

BELEIDSREGELS TWEDE (BEDRIJFS)WONINGEN IN HET BUITENGEBIED

1. INLEIDING

Er komen geregeld verzoeken binnen bij de gemeente voor het vestigen van een tweede bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf. Ingevolge de regeling in het bestemmingsplan Buitengebied Dronten (D4000) kan een tweede bedrijfswoning alleen worden toegestaan als dit 'als gevolg van de aard van de bedrijfsactiviteiten noodzakelijk is' (de bedrijfstechnische noodzaak en het permanente toezicht). Vaak voldoet een aan vraag hier niet aan, omdat uit de argumentatie van de aanvragers niet blijkt dat een bedrijf qua organisatie en omvang een extra bedrijfswoning rechtvaardigt. Ook blijkt dat het vaak gaat om het huisvesten van een rechtsopvolger. Na pensionering blijft dan de 'rustende boer' wonen in één van de twee bedrijfswoningen, waardoor feitelijk geen sprake meer is van een bedrijfswoning, maar van een burgerwoning.

De vraag die in zijn algemeenheid dan gesteld kan worden is of er überhaupt wel een noodzaak voor tweede bedrijfswoningen is. Op afstand kan immers met camera's de veestapel in de gaten worden gehouden en met de aanwezigheid van moderne communicatiemiddelen kan de boer snel ter plaatse aanwezig zijn en nog meer van dergelijke argumenten. Deze 'noodzakelijkheidseis' is als voorwaarde opgenomen in het bestemmingsplan, maar als er nooit een noodzaak is, dan kan de wijzigingsbevoegdheid ook niet worden toegepast en wordt in het bestemmingsplan op deze manier de illusie gewekt dat een tweede bedrijfswoning mogelijk is.

Vanuit de bedrijfstechnische noodzaak is er dus sprake van zeer terughoudend beleid, zowel bij gemeente als provincie. In de praktijk is daarom onderzocht of een extra (bedrijfs)woning bij een agrarisch bedrijf vanuit een andere invalshoek dan de aantoonbare noodzaak mogelijk wel zou kunnen worden toegestaan. Om te voorkomen dat precedentwerking ontstaat, zijn stringente voorwaarden aan een extra woning nodig.

De voorliggende notitie voorziet dan ook in (aanvullende) beleidsregels voor het al of niet toestaan van een extra (bedrijfs)woning bij een agrarisch bedrijf als niet aan de voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid (bedrijfstechnische noodzaak) kan worden voldaan. Voorafgaand daaraan, is eerst de probleemstelling geformuleerd en zijn de kaders gesteld waarbinnen een extra woning mogelijk zou kunnen zijn.

2. PROBLEEMSTELLING EN KADERS

2.1 Probleemstelling

Zoals in de inleiding naar voren is gekomen, wordt zeer terughoudend omgegaan met het toestaan van een tweede bedrijfswoning op een agrarisch bouwperceel. Dit is ingegeven door een aantal factoren, waarvan het ontbreken van de noodzaak op lange termijn het belangrijkste is. Als er op het moment van de aanvraag bijvoorbeeld sprake is van een volwaardig meermansbedrijf, maar de aanvraag spitst zich toe op het huisvesten van een rechtsopvolger in de tweede woning, wordt hiermee de indruk gewekt dat de tweede woning na pensionering van de boer als gewone burgerwoning gebruikt gaat worden. Een burgerwoning kan met name vanuit milieuoogpunt ongewenst zijn, doordat de aanwezigheid hiervan de bedrijfsvoering van het ter plaatse aanwezige bedrijf of een eventueel in de buurt gelegen (agrarisch) bedrijf zou kunnen beperken.

Bovendien heeft deze toetsingswijze de consequentie dat bij kleinere familiebedrijven zonder personeel nagenoeg nooit ruimte zal zijn voor een extra bedrijfswoning, omdat het nooit zeker is dat de nieuw te bouwen bedrijfswoning wel als zodanig in gebruik blijft en geen burgerwoning wordt. Door deze onzekere factoren worden aanvragen dan ook vaak niet gehonoreerd. De boer die zijn hele leven lang ter plaatse heeft gewoond, dient bij rechtsopvolging dan te verhuizen en plaats te maken voor zijn opvolger. De vraag is of dat in deze tijd nog wel (m)(w)enselijk is.

Geconcludeerd kan worden dat tweede bedrijfswoningen die ook daadwerkelijk als (extra) bedrijfswoning bij het agrarische bedrijf functioneren nagenoeg niet worden toegestaan. Er zijn echter voldoende argumenten te noemen die een extra woning op een agrarisch bouwperceel zouden kunnen rechtvaardigen, ook als er geen sprake zou zijn van een woning die direct ten dienste staat van het agrarische bedrijf. Of dit überhaupt zou kunnen worden toegestaan, is afhankelijk van of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening en of dit voldoet aan de geldende wettelijke en beleidskaders.

2.2 Ruimtelijk kader

Ruimtelijk gezien is een tweede woning goed inpasbaar. Op een agrarisch erf van 1 hectare is in principe 7.000 m² aan bebouwing toegestaan. Van extra versterking in het buitengebied is hierdoor geen sprake. Ook leidt incidenteel een extra woning op een bestaand bouwperceel niet tot wezenlijke negatieve effecten op het landelijk gebied of tot een onevenredige verkeersaantrekkende werking. Het gaat om een extra woning op een bestaand agrarisch bedrijfsperceel die zeker in verhouding tot de bedrijfsvoering niet of nauwelijks extra verkeersbewegingen leidt.

2.3 Functioneel en wettelijk kader

Milieu

Omdat er sprake kan zijn van een woning die (uiteindelijk) als burgerwoning fungeert is, moet ook worden gekeken of dit vanuit milieuhygiënisch oogpunt wel kan. Ten aanzien hiervan kan worden opgemerkt dat de Omgevingswet die naar verwachting in 2021 in werking treedt, inspeelt op deze situaties. Ter toelichting hierop het volgende.

Op 1 januari 2013 is de Wet plattelandswoning in werking getreden. Deze wet heeft ervoor gezorgd dat het in gebruik nemen van een (tweede) bedrijfswoning als burgerwoning er niet toe leidt dat het agrarisch bedrijf waar de woning staat vanuit milieuoogpunt wordt gehinderd. De bestemming is met de inwerkingtreding van deze wet bepalend geworden en niet het feitelijk gebruik. Als het om agrarische bedrijven gaat, heeft de Wet plattelandswoning dus een oplossing gebracht voor de situatie dat de bedrijfswoning bij een boerderij door een 'burger' wordt bewoond en niet door een boer. De Wet plattelandswoning heeft gemeenten namelijk de bevoegdheid gegeven om het gebruik van een agrarische bedrijfswoning als reguliere woning toe te staan. De ratio hierachter was dat degene die in zo'n plattelandswoning gaat wonen er zelf bewust voor kiest om in een woning te gaan wonen die bijvoorbeeld geurhinder ondervindt. In het bestemmingsplan Buitengebied is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om een voormalige agrarische bedrijfswoning om te zetten naar een plattelandswoning (artikel 3 lid 3.8.j).

De komende jaren gaat de wetgeving voor de ruimtelijke ordening flink op de schop. Alle huidige wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en alle andere aspecten met een ruimtelijk tintje worden samengebracht in de Omgevingswet. Was het bij de Wet plattelandswoning nog zo dat het gebruik als burgerwoning enkel mogelijk werd gemaakt voor agrarische bedrijfswoningen, de toekomstige Omgevingswet breidt de werking verder uit. Ook in de Omgevingswet is het uitgangspunt dat woningen gevoelig zijn voor bijvoorbeeld geur- of geluidsoverlast. Deze nieuwe wet geeft gemeenten echter de bevoegdheid om ook andere typen bedrijven dan agrarische bedrijven (bedrijven op bedrijventerreinen, bij horecagelegenheden) toe te staan dat de bedrijfswoning gebruikt gaat worden door iemand die niet verbonden is aan het bedrijf. Met andere woorden, het principe van de plattelandswoning, waarbij de woning niet beschermd wordt tegen milieuhinder, wordt op vrijwel alle bedrijfswoningen van toepassing. Dit betekent voor het buitengebied de regeling niet alleen van toepassing is voor (bedrijfs)woningen op agrarische bouwpercelen, maar ook kan gelden voor (bedrijfs)woningen bij andere bedrijven.

Regeling mantelzorgwoningen

De wetgeving biedt ook mogelijkheden voor een extra woning op een bouwperceel als er sprake is van mantelzorg. Het is namelijk mogelijk om zonder omgevingsvergunning bouwwerken te bouwen en te gebruiken voor het verlenen van mantelzorg (artikel 2 lid 22 bijlage II Besluit omgevingsrecht). De mantelzorgwoning dient in principe wel te passen binnen de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan. Onder het kopje 'ruimtelijk kader' is al aangegeven dat dit vrijwel in alle gevallen past. Buiten de bebouwde kom gelden bovendien afwijkende regels als de mantelzorg plaatsvindt in een verplaatsbare unit. Een unit met een oppervlakte van maximaal 100 m² telt dan niet mee in de oppervlakte van vergunningvrij te bouwen aanbouwen, uitbouwen of bijgebouwen. Kortom, als er sprake is van bijvoorbeeld het verzorgen van de gepensioneerde boer kan ook op deze manier (en zelfs onder voorwaarden zonder vergunning) een extra woning worden gebouwd. Nadeel van deze regeling is wel dat het gaat om een tijdelijke situatie. Als de noodzaak voor mantelzorg vervalt, moet de huisvesting voor mantelzorg worden beëindigd. Het bouwwerk voor de mantelzorg moet dan weer terug gebracht worden naar de functie die planologisch mogelijk is (bijvoorbeeld een bijgebouw bij een woning of een bedrijfsgebouw).

2.4 Beleid

Structuurvisie Dronten 2030

Op 29 november 2012 heeft de gemeenteraad van Dronten de Structuurvisie Dronten 2030 vastgesteld. In deze structuurvisie is de ruimtelijke economische koers van Dronten tot 2030 aangegeven. In de structuurvisie wordt beschreven hoe de gemeente tot 2030 vooruit wil op het gebied van landbouw, wonen, werken, recreatie, natuur, landschap en de kernen Biddinghuizen, Dronten en Swifterbant.

Ten aanzien van het buitengebied ligt het primaat bij de landbouw. Met betrekking tot het wonen in het buitengebied is het uitgangspunt dat er geen woningen mogen worden toegevoegd.

Woonvisie

Op 30 juni 2016 heeft de gemeenteraad van Dronten de Woonvisie 2016-2012, Groeien met kwaliteit vastgesteld. In deze woonvisie is beschreven op welke wijze de ambities ten aanzien van (de verandering van) woonwensen en woningbehoeften verder vorm moeten worden geven.

Onderdeel van de ambities is dat wordt ingespeeld op initiatieven van inwoners die met het oog op de zorgbehoefte van een gezins- of familielid kiezen voor een bijzondere woonvorm, waardoor de mantelzorg wordt vergemakkelijkt. Dit kan in de vorm van mantelzorgwoningen, zoals eerder is beschreven. Ook is aangegeven dat de mogelijkheden waar nodig nog verder zou kunnen worden verruimd via het RO-instrumentarium, ook zonder dat er sprake is van mantelzorg bijvoorbeeld generatiewoningen). Als voorbeeld wordt een kangeroewoning genoemd waarbij zelfstandige woningen aan elkaar gekoppeld zijn met een inpandige verbinding waardoor meerdere generaties bij elkaar kunnen wonen. De gemeente wil dit soort initiatieven mogelijk maken. Hetzelfde geldt voor splitsing van grote woningen.

Bestemmingsplan Buitengebied

Op grond van het geldende bestemmingsplan Buitengebied (D4000) is bij agrarische bedrijven onder stringente voorwaarden een tweede bedrijfswoning mogelijk (artikel 3 lid 3.8 sub a). Zoals eerder in de beleidsstuk al is verwoord, wordt dit nagenoeg niet toegestaan omdat de noodzaak niet of niet voldoende kan worden aangetoond. Ruimtelijk en vanuit milieuoogpunt kan een extra woning echter goed zijn in te passen. Het (agrarisch) bouwperceel biedt voldoende bouw mogelijkheden hiervoor en als de extra woning niet leidt tot belemmeringen voor de in de buurt gelegen agrarische bedrijven kan er sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening. Uiteraard dient voor de woning zelf ook een goed woon- en leefklimaat te zijn. Dit is per locatie maatwerk.

2.5 Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat er voldoende aanknopingspunten zijn om een tweede (bedrijfs)woning op een agrarisch bouwperceel mogelijk te kunnen maken, zonder dat dit leidt tot belemmeringen voor het ter plaatse gevestigde bedrijf zelf of voor de omliggende bedrijven. Ook passen bepaalde initiatieven (generatiewoningen en zorgwonen) binnen de filosofie van de gemeentelijke Woonvisie.

Het vorenstaande betekent overigens niet dat op elk agrarisch bouwperceel een tweede woning zou mogen worden gebouwd, maar dat er bepaalde omstandigheden zijn die een tweede woning rechtvaardigen. Het bouwen van een extra woning past ook niet in de Structuurvisie Dronten 2030, maar in de later vastgestelde woonvisie worden wel mogelijkheden geboden waarop kan worden aangehaakt. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

3. UITGANGSPUNTEN VOOR VESTIGING

3.1 Motivering

Zoals eerder is deze notitie al is verwoord, is het heel vaak lastig dan wel niet aan te tonen dat een tweede bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf noodzakelijk is en dat er om die reden terughoudend wordt omgegaan met de wijzigingsbevoegdheid die in het bestemmingsplan Buitengebied (D4000) (en voor de veehouderijbedrijven D4010) is opgenomen voor het toelaten hiervan. De mogelijkheid dat er misbruik van wordt gemaakt en de woning uiteindelijk als burgerwoning wordt gebruikt is een zeer belangrijke reden voor deze terughoudendheid.

Nu de Woonvisie is opgesteld waarbij het de ambitie is om 'generatiewonen' mogelijk te maken (zie paragraaf 2.4) kan worden geredeneerd dat de hiervoor genoemde situatie uitstekend past in de filosofie van dit generatiewonen. Bijkomstigheid is dat familiebedrijven kunnen blijven behouden, ook al is er in de latere toekomst sprake van een extra woning op het erf waar de 'rustende boer' in woont.

Daarnaast is de maatschappij zodanig aan het veranderen dat wordt verwacht dat iedereen zolang mogelijk zelfstandig blijft wonen. Bij de zorg komt steeds meer de nadruk te liggen op de afhankelijkheid van familie in plaats van de overheid.

Om dit te faciliteren zijn, zoals eerder al is toegelicht, in de wetgeving al mogelijkheden geboden om op een relatief eenvoudige manier extra woonruimte bij een (burger)woning te creëren op het eigen erf (mantelzorg). De vraag die dan ook gesteld moet worden is of het vanuit een goede ruimtelijke ordening bezwaarlijk is dat op een agrarisch erf waar minimaal 7.000 m² aan bebouwing is toegestaan, een extra woning wordt gebouwd. Van extra versterking in het buitengebied is geen sprake. Ook leidt een extra woning op een bestaand bouwperceel niet tot wezenlijke negatieve effecten op het landelijk gebied.

Met het oog op de ambities uit de Woonvisie, alsmede het behoud van de kleinschaligheid van de agrarische (familie)bedrijven, is er zeker wat voor te zeggen dat in bepaalde gevallen toch een tweede (bedrijfs)woning toe te staan.

Zoals in het vorige argument is gesteld, vloeit de terughoudendheid voor een extra bedrijfswoning mede voort uit de kans dat de woning naar verloop van tijd als burgerwoning wordt gebruikt, hetgeen met name vanuit milieuoogpunt ongewenst kan zijn. De aanwezigheid van een burgerwoning kan de bedrijfsvoering van het aanwezige bedrijf beperken. Dit kan worden opgelost door de woning als plattelandswoning aan te merken. Dit kan overigens op dit moment alleen als er sprake is van woning bij een agrarisch bedrijf (zie paragraaf 2.2. onder het kopje 'milieu').

Gelet op het vorenstaande, zou ten behoeve van het behoud van kleinschalige familiebedrijven een tweede woning op het erf bij een agrarisch bedrijf kunnen worden toegestaan, zonder dat dit vanuit milieuhinder en dus vanuit een goede ruimtelijke ordening bezwaarlijk is. Uiteraard moeten er wel stringente voorwaarden aan een extra woning worden gesteld, om precedentwerking te voorkomen. Bij toekomstige rechtsopvolging zou aangetoond moeten worden dat de extra woning de voortzetting van het (familie)bedrijf waarborgt. Bij een extra woning voor zorg, moet de zorgbehoefte worden aangetoond, zoals de wetgever dit in beginsel ook voor mantelzorg vereist. Een en ander wordt in de volgende paragrafen toegelicht.

3.2 Voorwaarden voor vestiging tweede (bedrijfs)woning

Aantonen continuïteit agrarisch (familie)bedrijf

Om een tweede (bedrijfs)woning toe te kunnen staan moet er uiteraard op het moment van de aanvraag wel al sprake zijn van een duurzaam meermans- en familiebedrijf, waarbij de werkzaamheden uitsluitend worden uitgevoerd door familie. Uit het verzoek moet ook duidelijk blijken dat er sprake blijft van een duurzame voortzetting van het (familie)bedrijf. Te denken valt hierbij aan een situatie waarbij de leeftijd van het oudste bedrijfshoofd nog zodanig is dat niet is te verwachten dat de bedrijfsopvolging nog minimaal 10 jaar op zich laat wachten. Op deze manier een tweede bedrijfswoning in een reguliere planperiode van 10 jaar ook te rechtvaardigen. Dat de bedrijfswoning na die periode gebruikt wordt als burgerwoning (bijvoorbeeld in de vorm van huisvesting van de rustende boer) is vanuit sociaal en maatschappelijk oogpunt te rechtvaardigen. Vanuit ruimtelijk oogpunt vormt dit eveneens geen bezwaar en, anticiperend op de nieuwe wetgeving, hoeft er vanuit milieuoogpunt ook geen belemmering te zijn. Overigens kan worden gesteld dat ook als de rustende boer er niet meer woont, maar een derde de intrek heeft genomen in de woning dit niet tot belemmeringen leidt. Degenen die intrek in deze woning nemen, moeten vanwege de status van de woning als plattelandswoning aanvaarden dat ze niet door de milieuwetgeving worden beschermd.

Aantonen zorgcomponent

De wetgever heeft in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) het mogelijk gemaakt om vergunningvrij bouwwerken op te richten en/of te gebruiken voor mantelzorg. Ingevolge de ruimtelijke ordening wordt onder mantelzorg verstaan 'intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond'. De wetgever biedt daarmee in principe ruimte om op het eigen erf extra woonruimte voor mantelzorg toe te staan binnen de bouw mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Een agrarisch bedrijf met een bouwperceel van één hectare heeft bouw mogelijkheden tot 7.000 m². Indien op een dergelijk perceel een woning wordt gebouwd die aantoonbaar wordt gebruikt voor zorg, is dit een ontwikkeling die in vergelijking tot een mantelzorgruimte bij een woning op een woonerf in de bebouwde kom, ruimtelijk goed inpasbaar is. Een dergelijke woning zou, gelet op het feit dat deze op een agrarisch bedrijfsperceel wordt gerealiseerd, als (nieuwe) plattelandswoning kunnen worden beschouwd.

Als voorwaarde voor medewerking zou, conform aan de wettelijke beleidslijn voor het toelaten van mantelzorg, een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur worden vereist.

Bedrijven van derden mogen niet worden belemmerd

Een bedrijfswoning wordt voor bedrijven van derden beschouwd als een milieugevoelig object. Dit houdt in dat vestiging ervan mogelijk kan leiden tot belemmering van de bedrijfsvoering of ontwikkeling van die bedrijven. Indien een extra (bedrijfs)woning wordt aangevraagd in de nabijheid van een bedrijf van derden, zal dus een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt of dit niet leidt tot een belemmering van die bedrijven. Indien dat niet kan worden aangetoond, kan het verzoek niet worden gehonoreerd.

3.3. Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat het, naast het toelaten van schaalvergroting, ook de kleinschaligere agrarische (familie)bedrijven de mogelijkheid moeten hebben voor bestaansrecht en

het behoud van een duurzame continuïteit. Als dit mogelijk kan worden gemaakt door het realiseren van een extra bedrijfswoning zonder dat de daadwerkelijke bedrijfstechnische noodzaak aangetoond kan worden, zou dit onder een aantal voorwaarden mogelijk kunnen worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor de bouw van een extra woning ten behoeve van (mantel)zorg op een agrarisch bouwperceel.

In beide gevallen gaat het daarbij niet alleen om de noodzaak van de woning vanuit de bedrijfsvoering, maar meer vanuit de maatschappelijke en sociaal-medische behoefte. In het vorenstaande is aangetoond dat een extra woning niet per definitie hoeft te leiden tot een ruimtelijke of milieuhygiënische belemmering. Het staat uiteraard wel buiten kijf dat een tweede bedrijfswoning of een zorgwoning, moet passen binnen de ruimte voor het bouwen die het geldende bestemmingsplan biedt. Gelet op de ruimte voor gebouwen die op een agrarisch bouwperceel worden geboden, zal dit in de meeste gevallen geen probleem zijn.

De extra woning moet goed worden gemotiveerd. Het moet gaan om een bijzonder initiatief die een extra woning rechtvaardigt en dus niet leidt tot ongewenste precedentwerking. Overal een extra woning is zeker niet gewenst, dus er moet zeker een sociaal en/of maatschappelijke noodzaak zijn dan wel een vorm van zorgverlening.

4. PROCEDURE

Tweede bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf

Een tweede bedrijfswoning kan ingevolge de wijzigingsbevoegdheden in artikel 4 lid H sub 2 van het bestemmingsplan Buitengebied Dronten (9010)) en artikel 3.8 sub a van het bestemmingsplan Buitengebied (D4000) worden toegestaan als er onder meer sprake is van een bedrijfseconomische noodzaak van uitbreiding voor het bedrijf. In de situaties die in hoofdstuk 3 zijn beschreven moeten we aannemen dat die noodzaak er mogelijk niet is. Overigens kan wel worden geredeneerd dat voor het behoud van een familiebedrijf de noodzaak er wel is, maar dat is meer vanuit de maatschappelijke behoefte. Formeel kan daarom geen gebruik worden gemaakt de wijzigingsbevoegdheid en is een planherziening of een uitgebreide Wabo procedure (projectafwijkingsbesluit).nodig.

Woning ten behoeve van mantelzorg

Een (permanente) extra woning ten behoeve van mantelzorg is in strijd met het bestemmingsplan. Ook biedt de wijzigingsbevoegdheid om de aanduiding voor een plattelandswoning te gebruiken geen soelaas (artikel 3.8 lid j Buitengebied D4000). Dit mag alleen als er sprake is van een bestaande voormalige agrarische bedrijfswoning. Hier zal vrijwel altijd sprake zijn van nieuwbouw. Realisatie kan dus ook alleen met een planherziening of een uitgebreide Wabo procedure (projectafwijkingsbesluit) plaatsvinden.

Vastgesteld door het college van Dronten, 9 juli 2019