

Herbestemmen van VAB-locaties: kans of bedreiging?

mr. K. Burgman-Linssen¹

Volgens prognoses zal er aan het eind van dit decennium een enorme leegstand van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing (hierna: VAB's) zijn. De verwachting is dat er op VAB-locaties circa 30 miljoen m² aan bedrijfsgebouwen (exclusief bedrijfswoningen) beschikbaar komt. Voor zo'n 16 miljoen m² zal geen nieuwe economische functie meer te vinden zijn. Vooral in veedichte gebieden is sprake van een grote concentratie van vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing.²

Deze cijfers maken duidelijk dat er een opgave ligt om een andere invulling te geven aan deze voormalige agrarische bedrijfsbebouwing. De hoeveelheid (toekomstige) leegstand leidt tot de vraag hoe, met het behoud van voor een buitengebied bijzondere kenmerken, het gebied op passende wijze kan worden herontwikkeld. Het transformeren van een gebied blijkt niet te zijn voorbehouden aan stedelijk gebied; door de omvang van de verwachte leegstand is er sprake van een transformatieopgave in het landelijk gebied.

1. Inleiding

In feite is de transformatie van het landelijk gebied al volop gaande. Niet-agrarische functies zijn een toenemende rol van betekenis in het buitengebied gaan spelen. Zo is het aantal woningen in het landelijk gebied vele malen groter dan het aantal agrarische bedrijven dat in het buitengebied actief is, blijkt het buitengebied een vruchtbare bodem voor start-ups en is het aantal mensen dat in het landelijk gebied werkt in een niet-agrarische functie groter dan het aantal mensen dat werkt in de agrarische sector. Gezien het aantal vierkante meters aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing dat in de komende tien jaar gaat vrij komen én waarvan de verwachting is dat deze leeg blijft staan, is een verdergaande transformatie van het gebied te verwachten.

In dit artikel laat ik zien hoe instrumenten uit de ruimtelijke ordening kunnen worden ingezet om deze transformatieopgave te volbrengen. In de Tweede Kamer heeft dit onderwerp ook de nodige aandacht gekregen. Nadat een motie is aangenomen,³ waarin is verzocht om te onderzoeken of het (ruimtelijke ordenings)instrumentarium voor provincies en gemeenten toereikend is om agrarische leegstand aan te pakken, is medio 2018 door VNG, IPO en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK) een enquête uitgezet onder gemeenten en provincies. De minister van BZK heeft op 16 januari 2019 in een kamerbrief een samenvatting van de uitkomsten van deze en-

quête gegeven.⁴ In dit artikel bespreek ik eerst het belang van het tegengaan leegstand in verband met een goede ruimtelijke ordening. Vervolgens komen de bevindingen van de enquête alsmede de reflectie van de Wageningen Ecological Research (WER) op de genoemde enquête⁵ aan de orde. Vervolgens neem ik de redenen dat er in de praktijk een matige intrinsieke flexibiliteit is opgenomen in een bestemmingsplan onder de loep en bekijk ik welke mogelijkheden er zijn om tot sloop van leegstaande VAB's te verplichten of om sloop te stimuleren. Ten slotte komen de mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie (nu en onder de Omgevingswet) en de relatie met de energietransitie en duurzaamheidsambities aan bod.

2. Leegstand en een goede ruimtelijke ordening

Dat leegstand van dierenverblijven een ruimtelijk relevant thema is, volgt onder meer uit de uitspraak van 7 november 2018 waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft geoordeeld over de stalderingsregeling in de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant.⁶ De stalderingsregeling houdt kort gezegd in dat als een veehouderij een dierenverblijf wil bouwen of uitbreiden er elders binnen hetzelfde stalderingsgebied⁷ dierenverblijven moeten

1. Katja Burgman-Linssen is advocaat bij Hekkelman advocaten en notarissen te Nijmegen.

2. Wageningen Environmental Research, Reflectie op uitkomsten Enquête Agrarische Leegstand 2018, p. 4.

3. Motie van de leden Ronnes en Geurts (*Kamerstuk* 29 383, nr. 289), zie *Handelingen II* 2017/18, nr. 51.

4. *Kamerstuk* 29 383, nr. 312.

5. WER, 27 februari 2019, *Kamerstuk* 29 383, nr. 316, bijlage 875857.

6. Inmiddels vervangen door de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant.

7. In de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant zijn zes stalderingsgebieden aangewezen.

worden gesaneerd.⁸ Het tegengaan van leegstand van bestaande dierenverblijven is van ruimtelijk belang.⁹

Leegstaande bedrijfsbebouwing is primair een zorg en verantwoordelijkheid voor en van de eigenaar. De gemeenteraad is primair verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en dient bij het vaststellen van een bestemmingsplan bestemmingen aan gronden en bouwwerken te geven en regels te stellen die hij nodig acht voor een goede ruimtelijke ordening. Het handhaven van de planregels is de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders.

Indien er voor de leegstaande bedrijfsbebouwing geen reële kans op overname is en er ook geen belangstelling om de bebouwing voor ander toegestaan gebruik aan te wenden, bestaat er zowel vanuit het perspectief van de eigenaar als vanuit het gemeentebestuur een noodzaak tot herbesteding. Herbesteding kan alleen plaatsvinden als het plan binnen de regelgeving uitvoerbaar is. Dat betekent dat in beginsel binnen de planperiode uitvoering moet kunnen worden gegeven aan een nieuwe bestemming.

Voor gemeenten kan het vrijkomen van grote hoeveelheden aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing de kans bieden om sturing te geven aan een gebiedstransformatie. Een benadering van de problematiek op gebiedsniveau in plaats van op perceelniveau kan hierbij behulpzaam zijn.

3. Flexibiliteit en snelheid onder de Wro en de Wabo

Ronnes en Geurts werpen in hun motie¹⁰ de vraag op of het ruimtelijk instrumentarium voor provincies en gemeenten toereikend is om agrarische leegstand aan te pakken. De uitkomst van de enquête is enerzijds positief, want het antwoord op de vraag is bevestigend. Anderzijds blijkt dat het strikt hanteren van normatieve regels of keuzes initiatieven in de weg kan zitten. Bij gemeentes en provincies bestaat met name behoefte aan een versnelling van ruimtelijke procedures, mogelijkheden voor het toepassen van uitnodigingsplanologie¹¹ en een gebiedsgerichte aanpak. De vraag is of daar nieuwe instrumenten voor nodig zijn, of dat bestaande instrumenten (anders) dienen te worden ingezet en benut.

De behoefte aan meer snelheid en meer flexibiliteit die uit de enquête naar voren komt, is niet nieuw. Flexibiliteit was bij de totstandkoming van de Wro al één van de te bereiken doelstellingen.¹² Voor herbesteding van VAB's zijn de wijzigingsbevoegdheid en afwijkbevoegdheid van belang. De wijzigingsbevoegdheid houdt in dat in een bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn om het bestemmingsplan te wijzigen. Deze bevoegdheid is in het bestemmingsplan begrensd. De binnenplanse afwijkbevoegdheid houdt in dat in een bestemmingsplan mogelijkheden kunnen worden opgenomen om af te wijken van de rechtstreekse bouw- en gebruiksmogelijkheden die een bestemmingsplan biedt. Het inzetten van deze flexibiliteitsinstrumenten draagt al bij aan een versnelling van ruimtelijke procedures. Desondanks zijn nog altijd procedures nodig, in de vorm van wijzigingsplannen of in de vorm van een omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijking. Elk van de genoemde instrumenten kent zijn eigen begrenzingen.¹³

Nog meer flexibiliteit (en snelheidswinst) kan worden behaald door meervoudige bestemmingen toe te kennen aan gronden en bouwwerken met een veelheid aan directe functiemogelijkheden. Daarmee doel ik niet op het vaststellen van een globaal bestemmingsplan; bij globale bestemmingsplan dient een nadere uitwerking plaats te vinden en geldt een voorlopig bouwverbod. Ik doel op bestemmingen die breed geformuleerd zijn, waarin diverse gebruiksmogelijkheden zonder beperkingen rechtstreeks zijn toegelaten. Toepassing van het vastleggen van een dergelijke 'brede' bestemming zorgt voor een maximale uitwisselbaarheid van functies. De mogelijkheden die rechtstreeks (dus zonder dat eerst een wijzigingsplan nodig is of een vergunningplicht geldt) toelaatbaar zijn, noem ik de intrinsieke flexibiliteit van een bestemmingsplan. Met de intrinsieke flexibele mogelijkheden wordt in de praktijk terughoudend omgegaan, zeker in het buitengebied.

De Wro biedt al veel mogelijkheden om een bestemmingsplan (intrinsiek) flexibel te laten zijn. De Wabo biedt bovendien nog een aantal extra mogelijkheden om van een bestemmingsplan af te wijken, in de vorm van de kruimelregeling¹⁴ en in de vorm van de Wabo-projectafwijkingprocedure.¹⁵

8. De stalderingseis geldt alleen voor hokdiervverblijven die in de regeling niet zijn uitgesloten. Zo hoeven melkveehouderijen, nertsenhouderijen en schapenhouderijen niet aan de stalderingseis te voldoen.

9. ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3609, r.o. 7.4 (*Oirschot*).

10. Motie van de leden Ronnes en Geurts (*Kamerstuk 29 383*, nr. 289), zie *Handelingen II 2017/18*, nr. 51.

11. Met uitnodigingsplanologie wordt bedoeld dat de overheid de kaders nog slechts op hoofdlijnen bepaalt en vervolgens een faciliterende rol aanneemt. Burgers en bedrijven worden uitgenodigd om invulling te geven aan een dergelijk plan.

12. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 20 en *Kamerstukken II 2003/04*, 28 916, nr. 7, p. 3.

13. Zo dienen uitwerkingsverplichtingen voldoende rechtszekerheid te bieden, moeten ze voldoende objectief zijn begrensd en mogen ze niet afhankelijk zijn gesteld van een onzekere gebeurtenis. De mate waarin de omgeving al dan niet is verstedelikt bepaalt bovendien hoe ruim een uitwerkingsplicht geformuleerd mag zijn. Een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid kan enkel worden toegepast voor ondergeschikte gebruikswijzigingen en geldt tevens de eis van een objectieve begrenzing.

14. Art. 2.12, eerste lid, sub a onder 2 Wabo juncto art. 4 van bijlage II van het Bor.

15. Art. 2.12, eerste lid, sub a onder 3 Wabo.

Wat is dan de reden dat dit niet als zodanig wordt ervaren en de praktijk, zeker in het buitengebied, terughoudend met de flexibiliteitsinstrumenten omgaat?

4. Reden starre bestemmingsplannen

Er zijn meerdere redenen waarom gemeenteraden terughoudend met de flexibiliteitsmogelijkheden omgaan. Eén reden is de onderzoekslast die gepaard gaat met het bieden van flexibele mogelijkheden. Uit art. 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) volgt waar het onderzoek zich zonder meer op moet richten, zonder uitputtend te zijn. De effecten van maximale planinvulling moeten zijn onderzocht. Dat betekent hoe meer het bestemmingsplan intrinsiek mogelijk maakt, hoe meer er onderzocht moet worden. Naast de intrinsieke mogelijkheden, moeten ook de effecten van de binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden zijn onderzocht.¹⁶ Art. 2.7 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) bevat bovendien een eis voor het uitvoeren van een natuurtoets voor bestemmingsplannen.¹⁷ Wanneer significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied niet zijn uitgesloten, moet een passende beoordeling worden uitgevoerd. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet absolute zekerheid bestaan dat de functies en activiteiten in het plan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantasten. Hoe globaler er bestemd wordt, hoe meer onderzoek er om die reden vereist is.¹⁸ Bovendien moet bij de voorbereiding van een plan waarvoor een passende beoordeling is vereist, ook een milieueffectrapport worden gemaakt.¹⁹ Bij het opstellen van een m.e.r. moeten, als belangrijkste aanvulling op de natuurtoets, alternatieven worden beschreven en onderzocht, en moeten er maatregelen ter voorkoming van aantasting van het milieu worden beschreven.²⁰ Een andere reden voor terughoudende toepassing van de (intrinsieke) flexibiliteit in een bestemmingsplan zijn de planschaderisico's. Art. 6.1 van de Wro dwingt niet tot een bepaald detailniveau van een bestemmingsregeling, maar draagt wel bij aan het voorzichtig omgaan met het bieden van extra bouw- en gebruiksmogelijkheden ter minimali-

sering van planschaderisico's.²¹ Bij het berekenen van planschade wordt als hoofdregel gekeken naar de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden die een plan mogelijk maakt.²² Ook al wordt een bestemming nooit werkelijk gerealiseerd, staat dat niet in de weg aan de verplichting om planschade te vergoeden.²³ Kortom: de huidige planschaderegeling werkt starre bestemmingsplannen in de hand.

5. Onaantrekkelijke bebouwing: verplichten tot sloop?

Naast de behoefte om aan voormalige agrarische bedrijfsbebouwing eenvoudig en snel een andere functie toe te kennen, is er vaak een behoefte aan het slopen van deze bebouwing.

Het is vooral de onaantrekkelijke bebouwing in het landelijk gebied die leeg komt te staan; grote gebouwen, met een geringe landschappelijke en cultuurhistorische waarde en veelal uitgerust met asbestdaken.²⁴ Leek het er eerst op dat asbestdaken per 31 december 2024²⁵ sowieso verwijderd zouden moeten zijn,²⁶ de Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel waarin een verplichting tot verwijdering van asbest was opgenomen op 4 juni 2019 verworpen.²⁷ Voor de kwaliteit van het buitengebied is het slopen van deze gebouwen de meest aantrekkelijke optie. Een eigenaar kan hier heel anders tegenaan kijken en kan niet zonder meer verplicht worden om de gebouwen te slopen. Het uitgangspunt van toelatingsplanologie verhindert deze mogelijkheid namelijk: een bestemmingsplan kan niet een verplichting om actief te handelen (zoals het verplichten tot sloop) opleggen.

In deze paragraaf bespreek ik welke mogelijkheden er desondanks zijn om het slopen van onaantrekkelijke bebouwing te bewerkstelligen. Daarbij besteed ik eerst aandacht aan de publiekrechtelijke mogelijkheden die kunnen worden ingezet: de voorwaardelijke verplichting en de stalderingsregeling van de provincie Noord-Brabant passeren de revue. Vervolgens bekijk ik welke mogelijkheden het privaatrecht hierin biedt, waarbij ik de mogelijkheden voor toepassing van de anterieure overeenkomst en de ruimte-voor-ruimteregeling bekijk. Ten slotte

16. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4210 en ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6363 en H. Doornhof en J.C. van Oosten, 'Ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsrecht 2011', *BR* 2012/15.

17. Afkomstig van de Europese habitat- en vogelrichtlijn.
18. Nu het Programma Aanpak Stikstof geen stand heeft gehouden (zie uitspraken AbRS, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603/ ECLI:NL:RVS:2019:1604/ ECLI:NL:RVS:2019:1705, ECLI:NL:RVS:2019:1708, ECLI:NL:RVS:2019:1709, ECLI:NL:RVS:2019:1699, ECLI:NL:RVS:2019:1701, ECLI:NL:RVS:2019:1703 en ECLI:NL:RVS:2019:1773) zal de onderzoekslast verder toenemen.

19. Dit volgt uit art. 7.2a Wet milieubeheer.

20. S.M. van Velsen, 'Het bestemmingsplan onderzocht', *M en R* 2016/72, par. 2.3.

21. Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Globale omgevingsplanregels en planschaderisico: een nieuwe planschaderegeling nodig?', *OeA* 2017/63.

22. Slechts bij uitzondering is de situatie van belang dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten dat een mogelijke (maximale) invulling gerealiseerd kan worden.

23. Fictieve schade.

24. WER, Reflectie op de uitkomsten enquête Agrarische leegstand 2018, 27 februari 2019, p. 4.

25. Naar aanleiding van de aangenomen motie Ziengs/Von Martels, *Kamerstukken II* 34 675, nr. 18.

26. Wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten), *Kamerstukken II* 2016/17, 34 675, nr. 2.

27. *Handelingen I* 2018/19, nr. 33, item 6.

ga ik kort in op de betekenis van de subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

5.1. Voorwaardelijke verplichting

Hiervoor kwam al kort aan de orde dat een bestemmingsplan in beginsel niet kan verplichten tot actief handelen. Het regime dat we kennen als toelatingsplanologie laat enkel toe dat het verrichten van activiteiten wordt *verboden*, in plaats van *geboden*. Een voorwaardelijke verplichting vormt daar een uitzondering op.

Het essentiële verschil tussen een gebodsbepaling en een voorwaardelijke verplichting is dat een voorwaardelijke verplichting pas leidt tot een verplichting om een 'opdracht' uit het bestemmingsplan uit te voeren, als gevolg van een eigen initiatief voor een planologische verandering. Zonder planologische verandering, ontstaat er geen plicht om uitvoering te geven aan de voorwaardelijke verplichting. Een voorbeeld van een voorwaardelijke verplichting is het aanleggen van landschapselementen ter borging van een goede ruimtelijke ordening bij een bestemmingswijziging voor het vergroten van een dierenverblijf. Zonder planologische wijziging kan een voorwaardelijke verplichting niet worden opgelegd. Een gebodsbepaling verplicht zonder meer tot het uitvoeren van de 'opdracht' uit het bestemmingsplan, zonder dat daar eerst een eigen initiatief voor nodig is. Om hetzelfde voorbeeld te gebruiken: met een gebodsbepaling kan ook zonder planologische verandering de verplichting tot het aanleggen van een landschapselement worden opgelegd. Het niet uitvoeren van deze onvoorwaardelijke verplichting zou leiden tot strijd met het bestemmingsplan waar handhavend tegen kan worden opgetreden. Het opnemen van gebodsbepalingen in een bestemmingsplan is op grond van de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk.

De voorwaardelijke verplichting is niet wettelijk verankerd,²⁸ maar is in de rechtspraak niet alleen geaccepteerd als *mogelijkheid* om een maatregel af te dwingen, maar kan tevens *noodzakelijk* en daarmee verplicht zijn om in een bestemmingsplan op te nemen ter verzekering van een goede ruimtelijke ordening. Slechts indien de ruimtelijke aanvaardbaarheid anderszins is verzekerd, kan een voorwaardelijke verplichting achterwege blijven. Van een verzekering anderszins is sprake indien de uitvoering van een te nemen maatregel in een uitvoeringsbesluit op grond van andere publiekrechtelijke wet- en regelgeving is verzekerd (vergunning op grond van de Wet natuurbescherming of Watervergunning) of indien de maatregel door het gemeentebestuur of ander bestuursorgaan zelf wordt uitgevoerd.²⁹ Door het opnemen van een

voorwaardelijke verplichting is de te nemen maatregel publiekrechtelijk afdwingbaar geworden. Indien een eigenaar zelf verzoekt om de bestemming van zijn gronden te wijzigen, is het mogelijk om medewerking daaraan te verlenen onder een voorwaardelijke verplichting, mits dit noodzakelijk is ter verzekering van een goede ruimtelijke ordening.³⁰ Deze verplichting kan er bijvoorbeeld uit bestaan dat er een goede landschappelijke inpassing plaatsvindt, of dat voormalige agrarische bedrijfsbebouwing wordt gesloopt.

5.2. De Brabantse stalderingsregeling

Staldering houdt in dat het uitbreiden van staloppervlakte bij hokdierbedrijven³¹ niet zonder meer mogelijk is. Zelfs niet indien het voornemen tot uitbreiding past in het bouwvlak van een bestemmingsplan. Voordat extra oppervlakte aan dierenverblijfruimte in gebruik mag worden genomen of gebouwd, dient eerst dierenverblijfsruimte te worden gesaneerd. Met 'saneren' wordt in dit geval niet enkel 'slopen' bedoeld. Recentelijk hebben provinciale staten de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: *'de omgevingsverordening'*) vastgesteld, die zes provinciale verordeningen vervangt, waaronder de Verordening ruimte en de Verordening natuurbescherming.³² Uit de omgevingsverordening volgt dat 'binnen het stalderingsgebied bestaand dierenverblijf van een hokdierhouderij is gesaneerd door *sloop of herbestemming* waarbij het gebruik als dierenverblijf juridisch en feitelijk is beëindigd.'³³

Stalderen dient te gebeuren binnen hetzelfde stalderingsgebied.³⁴ De stalderingsregels zijn vastgelegd in art. 3.52 van de omgevingsverordening. Het zijn regels zoals bedoeld in art. 4.1, eerste lid, van de Wro.³⁵ De omgevingsverordening bevat ook rechtstreeks werkende stalderingsregels zoals bedoeld in art. 4.1, derde lid, van de Wro.³⁶

De relevantie van de stalderingsregeling voor de VAB-problematiek is dat veehouderijen die willen uitbreiden, de eigenaren van VAB-locaties nodig hebben. De vraag naar voormalige agrarische bedrijfsbebouwing kan daardoor, althans binnen hetzelfde stalderingsgebied, toenemen. De provincie heeft echter de beperking gesteld dat enkel dierenverblijven die op 17 maart 2017 nog in bedrijf waren en in de drie daaraan voorafgaande jaren legaal

28. Het was de bedoeling om de voorwaardelijke verplichting op te nemen in art. 3.1.2, tweede lid van het Bro, maar dat is niet gebeurd.

29. Bijv. ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929, AB 2014/449 m.nt. T.E.P.A. Lam en R. Benhadi.

30. ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1653.

31. Het gaat hierbij om drie soorten van uitbreiden, namelijk om nieuw te bouwen dierenverblijfsruimte, het uitbouwen van bestaande stallen en het wijzigen van het gebruik van een bestaand gebouw naar een stalruimte.

32. Zie *Provinciaal blad* 2019/ 7150.

33. Dit volgt uit art. 2.74 en 3.52 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant.

34. Brabant is verdeeld in zes stalderingsgebieden.

35. En daarmee niet in strijd, zie ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3609.

36. Zie art. 2.74 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant.

en onafgebroken bedrijfsmatig zijn gebruikt als dierenverblijven, in aanmerking komen.³⁷ Positief voor de VAB-problematiek is dat ofwel ten minste 120% van de oppervlakte van de gewenste uitbreiding van een veehouderij moet zijn gesloopt, ofwel ten minste 200% moet zijn herbestemd.

Voor de uitvoering van de stalderingsregels heeft de provincie Noord-Brabant een stalderingsloket in het leven geroepen dat vraag en aanbod bij elkaar brengt. In de 'Beleidsregel Staldering' is opgenomen welke indieningsvereisten er gelden, wat de procedurele gang van zaken rondom de aanvraag van een stalderingsbewijs is en aan welke voorwaarde precies moeten worden voldaan om het stalderingsbewijs te krijgen.³⁸ Ter ondersteuning van eigenaren in relatie tot de herbestemmingsopgave heeft de provincie naast de stalderingsregeling een subsidieregeling in het leven geroepen, de zogenaamde voucherregeling.³⁹

De stalderingsregeling verplicht zoals gezegd niet tot het slopen van gebouwen, doordat herbestemming onder voorwaarden ook als saneren wordt beschouwd, maar draagt in beginsel wel op positieve wijze bij aan het samenbrengen van de vraag naar uitbreidingsruimte en het aanbod van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing. De beëindigingsdatum van ná 17 maart 2017 vormt daarbij wel een belemmering voor eigenaren die al eerder met de bedrijfsvoering zijn gestopt en van wie de bebouwing leeg staat. Voor hen biedt de stalderingsregeling geen soelaas.

5.3. Anterieure overeenkomst

In een anterieure overeenkomst wordt gecontracteerd over het verhalen van grondexploitatiekosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een vastgestelde structuurvisie.⁴⁰ Deze privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten vóórdat een exploitatieplan wordt vastgesteld. Ook een bevoegdheidsovereenkomst is van privaatrechtelijke aard. In een bevoegdheidsovereenkomst wordt vastgelegd op welke manier de gemeente haar publiekrechtelijke bevoegdheden al dan niet inzet. Bij het inzetten van het privaatrecht door de overheid is altijd van belang dat de toepassing zich op juiste wijze verhoudt tot de publiekrechtelijke bevoegdheid.⁴¹ Het aangaan van een bevoegdheidsovereenkomst mag niet voor een ander doel worden gebruikt, dan waarvoor die bevoegdheid is toegekend. Er mag in elk geval geen misbruik

van een publiekrechtelijke bevoegdheid worden gemaakt. Van misbruik van bevoegdheid is sprake indien de gemeente of provincie 'betaalplanologie' toepast. Indien planologische medewerking als het ware gekocht wordt, leidt dit tot een nietige of vernietigbare overeenkomst.

Voor de vraag wanneer sprake is van betaalplanologie is relevant voor welke soorten van ontwikkelingen een zogenaamde anterieure overeenkomst mag worden gesloten en voor welke soorten kosten. Een richting voor het antwoord op de eerste vraag kan worden afgeleid uit het bepaalde in art. 6.2.1 Bro, waarin de gevallen zijn genoemd waarin het vaststellen van een exploitatieplan verplicht is. Indirect is dit relevant voor de anterieure overeenkomst omdat het exploitatieplan is geïntroduceerd als publiekrechtelijke stok achter de deur om kosten te kunnen verhalen zonder dat er minnelijke overeenstemming tussen partijen wordt bereikt. De publiekrechtelijke afbakening zorgt daarmee voor schaduwwerking ten aanzien van de anterieure overeenkomst.

Toch is in art. 6.24 van de Wro uitdrukkelijk de mogelijkheid opgenomen in anterieure overeenkomsten afspraken te kunnen opnemen over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat deze mogelijkheden expliciet ruimhartiger zijn dan de mogelijkheid voor kostenverhaal via een exploitatieplan.⁴² Om hier recht aan te doen zijn de drie criteria die gelden voor het vragen van een bijdrage in de exploitatiekosten, te weten profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit⁴³, niet wettelijk verankerd in relatie tot een anterieure overeenkomst.⁴⁴ Om toch te zorgen voor enige borging van het soort plannen ter voorkoming van betaalplanologie is, naar aanleiding van Kamervragen, de toevoeging opgenomen dat financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen gebaseerd moeten zijn op een vastgestelde structuurvisie.⁴⁵

De mogelijkheid om een anterieure overeenkomst te sluiten over (bouw)plannen is dus niet beperkt tot de soorten van bouwplannen die in de wet zijn genoemd.⁴⁶ In relatie tot de VAB-problematiek acht ik het van belang om het ruimtelijke beleid dat wenselijk is ten aanzien van het buitengebied als geheel en ten aanzien van de VAB's in het bijzonder op te nemen in de structuurvisie en dit te koppelen aan beleidsuitgangspunten voor ruimtelijke kwaliteitswinst. Door dit op juiste wijze in een structuurvisie vast te leggen, is het mogelijk om een bijdrage voor een fonds te verlangen (bijvoorbeeld voor het slopen van bijgebouwen, landschappelijke inpassing, natuurcompensatie of andere kwaliteitsverbeteringen).⁴⁷

37. Zie art. 3.52, derde lid, en art. 2.74, derde lid van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant.

38. Zie art. 3, 4 en 5 van de Beleidsregel staldering.

39. Regeling van GS van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent subsidie, subsidieregeling vouchers vrijgekomen agrarische bedrijfslocaties Noord-Brabant, *Provinciaal Blad* 2017/4018, nadien gewijzigd zie *Provinciaal Blad* 2018/1204.

40. Bijv. ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1507.

41. Dit vloeit voort uit de tweewegenleer zoals voor het eerst benoemd in het Windmill-arrest, HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965.

42. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 18.

43. Zie art. 6.13, vijfde lid, van de Wro.

44. *Kamerstukken I* 2006/07, 30 218, nr. D, p. 3.

45. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 7, p. 8.

46. In art. 6.2.1 Bro.

47. ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:EX8978.

5.4. Ruimte-voor-ruimteregeling

Een bijzondere verschijningsvorm van een kostenverhaalconstructie is de ruimte-voor-ruimteregeling. Aanleiding voor deze regeling was de wens om het aantal intensieve veehouderijen in gebieden met hoge verzuringsgraden terug te brengen om te kunnen voldoen aan de Europese Nitraatrichtlijn. De Regeling beëindiging veehouderijtakken werd in het leven geroepen om het slopen van stallen en het definitief inleveren van mestrechten te stimuleren. Onderdeel van deze regeling was de ruimte-voor-ruimteregeling.⁴⁸ Daarmee werd de mogelijkheid gecreëerd om door het inleveren van ruimte voor veehouderijen, ruimte vrij te geven voor gebruik dat anders niet mogelijk zou zijn in het buitengebied.

Nadat de regeling oorspronkelijk enkel in daartoe aangewezen reconstructiegebieden kon worden toegepast, is de regeling na positieve ervaringen ook in andere provincies toepasbaar en bovendien breder inzetbaar geworden. De bredere inzetbaarheid houdt in dat ook bij het slopen van al leegstaande stallen of andersoortige overtollige bebouwing, planologische mogelijkheden voor woningbouw gecreëerd kunnen worden. Provincies ontwikkelen sindsdien in samenwerking met private partijen en gemeenten de zogenaamde ruimte-voor-ruimteka-vels voor woningbouw.

Er zijn twee manieren om de ruimte-voor-ruimteregeling toe te passen: door een woningbouw-mogelijkheid te creëren op de locatie waar eerst de stallen aanwezig waren (dus saneren en slopen op eigen grond van de voormalige veehouder) ofwel door woningbouw op gronden buiten de locatie van de veehouderij. In een bevoegdheids-overeenkomst worden de verplichtingen tussen partijen vastgelegd. Indien aan de contractuele voorwaarden wordt voldaan, wordt een bestemmingsplan-procedure gestart. Het contract vormt daarmee een voorwaarde voor planologische medewerking. Nadat de Hoge Raad zich eerder kritisch had uitgelaten over de vraag of de ruimtelijke kwaliteitswinst waarover gecontracteerd werd ook buiten de gemeentegrenzen mocht worden behaald,⁴⁹ werd dit in een later arrest geaccepteerd.⁵⁰ Eerder accepteerde de Afdeling al dat toepassing wordt gegeven aan de ruimte-voor-ruimte-regeling bij de vaststelling van bestemmingsplannen.⁵¹ Het is evident dat het benutten van de ruimte-voor-ruimteregeling voor de VAB-problematiek uitermate waardevol is.

5.5. Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

Ook de Saneringsregeling varkenshouderij (Srv) is noemenswaardig in verband met de VAB-pro-

blematiek.⁵² Op 10 oktober 2019 heeft minister Schouten de definitieve Subsidieregeling sanering varkenshouderijen met toelichting aan de Tweede Kamer gezonden. De regeling zal op 25 november 2019 worden opgesteld voor een periode van ruim zeven weken tot 15 januari 2020. Varkenshouders kunnen op grond van deze regeling een subsidie krijgen om hun varkenshouderijbedrijf definitief en onherroepelijk te beëindigen. De regeling is zo ingericht dat varkenshouderijlocaties die de grootste geuroverlast veroorzaken, met voorrang voor subsidie in aanmerking komen. De doelgroep is bovendien verder ingekaderd tot varkenshouders met een productielocatie in gebieden met de hoogste concentratie aan varkensbedrijven, namelijk de concentratiegebieden Zuid en Oost zoals gedefinieerd in de Meststoffenwet (delen van de provincies Noord-Brabant en Limburg).⁵³ De regeling verplicht tot sloop, als onderdeel van het definitief en onherroepelijk beëindigen van geuroverlast door agrarische bedrijfsvoering. Deze regeling voorziet daarom niet zozeer in een directe oplossing voor de VAB-problematiek, maar is wel van belang om te betrekken bij een aanstaande transformatie van het gebied. Het beëindigen van varkenshouderijen biedt kansen voor de herinrichting van een gebied.

6. Uitnodigingsplanologie

Een steeds meer gehoorde term op het gebied van ruimtelijke ordening is 'uitnodigingsplanologie'. Vaak wordt uitnodigingsplanologie genoemd in samenhang met 'organische gebiedsontwikkeling'. Interessant is om te bekijken hoe uitnodigingsplanologie kan bijdragen aan het herbestemmen van VAB's.

Bij het toepassen van uitnodigingsplanologie zijn ruimtelijke plannen niet langer een blauwdruk voor een gebied, maar een uitnodiging om met (innovatieve) oplossingen te komen die leiden tot een betere kwaliteit.⁵⁴ Het is met name bedoeld om gebiedsontwikkeling stap voor stap en zonder vastomlijnd eindbeeld te laten plaatsvinden. Daarbij treedt de overheid meer faciliterend op en wordt aan burgers en bedrijven de mogelijkheid geboden om initiatief te nemen. De overheid zet het beleid op hoofdlijnen uit en geeft de buitengrenzen aan van de mogelijkheden in een gebied. Het beschermen en ontwikkelen van gebiedskwaliteiten behoort daar ook toe. Open normen in plaats van gedetailleerde normstelling voeren de boventoon.

Het doel van uitnodigingsplanologie is meerledig. In de eerste plaats vergroot het de burgerbetrokkenheid en vermindert de 'betuttelende' rol van de overheid. In de tweede plaats wordt aan de voorkant een ruimer planologisch kader gecreëerd

48. Kamerstukken II 1999/00, 26 729, nr. 19 en 20.

49. HR 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ0520.

50. HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483.

51. ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3433.

52. Op 11 oktober 2019 is de Srv gepubliceerd, zie *Stcrt.* 2019, 55830.

53. Kamerstukken II 2018/19, 28 973, nr. 213.

54. Zo is te lezen in de MvT bij de Omgevingswet, *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 275.

waarbinnen de diverse ontwikkelingen mogelijk kunnen worden gemaakt. Bij de invulling van deze mogelijkheden hoeft dan geen lange bestemmingsplanprocedure doorlopen te worden. Een initiatief past eerder binnen een uitnodigend plan, dan binnen een plan met een gedetailleerde functietoedeling. Om medewerking te kunnen verlenen aan een initiatief dat weliswaar wenselijk is maar strijdt met het geldende (gedetailleerde) bestemmingsplan is het doorlopen van een uitgebreide procedure (bestemmingsplanwijziging) een tijdrovend proces. Uitnodigingsplanologie biedt voorafgaand aan de organische gebiedsontwikkeling 'planologische zekerheid'.⁵⁵ Een derde doel is het waarborgen en ontwikkelen van de kernwaarden van een gebied. Op die waarden moet gestuurd worden.

Niet voor alle gebieden ligt het toepassen van uitnodigingsplanologie voor de hand. Alleen al doordat aan uitnodigingsplanologie de vooronderstelling ten grondslag ligt dat een planologisch besluit voorafgaat aan een ruimtelijke ontwikkeling en het juridische kader biedt voor die ontwikkeling. De ruimtelijke ontwikkeling volgt daarmee het planologische besluit.⁵⁶ Juist in gebieden met een sterk dynamisch karakter dat ontwikkelgericht is, kan uitnodigingsplanologie interessant zijn. Of dit ook geldt voor het buitengebied waar een transformatie gaande is, komt in deze paragraaf aan de orde.

6.1. Uitnodigingsplanologie onder de Wro?

In de aanloop naar de Omgevingswet wordt het toepassen van globale planregels door de regering bepleit om uitnodigingsplanologie te stimuleren.⁵⁷ Globaal bestemmen is niet nieuw. De Wro en het Bro maken het vaststellen van een globaal bestemmingsplan mogelijk in twee vormen: door het vaststellen van een globale eindbestemming⁵⁸ en door het vaststellen van een globale bestemming met uitwerkingsplicht.⁵⁹ In de eerste vorm blijft de bestemming globaal door veel intrinsiek mogelijk te maken. De uitwerkingsplicht is voor het herbestemmen van VAB's niet interessant en blijft om die reden verder buiten beschouwing. Het aanbrengen van flexibiliteit in een bestemmingsplan middels een binnenplanse afwijkbevoegdheid en via de wijzigingsbevoegdheid zorgen voor meer flexibiliteit, waarbij voorafgaande besluitvorming nodig is. Ondanks dat dit niet is aan te merken als 'globaal bestemmen' impliceren deze instrumenten ook een uitnodigende houding.

Globale bestemmingsplannen komen in het landelijk gebied ondanks dat de Wro mogelijkheden bevat maar weinig voor. Dit komt met name door de onderzoekslast en planschaderisico's voor bestem-

mingsplannen die veel intrinsieke mogelijkheden bieden. Bestemmingsplannen met een globale eindbestemming komen in het landelijk gebied maar weinig voor vanwege de genoemde belemmeringen.

6.2. Uitnodigingsplanologie onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet wordt het toepassen van uitnodigingsplanologie interessanter dan onder de huidige Wro. Ook voordat de Omgevingswet in werking treedt (naar verwachting op 1 januari 2021) kan er bovendien al geëxperimenteerd worden met nieuwe mogelijkheden, via het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Crisis- en herstelwet.

Voor de gesignaleerde belemmeringen (onderzoekslast en planschaderisico's) veranderen de spelregels. De onderzoekslast neemt af doordat onderzoeken kunnen worden doorgeschoven naar de uitvoeringsfase (de fase van vergunningverlening of feitelijk startmoment van de uitvoering). Het onderzoek hoeft zich dan enkel te richten op het concrete plan dat voorligt in plaats van op de maximale planologische mogelijkheden. Bovendien wijzigt het peilmoment voor de beoordeling van indirect schade, waardoor geen sprake meer kan zijn van fictieve planschade.

In het omgevingsplan kan gewerkt worden met open normen. Dit leidt vanzelfsprekend tot minder rechtszekerheid. Het werken met (dynamische) beleidsregels die de open normen inkleuren brengt flexibiliteit en rechtszekerheid dicht bij elkaar. Het middel moet het doel echter niet voorbij schieten: de mogelijkheden moet niet worden dichtgeregeld in beleidsregels in plaats van in een bestemmingsplan. Bovendien is het verplaatsen van de normstelling van een bestemmingsplan naar een (dynamische) beleidsregel mijns inziens niet geoorloofd. Daarmee zouden normen waartegen rechtsbescherming vooraf behoort open te staan daar ten onrechte aan worden onttrokken.⁶⁰

6.3. Uitnodigingsplanologie en VAB's

Herbestemming van VAB-locaties kan meer creativiteit en een meer uitnodigende houding gebruiken. Uitnodigingsplanologie waarbij globaler en flexibeler wordt bestemd, draagt hier aan bij. Indien de randvoorwaarden helder zijn geformuleerd en daar niet aan getornd wordt, biedt dit kader meer mogelijkheden dan het traditionele bestemmingsplan.

55. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 198.

56. A.G.A. Nijmeijer in R.C.J. Cremers e.a. (red.), *Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, par. 18.5.3

57. Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 58, 72, 166.

58. Met toepassing van art. 3.1, eerste lid, van de Wro.

59. Art. 3.6, eerste lid, van de Wro.

60. Dit doet denken aan oude jurisprudentie over normatieve inrichtingsplannen, KB 17 juli 1991, nr. 6542, BR 1991, p. 848 (Haarlemmermeer) waarvan de Kroon oordeelde dat deze normatieve inrichtingsplannen in strijd waren met het systeem van de WRO. Niet-normatieve inrichtingsplannen werden wel aanvaardbaar geacht omdat zij geen toetsingsfunctie voor bouwen en gebruik hadden.

Al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan geëxperimenteerd worden met een uitnodigend plan in de vorm van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.⁶¹ Om te kunnen deelnemen aan de experimentiemogelijkheden is een aanwijzing nodig op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Ook voor het buitengebied zijn er inmiddels een heel aantal experimenteerplannen vastgesteld met een uitnodigende houding. Ook in het buitengebied wordt al volop geëxperimenteerd met deze bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.⁶²

Een voorbeeld van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is het 'Omgevingsplan Buitengebied Boekel'. Dit plan bevat regels met open normen voor onder meer het herbestemmen van vrijkomende agrarische bebouwing in de vorm van functieveranderingen. Mogelijkheden voor functieveranderingen zijn vastgelegd in de vorm van een bestemmingsplanactiviteit (vergelijkbaar met een binnenplanse afwijking). In de beoordelingsregels is verwezen naar diverse beleidsregels en -notities. Er moet onder meer aan de kwaliteitssgids 'Vitaal buitengebied Boekel' worden voldaan. Per deelgebied is een analyse en een visie opgesteld waaraan moet worden voldaan.

Onlangs heeft de Afdeling uitspraak gedaan over dit bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.⁶³ In beroep is het werken met open normen, zoals 'onevenredige aantasting' en 'geschikt voor de beoogde functie' vanwege strijd met rechtszekerheid aangevochten. Appellant bepleitte dat onvoldoende duidelijk is in welke gevallen een omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd. De raad verwees naar de aard van het plan, waarmee is beoogd om door het gebruik van 'open normen' een planregeling vast te stellen die voldoende flexibiliteit biedt. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan vanwege het gebruik van deze open normen niet had mogen vaststellen. Het gebruik van dergelijke open normen past volgens de Afdeling bij het flexibele karakter van het plan. De Afdeling merkt in dit verband ten slotte op dat de rechtspraak die zij over reguliere bestemmingsplannen onder de Wro heeft gevormd, namelijk dat een nader afwegingsmoment omtrent het toegestane grondgebruik in geval van een bestemming bij recht niet is toegestaan⁶⁴, niet van toepassing is op een vergunningstelsel als in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Hieruit volgt dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte nu al kansen biedt om meer uitnodigend te bestemmen waarbij gebruik gemaakt kan worden van open norm en verwijzingen naar

(dynamische) beleidsregels. Een zorg is dat de normstelling die is voorbehouden aan algemeen verbindende voorschriften nu buiten het bestemmingsplan in beleidsregels gaat plaatsvinden. Tegen beleidsregels staat geen rechtstreeks bezwaar of beroep open, terwijl dit tegen planologische normstelling wel zou moeten.

6.4. Kostenverhaal en uitnodigingsplanologie

De grondexploitatie-regeling uit de Wro is geënt op het model van actief grondbeleid. Volgens de regering schiet deze regeling tekort voor gebiedsopgaven met een onzeker eindbeeld en een onzeker tijdsverloop.⁶⁵ De nieuwe regeling strekt ertoe te voorzien in een regeling die geschikt is voor alle soorten gebiedsopgaven, dus zowel voor het model van actief grondbeleid en ook voor organische gebiedsontwikkeling en herstructurering en transformatie. Deze regels worden geïmplementeerd via de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet. Het wetsvoorstel is op 1 februari 2019 aan de Tweede Kamer verzonden.⁶⁶ Het wetsvoorstel voorziet in regels over kostenverhaal, het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en kavelruil.

De Omgevingswet voorziet in twee systemen voor publiekrechtelijk kostenverhaal. Een systeem voor integraal grondbeleid met eindbeeld en een systeem voor organische gebiedsontwikkeling zonder eindbeeld. Dit laatste systeem is nieuw ten opzichte van de Wro. Toedeling van globale en flexibele functies aan locaties wordt hierdoor eenvoudiger. Bij het vaststellen van het omgevingsplan waarin organische gebiedsontwikkeling wordt nagestreefd, hoeft nog geen gedetailleerde raming bekend te zijn. Hierdoor kan uitnodigingsplanologie beter worden ingezet dan nu het geval is.

7. Energietransitie en duurzaamheidsambities

Omgevingsplannen en bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte kunnen, anders dan het bestemmingsplan, ook regels bevatten buiten de kaders van art. 3.1, eerste lid, van de Wro. Waar de huidige, traditionele bestemmingen enkel regels mogen bevatten aangaande een nieuwe ruimtelijke ordening, dient het omgevingsplan regels bevatten aangaande 'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' en voor het 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies'. Dit maakt het mogelijk om regels en criteria buiten de reikwijdte van de ruimtelijke ordening te kunnen opnemen. Te denken valt aan niet ruimtelijke aspecten zoals duurzaamheid, veiligheid en gezond-

61. Zie art. 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

62. Bijvoorbeeld de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voor het buitengebied van Rijssen-Holten, Brielle, Beemster, Borsele, Westvoorne, Baarle-Nassau en Boekel.

63. ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772.

64. ABRvS van 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3971

65. Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 169.

66. Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 2.

heid. Door het inzetten van aspecten van buiten het ruimtelijke ordeningsspectrum ontstaat een meer integrale benadering van het gebied en kunnen kwaliteiten beter gewaarborgd worden.

Voor VAB-locaties zie ik kansen door het koppelen van ruimtelijke aspecten met aspecten als duurzaamheid, de energietransitie, gezondheid, natuur en andere opgaven waarvoor de gemeenten aan de lat staan. Tot op zekere hoogte is het al mogelijk om deze onderwerpen te regelen in traditionele bestemmingsplannen. Er moet dan wel sprake zijn van ruimtelijke relevantie. Indien ruimtelijke relevantie ontbreekt, is het niet mogelijk om dat onderwerp te normeren. In een uitspraak van 21 oktober 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:84) is aan de orde gekomen of het stellen van regels over onder de gezondheid van dieren ruimtelijk relevant is.⁶⁷ De Afdeling oordeelde van niet. Daarom horen dergelijke regels niet thuis in een bestemmingsplan. Het is (natuurlijk) wel mogelijk om in een traditioneel bestemmingsplan planologische mogelijkheden te bieden voor zonneparken of windmolens. Het toelaten van zonneparken of windmolens kan vanzelfsprekend wel worden geregeld in een traditioneel bestemmingsplan. De plaats waar en de omvang waarin dit mogelijk wordt gemaakt, behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de raad. Inmiddels is duidelijk dat een zonnepark onder omstandigheden niet als een stedelijk ontwikkelingsproject, landinrichtingsproject of industriële installatie hoeft te worden beschouwd, waardoor hieraan met een kruimelomgevingsvergunning (als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, onder c in samenhang met art. 2.12, eerste lid, sub a, onder 2 van de Wabo) medewerking kan worden verleend.⁶⁸

Regels over duurzaamheid en andere onderwerpen zonder ruimtelijke relevantie kunnen wel worden opgenomen als onderdeel van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Door de verruimde mogelijkheden op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet geldt, zoals hiervoor al aan de orde kwam, niet langer de beperking dat alleen ruimtelijk relevante eisen in een bestemmingsplan gesteld kunnen worden. Door toepassing te geven aan de mogelijkheid die art. 71 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet biedt (namelijk de verbrede reikwijdte) is het in beginsel mogelijk om te normeren over onderwerpen zoals duurzaamheid. Of deze verbrede reikwijdte de redding wordt voor de Brabantse Zorgvuldige Veehouderijscore (BZV) die als instructieregel in de Brabantse Verordening ruimte (inmiddels vervangen door de omgevingsverordening) is vastgelegd, moet nog blijken. De Afdeling zal hier op korte termijn over oordelen. Indien de gemeente de ambitie heeft om in te zetten op duurzaamheid, leefbaarheid of andere on-

derwerpen de bijdragen aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, kan het herbestemmen van VAB's kansen bieden. Zo kunnen voorwaardelijke verplichtingen opgelegd worden, die inhouden dat onderdeel van het plan tot herbestemming is dat een bijdrage aan de duurzaamheids- of klimaatdoelen wordt geleverd.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan bovendien gewerkt worden met gebodsbepalingen. Hiervoor is het verschil tussen het figuur van de voorwaardelijke verplichting en de gebodsbepaling al toegelicht. Dit gaat gepaard met het loslaten van het gestandaardiseerde overgangsrecht. Op dit moment geldt de verplichting om het overgangsrecht van art. 3.2.1 tot en met art. 3.2.3 van het Bro in een bestemmingsplan op te nemen. Dit overgangsrecht voorkomt dat er een verplichting ontstaat om een nieuwe bestemming te realiseren.⁶⁹ Een gebodsbepaling moeten evenwel voldoen aan de Europeesrechtelijke eisen voor het inperken van een eigendomsrecht.⁷⁰ Slechts indien een gebodsbepaling proportioneel is en voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, kunnen gebodsbepalingen worden ingezet. Dat betekent dat de gebodsbepaling geschikt moet zijn om het beoogde doel te bereiken, er geen minder ingrijpend middel voorhanden is en dat een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en nadelige gevolgen voor het individu. Gebodsbepalingen kunnen leiden tot een aanspraak op nadeelcompensatie. Een gebod om zonder meer over te schakelen naar een andere bestemming zonder overgangsrecht is niet goed denkbaar. Het in stand houden van landschappelijke elementen of het opleggen van duurzaamheidsmaatregelen is onder omstandigheden wel voorstelbaar.

8. Conclusie

Gemeenten en provincies geven aan dat het (ruimtelijke ordenings)instrumentarium toereikend is om agrarische leegstand aan te pakken. Desondanks ervaren deze overheden knelpunten; er is behoefte aan een (verdergaande) versnelling van ruimtelijke procedures. Van de mogelijkheid die de Wro biedt om meer planologische mogelijkheden rechtstreeks in een bestemmingsplan vast te leggen, wordt terughoudend gebruik gemaakt. Daar zijn meerdere redenen voor aan te wijzen, waaronder de onmogelijkheid om in die gevallen te verplichten tot het slopen van leegstaande bebouwing. Ondanks dat het slopen van leegstaande bebouwing niet kan worden verplicht, zijn er wel sturingsmogelijkheden om het slopen van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing aan te moedigen. Deze mogelijkheden zijn er in zowel de bestuursrechtelijke sfeer als in de publiek-private sfeer.

67. Zie bijv. ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:84 (*Reusel-de Mierden*) waarin de Afdeling oordeelde dat de maatlat duurzame veehouderij niet ruimtelijk relevant is. Het stellen van duurzaamheidseisen in een bestemmingsplanregel is daarom onrechtmatig.

68. ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770.

69. Zie hierover F.A.G. Groothuijse e.a., 'Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten', *TBR* 2016/111.

70. Zie art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Bij het wijzigen van een bestemming is er wel een mogelijkheid om een sloopverplichting op te leggen. Een voorwaardelijke verplichting kan hierin voorzien in geval er een noodzaak bestaat voor het opleggen van deze verplichting in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Op provinciaal niveau zijn er ook mogelijkheden om soortgelijke verplichtingen op te leggen. De provincie Noord-Brabant heeft de stalderingsregeling opgenomen in de omgevingsverordening. Deze regeling voorziet erin dat uitbreiding van dierenverblijven bij een veehouderij enkel mogelijk is indien (voormalige) dierenverblijven elders worden gesaneerd. Voor deze stalderingsregeling hebben eigenaren van actieve veehouderijen en eigenaren van VAB-locaties (van na 17 maart 2017) elkaar nodig.

Ook in de publiek-private sfeer bestaan er mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de herbestemming van VAB-locaties en de sloop van leegstaande bedrijfsbebouwing. De bevoegdheidsovereenkomst is een instrument dat kan worden aangewend om afspraken vast te leggen over het behalen van ruimtelijke kwaliteitswinst. Enkel indien deze kwaliteitswinst in een overeenkomst is gewaarborgd, wordt medewerking aan herbestemming verleend. De ruimte-voor-ruimterege-ling is een bijzondere verschijningsvorm van een kostenverhaalconstructie. Deze regeling maakt het mogelijk dat woningbouw in het buitengebied wordt gerealiseerd mits sloop van leegstaande bebouwing is verzekerd. Deze regeling is absoluut kansrijk te noemen voor het bijdragen aan een oplossing voor de VAB-problematiek. Ten slotte heb ik kort aandacht besteed aan de concept-subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Ondanks dat deze regeling niet direct een oplossing biedt voor leegstaande agrarische bedrijfsbebouwing, draagt de regeling op positieve wijze bij aan de transformatie-opgave in het buitengebied.

Naast het sturen op het slopen van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing al dan niet in combinatie met herbestemming van de gronden, is het toekennen van een nieuwe functie aan de voormalige agrarische bebouwing interessant. De mogelijkheden om een uitnodigend bestemmingsplan vast te stellen nemen onder de Omgevingswet toe. Op dit moment kan al worden geëxperimenteerd met diverse mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden, door het vaststellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Door een integrale benadering van een gebied, waarbij ook aandacht is voor aspecten zoals duurzaamheid, gezondheid, veiligheid en leefbaarheid, biedt een bestemmingsplan verbrede reikwijdte nu al interessante mogelijkheden om sturing te geven aan gewenste ontwikkelingen. Bij het herbestemmen van (voormalige) agrarische bedrijfsbebouwing zou meer dan in een traditioneel bestemmingsplan een bijdrage aan de energietransitie en klimaatproblematiek kunnen worden geleverd.

Kortom: het grote oppervlak aan (te verwachten) leegstaande voormalige agrarische bedrijfsbebouwing zorgt enerzijds voor zorgen over de ontwikkeling van het landelijk gebied. Toch liggen

er tegelijkertijd kansen om het landelijk gebied te transformeren met aandacht voor zowel een goede ruimtelijke ordening als voor aspecten buiten de reikwijdte van een goede ruimtelijke ordening. Het bevoegd gezag kan deze kansen het best benutten door niet reactief om te gaan met individuele plannen tot herbestemming van VAB's, maar door actief in beeld te brengen waar de leegstand zich gaat manifesteren en door te kijken naar de ontwikkelmogelijkheden van het gebied.