

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Altena houdende regels omtrent Plattelandswoningen gemeente Altena

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bijna alle agrarische bedrijven in de gemeente Altena beschikken over één of soms twee bedrijfswoningen. Deze woningen zijn in het verleden planologisch mogelijk gemaakt om te voorzien in de behoefte van eigenaren en medewerkers om in de directe nabijheid van het agrarisch bedrijf te wonen. Als gevolg van automatisering, modernisering en schaalvergroting in de agrarische sector worden bedrijfswoningen (met name tweede bedrijfswoningen) in een aantal gevallen overbodig. Deze woningen worden vervolgens verkocht aan personen die niet functioneel verbonden zijn aan het agrarisch bedrijf. Ook kan er sprake zijn van zogenaamde "rustende boeren". Een bedrijfswoning mag alleen worden bewoond door iemand die een relatie heeft met het daar aanwezige agrarische bedrijf. In beginsel is de gemeente verplicht hiertegen handhavend op te treden. In de praktijk zijn gemeenten echter weinig genegen om mensen, die soms al hun hele leven in een huis wonen, uit hun eigen woning te zetten.

Daarnaast kon de 'illegale' burgerbewoning van een agrarische bedrijfswoning er ook voor zorgen dat het betreffende agrarisch bedrijf in zijn ontwikkelingsmogelijkheden werd beperkt. Met de komst van de Wet Plattelandswoningen 1 januari 2013 is het mogelijk om deze woningen te herbestemmen als plattelandswoning zodat ook bewoning door derden is toegestaan. In de gemeente Altena komen met enige regelmaat verzoeken binnen om een bedrijfswoning van een agrarisch bedrijf om te zetten naar een plattelandswoning. Om die reden is het wenselijk beleidsregels vast te stellen over hoe met deze verzoeken om te gaan.

1.2 Toepassing

Deze beleidsregels zijn alleen van toepassing op agrarische bedrijfswoningen die nog bestemd zijn binnen een agrarische bouwperceel en waarop nog een functionerend agrarisch bedrijf aanwezig is en ziet niet toe op:

- Woning binnen de bestemming wonen;
- Bedrijfswoningen bij een gestopt agrarisch bedrijf. Deze komen volgens het bestaande beleid in aanmerking voor een totale woonbestemming;
- Bedrijfswoningen bij andere dan agrarische bedrijven en paardenhouderijen.

1.3 Wat is een plattelandswoning

De Wet plattelandswoning (of eigenlijk een wijziging van de Wabo en een aantal aanverwante milieuwetten en regelingen) voorziet in de mogelijkheid om voormalige agrarische bedrijfswoningen door derden te laten bewonen die geen functionele relatie hebben met het agrarisch bedrijf op die locatie. Voortaan is het planologisch regime bepalend voor de bescherming tegen negatieve milieueffecten en niet langer het feitelijke gebruik. De wet maakt het mogelijk om de voormalige bedrijfswoning specifiek als plattelandswoning aan te wijzen en deze hiermee een lager beschermingsregime dan een reguliere burgerwoning toe te kennen, gelijk aan dat van een bedrijfswoning. De woning blijft juridisch gezien onderdeel van de inrichting (het agrarisch bedrijf). Voor de omliggende agrarische bedrijven maakt dit overigens geen verschil. De wet ziet niet op de verhouding tussen de plattelandswoning en naastgelegen agrarische bedrijven.

Kern is dus dat de plattelandswoning net als een reguliere bedrijfswoning bij het verlenen van een milieuvergunning niet beschermd wordt tegen de milieueffecten van het bijbehorende agrarisch bedrijf. Dit betekent dat het accepteren van een minder woon- en leefklimaat voor plattelandswoningen in veel gevallen niet alleen onvermijdelijk is, maar ook in lijn met de bedoelingen van de wetgever. Er moet wel een zekere mate van een redelijk woon- en leefklimaat blijven bestaan. Dit is echter niet nader geconcretiseerd en de gemeente zal zelf hier invulling aan moeten geven. Ondanks dat er voldaan wordt aan milieueisen uit de wet, dient de gemeente te motiveren waarom in het specifieke geval ruimtelijk gezien een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Dit vraagt om maatwerk per situatie.

Hoofdstuk 2 Overwegingen

2.1 Legalisering in plaats van handhaving

De wet Plattelandswoningen geeft gemeenten de mogelijkheid illegale bewoning van een agrarische bedrijfswoning door derden te legaliseren. Door deze woningen in het bestemmingsplan aan te duiden

als plattelandswoning kunnen gemeenten niet langer gedwongen worden hiertegen handhavend op te treden. Niettemin zou men als gemeente ook kunnen besluiten om wel alsnog te handhaven op deze illegale bewoning. Tot nu toe is dit echter niet het gemeentelijk beleid geweest, omdat de gevolgen van handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Bovendien is hiervoor ook geen handhavingsverzoek ingediend.

2.2 Woningmarkt

Verondersteld wordt dat een plattelandswoning beter verkoopbaar is dan een losgekoppelde agrarische bedrijfswoning. Op die manier kan het toekennen van plattelandswoningen ook een positief effect hebben op de doorstroming op de woningmarkt. Aan de andere kant kan men zich wel afvragen hoe gewild plattelandswoningen bij burgers zijn. Weliswaar betreft het vaak landelijk gelegen woningen met veel ruimte. Maar zonder bescherming tegen de negatieve milieueffecten van het bijbehorende agrarisch bedrijf.

2.3 Aanvaardbaar woon- en leefklimaat

Uit het voorgaande volgt een belangrijke beleidsmatige afweging met betrekking tot plattelandswoningen. Namelijk wil je de traditionele ruimtelijke scheiding tussen wonen en agrarische bedrijvigheid loslaten? Door de korte afstanden van de plattelandswoning tot de agrarische bedrijfsgebouwen zal in de meeste gevallen een goed woon- en leefklimaat niet gegarandeerd kunnen worden. Indien je dit als gemeente onwenselijk acht, ligt het toestaan van plattelandswoningen op locaties waar een verdere groei van de agrarische sector wordt voorzien niet voor de hand. Aan de andere kant is de wet plattelandswoning juist bedoeld om knelpuntsituaties in dit soort gebieden op te lossen. Kern van de wet is dat de plattelandswoning net als een reguliere bedrijfswoning niet beschermd wordt tegen de milieueffecten van het bijbehorende agrarisch bedrijf. Dit betekent dat het accepteren van een minder goed woon- en leefklimaat voor plattelandswoningen in veel gevallen niet alleen onvermijdelijk is, maar ook in lijn met de bedoelingen van de wetgever. De Raad van State oordeelt echter op haar beurt dat de wetgever hiermee voorbijgaat aan de Europese regels voor luchtkwaliteit. De beleidsvrijheid die met de Wet plattelandswoning wordt beoogd is in de praktijk dus beperkt tot het toestaan van een hogere geluids- en/of geurbelasting. Het accepteren van een slechte luchtkwaliteit is wettelijk niet toegestaan.

2.4 Toekomst agrarisch bedrijf

Op grond van voorgaande dient het toestaan van plattelandswoningen zich te beperken tot situaties waar sprake is van een in werking zijnd bedrijf met enig toekomstperspectief. Het is niet uit te sluiten dat het bij de plattelandswoning behorende agrarisch bedrijf op enig moment in de toekomst toch wordt beëindigd. Op dat moment dient één passende (her)bestemming gegeven te worden aan zowel de plattelandswoning als de leeggekomen agrarische opstallen (het totale bouwvlak).

2.5. Relatie beleid vrijkomende agrarische bedrijven

Het beleid voor plattelandswoningen kan niet los gezien worden van het VAB-beleid. Dit VAB-beleid is bedoeld om stoppende agrariërs alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden te bieden om zodoende verloedering van het buitengebied tegen te gaan. De komende jaren zullen meer agrariërs gaan stoppen terwijl andere agrariërs willen uitbreiden. De mogelijkheid van het bestemmen tot plattelandswoningen kan in dit soort casussen een belangrijke rol spelen.

Zo kunnen agrarische percelen en bedrijfsgebouwen verkocht worden aan agrariërs die willen opschalen en de woning kan losgekoppeld worden als plattelandswoning. Deze mogelijkheid is zowel economisch als maatschappelijk van belang. Samen zorgt dit voor een vitaal en leefbaar platteland.

Hoofdstuk 3 Beleidsvoorstel planologisch afwegingskader

Voorgesteld wordt de volgende beleidsregels te hanteren bij aanvragen tot het planologisch toekennen van plattelandswoningen.

3.1. Geen nieuwe bedrijfswoning(en)

De aanwijzing van een plattelandswoning mag niet leiden tot de aanvraag van nieuwe bedrijfswoning(en) op enige termijn. Het provinciale beleid sluit dit bovendien uit in de interim omgevingsverordening van provincie Noord Brabant in onder andere artikel 3.70 lid 1 onder b. De plattelandswoning blijft immers onderdeel van het agrarisch bouwblok. Medewerking aan een nieuwe bedrijfswoning is daarom uitgesloten. Bij een 2^e bedrijfswoning is het makkelijker om medewerking te verlenen, dan blijft er ook nog een bedrijfswoning bij het agrarisch bedrijf. Toch willen we ook de mogelijkheid open laten om ook een enige bedrijfswoning om te kunnen zetten naar plattelandswoning. Niet alle soorten bedrijven hebben de noodzaak voor een bedrijfswoning en ook bij opschaling van een ander agrarisch bedrijf is niet altijd de woning voor het bedrijf nodig. Daarbij zal wel gestreefd worden naar instemming van het agrarisch bedrijf.

3.2 Alleen bij levensvatbaar agrarisch bedrijf

Plattelandswoningen zijn in het gehele buitengebied toegestaan, mits op hetzelfde bouwblok een (economisch) levensvatbaar en in werking zijnd bedrijf is gevestigd. Ook een bedrijf met een mengvorm

van agrarische activiteiten gecombineerd met verbrede activiteiten valt hieronder. Wel onder de voorwaarde dat de agrarische activiteiten de hoofdmoot vormen. Wanneer de betreffende agrariër is gestopt of dit op korte termijn zal doen, dan heeft een omschakeling naar een woonbestemming de voorkeur.

3.3 Aanvaardbaar woon- en leefklimaat

Aangetoond dient te worden dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de plattelandswoning. Zie voor de uitwerking van dit aspect verder hoofdstuk 4.

3.4 Bouwregels

De bouwregels voor een agrarische bedrijfswoning blijven van toepassing op de plattelandswoning. Conform de geldende bestemmingsplannen voor het buitengebied betekent dit dat plattelandswoningen een maximale inhoud van 750 m³ kunnen hebben. Wanneer de inhoud van de bestaande woning groter is dan 750 m³, geldt deze inhoud ook als maximale inhoud voor de plattelandswoning. In beginsel geldt de oppervlakte van bijgebouwen ook als maximum voor de vrijstaande bijgebouwen bij plattelandswoningen. In veel gevallen zal de oppervlakte aan bijgebouwen bij voormalige agrarische bedrijfswoningen (plattelandswoningen) echter meer bedragen doordat bij de splitsing van het agrarisch bedrijf soms voormalige bedrijfsgebouwen (schuren, loodsen) bij de woning zijn betrokken. Deze bebouwing wordt niet positief bestemd bij het aanduiden van de plattelandswoning, maar valt onder het overgangsrecht.

3.5 Arbeidsmigranten

Voor wat betreft de wenselijkheid tot het huisvesten van arbeidsmigranten in een plattelandswoning wordt verwezen naar de "Beleidsregel huisvesting van arbeidsmigranten gemeente Altena".

3.6 Geen onevenredige aantasting van belangen van eigenaren en gebruikers omliggende gronden, functies en waarden

Het spreekt voor zich dat de omzetting naar de plattelandswoning geen belemmering mag zijn voor eigenaren en gebruikers van de omliggende gronden. Een omgevingsdialoog dient hierbij te zijn gevoerd. Naar instemming van alle betrokken partijen wordt gestreefd (onder andere van het agrarisch bedrijf en nieuwe bewoners). Privaatrechtelijke belemmeringen (bijvoorbeeld gedeelde inrit) moeten meegewogen worden bij de afweging van de belangen.

Hoofdstuk 4 Beleidsvoorstel van toetsingskader aanvaardbaar woon- en leefklimaat

Zoals eerder aangegeven zal de gemeente zelf invulling moeten geven aan het begrip goed woon- en leefklimaat. Voor geur en geluid gelden geen wettelijke eisen bij de beoordeling. De gemeente geeft op basis van haar beleid aan wat zij acceptabel vindt en wat niet. In de praktijk worden de normen soepeler gehanteerd dan bij een burgerwoning het geval is. Met het oog op de gezondheidseffecten is het wel aan te raden hierover een standpunt te bepalen en in beleid vast te leggen.

4.1 Beleidsregel met betrekking tot aspecten geur en geluid

Een plattelandswoning is geen geluidsgevoelig object. Volgens de Wabo (artikel 1.1a) en het Activiteitenbesluit (artikel 1.3c) maken dergelijke objecten deel uit van de inrichting.

Met uitzondering van het aspect luchtkwaliteit en gezondheidseisen worden plattelandswoningen niet beschermd tegen de milieueffecten van het bijbehorende agrarisch bedrijf. Hierdoor dient men te aanvaarden dat de geluids- en geurbelasting op een plattelandswoning in veel gevallen hoger is dan op een reguliere burgerwoning acceptabel wordt geacht. Dit betekent dat, behalve ten aanzien van de luchtkwaliteit, de gemeente Altena geen minimale eisen oplegt aan het woon- en leefklimaat.

Per locatie zal maatwerk nodig zijn. Een aanvraag voor een plattelandswoning dient vergezeld te gaan van een motivering en onderbouwing dat er sprake is van een nog aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hierbij gaat het erom om inzichtelijk te maken hoe de milieukwaliteit ter plaatse is ten aanzien van alle relevante milieuaspecten. Dit schept duidelijkheid aan de kant van de aanvrager, omwonenden, omliggende bedrijven, professionele partijen zoals makelaars, maar ook de gemeente en overige overheden.

4.2 Beleidsregel endotoxine

Het aspect gezondheid dient ook meegenomen te worden in het ruimtelijk spoor. Op dit moment is er geen officiële norm of grenswaarde vastgesteld. Ook is er geen methode vastgesteld om de blootstelling te bepalen.

De gezondheidsraad (rapport gezondheidsrisico's rond veehouderijen, 2012) adviseert voor endotoxinen een gezondheidskundige advieswaarde van 30 EU/m³ voor de algemene bevolking. Uit voorzorg, gezien de mogelijke gezondheidsrisico's wordt deze advieswaarde opgenomen. Endotoxines zijn celwandresten van dode bacteriën. Endotoxines kunnen een verhoogde gevoeligheid voor longontsteking veroorzaken. In bijzondere gevallen of indien er op korte termijn maatregelen te nemen zijn zoals bijvoorbeeld nieuwe stalsystemen kan een maatwerkoplossing toegestaan worden.

4.3 Beleidsregel Luchtkwaliteit/fijn stof

In haar uitspraak van 4 februari 2015 oordeelt de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van dat een burger in een bedrijfswoning met betrekking tot het aspect luchtkwaliteit hetzelfde beschermingsniveau dient te hebben als een burger in een burgerwoning.

Er is sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van een plattelandswoning als de jaarlijkse concentratie fijn stof PM10 niet meer bedraagt dan 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie. Hierbij wordt aangesloten bij titel 5.2 Wet milieubeheer, nu de norm van de Interim omgevingsverordening van de Provincie Noord Brabant (26 oktober 2019) met betrekking tot eisen fijnstof onverbindend is verklaard bij uitspraak Raad van State 12 februari 2020.

Hoofdstuk 5 Planologische regeling

Om de omzetting naar een plattelandswoning mogelijk te maken zal een planologische procedure nodig zijn. Hierna wordt beschreven op welke wijze dit dient te gebeuren

5.1 Partiële herziening bestemmingsplan

Voor iedereen dient duidelijk te zijn welke agrarische bedrijfswoningen als plattelandswoning worden aangemerkt. Daarom dienen deze woningen op de verbeelding van het bestemmingsplan voorzien te worden van de aanduiding "plattelandswoning". De onderliggende agrarische bestemming blijft hierbij ongewijzigd, zodat de relatie tussen de plattelandswoning en het bijbehorend agrarisch bedrijf behouden blijft. De plattelandswoning blijft dus een bedrijfswoning, maar krijgt een extra aanduiding "plattelandswoning". Om de aanduiding op de verbeelding van het bestemmingsplan vast te leggen dient het bestemmingsplan herzien te worden. Met een omgevingsvergunning waarbij op grond van artikel 2.12 lid 1, sub a onder 3 van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan is dit niet mogelijk.

5.2. Algemene (binnenplanse) wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan.

Bij een integrale herziening van het bestemmingsplan kan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen worden voor het wijzigen van een agrarische bedrijfswoning naar een plattelandswoning. In de herziening van het bestemmingsplan buitengebied Woudrichem 2018 kan deze nieuwe regeling worden opgenomen.

5.3. Omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik bedrijfswoning

Dit is een wettelijke mogelijkheid, maar heeft niet de voorkeur van de gemeente Altena. De bestemming wijzigt door het verlenen van een omgevingsvergunning niet.

5.4 De Wet Plattelandswoningen onder de Omgevingswet

De Wet plattelandswoningen wordt opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet. Het stelsel inclusief de verfijningen uit de jurisprudentie blijft grotendeels hetzelfde. De belangenafweging die wordt gemaakt bij de aanwijzing wordt breder, hierbij moeten alle aspecten van de fysieke leefomgeving worden betrokken. Hierbij moet ook meer rekening worden gehouden met de volksgezondheid. Bij veehouderijen zullen het gezondheidsbelang en cumulatie vaak een rol spelen.

6. Tot Slot

6.1 Communicatie

De bekendmaking van deze beleidsnota wordt digitaal gepubliceerd in het Gemeenteblad op www.of-ficiëlebekeendmakingen.nl en in het Kontakt. De Beleidsnota plattelandswoningen zal raadpleegbaar zijn op de gemeentelijke website www.gemeentealtena.nl.

6.2 Hardheidsclausule

Er kunnen zich gevallen voordoen waarbij strikte toepassing van de beleidsregels leidt tot zeer onredelijke uitkomsten voor de belanghebbenden. Indien de overschrijding slechts aan de orde is bij één aspecten op alle overige aspecten wel wordt voldaan, kan de hantering van een hardheidsclausule op zijn plaats zijn. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat er sprake is van een (minimaal) aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Toepassing van de hardheidsclausule kan ook in beeld komen indien er op meer dan één aspect overschrijdingen van de toetswaarden plaatsvinden maar er concreet zicht bestaat op verbetering. Ook in dat geval moet worden onderbouwd dat er sprake is van een (minimaal) aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

6.3 Inwerkingtreding beleidsregels

De nieuwe beleidsregels treden in werking op de eerste dag na de datum van de bekendmaking.