollongren, minister van BZK, recent naar de Tweede Kamer heeft gestuurd betreffende "Agrarische leegstand en ruimtelijk instrumentarium". De brief bevat de uitkomsten van een enquête onder gemeenten en provincies. Aanleiding voor de enquête was een Tweede Kamerdebat d.d. 13 februari 2018 en de daarbij aangenomen motie van de leden Ronnes en Geurts, waarin de regering werd verzocht om samen met het IPO en de VNG te onderzoeken of het (ruimtelijke ordenings) instrumentarium voor provincies en gemeenten toereikend is om agrarische leegstand (Vrijkomende Agrarische Bebouwing, VAB's) aan te pakken. De enquête laat zien dat het RO-instrumentarium in zijn algemeenheid toereikend is, maar dat er bij gemeenten en provincies wel wensen zijn.

De minister heeft Wageningen Ecological Research gevraagd om de belangrijkste bevindingen uit de enquête nader te analyseren en te duiden in de bredere context van ontwikkelingen en transitie in het landelijk gebied.

Vooruitlopend op de uitkomsten van die analyse geeft de minister aan op rijksniveau haar verbindende rol te willen versterken en te zullen inventariseren in hoeverre VAB's al worden meegenomen in diverse lopende Rijkstrajecten, dan wel of de aanpak van VAB's daarin kan worden meegenomen. Tevens zal de Rijksoverheid op verzoek van decentrale overheden of regio's werkbijeenkomsten faciliteren waarin kennis en best practices worden uitgewisseld en verbinding met lopende trajecten wordt gelegd. Daarbij wil zij tevens onderzoeken hoe gezamenlijk met IPO, VNG, LTO, agrarisch adviseurs en financiers een vervolg aan de uitkomsten van de enquête kan worden gegeven.

Ik hoop u voor dit moment met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd en zal u van het vervolg uiteraard op de hoogte houden.

Met vriendelijke groet,

drs. H.J.A. van Merrienboer



> Retouradres Postbus 20901 2500 XP Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20901
2500 XP Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2018-0000926776

Datum 16 januari 2019

Betreft Agrarische leegstand en ruimtelijk instrumentarium

Op 13 februari jl. heeft uw Kamer de motie van de leden Ronnes en Geurts (Kamerstuk 29 383, nr. 289) aangenomen (handelingen II 2017/18, nr. 51, item 7). U verzoekt de regering daarin om samen met het IPO en de VNG te onderzoeken of het (ruimtelijke ordenings) instrumentarium voor provincies en gemeenten toereikend is om agrarische leegstand (Vrijkomende Agrarische Bebouwing, VAB's) aan te pakken.

Bij brief van 14 juni 2018 (Kamerstuk 29 383, nr. 300) heb ik u laten weten dat een reactie binnen de gevraagde termijn niet mogelijk was, omdat in overleg met IPO en VNG was besloten tot een gezamenlijke digitale enquête aan alle gemeenten en provincies. Deze enquête heeft veel informatie opgeleverd en verdiept het bestaande beeld: het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium is toereikend¹ voor de aanpak van VAB's, maar er zijn ook wensen. De enquête heeft veel inhoudelijke input opgeleverd. Dit plaatst VAB's in een bredere context en geeft reliëf. Ik dank allen die de moeite hebben genomen om zo uitgebreid te beantwoorden. Ik leid daaruit af dat het onderwerp leeft bij de respondenten.

In deze brief, die is afgestemd met IPO en VNG, geef ik een samenvatting van de uitkomsten van de enquête en schets ik hoe ik daarmee aan de slag wil.

In de bijlage vindt u achtergrondinformatie over agrarische leegstand, de opzet en meer specifieke uitkomsten van de enquête.

Gebleken is dat de gekozen aanpak het lastig maakt om de uitkomsten (cijfermatig) te aggregeren, mede doordat toegevoegde opmerkingen de eenduidige scores op de keuzevragen vaak nuanceren. Daarmee biedt de enquête een uitstekende basis voor verdere uitwerking, maar wordt nu volstaan met een eigen samenvatting en beknopte analyse.

In aanvulling hierop maar ook ter ondersteuning van zowel de verdere aanpak als van provincies en gemeenten zal Wageningen Ecological Research op mijn verzoek de belangrijkste bevindingen uit de enquête analyseren en duiden in de bredere context van ontwikkelingen en transitie in het landelijk gebied, zoals die in de agrarische sector en bijvoorbeeld in de klimaat- en energieopgaven te verwachten zijn.

¹ Zie ook brief van 23 juni 2016, 33 962 nummer 187

Belangrijkste uitkomsten van de enquête

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en hebben daarmee het voortouw bij de aanpak van VAB-locaties.

Voor 70% van de gemeentelijke respondenten en 60% van de provinciale respondenten is het ruimtelijk instrumentarium, al dan niet in combinatie met ander instrumentarium, toereikend voor de aanpak van en het omgaan met agrarische leegstand.

Gemeenten noemen als belangrijkste verbeterpunten:

- de doorlooptijd van ruimtelijke procedures;
- uitbreiding van de mogelijkheden voor het toepassen van de reguliere voorbereidingsprocedure voor het afgeven van een vergunning om van het bestemmingsplan af te wijken op grond van de zogeheten kruimelregeling uit het Besluit Omgevingsrecht (Bor)²;
- hindernissen om gebiedsgericht (regionaal) integraal maatwerk te realiseren.

Provincies geven aan dat er behoefte is aan een breder toepasbare vereveningssysteem, die vaak gebaseerd is op de Wet ruimtelijke ordening. In de contacten naar aanleiding van de enquête is gepreciseerd dat daarmee onder meer een betere verdeling van lusten (hergebruik, ruimtewinst) en lasten (sloop) bereikt kan worden. Ook constateren provincies dat gemeenten bestemmingen en vergunningen niet altijd adequaat aanpassen aan het actuele gebruik.

Blijkens de enquête bieden VAB-locaties ook kansen. Meer aandacht en ondersteuning vanuit het Rijk worden gezien als een belangrijk middel voor versnelling of een succesvolle aanpak. Ook signaleren respondenten kansen voor slimme combinaties, zoals met de sanering van asbest(daken), de verduurzaming en innovatie in de agrarische sector, opgaven rondom circulaire economie (kringlooptlandbouw³), energietransitie en de klimaatopgave. De dynamiek in de veehouderijsector, zoals de beoogde warme sanering van de varkenshouderij⁴, biedt mogelijkheden om aandacht voor sloop en transformatie daarin mee te nemen.

Bij de aanpak van VAB's spelen grote regionale verschillen. Deze vragen om een integrale, gebiedsgerichte aanpak waarbij regionale of intergemeentelijke samenwerking meerwaarde kan hebben. Uit de enquête blijkt dat dit niet altijd van de grond komt.

² Artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 2 van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en Besluit omgevingsrecht (Bor), bijlage II, artikel 4 noemen specifieke gevallen waarvoor de vergunning om van het bestemmingsplan af te wijken kan worden voorbereid met de reguliere procedure. Deze heeft een beslistermijn van 8 weken en kent, anders dan de uitgebreide voorbereidingsprocedure (beslistermijn 6 maanden) geen reactieve aanwijzingsbevoegdheid voor de provincies. Buiten de bebouwde kom betreft het in het algemeen kleinschaliger ingrepen en afwijkingen voor maximaal tien jaar.

³ Visie LNV 'Waardevol en Verbonden', 8 september 2018, bijlage bij TK kst-35000-XIV-5

⁴ 7 juli 2018, TK 28 973, nummer 200 en 8 januari 2019, TK 28 973, nummer 206.

Beleidsreactie en vervolg

Ik ga eerst in op enkele specifieke punten en geef daarna aan hoe ik met VAB's aan de slag wil gaan.

De doorlooptijden van ruimtelijke procedures zijn een belangrijk punt voor de gemeenten. Deze dienen echter ook de rechtszekerheid. In de Omgevingswet wordt zo veel mogelijk de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gevolgd. Voor aanzienlijk meer gevallen dan nu hoeft dan voor het afwijken van een omgevingsplan niet langer de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb te worden toegepast. Wel blijft voor de vaststelling van een omgevingsplan de uitgebreide procedure gelden. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen kennisuitwisseling en inventarisatie van de mogelijkheden die de regelgeving biedt, wellicht voor enige tijdswinst zorgen.

De roep van gemeenten om uitbreiding van de mogelijkheden om met de zogeheten kruimelregeling te kunnen afwijken van bestemmingsplannen vereist een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen en de volledige juridische setting, zowel onder de huidige Wet ruimtelijke ordening als onder de Omgevingswet. Ik zal in overleg met provincies en gemeenten de specifieke wensen en eventuele mogelijkheden nader verkennen.

Uitgangspunt bij de verdere aanpak is samenwerking vanuit de specifieke rol en verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen. VAB's blijven primair de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Echter, voor overheden neemt de noodzaak tot sloop vaak toe, bijvoorbeeld vanwege toekomstig ruimtegebruik, behoud ruimtelijke kwaliteit, voorkomen van verstening, verpaupering, ondermijning en criminaliteit, maar de eigenaar ziet dit meestal anders. De omvang en complexiteit van de problematiek en de grote dynamiek in de agrarische sector maken dat samenwerking tussen het Rijk, de decentrale overheden en andere partijen nodig is om de aanpak van VAB's verder te brengen. Een collectieve, integrale benadering en een ruimtelijke matching met nieuwe opgaven en zorgvuldige afweging van (nieuwe) functies vormen daarbij de basis.

Rondom agrarische leegstand komen immers veel vraagstukken, keuzes en belangen bij elkaar, waaronder:

- Bevolkingsdaling (krimp) met onder meer veranderde economische – en verdienmodellen en ruimtelijke keuzes;
- Leefbaarheid kleine kernen;
- Opgaven energie en klimaat;
- Criminaliteit, ondermijning;
- Dynamiek in de agrarische sector (sanering asbestdaken, beoogde warme sanering varkenshouderij, kringlooplandbouw, aflopen stoppersregeling ammoniak en veehouderij per 1-1-2020);
- Achter alle VAB's zit een ondernemer en daarmee een persoonlijke financiële setting die kan variëren van gezond tot schrijnend.

Met behoud van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden wil ik mij vanuit een agenderende, verbindende aanpak en gebiedsgericht maatwerk richten op twee punten:

Ten eerste: de Rijksoverheid als verbindende schakel voor een goede ruimtelijke ordening die het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden impliceert.

Vanuit een agenderende, verbindende en regisserende rol wordt de komende tijd geïnventariseerd in hoeverre VAB's al worden meegenomen in diverse lopende Rijkstrajecten, dan wel of de aanpak van VAB's daarin kan worden meegenomen. Op verzoek van decentrale overheden of regio's zal ik werkbijeenkomsten faciliteren waarin kennis en best practices kunnen worden uitgewisseld en concrete verbinding met lopende trajecten wordt gelegd, maar waarin ik ook gezamenlijk met andere stakeholders (IPO, VNG, LTO, agrarisch adviseurs, financiers) een vervolg voor de uitkomsten van de enquête wil onderzoeken. Dit kan tevens input bieden voor het verbinden van praktijkervaringen met beleidstrajecten binnen het Rijk. Ook worden gesprekken gevoerd met individuele provincies en gemeenten die daartoe de wens of bereidheid hebben geuit.

Ten tweede: gebiedsgericht integraal maatwerk en (boven)regionale of intergemeentelijke samenwerking versterken en ondersteunen. Elke gemeente, regio en provincie is anders. Het lokale bestuur en – politiek bepalen de setting voor regionale samenwerking: stimulerend of juist meer belemmerend.

Eenzijds zijn er gebieden met ruimtelijke druk in combinatie met de nabijheid van verstedelijkt gebied of grotere kernen en anderzijds zijn er krimp- en anticipeerregio's waar door verschillende oorzaken de (economische) dynamiek over de hele linie afneemt. Bij deze laatste is er vaak ook een grote opgave voor sloop of transformatie. Daarnaast kunnen gebieden verschillen in de mogelijkheden voor nieuwe opgaven zoals het opwekken van duurzame energie. Dit kan nieuwe mogelijkheden voor bestemmingen en economische functies impliceren en een ander of breder perspectief bieden op de mogelijkheden van een gebied of locatie.

Decentrale initiatieven en oplossingen uit de enquête kunnen in een gezamenlijk werk- en leertraject een voorbeeldfunctie vervullen of bijdragen aan een beter beeld van de vragen en dilemma's die naar boven kunnen komen bij een 'ja, mits-benadering'.

Ik wil hierbij ook de mogelijkheden van datagebruik (verder) inventariseren⁵ en de eventuele kansen rond herverkaveling en kavelruil verkennen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

⁵ Onder meer voortbouwend op de kennis en ervaring die al is opgedaan met de Landelijke Informatievoorziening Vastgoed (Leegstandsmonitor)

Bijlage

Agrarische leegstand

In 2016 schatte Alterra⁶ in dat in dat jaar circa 11 miljoen m² aan agrarische gebouwen leeg stond. Er werd verwacht dat in de periode tot 2030 met 24.000 agrarische bedrijven (bijna 40% van het aantal bedrijven in 2016) zullen stoppen. Uitgaande van een gemiddelde oppervlakte van 1650 m² aan agrarische bebouwing per locatie komt dit neer op bijna 40 miljoen m² aan vrijkomende bebouwing, waarvan naar verwachting 16 miljoen m² permanent leeg zal komen te staan. Ook komen steeds grotere gebouwen leeg te staan wat een nieuwe economische bestemming moeilijk maakt.

Aanpak en opzet van de enquête

De enquête is bijgevoegd en bestond uit open vragen, keuzevragen en de mogelijkheid om een toelichting te geven. De VNG heeft deze met de toezegging dat de gegevens anoniem worden verwerkt uitgezet bij alle provincies en gemeenten (minus de G4).

Van de provincies zijn 12 reacties ontvangen. In totaal 143 gemeenten hebben gereageerd, waarvan 139 inhoudelijk. De enquête bestond uit een aantal identieke vragen voor de verschillende ruimtelijke instrumenten die ingezet kunnen worden:

- Het gebruik van het instrumentarium. Per ruimtelijk instrument is gevraagd of het wordt gebruikt, waarvoor dit het meeste wordt gebruikt (sloop, transformatie/herbestemming, agrarisch hergebruik), de ervaringen met en de waardering van het instrument;
- De bruikbaarheid van en wensen voor aanvullingen van het ruimtelijk instrumentarium.

Ook is gevraagd naar het gebruik van niet-ruimtelijk instrumentarium, naar waar in de komende periode de nadruk op gelegd zou moeten worden, naar welke kansen men ziet voor VAB-locaties en tenslotte naar de mate en de meerwaarde van regionale of gebiedsgerichte samenwerking.

Specifieke uitkomsten van de enquête

Inleiding

70% van de gemeentelijke respondenten en 60% van de provinciale respondenten geven aan dat het ruimtelijk instrumentarium, al dan niet in combinatie met overig instrumentarium, toereikend is voor de aanpak van en het omgaan met agrarische leegstand.

Ruim driekwart van de gemeentelijke respondenten en alle provinciale respondenten geven aan dat hun organisatie beleid heeft voor de aanpak van agrarische leegstand. Daarbij valt op dat provincies en gemeenten vaak nog geen duidelijk beeld hebben van de mate van agrarische leegstand in hun grondgebied.

⁶ 'Landelijk gebied en Leegstand' Wageningen University & Research, 2016

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en hebben daarmee het voortouw bij de aanpak van VAB-locaties. Binnen de algemene kaders van de provincie gebruiken zij de diverse onderdelen van het ruimtelijk instrumentarium het meest. Zoals verwacht worden de structuurvisie, het bestemmingsplan en de vergunning tot afwijken daarvan, financieringsinstrumenten zoals 'Rood voor Rood'⁷ en 'regeling bijdrage ruimtelijke ontwikkeling'⁸ het meest gebruikt. De provincies maken vooral gebruik van de structuurvisie en bijbehorende instrumenten, zoals de verordening ruimte.

Het ruimtelijk instrumentarium is toereikend, maar er zijn ook wensen.

Een wens van gemeenten is het verkorten van de lange doorlooptijden van ruimtelijke procedures. In het verlengde hiervan vragen gemeenten om meer mogelijkheden voor het toepassen van de verkorte procedure voor het afgeven van een vergunning voor om af te wijken van het bestemmingsplan op grond van de zogeheten kruimellijst uit het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Naast de financiële gevolgen van bestemmingswijzigingen zoals planschade worden belemmeringen vanuit provinciaal beleid of regelgeving genoemd. Gemeenten ervaren de opstelling van de provincie dan als een belemmering om tot een integrale maatwerkoplossing te komen. Ook sectorale (of sectoraal toegepaste) regels kunnen daarvoor een belemmering vormen. Dit resulteert in een wens om meer gemeentelijke beleidsvrijheid of experimenteerruimte, al dan niet ten opzichte van de provinciale verordening.

Los van de ruimtelijke ordening zijn ook op andere terreinen signalen meegegeven die in het vervolgetraject kunnen worden meegenomen.

VAB-locaties bieden ook kansen

Los van regelgeving en procedures wordt een aanpak in regionale context herhaaldelijk genoemd als een (ruimtelijke) benadering die kansen biedt voor VAB-locaties. Afhankelijk van het thema, doel of ambitie kan deze regionale context zich op verschillende – en soms zelfs meerdere – schaalniveaus bevinden. Ook slimme combinaties met lopend of beoogd Rijksbeleid kunnen een aanknopingspunt bieden voor de aanpak van VAB's. Daarnaast zien gemeenten mogelijkheden in de transformatie naar een breed scala aan aanverwante of (neven)functies.

De mogelijkheid tot omvorming van de agrarische activiteit wordt vaak samen genoemd met de noodzaak tot sloop en daarmee een zoektocht naar verdienmodellen of financieringsconstructies, waaronder voorfinanciering door de gemeente. Ook daar wordt de regionale context genoemd als het juiste schaalniveau.

⁷ Stimuleren en mede financieren van sloop doordat de agrariër op eigen terrein of elders één of meer woningen mag bouwen.

⁸ Artikel 6.24, lid 1 onder a Wet ruimtelijke ordening. Initiatiefnemer levert (financiële) bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Provincies zien naast kansen voor een bijdrage aan maatschappelijke opgaven als klimaat en energie ook mogelijkheden voor innovatie, experimenten, kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied, alternatieve bestemmingen en wonen bij kernen.

Een regionale aanpak heeft meerwaarde maar kan soms beter

Bij de problematiek van VAB's is sprake van grote regionale verschillen. Deze vragen om een gebiedsgerichte aanpak waarbij regionale of intergemeentelijke samenwerking meerwaarde kan hebben. Uit de enquête blijkt dat regionale samenwerking nog niet overal van de grond komt. (31 van de 114 gemeentelijke respondenten waarderen de meerwaarde van regionale samenwerking met een 3 uit 5, ofwel neutraal. Ongeveer evenveel (respectievelijk 39 en 40) waarderen dit met een 1 of 2 (niet/ nauwelijks, enigszins) of een 4 of 5 (groot, heel groot).

Als voordelen worden onder meer genoemd de mogelijkheid om kennis en ervaringen uit te wisselen, eenheid en eenduidigheid van beleid en voorschriften in een groter gebied en (regelmatige) regionale afstemming.

Het lokale bestuur maakt hiervoor de inhoudelijke keuzes en de wijze waarop beschikbare instrumenten worden ingezet.

Ook is de lokale politiek van invloed op de samenwerking of de uitwerking van eerdere keuzes. Blijkens de gegeven antwoorden varieert ook de rol van de provincies: van stimulerend tot minder (pro)actief of weinig flexibel. Bovendien is op provinciaal niveau meer samenwerking en een naar buiten gerichte blik nodig wanneer regio's provinciegrenzen overschrijden.