



ANNA VERHOEVE, MIRO JACOB, ELKE VANEMPTEN [ILVO]
 ANTON CHRISTIAENS, MARJOLIJN CLAEYS [VOORLAND]
 HANS LEINFELDER, TRISTAN CLAUS [KU LEUVEN - FACULTEIT ARCHITECTUUR - P.PUL]
 KATRIEN VAN HERCK [BOERENBOND]

De voorbije decennia hielden in Vlaanderen elk jaar gemiddeld 1.000 land- en tuinbouwbedrijven ermee op, terwijl er maar een 150-tal nieuwe bij kwamen. Ten opzichte van 2005 is het aantal bedrijven met ongeveer een derde teruggelopen en de komende tien tot 15 jaar zal naar alle waarschijnlijkheid nog eens de helft van de bestaande landbouwbedrijven verdwijnen. Dat kan allerlei redenen hebben: pensionering van de landbouwer, een gebrek aan opvolgers, schaalvergroting, economische mechanismen, verstrenging van de wetgeving of bijkomende wetgeving zoals de PAS-regeling (zie inzet). Zo ontstaat een situatie waarin heel veel vastgoed in de agrarische open ruimte leeg komt te staan.

Leegstand als motor voor ontharding in agrarisch gebied

Dat vastgoed blijft in Vlaanderen meestal niet lang onbenut. In vrijkomende landbouwsites komen talrijke niet-agrarische economische activiteiten terecht zoals B&B's, wellnesscentra, aannemersvestigingen, enz. De uitgebreide wettelijke mogelijkheden tot functiewijziging van landbouwbedrijfsgebouwen leiden tot een toename van zonevreemde functies (zowel economische functies als wonen) en zo ook tot een bestending van verharding. Voor actieve of startende landbouwers is het bovendien nog steeds makkelijker en goedkoper om een onbebouwde locatie aan te snijden dan om bestaande bedrijfsgebouwen op te kopen en die aan te passen aan de eisen van de wetgeving en de markt. Op de vastgoedmarkt worden ze immers geconfronteerd met niet-agrarische spelers die de marktwaarde van verouderd landbouwpatrimonium ver boven de 'landbouwkundige waarde' opdrijven. Deze reconversierealiteit leidt dan ook tot een verdere verharding van de open ruimte.

De dynamiek in en rond vrijgekomen hoeves vormt een motor voor verdere verstedelijking van de open ruimte in Vlaanderen. Het cumulatief effect van dergelijke niet-agrarische ontwikkelingen betekende in 2017 al dat gemiddeld 14,2% van het agrarisch gebied per gemeente werd ingenomen door niet-agrarische activiteiten, met uitschieters tot 42% in enkele gemeenten (Rogge et al., 2017). Van de circa 39.000 ha verharde oppervlakte in het agrarisch bestemd gebied in Vlaanderen is momenteel slechts 29% verhard door actieve landbouw. Dat betekent dus dat circa 28.000 ha of 71% van de verharding in agrarisch gebied intussen een andere oorsprong en functionaliteit heeft. De inname van het agrarisch gebied door zonevreemde activiteiten zorgt voor een grote verstedelijkingsdruk in de open ruimte, versnippering door privégebruik en verminderde ontwikkelingskansen voor professionele landbouw. Die druk op de open ruimte staat in scherp contrast met de vele maatschappelijke ecosysteemdiensten als koeling, waterberging en bescherming tegen wateroverlast, voedselproductie, biodiversiteit, enz. die van de open ruimte verwacht worden. Een robuuste open ruimte ligt aan de basis van een veerkrachtig systeem dat de gevolgen van klimaatverandering kan opvangen. In de wetenschap dat de komende jaren ongeveer de helft van de bestaande landbouwbedrijven zal vrijkomen is een centrale vraag dan ook: hoe kunnen we de leegstaande hoeves zo transformeren dat ze zowel lokaal als regionaal een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven zoals voedselproductie, energietransitie en de versterking van de biodiversiteit?

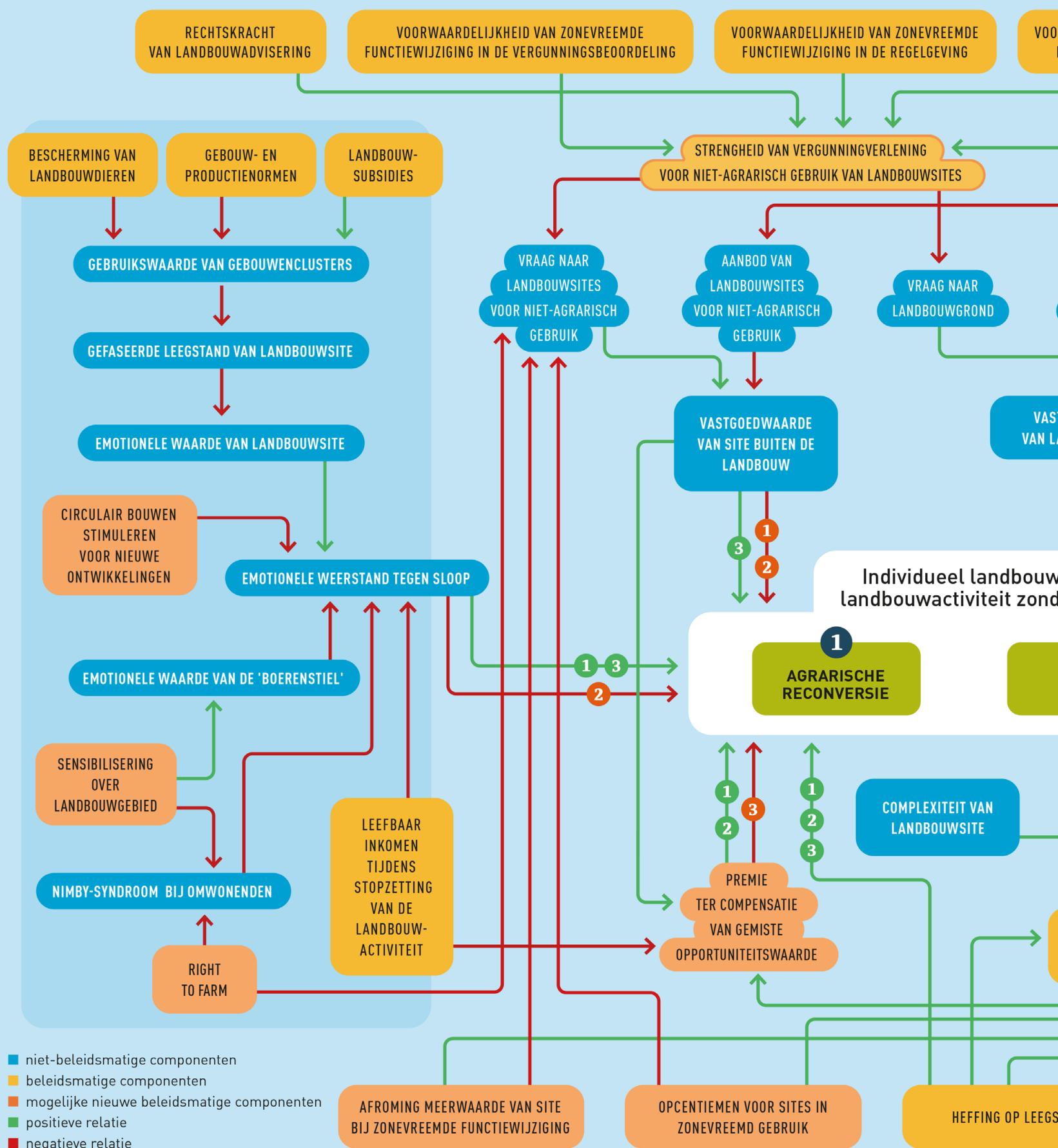
De inname van agrarisch gebied door zonevreemde activiteiten zorgt voor een grote verstedelijkingsdruk in de open ruimte, versnippering door privégebruik en verminderde ontwikkelingskansen voor professionele landbouw.

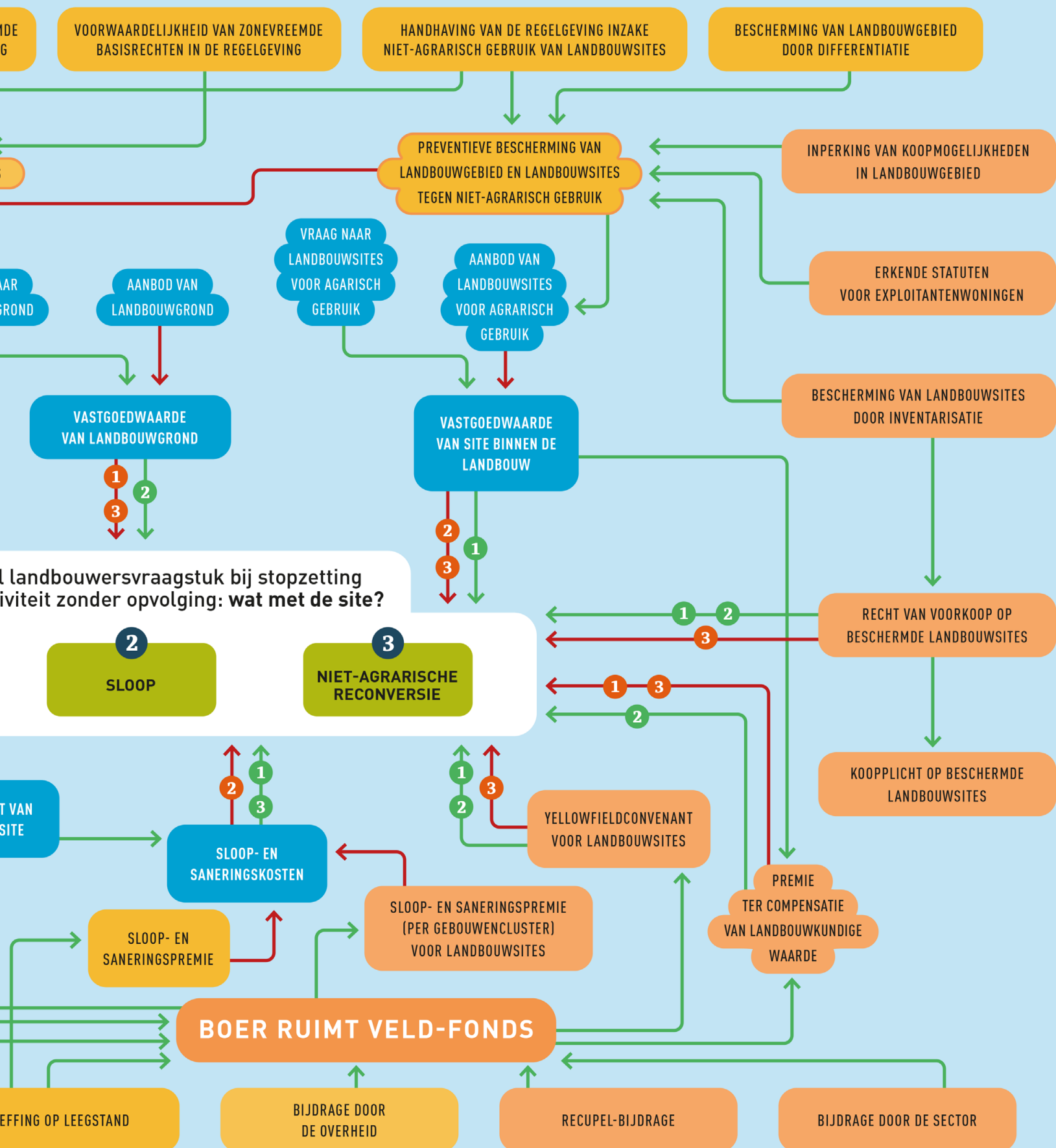
Ontharding als systemisch beleidsvraagstuk

In het beleid en onderzoek over vrijkomende landbouwsites staan momenteel vooral de agrarische en niet-agrarische reconversie van de betrokken gebouwen centraal. Wat echter veel minder aan bod komt, is de optie om sites zonder interessant landbouw- of maatschappelijk toekomstperspectief volledig te ontharden en om te zetten naar landbouwgrond. Op die manier wordt het agrarisch gebied nochtans structureel gevrijwaard en versterkt voor de professionele land- en tuinbouw. Sloop geeft bovendien invulling aan de doelstelling uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen om de verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos met minstens 20 procent terug te dringen tegen 2050. Het draagt ook bij tot doelstellingen op het vlak van onder meer waterberging en -infiltratie, verhoging van biodiversiteit, vermindering van onderhoud en beheer van landbouwwegen, inplanting van infrastructuur voor hernieuwbare energie en landschapsherstel. Redenen genoeg voor ILVO, Voorland, KU Leuven en Boerenbond om in het najaar van 2018, binnen de 'Vlaanderen breekt uit'-campagne van het Departement Omgeving, samen het systemisch onthardingsproject 'Boer Ruimt Veld' op te starten.

De 'Boer Ruimt Veld'-coalitie bracht sindsdien het onthardingspotentieel op vrijkomende landbouwsites, de onthardingsmotieven van individuele landbouwers en de beleidsmatige en juridische randvoorwaarden voor ontharding in kaart en maakte werk van een bewustmaking bij de landbouwers zelf. Uit de vele gesprekken met landbouwers, beleidsmakers, vastgoedmakelaars en andere stakeholders blijkt dat tal van onderling met elkaar verweven emotionele en financiële componenten de keuze van landbouwers die ermee ophouden beïnvloeden om hun site wel of niet te slopen. Deze werden samengebracht in een systeemanalyse (figuur blz 32-33).

In de beslissing over de landbouwsite heeft het landbouwersgezin bij (gefaseerde) stopzetting van de bedrijfsvoering de keuze







Familie De Schutter © Boer & Tuinder



Familie Lippens © Boer & Tuinder

(groene kleur in systeemanalyse) tussen (1) verkoop aan een nog actieve landbouwer met het oog op agrarische reconversie, (2) sloop en sanering met het oog op de verkoop van de vrijkomende landbouwgrond aan een nog actieve landbouwer, of (3) verkoop aan een niet-landbouwer met het oog op niet-agrarische reconversie naar andere economische, recreatieve of residentiële doeleinden. ‘Boer Ruimt Veld’ zoekt in de eerste plaats uit hoe een keuze voor sloop kan worden bevorderd. Componenten met een directe invloed op die beslissing zijn veelal van financieel-economische en emotionele aard (blauwe kleur). Op hun beurt worden deze, bewust of onbewust, beïnvloed door beleidsmatige componenten: beleidskaders, regelgeving en de toepassing ervan (gele kleur). Met nieuwe beleidsmatige componenten kan worden ingespeeld op de onvolkomenheden die de systeemanalyse blootlegt (oranje kleur). De systeemanalyse toont aan dat als de ene component versterkt of toeneemt, dit kan betekenen dat een andere component dezelfde of een omgekeerde wijziging kent (groene lijn voor positieve impact, rode lijn voor negatieve impact). Zo wordt duidelijk hoe de wijziging van een op het eerste gezicht niet onmiddellijk gelinkte component doorwerkt tot op het niveau van de beslissing van de individuele landbouwer.

Nood aan sturing op Vlaams niveau

De sloop- en saneringskosten voor vrijkomende landbouwsites kunnen flink oplopen, vooral als de gebouwen een complex karakter hebben (zoals mestkelders uit gewapend beton of asbestvervuiling). Slechts in sommige gevallen kan de verkoopwaarde van de ontharde grond, na sloop, die kosten compenseren. Binnen de huidige beleidsmatige context zal dat echter niet volstaan. Omdat kapitaalkrachtige particulieren en niet-agrarische ondernemers hoge bedragen neertellen voor dergelijke sites, betekent sloop van verouderd landbouwpatrimonium een niet te onderschatten gemiste opportuniteitswaarde.

‘Boer Ruimt Veld’ ziet heil in (een combinatie van) twee beleidsstrategieën om dit financieel onevenwicht bij te sturen: (1) een directe vorm van sturing via een vergoeding aan de landbouwer voor de sloop- en saneringskosten, eventueel (tijdelijk) aangevuld met een vergoeding voor de misgelopen opportuniteitswaarde, en (2) een indirecte vorm van sturing door de gemiste opportuniteitswaarde te laten dalen door het zonevreed gebruik van vrijkomende landbouwsites te beperken. Door deze inperking zal vraag naar vrijkomende landbouwsites immers dalen, en dus ook de prijs ervan.

Terwijl zowel het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen als de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen de landbouwbedrijfsvoering in het buitengebied maximaal willen vrijwaren, bevorderen de decretale mogelijkheden tot functie-wijziging en verbouw-, herbouw- en uitbreidingswerken (zonevreedde basisrechten) sinds de millenniumwissel vooral een niet-agrarische invulling van vrijkomende landbouwsites. Door deze mogelijkheden gecombineerd toe te passen, beschouwen heel wat lokale besturen en eigenaren zonevreedde functiewijzigingen zelfs niet meer als een uitzondering, maar ook als een basisrecht. Het is aan het Vlaamse bestuursniveau om eindelijk paal en perk te stellen aan deze regelingen met perverse effecten op de Vlaamse open ruimte.

Ook de speelruimte voor sloop- en saneringspremies en eventuele compensatievergoedingen wordt op Vlaams niveau bepaald. Om voldoende inkomsten voor dergelijke premies te genereren, is een (‘Boer-Ruimt-Veld’) fonds nodig. Dit fonds kan gevoed worden door de opbrengsten uit de leegstandsheffing meer gericht in te zetten voor landbouwbedrijfssites en een strenge beperking van zonevreed gebruik. Nieuwe middelen kunnen voortkomen uit het reeds bestaande Blue Deal- of klimaatfonds, maar ook door een kleine ‘recupel-bijdrage’ (een percentage van de bouwkosten) te vragen aan wie bouwt of verbouwt, of door een afroaming van de meerwaarde van functiewijzigingen van welbepaalde vrijkomende sites. Dit laatste mechanisme zal overigens



Koen De Schryvere © Boer & Tuinder

De vele niet-agrarische activiteiten worden vaak mogelijk gemaakt door een al te soepele toepassing van de wetgeving op toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

een afremmend effect hebben op de vraag naar landbouwsites voor niet-agrarisch gebruik. Ook een op het brownfieldconvenant geïnspireerd *yellowfieldconvenant* voor landbouwsites zou de agrarische herontwikkeling of gedeeltelijke of volledige sloop procedureel en financieel kunnen stimuleren.

Ook ruimtelijk planners kunnen vandaag al iets doen

De problematiek van verstedelijking van het agrarisch gebied is urgent. De vele niet-agrarische activiteiten worden vaak mogelijk gemaakt door een al te soepele toepassing van de wetgeving op toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. In tegenstelling tot de basisrechten voor zonevreemde woningen, gaat het hier niet om een recht, maar om een uitzonderlijke afwijking op het 'niet mogen bouwen in agrarisch gebied'-principe. Er ligt dus een belangrijke eerste opgave bij de lokale besturen om deze wetgeving correcter – en dus strenger – toe te passen en te handhaven. De opmaak van een stedenbouwkundige verordening die voor het grondgebied van de gemeente zonevreemde functiewijzigingen uitsluit of er voorwaarden aan verbindt (VCRO art. 2.3.1.), kan een strenge vergunningverlening voor zonevreemd gebruik nog extra ondersteunen. En daarnaast zijn ook stimulerende financiële maatregelen mogelijk, zoals premies voor sloop, hogere opcentiemen op de onroerende voorheffing voor sites in zonevreemd gebruik, etc.

Hoewel de 'Boer Ruimt Veld'-coalitie in eerste instantie een systemische aanpak van Vlaanderen verwacht, dienen we lokale besturen ook op hun verantwoordelijkheid te wijzen: stop die motor van verstedelijking van het agrarisch gebied. Laat het agrarisch gebied aan de landbouw en ondersteun landbouwers in een klimaatbestendige bedrijfsvoering. We zullen onze robuuste open ruimte immers hard nodig hebben om de gevolgen van de klimaatverandering te kunnen opvangen.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

GRIET CELEN [VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ]

Het realiseren van de Europese natuurdoelstellingen stelt Vlaanderen voor de grote uitdaging om de hoge vermestende en verzurende stikstofdeposities te reduceren. Die deposities zijn afkomstig uit de landbouw, het verkeer, de industrie en de huishoudens.

Voor de landbouwsector, en meer bepaald de veehouderij, is dit een grote opgave. Om te vermijden dat de vergunningverlening voor de hele sector vastloopt, werd in de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) een stapsgewijze vermindering van de stikstofdeposities voor de komende jaren tot doel gesteld. Milieuvergunningen kunnen enkel nog verleend worden als er waarborgen zijn dat de milieudruk niet verder toeneemt.

De zogenaamde rode landbouwbedrijven met een hoge impactscore kunnen niet opnieuw vergund worden zonder hun bedrijfsvoering grondig aan te passen. De 'oranje' landbouwbedrijven kunnen enkel vergund worden als dat niet leidt tot een toename van de ammoniakemissies of als uit de passende beoordeling blijkt dat er geen risico op betekenisvolle aantasting bestaat.

Door de grote impact op de landbouw heeft de Vlaamse overheid een flankerend beleid ontwikkeld om de getroffen landbouwers te begeleiden en te compenseren. Landbouwbedrijven kunnen bij de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) een vergoeding aanvragen om het bedrijf stop te zetten, om te vormen of te verplaatsen. Ze kunnen daarbij ook beslissen om hun bedrijfsgebouwen te verkopen aan de VLM. Bij elke aangekochte hoeve overweegt de VLM de afbraak van de gebouwen om open ruimte te herstellen. Inmiddels heeft de VLM beslist om 4 PAS-hoeves af te breken, waarvan de eerste al daadwerkelijk is gesloopt.

Momenteel wordt een definitief kader uitgewerkt voor de Programmatische Aanpak Stikstof. Dit kan leiden tot de bijkomende aankoop van hoeves om zo ook kanalen te bieden voor pleksgewijs herstel van de open ruimte.