

De VAB-opgave in de provincie Utrecht

Aard en omvang nader in beeld gebracht

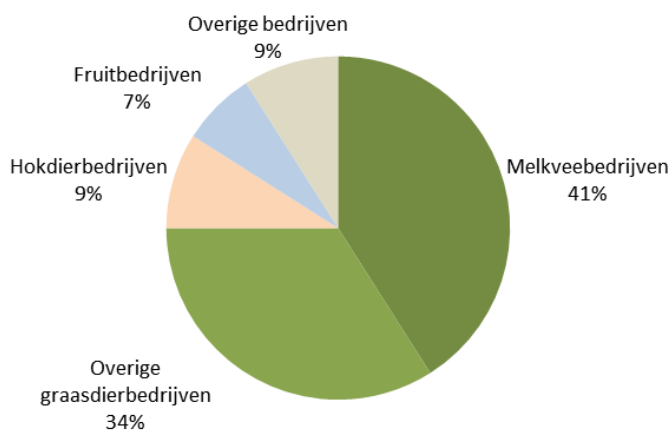
Introductie

Landelijke ontwikkelingen in de agrarische sector, zoals schaalvergroting, de afschaffing van het melkquotum en de recente wetgeving rondom fosfaatrechten, zullen de komende jaren doorzetten. Dit zal ook in de toekomst leiden tot agrarische bedrijven die hun bedrijfsvoering stoppen. Veel agrarische erven en stallen zullen hierdoor hun agrarische functie verliezen. Leegstand van deze panden kan grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Maar hergebruik van deze voormalig agrarische erven kan ook kansen bieden om het landelijk gebied economisch en sociaal vitaal te houden. Ruimtelijke kwaliteit en een vitaal platteland zijn belangrijke thema's binnen de beleidsvorming en -uitvoering van de Provincie Utrecht. Daarom staat het onderwerp 'Vrijkomende Agrarische Bebouwing' hoog op de provinciale agenda.

In 2014 heeft Alterra (nu Wageningen Environmental Research) in opdracht van het InnovatieNetwerk al een eerste landelijke prognose gedaan voor de omvang en verspreiding van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) tot 2030. De Provincie Utrecht wilde de aard en omvang van de VAB-opgave binnen haar eigen provinciegrenzen tot 2030 meer in detail in beeld krijgen. Een scherper beeld van de aard en omvang van de VAB-opgave kan uitgangspunten bieden voor gerichtere oplossingsrichtingen. Daarom heeft de Provincie Utrecht opdracht gegeven aan Kadaster en Wageningen Research voor een verdiepend onderzoek naar de aard en omvang van de VAB-opgave binnen de provincie Utrecht tot 2030. Deze samenvatting geeft de uitkomsten van dit onderzoek weer.

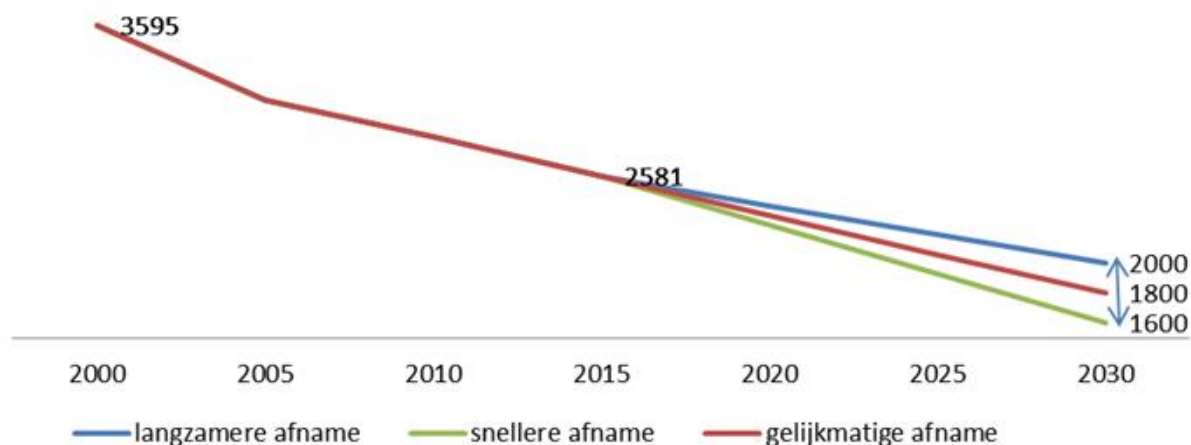
De structuur van de agrarische sector in de provincie Utrecht

In de studie wordt in eerste instantie ingegaan op de structuur van de agrarische sector in de provincie Utrecht als geheel, alsook in de deelgebieden uit de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie: Groene Hart, Eemland, Gelderse Vallei, Utrechtse Heuvelrug en Rivierengebied. Hierbij bleek dat in alle deelgebieden de bedrijfstypen gericht op graasdieren in 2015 in de meerderheid zijn. In Eemland (86%) en het Groene Hart (81%) is in 2015 de omvang van melkveehouderijbedrijven en overige graasdierbedrijven het grootst. In figuur 1 is de verdeling tussen de verschillende bedrijfstypen in Utrecht weergegeven. In de periode 2006-2015 bleef de melkveehouderij in de provincie sterk aanwezig. Het aantal overige graasdierbedrijven daalde daarnaast nauwelijks, in tegenstelling tot de landelijk gemiddelde ontwikkeling binnen deze groep. Dit betekent dat in het afgelopen decennium een relatief groot aantal melkveebedrijven is overgegaan naar andere vormen van graasdierhouderij in plaats van het bedrijf te stoppen.



Figuur 1: Verdeling agrarische bedrijven in bedrijfstypen (2015)

Uit de agrarische structuurverkenning blijkt dat veel ondernemers relatief lang op hun bedrijf actief blijven, 24% van de ondernemers was in 2015 65 jaar of ouder. Hoewel de agrarische bedrijven in Utrecht gemiddeld kleiner zijn dan in de rest van Nederland (24,7 ha tegen 29,1 ha), daalde het aantal bedrijven minder sterk dan in andere provincies (een jaarlijkse afname van 1,6% tegen 2,2%). Daarnaast hebben relatief veel ondernemers in Utrecht in de afgelopen jaren hun bedrijfsactiviteiten verbreed en daarmee een aanvullende inkomensbron gevonden. Bijna de helft van de bedrijven geeft aan verbredingsactiviteiten te hebben, waarbij vooral natuurbeheer, loonwerk voor derden, verkoop aan huis en agrotourisme populair zijn. Hiermee kan gesteld worden dat de Utrechtse landbouw over het algemeen wat robuuster is dan die in andere Nederlandse provincies, waar zich vooral grote gespecialiseerde landbouwbedrijven bevinden. Schaal is dus niet de enige factor die de sterkte of zwakte van een bedrijf bepaalt.



Figuur 2: Afname van het aantal agrarische bedrijven in de provincie Utrecht 2000- 2030

Als we kijken naar de ontwikkeling van het aantal agrarische bedrijven in de provincie Utrecht, zie figuur 2, dan zien we een gelijkmatige afname van circa 30% tussen 2000-2015. In 2016 had 29% van de agrarische bedrijven een bedrijfshoofd ouder dan 55 jaar en geen opvolger. Naar verwachting zullen veel van deze bedrijven de komende 15 jaar hun bedrijfsactiviteiten afbouwen of stoppen. Als we de dalende trend van stoppers tussen 2000 en 2015 doortrekken zullen er tot 2030 circa 800 bedrijven stoppen.

Vrijgekomen agrarische bedrijven 2000-2015

Tussen 2000 en 2015 zien we een afname van het aantal agrarische erven in de provincie Utrecht van circa 30%. Het gaat hierbij om 1.275 gestaakte bedrijven; in 2015 zijn nog 2.581 agrarische bedrijven geregistreerd op 2.711 agrarische erven. De tussen 2000 en 2015 vrijgekomen erven omvatten 914.000 m² bebouwing. 29% van deze oppervlakte heeft een woonfunctie en 71% (648.000 m²) betreft bedrijfsgebouwen. Opvallend is dat meer dan de helft van de vrijgekomen bedrijven een bebouwingsoppervlakte kleiner dan 500 m² heeft. Daarnaast omvatten de bedrijven tot 1.000 m² de helft van de vrijgekomen oppervlakte.

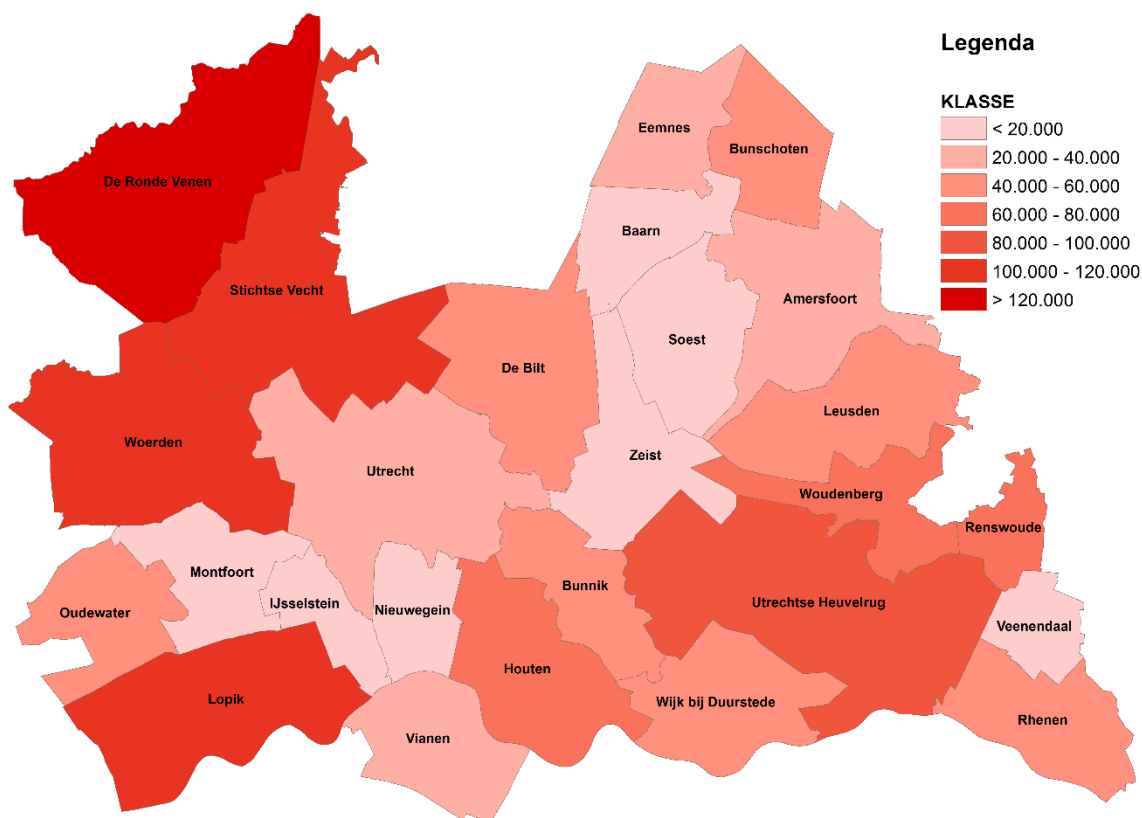
De huidige leegstand is niet eenvoudig in beeld te brengen. Gebouwen met een woonfunctie staan over het algemeen niet leeg. Voor 48% van de vrijgekomen agrarische bedrijfsgebouwen hebben wij aanwijzingen voor een functiewijziging of niet-agrarische bedrijvigheid. Voor de overige 52% van de vrijgekomen bedrijfsgebouwen (340.000 m²) in Utrecht waarvoor geen indicator voor erftransformatie bekend is, zal een oplossing voor de leegstand gezocht moeten worden (sloop of herbestemming).

Twee onderwerpen die nauw samenhangen met de VAB-opgave zijn de forse jaarlijkse nieuwbouwcijfers en het aanstaande asbestdakenverbod. Op agrarische bedrijven in Utrecht is het nieuwbouwcijfer de afgelopen

decennia relatief hoog, iedere 10 jaar gemiddeld 600.000 á 750.000 m² en tussen 2005 en 2015 zelfs 883.000 m². Daarnaast is op de in 2015 aanwezige agrarische erven in Utrecht 1.493.000 m² bebouwing aanwezig uit de asbestperiode (1965-1993). Van de vrijkomende bebouwing tot 2030 gaat het om 476.000 m² gebouwen.

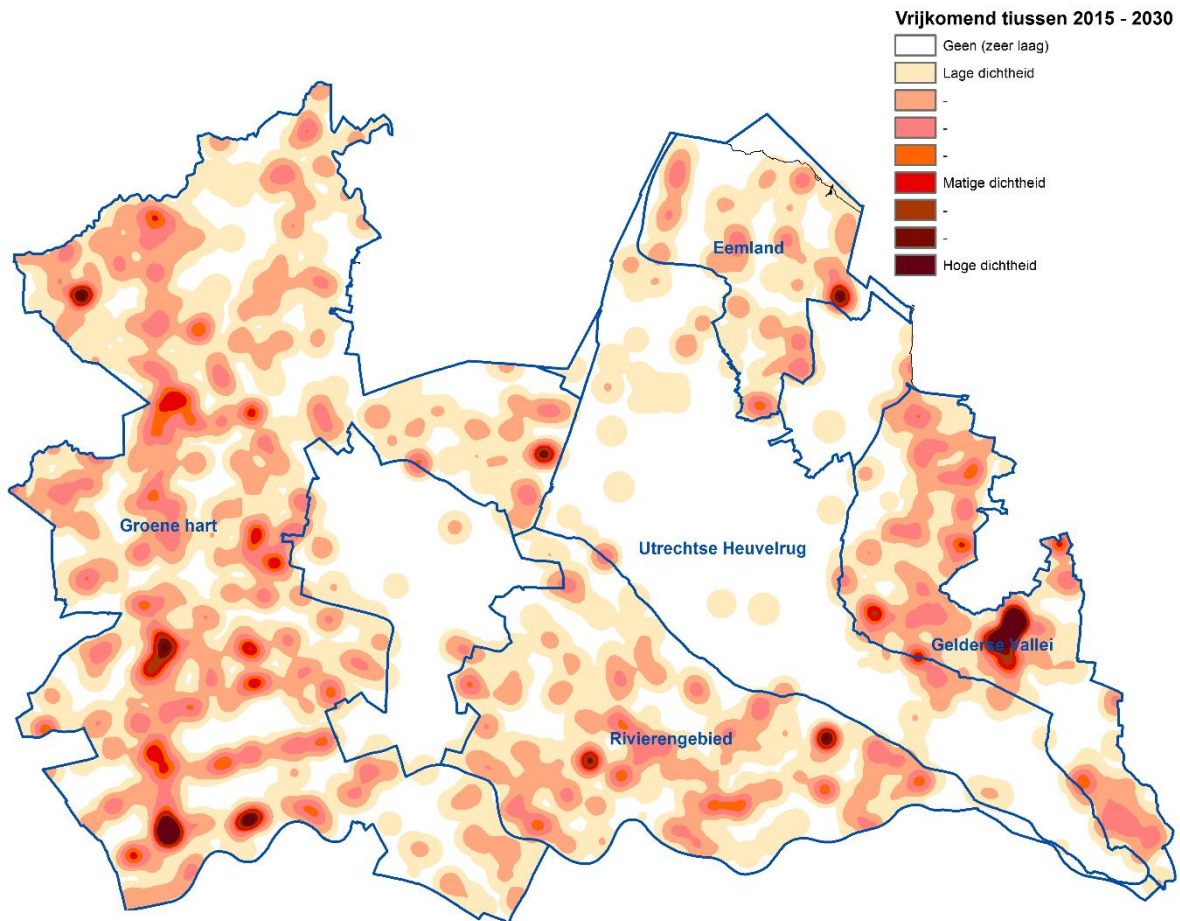
Vrijkomende agrarische bebouwing 2015-2030

Tussen 2015 en 2030 zullen naar verwachting ruim 800 agrarische bedrijven in Utrecht hun activiteiten staken. Deze bedrijven vertegenwoordigen nu 1.326.000 m² pandoppervlakte. Dit is 28% van de huidige totale pandoppervlakte op de agrarische erven in Utrecht. Kaart 1 laat per gemeente zien hoeveel agrarische bebouwingsoppervlakte tussen 2015 en 2030 naar verwachting vrij zal komen. De oppervlakte per gemeente verschilt behoorlijk. Als we deze gemeentelijke cijfers afzetten tegen de huidige voorraad agrarische bebouwing, dan nivelleren de verschillen: het aandeel vrijkomende agrarische bebouwing ten opzichte van de voorraad in 2015 varieert tussen de 19 en de 36%.



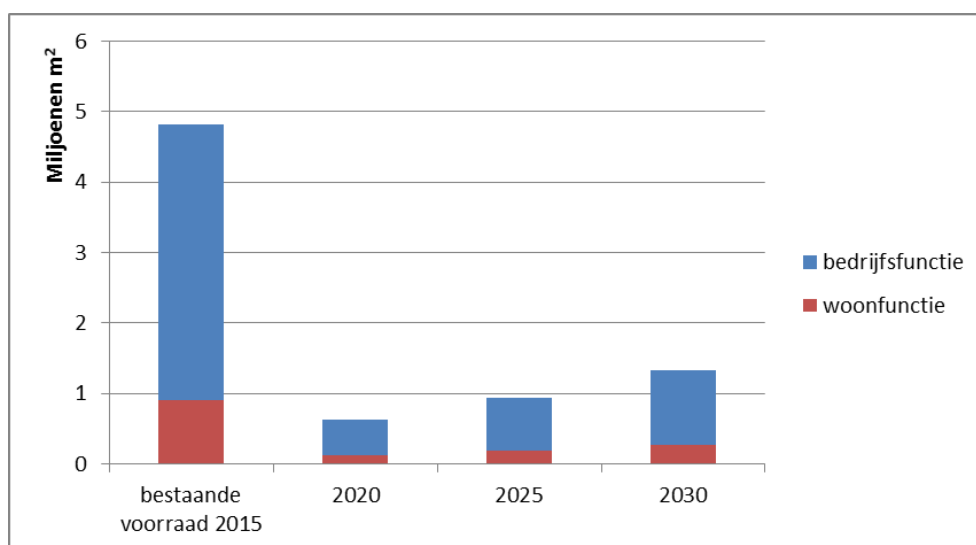
Kaart 1: Oppervlakte (m²) vrijkomende agrarische gebouwen tot 2030 per gemeente
(Bron: BAG, GIAB, BRK, bewerking: Kadaster en Wageningen Environmental Research)

Kaart 2 toont een hittekaart met de dichtheid van de vrijkomende agrarische bebouwing tussen 2015 en 2030. Een donkere kleur wijst op een hoge dichtheid, terwijl een lichte kleur op een lage dichtheid wijst.



Kaart 2: Hittekaart van de tussen 2015 en 2030 vrijkomende agrarische bebouwing.
(Bron: BAG, GIAB, BRK, bewerking: Wageningen Environmental Research)

Op basis van de leeftijd van de bedrijfshoofden schatten wij in dat de vrijkomende bedrijfslocaties tussen 2015 en 2030 behoorlijk gelijkmatig zullen vrijkomen, zie figuur 3. Beleidsontwikkelingen kunnen wel zorgen voor tijdelijke pieken en dalen in het aantal stoppers.



Figuur 3: Bebouwingsoppervlakte van VAB's in 2020, 2025 en 2030

Op basis van de gebouwkenmerken (woon- of bedrijfsfunctie en recente bouwperiode) schatten wij in dat van de 1.326.000 m² die tussen 2015 en 2030 mogelijk vrijkomt, ongeveer 700.000 m² overblijft voor niet-agrarisch hergebruik. Op basis van de historische analyse voor erftransformaties gaan we er vanuit dat voor 48% een erftransformatie plaats zal vinden naar een nieuwe functie. Voor de overige 52% (364.000 m²) kunnen wij geen indicatie vinden voor toekomstig hergebruik of herbestemming. Van deze oppervlakte schatten wij in dat deze op enig moment leeg zal komen te staan. Schematisch ziet het voorgaande er als volgt uit:

| | | |
|--|--------------------------|------------------|
| VAB-prognose 2015-2030 | | 1.326.000 |
| Vastgoed met woonfunctie | - | 264.000 |
| Vastgoed van recente datum (na 2000 gebouwd) | - | 362.000 |
| | Resultaat | 700.000 |
| Herbestemming obv historische analyse | - | 336.000 |
| | Resterende opgave | 364.000 |

Figuur 4: Vrijkomende agrarische bebouwing tot 2030 op basis van pandkenmerken en historische analyse vertaald naar potentiële leegstand

Samen met de berekende potentiële actuele leegstand (vrijgekomen tussen 2000 en 2015) mogen we dan aannemen dat tot 2030 ruim 700.000 m² aan bedrijfsgebouwen (340.000 plus 364.000 m²) leeg komt te staan.

Probleem- en beleidsanalyse

Uit een enquête onder Utrechtse gemeenten blijkt dat veel gemeenten wel beseffen dat er leegstand is, maar dit (nog) niet als probleem ervaren. Gemeenten signaleren wel dat boeren langer op hun bedrijf actief blijven en dat vrijkomende agrarische bebouwing veelal verhuurd wordt aan derden. De gebouwen worden dan bijvoorbeeld gebruikt voor opslag, caravanstalling of als huisvesting voor kleine bedrijven. Deze activiteiten zijn vaak niet bij de gemeenten bekend en worden veelal pas gesignaleerd bij handhavingsverzoeken of de inventarisatie voor een nieuw bestemmingsplan. Naast gemeenten is een aantal adviseurs geraadpleegd in een expertmeeting. Zij waren veelal van mening dat de boer in de eerste plaats zelf de probleemhouder is. Voorlichting en bewustwording over de gevolgen van bedrijfsbeëindiging voor de bebouwing is gewenst, maar het is ook een zaak van de overheid om stoppende boeren vroeg te signaleren en het omvormen van de erven (hergebruik en/of sloop) te faciliteren. Tevens zou een gebiedsmakelaar of vertrouwenspersoon in de regio hier een grote rol in kunnen krijgen. Deze persoon kan zicht houden op ontwikkelingen in het gebied en stoppende boeren vroegtijdig signaleren.

Ook is de overheid volgens de aanwezigen van de expertmeeting aan zet om nieuwe beleidsinstrumenten te maken. Hierbij adviseren zij dat er over gemeentegrenzen heen gekeken wordt. Veel betrokken gemeenten en adviseurs vragen om meer flexibiliteit in de regels en meer mogelijkheden voor maatwerk. Sloop wordt als belangrijk instrument gezien, omdat ontstening in een gebied leidt tot meer ruimtelijke kwaliteit. De traditionele instrumenten, zoals de Ruimte voor ruimte-regeling, sluiten niet altijd aan bij de huidige vraag. Nieuwe instrumenten zijn daarom gewenst, waarbij aandacht moet zijn voor de volgende zaken:

- Sloop staat voor boeren vaak voor kapitaalvernietiging.
- Aan de sloopvoorwaarden bij de Ruimte voor ruimte-regeling kan vaak niet voldaan worden.
- De waarde en kwaliteit van de gebouwen is een gevoelig punt, zowel bij kopers als verkopers.
- Gemeenten worstelen met de regeling voor omzetting naar Wonen waarbij geen sloopeis verplicht is voor de bedrijfsgebouwen, waardoor deze onder het overgangsrecht worden gebracht.

Kern van het probleem rondom leegstand van vrijkomende agrarische bebouwing is volgens gemeenten en betrokken adviseurs het beter op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. Zowel voor nieuwe functies als voor sloopmeten. Voorstellen die hiervoor in ontwikkeling zijn zoals een sloopbank of VAB-loket, moeten volgens hun verder uitgewerkt worden en regionaal opgepakt worden.

Opgaven, oplossingsrichtingen en aanbevelingen

Om te komen tot oplossingsrichtingen voor de VAB-problematiek worden drie opgaven voor de provincie Utrecht gesignaleerd:

- **Herbestemmen** van voormalige agrarische bebouwing blijft onverminderd belangrijk: gezien de dalende trend van het aantal agrarische bedrijven in Utrecht blijft de focus op hergebruik en nieuwe functies een belangrijke opgave. Leegstand biedt kansen voor nieuwe ontwikkelingen die het landelijk gebied vitaal houden.
- **Sloop** wordt een nieuwe opgave: naar verwachting zal de helft van de bedrijfsgebouwen op de vrijkomende locaties niet meer hergebruikt worden met een nieuwe volwaardige economische functie. Sloop wordt dan ook een voorname opgave voor de komende jaren. Sloop draagt bij aan het behoud van het karakter van het landelijk gebied. Om sloop te bevorderen is het noodzakelijk dat er nieuwe kostendragers voor sloop geïdentificeerd worden door o.a. overheid, kopers, verkopers, banken, verzekeringsmaatschappijen.
- **Voorkomen is beter dan genezen**: Om te voorkomen dat in 2030 nog steeds dezelfde discussie over VAB's gevoerd wordt, is het van belang om stil te staan bij de mogelijke toekomstige functies van de nieuwe bedrijfsgebouwen en het gebruik van bouwmaterialen die ook hergebruikt kunnen worden.

Inzetten op hergebruik van VAB's blijft nodig, maar het alleen maar zoeken van de oplossing in een ruimer planologisch beleid gericht op herbestemming en het toestaan van meer functies op de erven is een te simpele en weinig effectieve benadering. Daarvoor is het vraagstuk te veelzijdig. Eén oplossing blijkt er niet te zijn. De VAB-problematiek vraagt om een integrale en gebiedsgerichte benadering met een samenhangend stelsel van maatregelen en acties, waarin alle betrokken partijen samen, en op meerdere fronten tegelijk, deze veelzijdige problematiek aanpakken. Daarbij worden drie belangrijke **oplossingsrichtingen** gezien:

- **Bewustwording en ondersteuning**. Het is belangrijk dat stoppende agrariërs zich meer bewust worden van de toekomstige mogelijkheden van de bedrijfsgebouwen en daar in het proces van bedrijfsbeëindiging ook rekening mee houden. Daar ligt een belangrijke taak voor bedrijfsadviseurs en gemeenten. Daarnaast kunnen overheden ook sturen/faciliteren door middel van ruimtelijk beleid (meer gebiedsgericht en flexibeler) en het verkennen van fiscale mogelijkheden om sloop van oude gebouwen te stimuleren.
- **Ontwikkelingsgericht werken**. Belangrijk is bij de VAB's ontwikkelingsgericht te werken, aansluitend bij regionale gebiedsprocessen waarbij de overheden, gebiedspartners en marktpartijen in netwerkverband en allianties samen aan oplossingen werken. Hierbij kan ook gewerkt worden aan experimenteerruimte, nieuw beleidsinstrumentarium en nieuwe kostendragers voor sloop. Ook kan er actief gezocht worden naar nieuwe functies die in een behoefte voorzien en passen in het landelijk gebied.
- **Sloop van overtollige gebouwen aantrekkelijker maken**. Sloop draagt bij aan het behoud van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Hiervoor zullen ook nieuwe kostendragers geïdentificeerd moeten worden (zoals banken of verzekeringsmaatschappijen), die het voor een stoppende boer interessant maken om zijn overtollige bedrijfsgebouwen te slopen. Hierbij kan ook gedacht worden aan nieuwe financiële arrangementen tussen overheden, kopers en verkopers van agrarische erven.

De positionering van het onderwerp 'Vrijkomende Agrarische Bebouwing' is een generiek aandachtspunt. Een duidelijke rol voor de provincie is hier weggelegd in de agendering van het onderwerp richting gemeenten, de agrarische sector en andere stakeholders. Ook adviseren wij de provincie om nieuwe initiatieven voor de aanpak van de VAB-problematiek actief te stimuleren en te faciliteren. Concrete, bewezen initiatieven zijn er nog maar mondjesmaat. Het is daarom zaak om oplossingen te concretiseren en in de praktijk ervaring op te doen met verschillende strategieën.

Op basis van het voorgaande komen we tot een aantal **aanbevelingen** voor het omgaan met de VAB-problematiek in de provincie Utrecht, waarbij we naast instrumenten ook taken en rollen voor de verschillende betrokken stakeholders onderscheiden. We onderscheiden vier sporen die nader uitgewerkt kunnen worden om het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing en leegstand op te pakken.

1. Kies voor een regionale aanpak met behulp van een VAB-loket per regio

Koppel de mogelijkheden voor hergebruik en sloop van vrijkomende agrarische bebouwing aan andere opgaven en processen in de regio. Deze opgaven kunnen als vliegwiel fungeren voor de oplossingen voor de leegstand van agrarisch vastgoed. We zien voor een concrete uitwerking van deze regionale aanpak een belangrijke rol weggelegd voor een VAB-loket, waarbij de coördinatie en de aansturing van het loket verzorgd wordt vanuit de Gebiedscommissie Utrecht-West en de Gebiedscoöperatie O-gen. Uiteraard dient daarbij dan ook afstemming plaats te vinden met de gemeenten die in deze deelgebieden liggen. Tevens constateren wij dat het inzake de VAB-problematiek in het landelijk gebied uitermate van belang is dat er vertrouwenspersonen per regio beschikbaar zijn, die het proces tussen overheden en betrokken ondernemers in goede banen kunnen leiden. Daarom bevelen wij aan om per gebied dergelijke vertrouwenspersonen te identificeren en in te zetten en hen ook te laten opereren in afstemming met het VAB-loket.

2. Zet in op een schuur-voor-schuur-regeling (stalderen) als nieuwe kostendrager voor sloop

Om sloop van overtollige bebouwing te stimuleren en te financieren bevelen wij aan om een systematiek voor een schuur-voor-schuur regeling (of 'staldering') op te zetten. Schuur-voor-schuur wil zeggen dat bij nieuwbouw van bedrijfsgebouwen elders in het gebied overtollige bedrijfsgebouwen gesloopt moeten worden. Daarmee wordt er op een actieve manier een stimulans tot sloop gecreëerd en blijft verstening van het landelijk gebied binnen de perken. Invulling van een dergelijke systematiek kan op verschillende manieren en dient samen met de stakeholders nader onderzocht te worden. Een dergelijke regeling kan ook gekoppeld worden aan een sloopfonds door de provincie Utrecht. Daarnaast kan ook nagedacht worden of er andere kostendragers te vinden zijn die deels ook financiën t.b.v. het sloopfonds beschikbaar zouden kunnen stellen. Ook het koppelen van sloop aan de asbestsanering moet verder onderzocht worden. In het kader van sloop adviseren wij ook om de huidige Ruimte voor ruimte-regeling onder de loep te nemen en mogelijk aan te passen. De oppervlakte-eisen in de Ruimte voor ruimte-regeling kunnen daarbij heroverwogen worden.

3. Creëer als gemeenten mogelijkheden voor maatwerk door tijdelijk of flexibel bestemmen

Wij bevelen aan om nog eens goed te kijken naar het huidige functioneren van het ruimtelijk ordeningsbeleid met betrekking tot de kansen voor herbestemming. Gezien de veelheid aan initiatieven die zich aandienen is het belangrijk om meer met kwalitatieve kaders te werken en anders te denken. De Provincie Utrecht kan zich in het eigen beleid flexibeler opstellen en gemeenten meer ruimte geven om maatwerk toe te passen. Stimuleer en faciliteer gemeenten daarnaast om in het eigen ruimtelijk beleid te sturen op kwaliteit. Ook een regeling voor flexibel of tijdelijk bestemmen van locaties waarop sprake is van bedrijfsgebouwen die vrij komen zou kunnen helpen. Kijk ook naar een mogelijke differentiatie naar gebieden/erven (wat op het ene erf kan, kan wellicht niet op het andere erf) en benut de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet.

4. Stimuleer als provincie innovatie en creëer een platform voor kennisdeling

Het is van belang dat, gezien de grote hoeveelheid belanghebbenden, kennis en ervaringen met betrekking tot de opgaven op een goede manier met elkaar gedeeld worden. Nu is een aantal gemeenten en adviseurs al heel actief bezig met problematiek rondom de vrijkomende agrarische bebouwing. Bouw dit uit tot een Utrecht-brede lerende omgeving. Zoek daarbij ook verbinding met het leegstandsvraagstuk in andere sectoren (kantoren, bedrijventerreinen). Wellicht zijn daardoor ook creatieve oplossingen te vinden. Blijf met alle betrokken stakeholders vooral ook leren van elkaar (wat werkt wel, wat niet?). En kijk ook naar de mogelijkheden van een gezamenlijke lobby met gemeenten en andere betrokken partijen richting Rijk (agendering en fiscaal regime). Naar de toekomst toe is het van belang om de ontwikkeling van nieuwe stalconcepten met nieuwe vormen en materialen te stimuleren. De provincie zou daar een initiërende rol bij kunnen vervullen. Ook kan op voorhand meer aandacht worden besteed aan de hergebruiksmogelijkheden van nieuwbouw. Door al vóór de realisatie van nieuwbouw na te denken over de hergebruiksmogelijkheden van deze panden zal de problematiek van de VAB's in het buitengebied, naar onze verwachting, op termijn afnemen. Bij het onderzoek naar circulair bouwen en hergebruik van nieuwbouwpanden dienen ook maatschappelijke ontwikkelingen zoals de energietransitie betrokken te worden.