



**Utrecht-West**

Vrijkomende Agrarische Bebouwing – advies

Gebiedscommissie Utrecht-West  
Utrecht, november 2020

## Inhoudsopgave

<b><i>Advies samengevat</i></b> .....	<b>3</b>
<b><i>1. Inleiding</i></b> .....	<b>4</b>
1.1. De opdracht .....	4
1.2. Over Gebiedscommissie Utrecht-West .....	4
1.3. Achtergrond en context .....	4
1.4. Duiding en aanpak .....	5
<b><i>2. Algemene aandachtspunten vrijkomende agrarische bebouwing</i></b> .....	<b>6</b>
<b><i>3. Aandachtspunten ten aanzien van instrumentarium</i></b> .....	<b>8</b>
<b><i>4. Betrokkenheid van gemeenten bij VAB-problematiek</i></b> .....	<b>9</b>
<b><i>5. Urgentie VAB-problematiek in Utrecht-West</i></b> .....	<b>9</b>
<b><i>Bijlage</i></b> .....	<b>10</b>

### *Advies samengevat*

De Gebiedscommissie heeft op basis van een deskstudie van bestaand beleid en instrumentarium en verkennende gesprekken gezocht naar de meest passende insteek bij dit onderwerp. Er is veel beleid en instrumentarium op papier. De toegevoegde waarde van de Gebiedscommissie is het denken en redeneren vanuit de praktijk. Concreet kan de meerwaarde van de Gebiedscommissie liggen in 1) het verhelderen van de bestuurlijke en ambtelijke beleving van de huidige situatie en 2) op de aanbevelingen voor verbetering. Er lijkt een kloof te bestaan tussen het geformuleerde en uitgelegde beleid en de feitelijke beleving daarvan in de praktijk van alle dag in Utrecht-West. Daarover zouden vervolggesprekken gevoerd moeten worden. Indien partijen, na uitwisseling, dichter bij elkaar komen is een verdieping van kennis aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden zeer gewenst. Om de veronderstelde kloof te dichten doet de Gebiedscommissie voorstellen om tot een gedeeld inzicht tussen gemeenten en provincie te komen (zie onder 3 en 4).

De Gebiedscommissie adviseert daarbij om de vrijkomende agrarische bebouwing te bezien in het brede toekomstperspectief van het landelijk gebied. De Gebiedscommissie adviseert om te redeneren vanuit kansen en niet vanuit de bedreigingen.

Zij adviseert aan te sluiten bij de geconstateerde grote behoefte aan bebouwing in het landelijk gebied, bijvoorbeeld aan zorgcentra voor ouderen en gehandicapten. Het vrijkomen van verouderde agrarische bebouwing kan in belangrijke mate een rol vervullen bij deze noodzakelijke woonbebouwing indien de plannen zijn gebaseerd op ruimtelijke plannen van voldoende hoog niveau. Goede plannen die aansluiten bij gebiedsdoelen kunnen zo bijdragen aan duurzame functieverandering. Ruim voldoende kennis bij gemeenten bij de beoordeling van dergelijke plannen is randvoorwaardelijk. De Gebiedscommissie is aanvullend van mening dat er voldoende ruimte moet zijn in de regelgeving om maatwerk te kunnen leveren. De regelgeving zoals die nu bij gemeenten bekend is wordt te weinig flexibel geacht.

De Gebiedscommissie acht het belangrijk dat de afspraken met de ondernemers die de huidige functie wil veranderen bindend en duidelijk zijn. Aanvullend is de handhaving van gemaakte afspraken essentieel. De Gebiedscommissie beveelt ook een loketfunctie aan voor agrarische ondernemers. De zgn. "ruimte voor ruimte" regelingen kunnen bijdragen aan oplossingen mits de locaties daarvoor ruimtelijk goed zijn afgewogen en de gemeenten daarbij samenwerken.

De urgentie van het goed omgaan met deze vraagstukken is hoog, mede vanwege de toegenomen dreiging van ondermijning. Snelheid van handelen door overheden is belangrijk; de eigenaar is dan namelijk in staat om tijdig de juiste maatschappelijke beslissingen te nemen.

De Gebiedscommissie adviseert de provincie om in gesprek te gaan met gemeenten. De gemeenten willen het onderwerp verder uitdiepen aan de hand van expertsessie op basis van praktische casuïstiek.

De Gebiedscommissie hoopt een bijdrage te leveren aan een gedeeld begrip tussen provincie en gemeenten.

## *1. Inleiding*

### 1.1. De opdracht

De provincie heeft de Gebiedscommissie gevraagd om advies te geven ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing in het westelijk deel van de provincie. Deze adviesaanvraag bestaat uit vijf sub-vragen:

1. Welke algemene aandachtspunten wilt u aan ons mee geven voor de VAB-problematiek?
2. Welke aandachtspunten wilt u ons mee geven voor de instrumenten die wij aan het ontwikkelen zijn en voor de processtappen die we zetten?
3. Zijn er instrumenten die naar uw inzicht beter kunnen worden toegepast, en zo ja, met welk effect voor welke doelgroep?
4. Net als in Utrecht Oost zouden wij graag in Utrecht West, verdiepende gesprekken houden met enkele gemeenten. Wij denken hierbij aan de gemeenten: De Ronde Venen, Lopik en Stichtse Vecht. Vindt u dit een goed voorstel en zo ja, denkt u daarbij ook aan genoemde gemeenten om een start mee te maken?
5. Hoe urgent is naar uw mening het probleem in het westelijke deel van de provincie en zijn er specifieke kanten aan de problematiek in Utrecht-West rondom VAB bekend waar de provincie rekening mee dient te houden?

In dit advies gaat de Gebiedscommissie in op deze vragen.

### 1.2. Over Gebiedscommissie Utrecht-West

De gebiedscommissie adviseert de provincie Utrecht over vraagstukken die invloed hebben op het wonen en werken in de Utrechtse veenweiden en die ontstaan door de verandering van het klimaat, of vanwege maatschappelijke ontwikkelingen. De gebiedscommissie bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en landbouw -, terrein beherende - en maatschappelijke organisaties. Samen vormen zij een schakel tussen burgers, boeren en bestuurders. De commissie werkt aan een duurzaam en levendig platteland. Het belang van het gebied staat daarbij centraal. De commissie zoekt naar oplossingen, naar hoe dingen tot stand kunnen komen. Het zijn lokale bestuurders die in en met het gebied aan de slag zijn, en werken aan gebiedsvertrouwen en toekomstperspectief. De commissie kiest voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak, die bijdraagt aan een levendig en toekomstbestendig platteland.

### 1.3. Achtergrond en context

Over vrijkomende agrarische bebouwing is al veel gesproken en geschreven. Uit een

Deskstudie komt naar voren dat het beleid hoofdzakelijk gaat over de uitvoering op het gebied van functieverandering. En ook in de praktijk gaat het veel over de functieverandering bij vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen.

Er is een uitgebreide provinciale ruimtelijke verordening (PRV) met bijbehorende handreiking. Ook is de gebiedsvisie functieveranderingswoningen van de gemeente Barneveld bestudeerd, het functieveranderingsbeleid van de regio Food Valley en de visie van de gemeente Lopik (Lopikermeerwaard).

In de regio Foodvalley is de constatering dat er beleid is, ervaring en ook geslaagde projecten. De eigenaren van de gebouwen weten de uitvoerders van beleid gemakkelijk te vinden, blijkt uit een rondgang langs de partijen. Food Valley heeft als voordeel dat er veel vraag is naar woningen en bedrijventerreinen. Er is ook planologische ruimte om aan die vraag te voldoen. Zo kunnen vierkante meters te slopen bebouwing makkelijk, volgens een goed verdienmodel, worden ingezet voor nieuwbouw van woningen en van kleinere bedrijven die in het buitengebied passen. De te slopen m<sup>2</sup>'s zijn tussen gemeenten uitwisselbaar en er mag geclusterd worden. Dat lijkt in de praktijk goed te verlopen. Gemeenten werken naar eigen zeggen goed en intensief samen. De inzet is erop gericht om nieuwe economische bedrijvigheid te realiseren. Sloop is daarbij een middel, niet een doel. Dat geeft een brede invalshoek op het vraagstuk. Het beeld van deze regio kan een mooi voorbeeld zijn voor Utrecht-West.

De ruimtelijke en planologische situatie in de Food Valley is echter niet zonder meer te vergelijken met die in Utrecht-West. De Gebiedscommissie is om die reden positief over deze adviesaanvraag van de provincie. Zo is de economische situatie in Utrecht-West aanzienlijk anders, met andersoortige bebouwing als gevolg. In Utrecht-West zijn relatief veel ligboxenstallen die goed voor andere doelen om te bouwen zijn en daardoor een hogere marktwaarde hebben. Ondernijning speelt bovendien in Utrecht-West minder een rol door de grote vraag naar ruimte en opslag. Differentiëren van beleid en uitvoeringsmaatregelen naar specifieke lokale problemen in Utrecht-West is van belang om de VAB-problematiek het hoofd te bieden. Het ontworpen beleid en de getroffen uitvoeringsmaatregelen van de Food Valley zijn niet zonder meer over te zetten naar Utrecht-West. Wel kan er waardevolle lering uit worden getrokken.

#### 1.4. Duiding en aanpak

Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) is voor diverse leden van de gebiedscommissie een relevant en actueel onderwerp. De aanpak van vrijkomende agrarische bebouwing moet worden gezien in het brede toekomstperspectief op het landelijke gebied, waardoor het een integraal karakter krijgt, aansluitend bij de opdracht van de gebiedscommissie.

Het algemeen gedeelde beeld is dat aan het beleid op dit moment niet veel kan worden toegevoegd. Alles wat er nodig is, is beschikbaar. In de praktijk kan echter wel een verschil worden gemaakt. Daar ziet de Gebiedscommissie dan ook haar toegevoegde waarde.

Gezien het karakter van de adviesaanvraag is gestart met een deskstudie<sup>1</sup>.

Het onderzoek is in eerste instantie gericht op bestaand beleid en instrumentarium.

Er zijn ter voorbereiding ook gesprekken gevoerd in de Food Valley om de praktijkervaringen op te halen. Zo is er gesproken met gemeente Barneveld en met Regio Foodvalley (zie boven onder 1.3). Ook is gesproken met enkele gemeenten in Utrecht-West.

Vanuit de Gebiedscommissie is een bestuurlijke adviesgroep in het leven geroepen ter beantwoording van de vragen van de provincie. Alle leden van de bestuurlijke adviesgroep hebben direct te maken met VAB-problematiek. Vanuit de praktijk in Utrecht-West kan de Gebiedscommissie dan ook aangeven welke aandachtspunten er zijn en hoe groot de bestuurlijk gevoelde urgentie is.

De deskstudie en de gevoerde gesprekken vormden de basis van de gesprekken binnen de bestuurlijke adviesgroep. Vanuit de gesprekken is de gedachte ontstaan dat inhoudelijke verdieping op dit moment een beperkte toegevoegde waarde heeft. De meerwaarde van de Gebiedscommissie kan liggen in 1) het verhelderen van de bestuurlijke en ambtelijke beleving van de huidige situatie en 2) op de aanbevelingen voor verbetering.

Er lijkt een kloof te bestaan tussen het geformuleerde en uitgelegde beleid en de feitelijke beleving daarvan in de praktijk van alle dag in Utrecht-West. Dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht. Daarover zouden de vervolggesprekken tussen Utrecht-West en de provincie in eerste instantie moeten gaan. Indien partijen, na uitwisseling, dichter bij elkaar komen is vervolgens een verdieping aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden zeer gewenst. Aan de hand daarvan kan ook duidelijk worden wat de gemeenten zelf en in onderlinge samenwerking kunnen oppakken en op welke onderdelen er iets van de provincie wordt gevraagd. De geconstateerde kloof is de reden dat de Gebiedscommissie de vraag over het instrumentarium op dit moment niet nader uitdiept. De advisering richt zich vooral op de bestuurlijke en ambtelijke beleving en op de mogelijkheden om de veronderstelde kloof met de provincie te dichten.

Tevens bevat dit advies handvatten om via een bepaalde route die kloof verder te dichten.

## *2. Algemene aandachtspunten vrijkomende agrarische bebouwing*

De provincie heeft gevraagd welke algemene aandachtspunten de Gebiedscommissie wil meegeven (vraag 1). Deze zijn onderstaand gegeven.

<sup>1</sup> In de bijlage is de literatuurlijst gegeven.

- Denken in kansen, denken in lange termijn*

Vrijkomende agrarische bebouwing biedt kansen. De Gebiedscommissie vindt het een aandachtspunt om de kansen als vertrekpunt te nemen, niet zozeer de mogelijke negatieve gevolgen zoals ondermijning. Een integraal en lange termijn gebiedsperspectief helpt om aanpak van vrijkomende agrarische bebouwing als middel in te zetten om tot transitie van het landelijke gebied te komen. Functieverandering kan immers bijdragen aan de zoektocht naar gebiedswaarde op lange termijn, bijvoorbeeld met crossovers van landbouw, zorg, recreatie en horeca. Uiteraard moeten de negatieve gevolgen zoals ondermijning niet ontkend worden. Maar door breder te kijken, biedt de aanpak van de problemen juist een kans voor het gebied.
- Kwaliteit is een randvoorwaarde*

Voldoende ruimtelijke kwaliteit is een randvoorwaarde voor functieverandering. Dit vraagt om plannen van hoog niveau. Denk aan ruimtelijke plannen en landschapsplannen. Ook het ondernemerschap moet voldoende kwaliteit hebben. Goede plannen die aansluiten bij gebiedsdoelen kunnen bijdragen aan duurzame functieverandering. Een flexibele opstelling ten behoeve van de kwaliteit is van belang. Dit geldt voor alle betrokken partijen.
- Aansluiten bij de behoefte aan woningen*

De Gebiedscommissie is van mening dat bij het vraagstuk van de vrijkomende agrarische bebouwing de grote behoefte aan woningen het uitgangspunt kan zijn. Dat moet dan in samenhang met de borging van de kwaliteit van de bebouwing en de omgeving daarvan in het landelijk gebied. Vrijkomende agrarische bebouwing kan een middel zijn om een deel van de problematiek van de tekorten aan woningen en zorgcentra (ouderen en gehandicapten bijvoorbeeld) op te heffen. Aansluiting bij de kleine kernen, of clustering op kleine schaal zou daar ook bij kunnen helpen. Vrijkomende agrarische bebouwing kan dan bijdragen aan de transitie van het landelijk gebied.
- Ruimte in regelgeving voor maatwerk realiseren*

Gemeenten zijn van mening dat er meer ruimte in de regelgeving gewenst is. De provincie Utrecht hanteert een standaard eis van minimaal 50% sloop van de bestaande bebouwing bij functieverandering naar een ander type bedrijvigheid op een perceel. Bij functieverandering naar vormen van woonbebouwing is af te wijken van de 50% -eis mits aan bepaalde ruimtelijke voorwaarden wordt voldaan (PRV). Weliswaar is in de PRV beschreven onder welke condities van de 50% sloopeis is af te wijken, maar in het gebied leeft de gedachte dat de provincie bij de feitelijke beoordeling van de voorstellen de regels tamelijk strikt toepast. De Gebiedscommissie zou hier graag meer ruimte in zien. Om tot bruikbare en uitvoerbare afspraken te kunnen komen is maatwerk nodig. Waarom? Omdat een agrariër die functies op zijn erf wil aanpassen een goed plan nodig heeft maar ook een passende businesscase moet hebben. Iedere situatie is weer anders. Het kan zo zijn dat er bijvoorbeeld twee woningen op de plek van een bestaande stal moet

komen of vijf appartementen in een monumentale boerderij. De eis van 50% sloop is dan al praktisch onmogelijk. Ook een bestaande ligboxenstal kan worden verbouwd tot appartementen. Ook dan is een harde sloopeis als uitgangspunt onuitvoerbaar. Dit terwijl er wel degelijk sprake kan zijn van een kwalitatief hoogwaardige en gewenste transitie op die plek. De Gebiedscommissie pleit ervoor om dergelijke maatwerk-oplossingen wel mogelijk te maken door ruimte te zoeken in de regelgeving. Specifieke aandacht is nodig voor cultuurhistorische bebouwing.

- *Kennis bij gemeenten op peil brengen*

De Gebiedscommissie meent dat er bij gemeenten voldoende kennis nodig is over planvorming, ruimtelijke kwaliteit en bijbehorende processen. Deze kennis is ook nodig om de ruimtelijke plannen van externe bureaus of ondernemers te kunnen beoordelen. Op dit moment is deze kennis niet overal in de gewenste mate aanwezig. Dit vraagt om gezamenlijk te investeren in deze kennis.

### *3. Aandachtspunten ten aanzien van instrumentarium*

De Gebiedscommissie meent dat er toegewerkt moet worden naar een logische en gereedschapskist voor de VAB-aanpak. Ten aanzien van de instrumenten (vraag 2 en 3) geeft de Gebiedscommissie op dit moment het volgende mee:

- Maatwerk per locatie is alleen mogelijk als de eis van 50% sloop, zoals die nu wordt beleefd, minder prominent is, zeker bij een nieuwe woonfunctie. Een flexibele benadering van de sloopafspraken is noodzakelijk om bij te kunnen dragen aan de gedifferentieerde gebiedsdoelen.
- Er wordt vaak gedacht vanuit leegstand. Echter de economische omstandigheden in Utrecht-West maken dat er lang niet altijd sprake is van leegstand. Toch kunnen functiewijzigingen wenselijk zijn, bijvoorbeeld om de kwaliteit in het gebied te verbeteren. Functiewijziging moet dan aantrekkelijk gemaakt worden.
- Er moeten sluitende en bindende afspraken komen over de hoeveelheid bebouwing en de kwaliteit daarvan. Dat geldt ook voor de te handhaven oppervlakte bebouwing en het percentage sloop. Dit zou ook moeten voorkomen dat bijvoorbeeld projectontwikkelaars woonconcepten opkopen en opschalen ten behoeve van grote winstmarges.
- Effectieve handhaving is nodig om de naleving van de gemaakte afspraken te controleren.
- Er dienen duidelijke ruimtelijke plannen te zijn op het niveau van een deelgebied.
- Kwalitatief hoogwaardige landschapsplannen zijn nodig als vertrekpunt.
- Een loketfunctie kan tegemoet komen aan de behoefte bij agrarische ondernemers aan onafhankelijke informatie, aan een plek waar zij terecht kunnen met vragen. Het initiatief ligt immers bij de agrarische ondernemer.
- De onlangs aangestelde agrarische coaches kunnen de VAB-aanpak meenemen in hun portefeuille als zij op pad gaan naar agrariërs die nadenken over hun toekomst.



Te onderzoeken is hoe zich deze insteek verhoudt tot het gesuggereerde onafhankelijke loket.

- “Ruimte voor ruimte” regelingen kunnen bijdragen aan oplossingen (oude stallen slopen, passende nieuwbouw in clusters ervoor in de plaats) mits die locaties evenwichtig ruimtelijk zijn afgewogen en gemeenten samenwerken.

#### *4. Betrokkenheid van gemeenten bij VAB-problematiek*

De provincie wil verdiepende gesprekken voeren met gemeenten over VAB-problematiek. (vraag 4). De Gebiedscommissie adviseert om in gesprek te gaan met De Ronde Venen, Lopik, Stichtse Vecht, Vijfheerenlanden en Woerden. Vanuit deze partijen zelf is behoefte om het onderwerp gezamenlijk uit te diepen. Verder concretiseren is mogelijk als de aandachtspunten gedeeld worden door de provincie. De Gebiedscommissie meent een verschil in perceptie te zien tussen de beleving van de provincie en van de gemeenten en bewoners ten aanzien van de huidige regelgeving.

De Gebiedscommissie meent dat een expertsessie een goed vertrekpunt zou vormen. Dit kan één van de te zetten stappen zijn om de veronderstelde kloof te overbruggen. Van belang is om de verdieping te zoeken aan de hand van concrete casuïstiek, bijvoorbeeld drie geslaagde en drie minder geslaagde voorbeelden. Kennis delen is hierbij het doel. De gemeenten kunnen daarbij zelf cases aandragen. Eventuele processtappen zouden in samenwerking met de Gebiedscommissie kunnen worden gezet.

Samenwerking tussen gemeenten kan ook leiden tot ruimtelijk goed afgewogen plannen die meer ruimte bieden aan de gewenste functiewijziging van agrarische bebouwing naar wonen, zorg, recreëren e.d. Daartoe kan met pilots worden gewerkt. Het lijkt logisch dat de gemeenten hierbij zelf initiatief nemen.

Aan de hand van de uitwerking in expertsessies met praktische casuïstiek kan duidelijker worden welke stappen de (gezamenlijke) gemeenten moeten zetten en welke stappen de provincie nog kan zetten, al dan niet in het toepassen van het instrumentarium.

#### *5. Urgentie VAB-problematiek in Utrecht-West*

Ten aanzien van de gevoelde urgentie en de specifieke kanten van de VAB-problematiek in Utrecht-West (vraag 5) stelt de Gebiedscommissie het volgende:

Vanuit de gemeenten, maar ook vanuit de waterschappen, de agrarische sector en de natuurorganisaties wordt er belang gehecht aan het aanpakken van de vrijkomende agrarische bebouwing vanuit een brede invalshoek waarin alle belangen meewegen. Het is een kans om een impuls te geven aan het gebied. Dat is urgent.

Alle gebiedspartijen hebben daar belang bij. De Gebiedscommissie hecht er dan ook waarde aan om samen met de provincie tot een aanpak te komen die kwalitatief maatwerk mogelijk

maakt. Het verdient daarbij aanbeveling dat er samenwerking en afstemming komt tussen gemeenten over hoeveelheden woningbouw en de locaties daarvan.

Urgentie is ook aan de orde door de snelle toename van het fenomeen van de ondermijning. Een meer proactieve houding van het provinciebestuur is aan te bevelen. Dat zal leiden tot een snellere procedure. In meer gevallen dan nu zullen eigenaren dan niet kiezen voor de “aantrekkelijke” route van maatschappelijk ongewenste vormen van gebruik van de verouderde bebouwing.

## *Bijlage*

In de deskstudie hebben wij ons gebaseerd op de onderstaande documenten:

- Landbouwvisie provincie Utrecht 2018
- De VAB opgave in de provincie Utrecht van WUR en Kadaster van 2016
- Advies vrijkomende agrarische bebouwing van gebiedscommissie Utrecht-West 2018
- Gebiedsvisie functieveranderingswoningen gemeente Barneveld
- Regio Food Valley Functieveranderingsbeleid 2016
- Lopikermeerwaard
- Provinciale ruimtelijke verordening (PRV) met bijbehorende handreiking