

***Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en
opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-
agrarische transformaties***

***Uitgevoerd door Antea Group en KU Leuven
in opdracht van Ruimte Vlaanderen***

Bestek nr. RWO-RP/12/08



COLOFON

Opdracht:

Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties
RWO-RP/12/08

Opdrachtgever:

Ruimte Vlaanderen
Koning Albert II-laan 19, b11
1210 Brussel

Opdrachthouder:

Antea Belgium nv
Roderveldlaan 1
2600 Antwerpen

T : +32 (0)3 221 55 00
F : +32 (0)3 221 55 01
www.anteagroup.be
BTW: BE 414.321.939
RPR Antwerpen 0414.321.939
IBAN: BE81 4062 0904 6124
BIC: KREDBEBB

Antea Group is gecertificeerd volgens ISO9001

Contactpersonen:

Marten Dugernier: 03/221. 57.04 of 0494/53.31.80
Marten.Dugernier@anteagroup.com
Kirsten Bomans : 03/221.57.16
Kirsten.Bomans@anteagroup.com

Identificatienummer:

2257313015_eindrapport

Datum: **status / revisie:**

09/07/2013 eindrapport

Vrijgave:

Jan Parys, directeur

Projectmedewerkers:

Kirsten Bomans, adviseur ruimte
Marten Dugernier, Account manager / adviseur ruimte
Hubert Gulinck, KU Leuven
Thérèse Steenberghen, KU Leuven
Liesbet Vranken, KU Leuven

© Antea Belgium nv 2013

Zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van Antea Group mag geen enkel onderdeel of uittreksel uit deze tekst worden weergegeven of in een elektronische databank worden gevoegd, noch gefotokopieerd of op een andere manier vermenigvuldigd.

Dit rapport is het resultaat van beleidsvoorbereidend onderzoek dat Antea Group in samenwerking met de KU Leuven uitvoerde in opdracht van Ruimte Vlaanderen. De bevindingen, conclusies en suggesties voor beleidsinitiatieven in het rapport moeten gelezen worden als aanbevelingen van de onderzoekers aan Ruimte Vlaanderen. De inhoud bindt Ruimte Vlaanderen niet en geeft geen standpunten van Ruimte Vlaanderen weer.

INHOUD

INLEIDING	12
1.1 DRUK OP LANDBOUWRUIMTE: EEN KORTE KADERING	12
1.2 SITUERING VAN DEZE OPDRACHT BINNEN DE OPMAAK VAN HET BELEIDSPAN RUIMTE VLAANDEREN	13
1.3 STRUCTUUR VAN HET RAPPORT	14
DEEL 1. LANDBOUW IN BEELD	15
1 BETEKENIS VAN DE LAND- EN TUINBOUW IN VLAANDEREN	16
2 DE WAARDE VAN LANDBOUWGROND IN VLAANDEREN	17
2.1 FACTOREN VAN GRONDWAARDE.....	17
2.2 DE LANDBOUWIMPACTSTUDIE (LIS) ALS OBJECTIEF BEOORDELINGSKADER	18
3 EVOLUTIE VAN HET LANDBOUWGEBRUIK IN VLAANDEREN	21
DEEL 2. TRANSFORMATIES IN BEELD	25
1 WAT LEREN WE UIT BESTAANDE STUDIES?	26
1.1 DRUK VANUIT VERTUINING	26
1.2 DRUK VANUIT HOBBYLANDBOUW EN VERPAARDING.....	29
1.3 DRUK VANUIT VERBLIJFSTOERISME	38
1.4 DRUK VANUIT ECONOMISCHE, NIET-AGRARISCHE, DYNAMIEK	43
1.5 DRUK VANUIT HERNIEUWBARE ENERGIEVOORZIENING.....	47
2 WAT LEREN WE UIT EEN ANALYSE VAN 3 STUDIEGEBIEDEN?	49
2.1 SITUERING VAN DE STUDIEGEBIEDEN	49
2.2 INDICATIES VAN DRUK OP LANDBOUW BINNEN DE 3 STUDIEGEBIEDEN	49
2.3 TRANSFORMATIES VAN HET LANDBOUWAREAAL BINNEN DE 3 STUDIEGEBIEDEN.....	52
3 TRANSFORMATIES: ALGEMENE CONCLUSIES	75
DEEL 3. RUIMTELIJK BELEID IN BEELD	77
1 FOCUSBEPALING VOOR DE EVALUATIE VAN REGELGEVING EN INSTRUMENTARIUM	78
1.1 GENERIEKE REGELGEVING VS. GEBIEDSGERICHTE ONTWIKKELING.....	78
1.2 KORTE SCHETS VAN DE HISTORISCH GEGROEIDE VLAAMSE PLANNINGSPRAKTIJK VS. NIET-AGRARISCHE ONTWIKKELINGEN IN LANDBOUWGEBIED.....	78
1.3 SELECTIE VAN REGELGEVING EN INSTRUMENTEN VOOR VERDERE EVALUATIE.....	80
2 EVALUATIE VAN ELEMENTEN UIT DE REGELGEVING EN HET INSTRUMENTARIUM VAN HET RUIMTELIJK BELEID	81
2.1 UITGANGSPUNTEN BIJ DE BEOORDELING	81
2.2 BEOORDELING	82
3 CONCLUSIES VAN DE BEOORDELING EN AANBEVELINGEN	96
3.1 TRANSFORMATIEMOGELIJKHEDEN VOLGENS DE GENERIEK REGELGEVING	96
3.2 TRANSFORMATIES DIE ONTSNAPPEN AAN EEN RUIMTELIJKE AFWEGING	100
3.3 ONDERBENUTTE POTENTIES VAN DE HUIDIGE INSTRUMENTEN EN REGELGEVING	103
3.4 WELKE AANPASSINGEN IN REGELGEVING EN INSTRUMENTARIUM ZIJN NODIG?	104
4 DENKPISTES VOOR NIEUWE INSTRUMENTEN	106

4.1	ORGANISATIE VAN EEN EXPERTENPANEL	106
4.2	DRUKFACTOREN EN INSTRUMENTEN IN NEDERLAND	106
4.3	DRUKFACTOREN EN INSTRUMENTEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN	113
DEEL 4.	AFWEGINGSKADER	122
1	INLEIDING.....	123
2	ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VAN HET AFWEGINGSKADER.....	124
2.1	WAARDEVOLLE LANDBOUWGBIEDEN VRIJWAREN.....	124
2.2	TRANSFORMATIES NIET BLOKKEREN.....	124
2.3	WIN-WIN VOOR OPEN RUIMTE.....	124
2.4	ENKELE AANDACHTSPUNTEN VOORAF.....	124
3	STAPPEN IN DE AFWEGING	125
3.1	STAP 0: ONDERWERP VAN DE AFWEGING	125
3.2	STAP 1: BEPALEN VAN DE LANDBOUWSTRATEGISCHE WAARDE	127
3.3	STAP 2: INSCHATTING VAN DE MOGELIJKE ONGEWENSTE EFFECTEN VAN DE TRANSFORMATIE	128
3.4	STAP 3: BEPALEN VAN ONTWIKKELINGSPERSPECTIEVEN VOOR DE TRANSFORMATIE: AFWEGING VAN LANDBOUWSTRATEGISCHE WAARDE EN MOGELIJKE EFFECTEN.....	130
3.5	STAP 4: BEPALEN VAN DE TRANSFORMATIEGEVOELIGHEID	133
3.6	STAP 5: INSTRUMENTEN	137
TOT SLOT	141

FIGUREN

Figuur 1	Factoren die de waarde van landbouwgrond bepalen (bron: Bergen, 2011).....	17
Figuur 2	Evolutie van de verkoopprijzen van landbouwgrond in Vlaanderen, globaal gemiddelde in euro/ha (Bron: ADSEI, VLM en Bergen, 2011)	18
Figuur 3	Evolutie van pachtprizen in Vlaanderen, globaal gemiddelde in euro/ha (Bron: ADSEI en Bergen, 2011).....	18
Figuur 4	Schematische weergave van criteria gebruikt in LIS.....	19
Figuur 5	Landbouwwaarderingkaart volgens gegevens van ADLO, 2010 (gepresenteerd op agriflanders, januari 2013).....	20
Figuur 6	Absolute en relatieve afname van het aantal land- en tuinbouwbedrijven volgens gegevens van de landbouwtelling 2000-2010 (Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI)).	22
Figuur 7	Afname van de gesommeerde oppervlakte van landbouwpercelen uit de landbouwregistratie, berekend op het laatste jaar van aangifte volgens de Vlaamse landbouwperceelsregistratie 2000-2010.	23
Figuur 8	Overzicht van de ruimtebalans 1994-2012	23
Figuur 9	Percentage tuin per statistische sector (Bron: Steunpunt Ruimte en Wonen, 2008).....	26
Figuur 10	Evoluties van woonterreinen ten opzichte van de totale oppervlakte van de gemeenten, tussen 2011 en 2003. Hoe donkerder de kleur hoe sterker de procentuele toename van woonterrein, ten opzichte van de totale oppervlakte van de gemeente (Bron: ADSEI). In rood staan de regio's van het casestudie-onderzoek aangegeven.	27

Figuur 11 Dichtheid aan open ruimtefragmenten, ingesloten door bebouwing (2005-2006) in de open ruimte per statistische sector (bron: ARMP, 2010)	28
Figuur 12 Perceelsgrootte en versnippering van landbouwpercelen, ten opzichte van het gemiddelde voor Vlaanderen. Rode gebieden duiden op een sterke versnippering (licht: kleine percelen, donker: grote percelen) – Groene gebieden duiden op een lage versnippering (donker: grote percelen, licht: kleine percelen) (bron: Steunpunt Ruimte en Wonen, 2008).....	28
Figuur 13 Indicatie van de procentuele inname van het aanwezige landbouwareaal door hobbylandbouw	30
Figuur 14 Landbouwaandeel per gemeente en gemiddelde bedrijfsoppervlakte, ten opzichte van het gemiddelde voor Vlaanderen (Berekend op gegevens van de Landbouwtelling, 2005) (rood: klein landbouwaandeel - kleine bedrijven, groen: klein landbouwaandeel - grote bedrijven, oranje: groot landbouwaandeel - kleine bedrijven, geel: groot landbouwaandeel - grote bedrijven)	30
Figuur 15 Concentratie van ruimte, ingenomen door kleine exploitaties met paarden, pony's, schapen en geiten (VLM, 2011)	31
Figuur 16 Verhouding aantal paarden/pony's/geiten en/of schapen tov alle dieren van de exploitatie, berekend voor al de exploitaties met paarden/pony's/geiten en/of schapen (eigen berekening op basis van gegevens van de VLM, 2011).....	32
Figuur 17 Links: Voorbeeld van ruimtelijke differentiatie van gebruik van weiland in Vlaanderen voor paarden (aantal/km ² weiland - hoe hoger het cijfer, hoe minder weiland relatief in professioneel landbouwgebruik) – rechts: concentratie van paarden in Vlaanderen (aantal/km ²) (Bron: Vlaamse confederatie van het paard, 2008)	32
Figuur 18 Probabiliteit voor privatisering (2005-2007) in de open ruimte per statistische sector (rood: hoog, geel: gemiddeld, groen: laag /bron: AMRP, 2009 (de aanduiding 'casegemeenten' staat los van deze studie))	33
Figuur 19 Aantal paarden volgens de landbouwtelling (FOD Economie, Directie Statistiek en Economische Informatie).....	33
Figuur 20 Aantal paarden, geregistreerd bij de Mestbank (VLM).....	34
Figuur 21 Percentage landbouwgrond in eigendom, per gemeente (Bron: Landbouwtelling, 2010, ADSEI).....	37
Figuur 22 Locatie van verblijfplaatsen en logies volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen (toestand op 23/01/2013).....	39
Figuur 23 Locatie van verblijfplaatsen en logies binnen landbouwbestemming volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen (toestand op 23/01/2013) en de ruimteboekhouding (toestand 01/07/2012).40	
Figuur 24 Aantal zonevreemde economische activiteiten met een ruimtelijke impact per km ² onderzoekszone platteland (Bron: studie wvi, 2008 (zone Roeselare-Tielt) en IPO, 2010).....	43
Figuur 25 Ouderdom van de niet-zone-eigen ondernemingen met een ruimtelijke impact, in leeftijdsklassen van 5 jaar (Bron: studie wvi, 2008 (onder) en IPO, 2010 (boven)).....	44
Figuur 26 Percentage deeltijdse bedrijven volgens de landbouwtelling van 2005 (bron: ADSEI)	45
Figuur 27 Beoordeling van de ruimtelijke impact van 330 niet-zone-eigen bedrijfssites in de regio Roeselare-Tielt (Bron: studie wvi, 2008).....	46
Figuur 28 Locatie van de 3 studiegebieden	49
Figuur 29 Dichtheid van landbouwgebouwen (t.o.v. de bruto landbouwoppervlakte) en absolute oppervlakte landbouwgebouwen (m ²), volgens gegevens van de eenmalige perceelsregistratie, 2008.	50
Figuur 30 Toeristische regio's in Vlaanderen	51

Figuur 31 Evolutie van het landbouwareaal volgens de landbouwperceelsregistratie in het casegebied Vlaamse ruit	53
Figuur 32 Absolute afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit	53
Figuur 33 Procentuele afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit	54
Figuur 34 Procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit.....	54
Figuur 35 Procentuele gemiddelde schaalvergroting van bedrijven landbouwbedrijven volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit	55
Figuur 36 Trends van vergrijzing in de landbouwsector volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit	55
Figuur 37 Transformaties van percelen die uit de landbouwregistratie zijn verdwenen in de periode 2000-2007 en niet meer werden aangegeven in de periode 2008-2010	58
Figuur 38 Schermafbeeldingen van een aantal transformaties van het landbouwareaal (groen: naar tuin, paars naar bedrijvigheid, geel: geen verandering waar te nemen, wel uit de landbouwregistratie verdwenen)	58
Figuur 39 Evolutie van het landbouwareaal volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren	60
Figuur 40 Absolute afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren.....	60
Figuur 41 Procentuele afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren.....	61
Figuur 42 Procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren	61
Figuur 43 Procentuele gemiddelde schaalvergroting van landbouwbedrijven volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren.....	62
Figuur 44 Vergrijzing in de landbouwsector volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren	62
Figuur 45 Transformaties van percelen die uit de landbouwregistratie zijn verdwenen in de periode 2000-2007 en niet meer werden aangegeven in de periode 2008-2010	64
Figuur 46 Schermafbeeldingen van een aantal transformaties van het landbouwareaal (groen: naar tuin, paars naar bedrijvigheid, geel: geen verandering waar te nemen, wel uit de landbouwregistratie verdwenen)	65
Figuur 47 Afname van het landbouwareaal volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt.....	66
Figuur 48 Absolute afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt	67
Figuur 49 Procentuele afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt	67
Figuur 50 Procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt.....	68
Figuur 51 Trends van vergrijzing in de landbouwsector volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt	68

Figuur 52 Transformaties van percelen die uit de landbouwregistratie zijn verdwenen in de periode 2000-2007 en niet meer werden aangegeven in de periode 2008-2010	70
Figuur 53 Schermafbeeldingen van een aantal transformaties van het landbouwareaal (wit-omrand: onduidelijke transformatie, rood naar ontginningsgebied, geel: geen verandering waar te nemen)..	71
Figuur 54 Totale afname van percelen uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming	73
Figuur 55 Veranderingen in het grondgebruik van 1996 tot 2003 (Bron: CBS, Statline, 2007)	107
Figuur 56 Woningen gebouwd volgens het Nederlandse programma ruimte voor ruimte (bron: http://www.ruimtevoorruimte.com/fotogalerij/)	109
Figuur 57 Voorbeeld stedenbouwkundig plan in kader van het Nederlandse programma 'Ruimte voor Ruimte'	109
Figuur 58 Doelstellingen mbt de afname van het landbouwareaal voor verschillende Bundeslanden binnen de Bond	114
Figuur 59 Voorbeeld van aanduiding van prioritaire landbouwgebieden	118
Figuur 60. Illustratie van aaneengeslotenheid van landbouwgebieden rond Leuven	127
Figuur 61. Indicatie van economische landbouwwaarde (extrapolatie van de totale intensiteit euro/ha (LARA, 2012))	128
Figuur 62 Opdeling van gebieden naar strategische landbouwwaarde en transformatiegevoeligheid	136

TABELLEN

Tabel 1 Evoluties van aantal uitbatingen en oppervlakte van land- en tuinbouwbedrijven (Bron: Landbouwtelling 2010 en 2000, ADSEI)	22
Tabel 2 Evolutie van woonterreinen tussen 2003 en 2011 (Bron: ADSEI)	27
Tabel 3 Gemiddelde concentratie aan paarden binnen 6 clustertypes (Bron: Bomans et al., 2009) ...	32
Tabel 4 Mening van paardenhouders over hun plaats binnen de domeinen recreatie, landbouw, natuurbeheer, sport, commerciële doeleinden en erfgoed en cultuur (Bron: Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009)	34
Tabel 5 Verdeling van weiland voor hobbylandbouw volgens de verschillende gewestplanbestemmingen (Bron: Bomans et al., 2009)	35
Tabel 6 Procentuele inname van verschillende gewestplanbestemmingen door paardenweiden en hobbylandbouw (Bron: Bomans et al., 2009)	36
Tabel 7 Aantal logies in Vlaanderen (totaal en in landbouwbestemming) volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen (toestand 23/01/2013) en de ruimteboekhouding (toestand 01/07/2012).....	39
Tabel 8 Evoluties van aantal aanbieders van plattelandslgies en aantal eenheden van plattelandslgies in Vlaanderen (2004-2009) (Bron: Toerisme Vlaanderen).....	40
Tabel 9 Selectie van gegevens over toeristische capaciteit van logies in het Vlaamse Gewest per type logie (bron: Toerisme Vlaanderen)	41
Tabel 10 Energieverbruik uit hernieuwbare bronnen (Bron: http://aps.vlaanderen.be/sgml/largereeksen/5997.htm)	48
Tabel 11 Evoluties van aantal uitbatingen van logies (hotels en gastenkamers) tussen 2005-2009 (Bron: Toerisme Vlaanderen).....	51

Tabel 12 Type logies die voorkomen binnen landbouwbestemming en dichtheid ten opzichte van de oppervlakte landbouwbestemming (Bron: gegevens Toerisme Vlaanderen in combinatie met het Gewestplan (departement RWO))	52
Tabel 13 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming	56
Tabel 14 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (woongebied + 30m)	56
Tabel 15 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (zonevreemde bedrijven + 30m)	56
Tabel 16 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (plattelandslogies + 30m)	57
Tabel 17 Transformaties van landbouw naar niet-landbouwgebruik in Dendermonde binnen de percelen die sinds 2008 niet meer in de landbouwregistratie zijn opgenomen	57
Tabel 18 Verdeling van oppervlakte-inname volgens de codes van de ruimteboekhouding, voor de percelen waar een transformatie waarneembaar was	59
Tabel 19 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming	63
Tabel 20 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (woongebied + 30m)	63
Tabel 21 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (zonevreemde bedrijven + 30m)	63
Tabel 22 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (plattelandslogies + 30m)	63
Tabel 23 Transformaties van landbouw naar niet-landbouwgebruik in Voeren binnen de percelen die sinds 2008 niet meer in de landbouwregistratie zijn opgenomen	65
Tabel 24 Verdeling van oppervlakte-inname volgens de codes van de ruimteboekhouding, voor de percelen waar een transformatie waarneembaar was	65
Tabel 25 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming	69
Tabel 26 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (woongebied + 30m)	69
Tabel 27 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (zonevreemde bedrijven + 30m)	69
Tabel 28 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (plattelandslogies + 30m)	70
Tabel 29 Transformaties van landbouw naar niet-landbouwgebruik in Pittem binnen de percelen die sinds 2008 niet meer in de landbouwregistratie zijn opgenomen	71
Tabel 30 Verdeling van oppervlakte-inname volgens de codes van de ruimteboekhouding, voor de percelen waar een transformatie waarneembaar was	72
Tabel 31 Synthese van de evaluatie van mogelijke drukfactoren in agrarische gebieden ten gevolge van een aantal onderzochte transformaties	76
Tabel 32 Beoordeling van elementen uit de regelgeving RO en het ruimtelijk instrumentarium	83
Tabel 33 Overzicht van enkele transformatiemogelijkheden vanuit de generieke regelgeving	98

Tabel 34	Overzicht van enkele ontwikkelingen die “ontsnappen” aan een ruimtelijke afweging.....	101
Tabel 35	Niet-agrarische transformaties die onderwerp zouden vormen van het afwegingskader, volgens de huidige regelgeving.....	126

INLEIDING

1.1 *Druk op landbouwruimte: een korte kadering*

Het buitengebied wordt geconfronteerd met diverse nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en wordt steeds meer verbonden met de woonomgeving, toerisme, recreatie, en niet landbouwgerelateerde economische dynamiek. Vanuit diverse hoeken wordt aanspraak gemaakt op ruimte, open ruimte, landbouwruimte. We kunnen deze ontwikkelingen die spelen in landbouwgebied en die losstaan van de landbouwsector zelf, in grote mate koppelen aan een aantal diverse globale ontwikkelingen die spelen¹.

De Wereldbevolking en de globale welvaart zijn gestegen: Er is wereldwijd een stijgende vraag naar voedsel(productie) met een verwachte stijging van eiwitconsumptie en van de vraag naar vlees. Dit vraagt om voldoende ruimte voor voedsel, maar tegelijkertijd wordt door de stijgende welvaart meer ruimte ingenomen (bv. door residentialisering, ruimte voor toerisme en recreatie, enz...). Stijgende welvaart heeft ook geleid tot een toename van de automobilititeit. Samen met de toegenomen vrije tijd heeft dit geleid tot een beter bereikbaar en meer toegankelijk platteland, zowel voor recreatie, wonen als bedrijvigheid.

Globalisering: het proces van toenemende wereldwijde interactie (fysiek en virtueel) tussen mensen, bedrijven, regeringen, culturen, dat wordt gekenmerkt door het wegvallen van grenzen en barrières voor de uitwisseling van mensen, goederen, technologie, informatie en kapitaal – zorgt voor een grote variatie in het voedselaanbod en in het ontstaan van ‘voedselsupermachten’. De landbouwsector is in sterke mate geïndustrialiseerd. Met globalisering gaan ook tal van andere economische ontwikkelingen gepaard, die zich ruimtelijk ook vertalen in een toename van diverse economische spelers in landbouwgebied.

Vergrijzing: De ratio buiten beroepsactieve leeftijd / binnen beroepsactieve leeftijd zal voor Vlaanderen stijgen van 66 naar 82 op 100 tegen 2030. De lasten van vergrijzing zullen toenemen en er zal een hogere vraag naar zorgvoorziening zijn. De vergrijzing zet zich ook door in de landbouwsector zelf, er zijn weinig jonge bedrijfsleiders en veel landbouwbedrijven doven uit. Dit heeft ook een functiewijziging van agrarische bedrijfsgebouwen tot gevolg doordat voormalige bedrijfsgebouwen vrij komen te staan.

Verstedelijking: De wereldwijde trend van verstedelijking zal zich in de toekomst verder zetten. De Vlaamse bevolking zal stijgen tot 6.6 miljoen inwoners tegen 2030, een stijging van ongeveer 7% ten opzichte van 2008. De aangroei van de bevolking is het grootst in de steden, waar het grondstoffen verbruik en de uitstoot van broeikasgassen dan ook verwacht wordt te zullen toenemen. In Vlaanderen komt hierbij de hoge mate van suburbanisatie: de meerderheid van de bevolking leeft buiten de kernsteden. Hierdoor wordt het platteland geconfronteerd met een hoge urbanisatiedruk en een toenemend beslag op open ruimte vanuit verschillende hoeken (bv. hobbylandbouw, residentialisering, ruimte voor bedrijvigheid en recreatie, ...).

Klimaatverandering: Er zijn steeds meer aantoonbare en voelbare effecten op diverse ecosystemen en menselijke samenlevingen. Er is ook een toename in het aantal lokale initiatieven op vlak van klimaatneutraliteit en koolstofarme maatschappij vanuit verschillende hoeken. In het bijzonder het huidige energiesysteem dient grondig herzien te worden (lager verbruik, hogere efficiëntie, hernieuwbare bronnen). Tegelijk richt het beleid zich ook meer en meer op adaptatie aan meer extreme weersomstandigheden. Een gevolg van deze ontwikkeling is het ontstaan van een competitie voor ruimte voor voedsel of energie.

¹ Zie het topicrapport ‘Transitie naar een duurzaam landbouw- en voedingssysteem in Vlaanderen: een systeemanalyse’, door Mathijs, E., Nevens, F. en Vandenbroeck, P. (2012), in opdracht van VMM en Departement Landbouw, Vlaamse overheid.

Schaarste van hulpbronnen wordt voelbaar en gaat gecombineerd met prijsstijgingen. Technologische vooruitgang en kennis hebben de productiviteit van bestaande landbouwsystemen sterk verhoogd. Hierbij worden ook een aantal ‘externe hulpbronnen’ ingezet, zoals bestrijdingsmiddelen, kunstmeststoffen, fossiele brandstoffen, enz. Het schaarser worden van hulpbronnen (zoals water, brandstof, ruimte, ...) zet echter steeds meer druk op het landbouw- en voedselsysteem dat hier sterk afhankelijk van is. Productie en gebruik van kunstmeststoffen is bijvoorbeeld bijzonder energie-intensief (stikstof) en/of sterk afhankelijk van schaars wordende grondstoffen (fosfaat); energiegebruik komt onder druk door schaarste aan fossiele brandstoffen; fosfaatvoorraden geraken uitgeput; de druk op de watervoorraden blijft groot; enz.... De toenemende behoefte naar voedsel vraagt om meer grond, maar tegelijk is het (i) niet aangewezen om ongerepte gronden verder aan te snijden en (ii) azen heel wat andere gebruikers op beschikbare ruimte (bouwgronden, bedrijventerreinen, privaat gebruik, ...). Doordat ecosystemen onder druk komen te staan (bv. afname biodiversiteit, stikstofuitspoeling, invasieve soorten, ...), komen ook landbouwsystemen onder druk die hiervan afhankelijk zijn. Hierbij komen de verschillende claims naar open ruimte vanuit verschillende hoeken: bedrijven, recreatie, natuur, waterbeheer, woongelegenheid, enz., waardoor ook de beschikbare landbouwoppervlakte onder druk komt te staan.

1.2 Situering van deze opdracht binnen de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Deze opdracht kadert binnen de opmaak van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De opmaak gaat gepaard met een beperkt aantal welomschreven korte-termijn-acties die een signaalfunctie hebben voor de vernieuwing van het ruimtelijk beleid die de Vlaamse Regering beoogt. Eén van deze korte-termijn-acties is gericht op “het vrijwaren van strategisch aaneengesloten landbouwgebieden voor de professionele landbouw”.

Deze actie is als volgt omschreven:

De idee is om voor een specifiek aantal aaneengesloten landbouwgebieden die een strategisch karakter hebben, de invloed van allerlei elementen die druk zetten op het functioneren van de professionele landbouw te verminderen of weg te nemen. Vandaag staan in wetgeving en reglementering een aantal generieke regelingen die voor alle agrarische gebieden mogelijkheden geven tot niet-agrarische ontwikkelingen en zonevreemde functies bestendigen. Die mogelijkheden hebben invloed op grondprijzen en prijzen van vrijkomende landbouwuitbatingen, wat het efficiënt functioneren van de professionele landbouw kan bemoeilijken. Er kan onderzocht worden hoe de betrokken mogelijkheden gebiedsgericht kunnen worden ingeperkt of zelfs uitgeschakeld. Dergelijke ingreep ligt in de lijn met de ambitie om de meest productieve landbouwgronden te vrijwaren.

Hierop aansluitend, kadert deze opdracht ook in doelstelling 8 van het Groenboek “levenskrachtig platteland” en binnen de sleutelkwesities “het inperken van de verharding van de open ruimte” en “het verbreden van de betekenis van open ruimte”.

Het is een feit dat de Vlaamse multifunctionele open ruimte gekenmerkt wordt door veel meer functies en gebruiken dan enkel landbouw en hierdoor een bredere betekenis krijgt (bv. vanuit ecologisch, recreatief en economisch oogpunt). Feit is ook dat de landbouwruimte in Vlaanderen wordt ingenomen door diverse vormen van niet-agrarisch gebruik. Dit kan positief zijn: niet-agrarische ontwikkelingen kunnen het platteland een stimulans geven of kunnen bepaalde extra ecosysteemdiensten leveren (bijvoorbeeld bij natuurontwikkeling, waterbeheer, ...). Volgens de ruimteboekhouding is het ook effectief de bedoeling dat de landbouwbestemming in zekere mate planmatig dient te wijzigen, ten voordele van andere functies en sectoren. De effectieve afname van het professionele landbouwareaal wordt vandaag echter vaak niet gecompenseerd door specifieke gewenste en beleidsgestuurde maatschappelijke ontwikkelingen, maar wel met allerlei autonome, spontane ontwikkelingen waar het beleid weinig vat op heeft, die zich afspelen buiten de ruimtelijke planningsprocessen en waarvan de impact op de landbouw op lange termijn niet goed gekend is. Landbouwruimte verdwijnt vaak op geleidelijke wijze, tengevolge van diverse evoluties zoals

vertuining, verpaarding, functiewijzigingen van agrarische gebouwen, uitbreidingen van zonevreemde bedrijvigheid en woningen, Op deze ontwikkelingen is weinig controle. Vandaag bestaat het risico dat zulke ontwikkelingen ten koste gaan van hoogwaardige landbouwgronden en van functionaliteit van professionele landbouwbedrijven. Deze extra druk op de landbouwruimte, maakt het bovendien extra moeilijk om landbouwgronden in te zetten voor de planmatige, gewenste, gestuurde ontwikkelingen die wel onderhevig zijn aan een ruimtelijke afweging. Deze problematiek wordt vandaag duidelijk ervaren op het terrein.

1.3 Structuur van het rapport

Een eerste belangrijke vraag in kader van deze opdracht was om **een beter zicht krijgen op deze autonome, sluipende ontwikkelingen en transformaties die plaatsgrijpen binnen het agrarische gebied**. Enerzijds wordt de evolutie van het landbouwareaal in beeld gebracht (**Deel 1**), anderzijds wordt nagegaan welke mogelijke druk verschillende niet-agrarische autonome transformaties uitoefenen op de professionele landbouw in Vlaanderen (**Deel 2**). Intuïtief wordt aangevoeld dat een aantal van deze ontwikkelingen een negatieve impact hebben. Mogelijk kunnen een aantal van de transformaties ook een toegevoegde waarde leveren en zijn functiecombinaties mogelijk, indien er ruimtelijk op de juiste manier mee wordt omgegaan. Er zijn belangrijke verschillen in de mate waarin zulke transformaties verenigbaar zijn met professionele landbouwactiviteiten. Een beter onderbouwd inzicht is dan ook aangewezen. Er zijn verschillende studies verspreid beschikbaar over de thematiek van niet-agrarische ontwikkelingen in landbouwgebied, maar veelal belichten deze studies niet de mogelijke impact op landbouw. We brengen de belangrijkste bevindingen daarom samen en bekijken de bestaande studies met een nieuwe (landbouw)blik.

Deel 3 gaat vervolgens dieper in op de **rol van het ruimtelijk instrumentarium en het ruimtelijk beleid** vandaag. Enerzijds wordt onderzocht in welke mate de huidige regelgeving, voornamelijk gerelateerd aan het proces van vergunningverlening, zelf een rol speelt in de transformaties, anderzijds wordt ook nagegaan hoe het instrumentarium vandaag gebiedsgericht zou kunnen worden ingezet, welke pistes voor vernieuwing en verbetering er zijn om druk vanuit niet-agrarische transformaties op beroepslandbouw te minderen en/of beter te sturen. Hiervoor wordt ook gebruik gemaakt van inzichten die zijn verzameld tijdens een internationaal expertenpanel, waarbij we voor inspiratie over de grenzen heen hebben gekeken, richting Nederland en Nordrhein-Westfalen.

In een laatste deel (**Deel 4**) reiken we op basis van de voorgaande inzichten een **afwegingskader** aan, dat gebiedsgericht handvaten aanreikt om via geschikte instrumenten op een meer duurzame wijze met autonome niet-agrarische ontwikkelingen in agrarisch gebied om te gaan.

DEEL 1. LANDBOUW IN BEELD

In deel 1 brengen we de land- en tuinbouw van Vlaanderen kort in beeld: de betekenis van de sector, de waarde van de landbouwgrond en de evoluties van het areaal gedurende de laatste 10 jaar.

1 *Betekenis van de land- en tuinbouw in Vlaanderen*

De belangrijkste motivatie voor dit onderzoek is het feit dat de landbouwgrond in Vlaanderen op verschillende vlakken een **strategische waarde** heeft die in de toekomst gewaarborgd dient te worden. Enerzijds speelt de economische waarde, maar anderzijds heeft de landbouwsector ook diverse belangrijke maatschappelijke rollen. Landbouwgrond is een kwetsbare, eindige en onvervangbare hulpbron die goed beheerd moet worden².

De land- en tuinbouwsector in Vlaanderen wordt in het centrale beleid gezien als een **economische speler**. De land- en tuinbouwsector realiseerde in 2011 een eindproductiewaarde van 5,1 miljard euro³. Daarvan is veruit het grootste deel (63%) afkomstig van de veeteelt. De vijf belangrijkste subsectoren qua productiewaarde zijn varkensvlees (1,4 miljard euro), melk en melkderivaten (720 miljoen euro), rundvlees (670 miljoen euro), groenten (570 miljoen euro) en niet-eetbare tuinbouwproducten (510 miljoen euro). Zij vertegenwoordigen samen ongeveer driekwart van de totale eindproductiewaarde van de landbouwsector.

Vlaanderen telt in 2011 25.982 landbouwbedrijven, waarvan 73% met beroepsmatig karakter (dit betekent een standaard output of SO van minstens 25.000 euro). Het aantal landbouwbedrijven is ten opzichte van 2001 met een derde teruggelopen of een daling van gemiddeld 4,0% per jaar. Vooral de kleinere bedrijven stoppen, wat zorgt voor een voortdurende schaalvergroting. Ten opzichte van 2001 is de gemiddelde oppervlakte cultuurgrond per bedrijf gestegen met 46% tot een gemiddelde bedrijfsoppervlakte van 23,6 ha. De totale benutte landbouwoppervlakte is volgens de mei-enquête wel gedaald met zo'n 20.000 ha tussen 2001-2011 (van 635.155 ha tot 613.860 ha). Een belangrijk deel van de toegevoegde waarde in de landbouwsector is exportgericht, voornamelijk naar de buurlanden. De landbouwproducten en hun afgeleiden hebben in 2011 een aandeel van 10% in de totale export. België heeft een aandeel van 8% in de Europese export van landbouwproducten. Hiertegenover staat dat een aanzienlijk deel van de voedselvoorziening in functie van nationale zelfvoorziening staat. Momenteel lopen ook een aantal actieplannen om deze zelfvoorziening verder te stimuleren en om de totale voedselketen te verkorten (bv. plannen rond korte keten systemen (boerenmarkten, thuisverwerking, zelfoogstboerderijen, ...) en eigen productie van eiwithoudende gewassen om de afhankelijkheid van soja-import te minimaliseren (Landbouwrapport, 2012)).

Behalve voedselproductie, neemt de landbouwsector ook andere functies voor zijn rekening en is er een toename aan **verbrede landbouw**. Verbrede landbouw omvat een ruime waaier van activiteiten bij een diverse groep landbouwers: van de verwerking en verkoop van primaire producten over het actieve beheer van het natuurlijk landschap tot de productie van energie. Diversifiëren is bij de landbouwer een manier om het inkomen uit te breiden (bv. verhuur van accommodatie, hoeveverkoop) of om zijn activiteiten te verbreden naar niet-productiegebonden activiteiten. De landbouwer kan daarbij een sociaal gerichte rol vervullen (bv. zorgboerderijen) of zich toeleggen op landschaps- en milieuzorg. Zulke evoluties worden ook gestimuleerd vanuit het plattelandsbeleid. De land- en tuinbouwsector is tot slot een **belangrijke ruimtegebruiker** en Vlaanderen beschikt over vruchtbare landbouwgronden en een gunstig klimaat. In 2011 bewerkte de land- en tuinbouw volgens gegevens van de mei-enquête een oppervlakte van 613.860 ha. Daarvan namen de voedergrassen met 55% het grootste aandeel voor hun rekening, wat het belang illustreert van de veehouderij in Vlaanderen. De open ruimte is een belangrijke hulpbron voor de landbouwsector die voor een groot deel grondgebonden is. Door de schaalvergroting die zich blijft verder zetten, blijft een behoefte aan voldoende grote en aaneengesloten ruimten bestaan. Ook is voldoende ruimte voor voedselproductie nodig, wil men een voldoende veerkrachtige ruimte, waarbij kan geanticipeerd worden op de onvoorspelbaarheid van voedselproducten en prijzen op de internationale markten.

² Santos, J.L. (2009), Land use in an era of global change: an economic perspective, European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC).

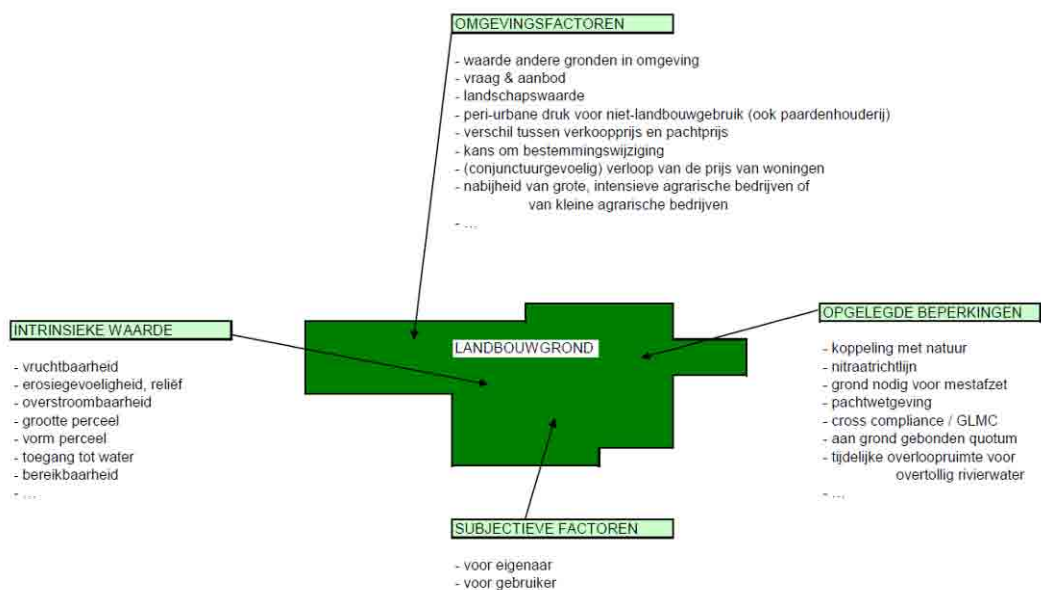
³ Landbouwrapport 2012, Vlaamse Overheid, Departement Landbouw en Visserij

2 De waarde van landbouwgrond in Vlaanderen

2.1 Factoren van grondwaarde

De waarde van landbouwgrond, uitgedrukt in grondprijs, wordt bepaald door een bundel van eigenschappen en factoren. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in 4 groepen (zie Figuur 1):

- De intrinsieke waarde van landbouwgrond (fysieke en structurele kenmerken)
- Omgevingsfactoren (divers van aard: prijzen in de omgeving, vraag en aanbod, ...)
- Opgelegde beperkingen (mestwetgeving, natuurdecreet, ...)
- Subjectieve waarde



Figuur 1 Factoren die de waarde van landbouwgrond bepalen (bron: Bergen, 2011⁴)

Het zijn voornamelijk de intrinsieke waarde (vruchtbaarheid, overstroombaarheid, structurele perceelskenmerken, ...) en de opgelegde beperkingen die in grote mate de strategische waarde van landbouwgrond op langere termijn bepalen. Omgevingsfactoren en subjectieve waarde hangen dan weer samen met de mogelijke impact van niet-agrarische transformaties op de grondprijs (bv. peri-urbane druk voor niet-landbouwgebruik, vraag & aanbod, kans op bestemmingswijzigingen, ...).

Onderstaande figuur geeft een indicatie van de evolutie in prijzen van landbouwgronden weer voor Vlaanderen⁵. Tot 2004 werden gegevens over verkopen van landbouwgronden verzameld door het NIS, de huidige FOD Economie (ADSEI). De cijfers voor 2005-2009 zijn berekend door de Vlaamse Landmaatschappij. In 2009 bedroeg de gemiddelde verkoopprijs ongeveer 28.300€/ha, in 1995 ging het nog om ongeveer 14.600€/ha. Over de beschouwde periode hebben de prijzen zich nagenoeg verdubbeld⁶. Dit geldt zowel voor de weiden als voor de teeltgronden.

⁴ Bergen, D., 2011. Grond te koop? Elementen voor de vergelijking van prijzen van landbouwgronden en onteigeningsvergoedingen in Vlaanderen en Nederland.

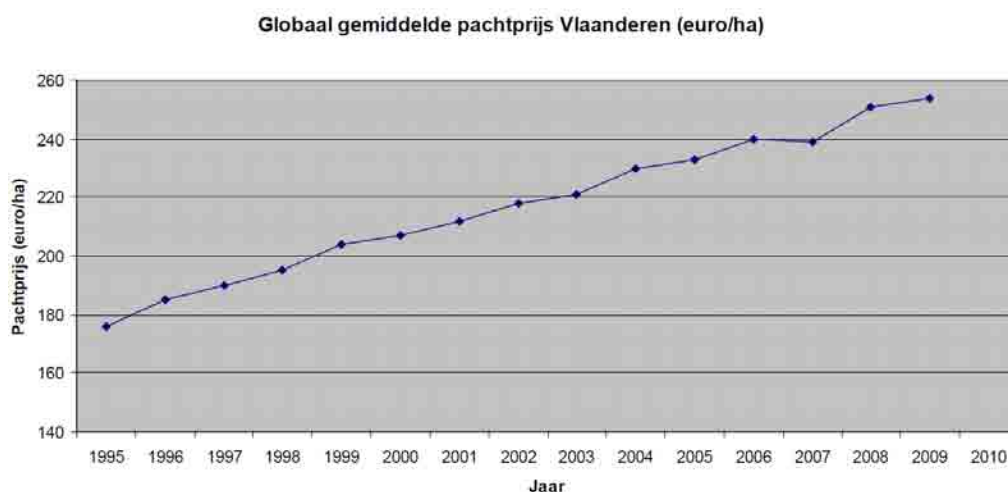
⁵ De cijfers dienen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, ondermeer omdat cijfers gebaseerd zijn op een beperkt aantal verkopen, waar bovendien een grote prijsvork op zit (bv. 63 waarnemingen in 2005 van minimaal 0.52 tot maximaal 5.78€/m²) (Bergen, D., 2011)

⁶ http://www.vilt.be/Pacht_en_verkoopprijzen_landbouwgrond_verdubbelden

Ook de pacht prijzen stegen van 176€/ha in 1995 naar gemiddeld 254€/ha in 2009. Een stijging van ongeveer 3% per jaar.



Figuur 2 Evolutie van de verkoopprijzen van landbouwgrond in Vlaanderen, globaal gemiddelde in euro/ha (Bron: ADSEI, VLM en Bergen, 2011)



Figuur 3 Evolutie van pacht prijzen in Vlaanderen, globaal gemiddelde in euro/ha (Bron: ADSEI en Bergen, 2011)

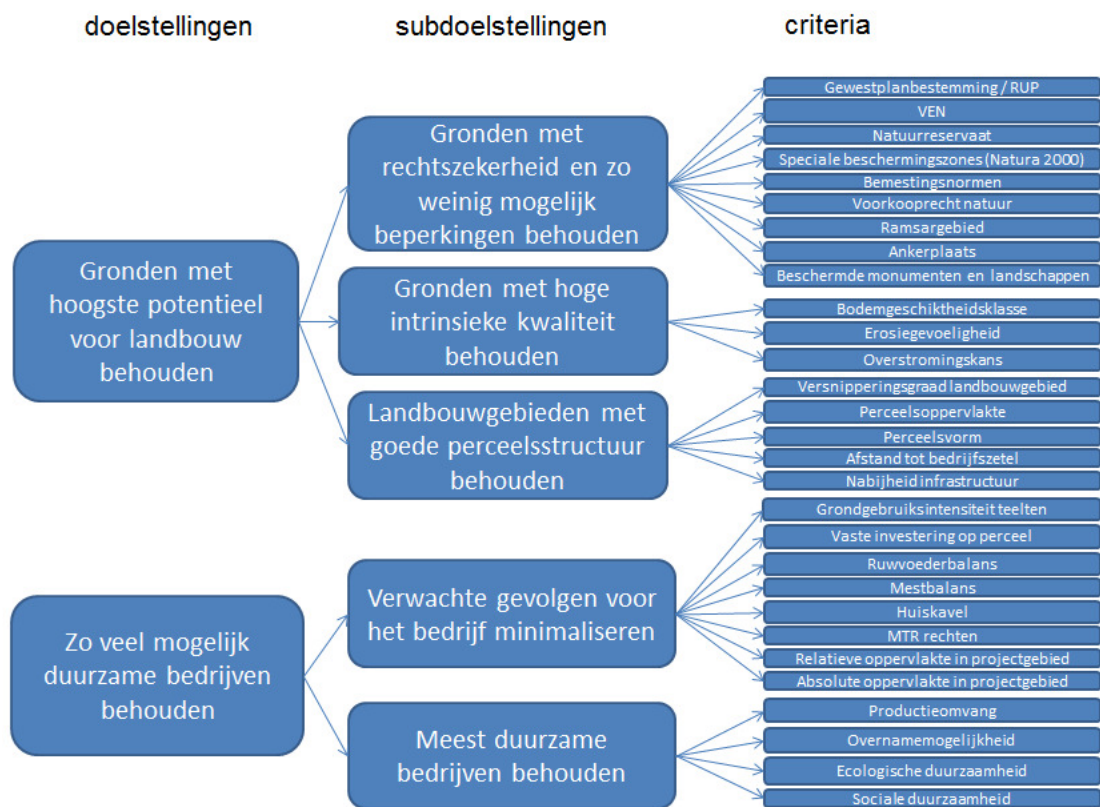
2.2 De landbouwimpactstudie (LIS) als objectief beoordelingskader

De landbouwimpactstudie is een projectgebonden analyse op basis van beschikbare gegevens op gebieds- en bedrijfsniveau. Deze analyse geeft een inschatting van impact binnen een specifieke projectomtrek op basis van een reeks criteria (zie onderstaand schema). LIS biedt bijgevolg een goede basis om mogelijke effecten van diverse ruimtelijke ontwikkelingen op landbouw te kunnen inschatten.

LIS gebruikt de clustering van criteria in subdoelstellingen als leidraad. Voor Vlaanderen zijn recent vier thematische kaarten ontwikkeld door ADLO (Afdeling Duurzame LandbouwOntwikkeling), die

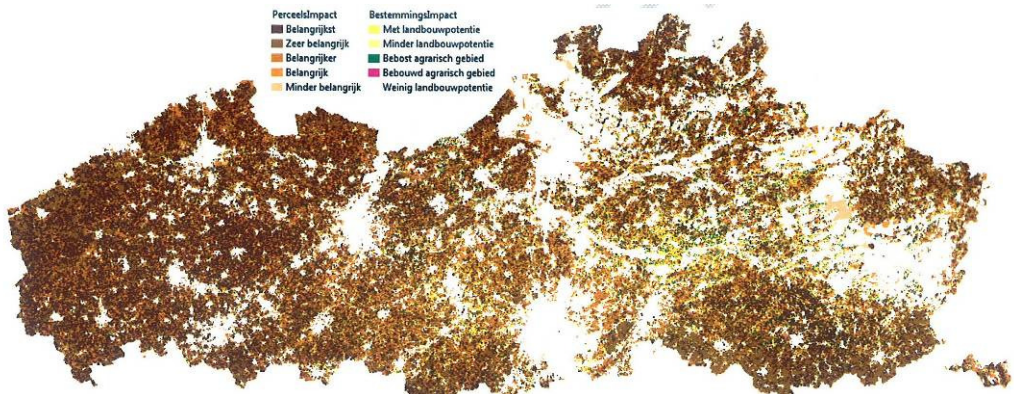
gebaseerd zijn op deze subdoelstellingen. De kaarten geven duiding aan de beschreven criteria, maar maken geen afweging. De thematische kaarten omvatten:

1. **Het geregistreerd landbouwgebruik 2000-2010 (LisCon2010):** Deze kaart is niet beschreven in de doelstellingenboom, maar geeft het gebruik van een perceel weer op basis van een lange tijdsregistratie. Deze werkwijze is nieuw en zorgt voor een meer robuuste basis.
2. **De juridisch-planologische context landbouw 2010 (LisJur2010):** Deze kaart geeft het geldige beleidskader voor het landbouwgebruik weer en stemt overeen met de eerste subdoelstelling.
3. **De fysisch-morfologische landbouwgeschiktheid 2010 (LisFys2010):** Deze kaart geeft de intrinsieke en structurele kwaliteit voor het landbouwgebruik weer en stemt overeen met de tweede en derde subdoelstelling.
4. **De bedrijfseconomische landbouwgebruikswaarde 2010 (LisFin2010):** Deze kaart geeft de economische weerslag weer indien dit perceel voor het bedrijf in onbruik zou komen, en stemt overeen met de vierde subdoelstelling.



Figuur 4 Schematische weergave van criteria gebruikt in LIS

Onderstaande kaart geeft een combinatie van waardering volgens de vier themakaarten.



Figuur 5 Landbouwwaarderingskaart volgens gegevens van ADLO, 2010 (gepresenteerd op agriflanders, januari 2013)

3 ***Evolutie van het landbouwgebruik in Vlaanderen***

Korte toelichting bij de gebruikte gegevens: de landbouwtelling (ADSEI) en de landbouwperceelsregistratie (Departement Landbouw)

Landbouwtelling 2000-2010

In de landbouwtelling wordt door ADSEI informatie verzameld over landbouwbedrijven, oppervlakte cultuurgrond, aantallen dieren en diverse andere parameters. Onderworpen aan de landbouwtelling zijn alle landbouwbedrijven die landbouwproducten voortbrengen om ze te verkopen en die hun bedrijfszetel in België hebben; de openbare of semi-openbare instellingen (onderzoekstations, ziekenhuizen, religieuze gemeenschappen, scholen en gevangenis) die minstens één are grond bewerken of dieren houden; de ondernemingen waarvan de gronden niet bewerkt worden maar in goede milieu- en landbouwcondities gehouden zijn met het oog een financiële steun te krijgen in het kader van het landbouwbeleid. In die zin geeft de landbouwtelling niet strikt al de beroepslandbouwers weer, maar biedt het wel een goede basis om evoluties in beeld te krijgen. Tot en met 2007 ging het om een jaarlijkse telling, met beschikbare gegevens op gemeenteniveau. Gegevens van 2008, 2009 en 2011 zijn steekproeven van 75% (de overige 25% zijn imputaties). Deze gegevens zijn bijgevolg minder gedetailleerd. In 2010 was er opnieuw een verplichte (Europese) telling, waardoor de gegevens van 2010 vergelijkbaar zijn met de gegevens van voor 2008. Gegevens op gemeenteniveau zijn indicatief voor de gemeente, maar niet 100% correct. Het kan immers voorkomen dat een bedrijf zijn zetel heeft in een bepaalde gemeente, maar gronden in (een deel van) een andere gemeente. Gegevens worden telkens weergegeven voor de gemeente waar de bedrijfszetel gelegen is.

Landbouwperceelsregistratie 2000-2010

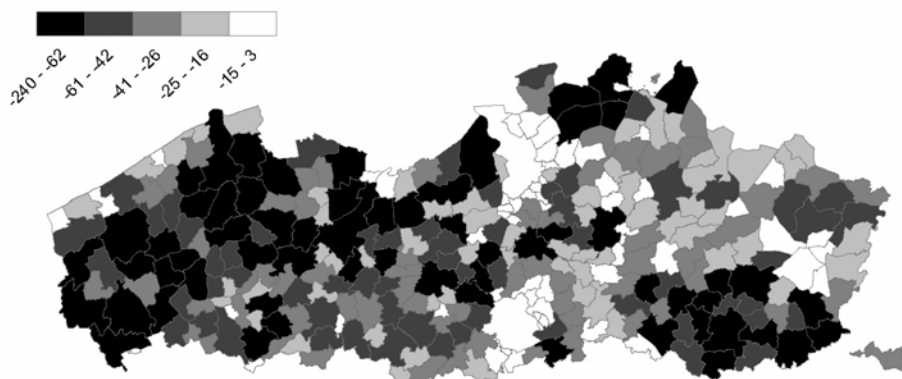
In deze dataset zit het landbouwgebruik op perceelsniveau van iedereen die als landbouwer wordt beschouwd, nl. wie toeslagrechten of beheerovereenkomsten heeft en iedereen die mestbankaangifte-plichtig is. Men kan binnen deze dataset momenteel nog geen onderscheid maken tussen professioneel en niet-professioneel gebruik. Kwantitatieve conclusies over landbouwgebruik op basis van deze gegevens gaan bijgevolg niet over strikt professioneel landbouwgebruik.

De gegevensverzameling gebeurt vandaag anders dan in 2000, maar de percelen die in 2000 zijn aangegeven waren wel in landbouwgebruik. Het verlies aan areaal kan dus wel uit de registratie worden gehaald. Er kunnen echter geen conclusies worden gemaakt over percelen die er in de loop van de jaren zijn bijgekomen. Bovendien worden jaarlijks percelen niet meer aangegeven die het jaar erop weer in de registratie opduiken. Het feit dat ze één jaar niet geregistreerd zijn betekent dus niet noodzakelijk dat het ook verloren is voor de landbouw. Daarom dat bij het gebruik van de gegevens gewerkt wordt met een periode van 3 jaar om de 'huidige toestand' weer te geven.

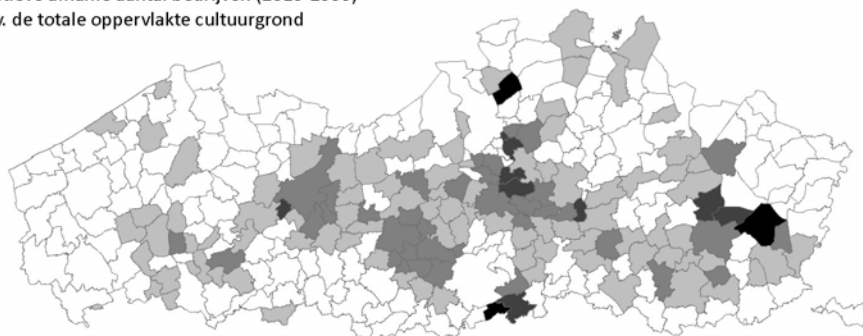
De registratie omvat ook stallen en gebouwen, maar hier zit een grote foutenmarge op. De dataset is op aanraden van ADLO bijgevolg niet gebruikt om vrijkomende bedrijfsgebouwen in beeld te brengen.

Volgens gegevens van de landbouwteiling uit 2000 en 2010, is er verspreid over Vlaanderen een duidelijke afname in het aantal land- en tuinbouwbedrijven. Dit vertaalt zich door schaalvergroting van de blijvers echter niet rechtstreeks in een sterke daling van landbouwoppervlakte. De landbouwoppervlakte neemt wel af, maar minder sterk (zie Tabel 1).

Absolute afname aantal bedrijven (2010-2000)



Relatieve afname aantal bedrijven (2010-2000)
t.o.v. de totale oppervlakte cultuurgrond



Figuur 6 Absolute en relatieve afname van het aantal land- en tuinbouwbedrijven volgens gegevens van de landbouwteiling 2000-2010 (Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI)).

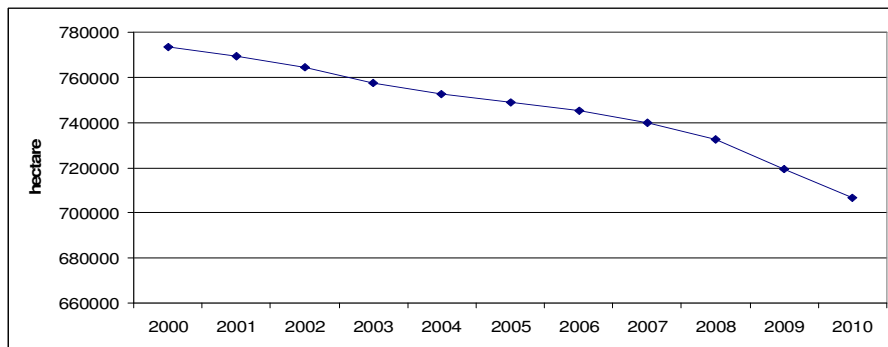
In absolute termen is de afname in aantal bedrijven sterker in de gebieden waar de landbouw sterk aanwezig is (en er in absolute termen ook meer landbouwbedrijven zijn), maar in relatieve termen, ten opzichte van de aanwezige oppervlakte cultuurgrond, is er een patroon waarneembaar van een sterkere afname in ondermeer de Vlaamse ruit, de Brusselse rand, de regio tussen Leuven en Mechelen. Dit patroon komt ook terug bij een aantal drukfactoren van residentialisering (zie verder).

Tabel 1 Evoluties van aantal uitbatingen en oppervlakte van land- en tuinbouwbedrijven (Bron: Landbouwteiling 2010 en 2000, ADSEI)

	2000	2010	evolutie 2010-2000
aantal bedrijven	40.935	28.308	-31%
opp (ha)	636.612	616.260	-3%
grootte bedrijven (ha)	15,6	22,8	+40%

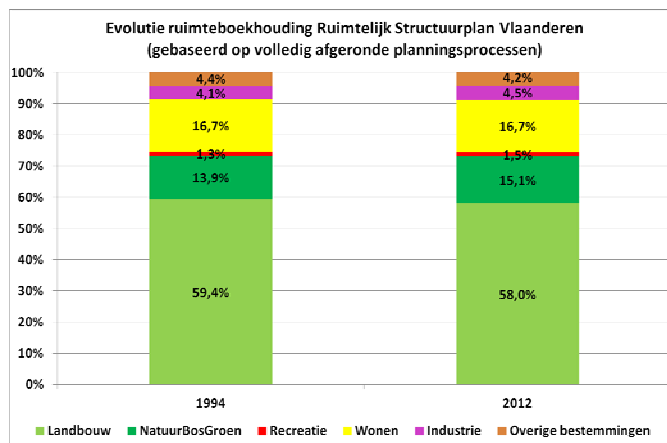
Volgens de landbouwperceelsregistratie van het Departement Landbouw en de VLM, was in de periode 2008-2010 732.551 ha in landbouwgebruik. Dit is een grotere oppervlakte dan de

landbouwtelling aangeeft, gezien de perceelsregistratie de percelen omvat van iedereen met toeslagrechten of beheerovereenkomsten en iedereen die mestbankaangifteplichtig is. Hier zitten dus ook gedeeltelijk hobbylandbouwers in vervat. In de periode 2000-2007 was 43.729 ha extra grond aangegeven die later niet meer geregistreerd werd en dus sinds 2008 uit de perceelsregistratie is verdwenen. Dit betekent niet dat deze percelen voorgoed uit de registratie verdwenen zijn, deels is dit cijfer ook te wijten aan fouten in de registratie zelf (bv. ten gevolge van randeffecten), maar het geeft wel een belangrijke indicatie van afname. Onderstaande figuur toont deze evolutie. Om deze grafiek op te stellen werd gebruik gemaakt van het veld 'LReg': Het jaar waarin het perceel voor de laatste keer geregistreerd werd. Hierbij wordt vertrokken van de aangifte in 2010, waarbij teruggerekend wordt naar 2000. De jaarlijks verdwenen percelen worden er per jaar bij geteld. Er wordt dus in de grafiek abstractie gemaakt van percelen die er in de registratie zouden zijn bijgekomen.



Figuur 7 Afname van de gesommeerde oppervlakte van landbouwpercelen uit de landbouwregistratie, berekend op het laatste jaar van aangifte volgens de Vlaamse landbouwperceelsregistratie 2000-2010.

Interessant is om dit cijfer van 43.700 ha naast de evoluties van landbouwbestemming volgens de ruimteboekhouding te plaatsen. Uit de ruimteboekhouding van 1994 tot 2012 blijkt dat planmatig zo'n **19 600 ha** uit landbouwbestemming is verdwenen, voornamelijk ten voordele van industrie, recreatie, natuur, bos en groen. Ondanks dat dit cijfer betrekking heeft op een grotere tijdsspanne, bedraagt het nog niet eens de helft van de oppervlakte die uit de landbouwregistratie zou zijn verdwenen. Dit betekent vermoedelijk dat ook andere (niet-planmatige) ontwikkelingen spelen die in belangrijke mate mede verantwoordelijk zijn voor deze afname van het landbouwareaal.



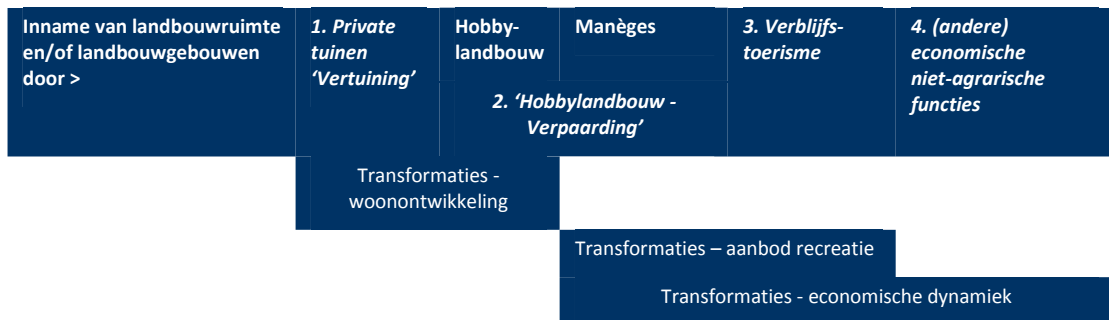
Figuur 8 Overzicht van de ruimtebalans 1994-2012

Wat deze niet-planmatige ontwikkelingen dan juist inhouden en wat hun globale impact op de beroepslandbouw is, is niet 100% duidelijk. Wel bestaat er vandaag over verschillende thema's (vertuining, verpaarding, economische dynamiek op het platteland) uitgebreid onderzoek, maar ontbreekt het nog aan een totaalplaatje. We brengen daarom in een volgende deel belangrijke inzichten uit bestaand onderzoek samen (Deel 2, §1), en vullen dit aan met eigen casestudy onderzoek (Deel 2, §2).

DEEL 2. TRANSFORMATIES IN BEELD

In dit deel bekijken we in welke mate de afname van het areaal dat we in de landbouwstatistieken waarnemen, te linken is met een aantal niet-agrarische transformaties en welke mogelijke druk op de beroepslandbouw hieruit voortvloeit. De nadruk ligt op transformaties die autonoom zijn, niet gestuurd door een ruimtelijk planproces. Het gaat dus niet om bv. geplande uitbreidingen van bedrijventerreinen, van natuur of van grootschalige recreatie in voormalig landbouwgebied. We bekijken ook geen transformaties die sterk samenhangen met de dynamiek binnen de professionele landbouwsector zelf (bv. industrialisering, verschuivingen tussen landbouwsectoren, dynamieken in de agro-keten, schaalvergroting, ...).

Wat we wel meer in detail bekijken, zijn eerder kleinschalige en sluipende transformaties op het platteland, die een (ruimtelijke) impact kunnen uitoefenen op de landbouw vanuit woonontwikkelingen (vertuining, hobbylandbouw), recreatieve ontwikkelingen (manèges, verblijfsrecreatie) en economische ontwikkelingen (divers van aard). Onderstaand schema geeft een overzicht van de transformaties die verderop meer in detail worden besproken.



Hobbylandbouw en manèges behandelen we samen onder het deel “hobbylandbouw – verpaarding”. Op basis van beschikbare gegevens, was het niet mogelijk hierin een helder onderscheid te maken.

Aanvullend is ook het thema van energievoorziening kort belicht, maar hier wordt niet in detail op ingegaan, gezien dit ook een thema vormt van een andere korte-termijn-actie en andere studies in kader van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (o.a. “energielandschappen”).

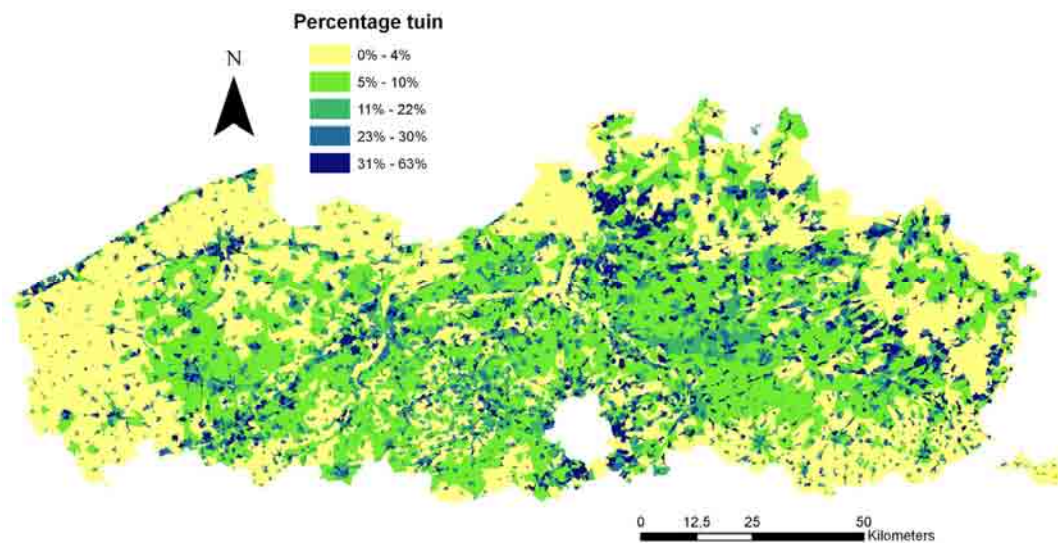
De focusbepaling van deze thema’s werd ook overeengekomen op het startoverleg met de begeleidingsgroep van 14 januari 2013.

1 Wat leren we uit bestaande studies?

1.1 Druk vanuit vertuining

1.1.1 Ruimtelijke differentiatie

Een onderzoek van Steunpunt Ruimte en Wonen⁷ bracht de concentratie van tuinen in Vlaanderen in kaart, die logischerwijs een sterke link heeft met het verstedelijkingspatroon, waarbij ook de randstedelijke gebieden er duidelijk uit springen. Volgens ditzelfde onderzoek is de vertuining in landbouwareaal als evolutie (de toename in oppervlakte private tuinen) echter een fenomeen dat zowel in stedelijk, randstedelijk als landelijk gebied voorkomt. Vertuining (namelijk de toename van private tuinen) zou wel voornamelijk, maar zeker niet uitsluitend, plaatsvinden nabij stedelijke kernen.



Figuur 9 Percentage tuin per statistische sector (Bron: Steunpunt Ruimte en Wonen, 2008)

1.1.2 Evoluties

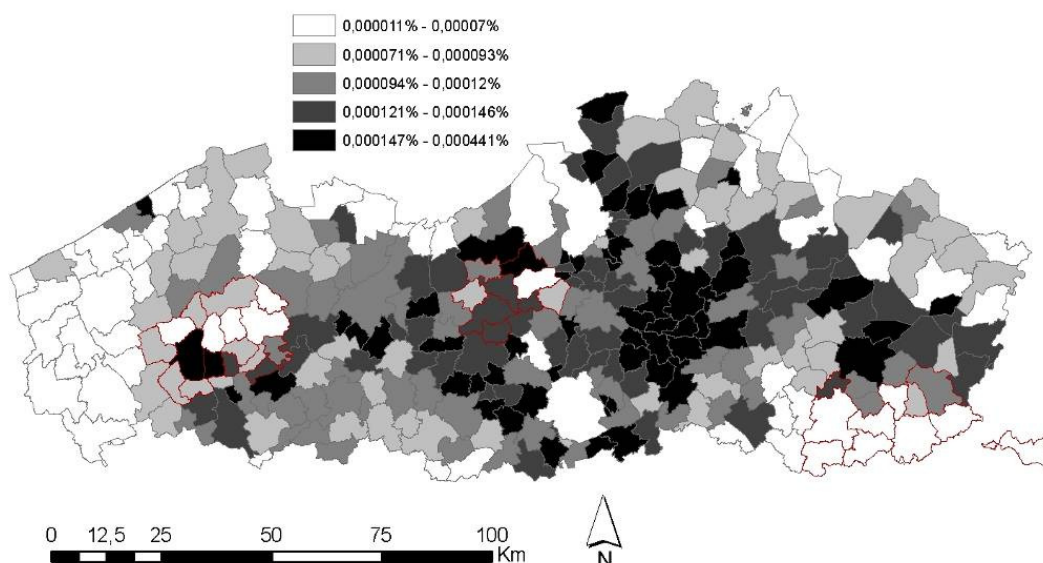
Uit gegevens van FOD Economie, kunnen evoluties van de oppervlakte ingenomen door woonterreinen⁸ op gemeenteniveau in kaart worden gebracht (zie Figuur 10). Dit kan een gelden als een indicatie voor mogelijke druk door vertuining. Particuliere tuinen worden mee tot deze woonterreinen gerekend. In absolute termen komt de uitbreiding van woonterreinen verspreid over heel Vlaanderen voor. Voor Vlaanderen, de Vlaamse provincies en Wallonië, gelden onderstaande evoluties, waaruit een uniforme toename van woongebied blijkt.

⁷ Dewaelheyns, V., Bomans, K., Gulinck, H., 2008. Ruimtelijke morfologie, spreiding en associaties van het tuincomplex in Vlaanderen. Steunpunt Ruimte en Wonen.

⁸ Onder woonterrein wordt verstaan: terreinen die hoofdzakelijk zijn ingenomen door woongebouwen of door voornamelijk voor het wonen bestemde gebouwen, ongeacht of ze daadwerkelijk bewoond worden dan wel tijdelijk leeg staan. Mee tot woonterrein worden gerekend de particuliere tuinen en de kleinere groenvoorzieningen die hoofdzakelijk gebruikt worden door de bewoners van de gebouwen waarbij ze horen. Tot woonterrein worden eveneens gerekend de parkeerplaatsen en de kleinere, in principe aan de omwonenden gereserveerde speelplaatsen. Niet tot deze categorie behoren terreinen die tot andere, elders omschreven doeleinden in gebruik zijn, zelfs al worden ze hoofdzakelijk door de plaatselijke bevolking gebruikt.

Tabel 2 Evolutie van woongerreinen tussen 2003 en 2011 (Bron: ADSEI)

	percentage woongerrein 2011	absolute evolutie oppervlakte woongerrein 2003-2011 (ha)	procentuele evolutie woongerrein 2003-2011
Vlaams Gewest	11,69%	13706,1	+8,7%
Prov. Antwerpen	13,26%	3198,9	+8,4%
Prov. Limburg	10,45%	2328,1	+9,2%
Prov. Oost-Vlaanderen	12,17%	3187,3	+8,8%
Prov. Vlaams Brabant	14,35%	2653,8	+8,8%
Prov. West-Vlaanderen	8,99%	2338,1	+8,3%
Waals Gewest	5,51%	9433,3	+10,2%



Figuur 10 Evoluties van woongerreinen ten opzichte van de totale oppervlakte van de gemeenten, tussen 2011 en 2003. Hoe donkerder de kleur hoe sterker de procentuele toename van woongerrein, ten opzichte van de totale oppervlakte van de gemeente (Bron: ADSEI). In rood staan de regio's van het casestudie-onderzoek aangegeven.

1.1.3 Mogelijke negatieve gevolgen voor de professionele landbouw

Inname van landbouwruimte en landbouwbestemming

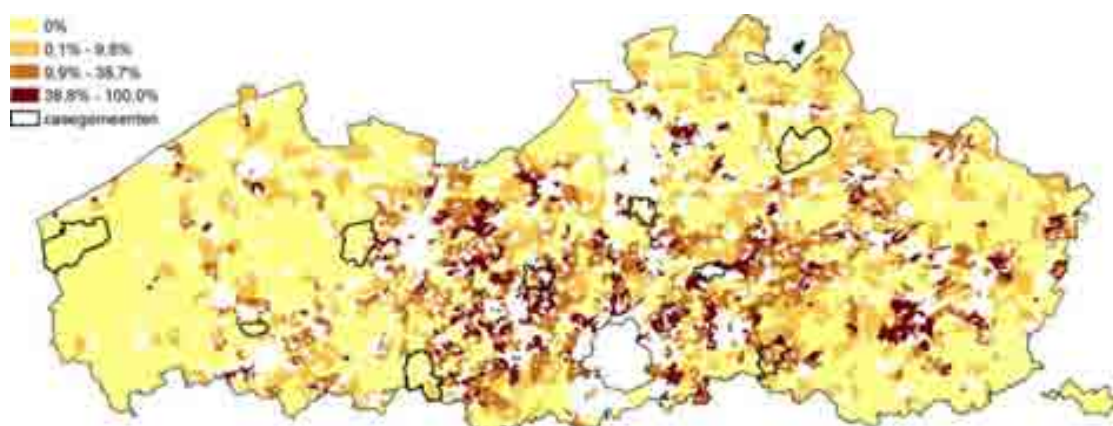
Voor de toename aan private tuinen wordt meestal landbouwruimte ingenomen. Vlaanderen bestaat voor ongeveer 8% uit tuinen⁹ (tuinen in een perceel met huis), een oppervlakte die in grootte-orde vergelijkbaar is met de bosindex. Op basis van een orthofoto-analyse voor een verspreide steekproef van gebieden in Vlaanderen, wordt voor de periode 1990-2002 een toename van 91 km² tuin geschat, waarbij 90,47 % van de in totaal bijgekomen oppervlakte aan tuin is gelegen in voormalig landbouwareaal. Van deze 91 km² komt 82% in landbouwbestemming te liggen. Wanneer we deze evolutie zouden doortrekken over 15 jaar tijd, betekent dit een toename van

⁹ Dewaelheyns, V., Bomans, K., Gulinck, H., 2008. Verspreiding, ruimtelijke associaties en morfologie van het tuincomplex in Vlaanderen. Onderzoeksrapport Steunpunt Ruimte en Wonen.

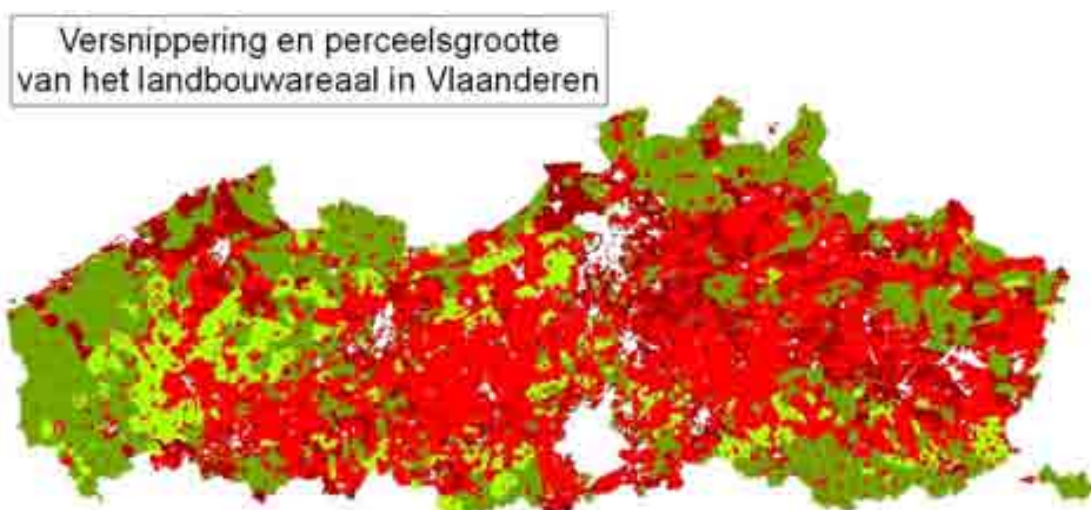
ongeveer 10.000 ha private tuin tegen 2025. In totaal zou volgens ditzelfde onderzoek zo'n 11% van de landbouwbestemming ingenomen zijn door private tuinen.

Versnippering van het landbouwareaal

Vertuining kan bijdragen tot versnippering van het landbouwareaal. Door een verdere insluiting van landbouwbedrijven in woongebied worden uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven mogelijk beperkt en kan ook de toegankelijkheid van percelen bemoeilijkt worden. Percelen worden hierdoor mogelijk minder interessant vanuit landbouweconomisch oogpunt. Figuur 11 geeft aan waar open ruimte fragmenten sterk worden ingesloten door bebouwing en waar deze problematiek dus mogelijk ook sterker speelt.



Figuur 11 Dichtheid aan open ruimtefragmenten, ingesloten door bebouwing (2005-2006) in de open ruimte per statistische sector (bron: ARMP, 2010)



Figuur 12 Perceelsgrootte en versnippering van landbouwpercelen, ten opzichte van het gemiddelde voor Vlaanderen. Rode gebieden duiden op een sterke versnippering (licht: kleine percelen, donker: grote percelen) – Groene gebieden duiden op een lage versnippering (donker: grote percelen, licht: kleine percelen) (bron: Steunpunt Ruimte en Wonen, 2008)

1.1.4 Mogelijke neveneffecten

Aantrekking van meer niet-agrarische functies

Neveneffecten van vertuining zijn verdere tuinuitbreidingen aan bestaande woningen met tuin en nieuwe woonontwikkelingen, aansluitend op bestaande residentiële gebieden. ‘Residentialisering kan beschouwd worden als een zichzelf versterkende transformatie’ (Tempels et al., 2011). De aanwezigheid van bewoning in of nabij de open ruimte is dus bijna een noodzakelijke voorwaarde voor deze transformatie.

Toename aan bebouwing en verharding

Vertuining gaat samen met woonuitbreiding en gaat bijgevolg ook gepaard met toenemende bebouwing en verharding in verschillende vormen (woonlinten, verspreide bebouwing, woonkernen, verharding en bebouwing in de tuinen zelf, ...).

Conflicten tussen verschillende ruimtegebruikers

Door de sterke verwevenheid tussen de woon- en de landbouwfunctie die in sommige gebieden ontstaat, verhoogt mogelijk ook de kans op conflicten (bv. rond geurhinder, erosie / schade aan gewassen, afvalstort, ...) (Sullivan et al., 2004¹⁰).

1.1.5 Waarde van de transformaties zelf – positieve effecten

Vertuining als evolutie en de wijze waarop dit vandaag in Vlaanderen gebeurt, leidt tot toename van verharding en bebouwing, omheining, privatisering, en is een moeilijk omkeerbare transformaties. Tuinen kunnen echter wel onder bepaalde vormen ook een strategische waarde hebben, waarbij kan ingespeeld worden op opportuniteiten die tuinen en tuincomplexen te bieden hebben¹¹. Het gaat dan bijvoorbeeld over semi-publieke tuinen, gebieden voor stadslandbouw, volkstuintuinen en ecologische tuincomplexen.

1.2 Druk vanuit hobbylandbouw en verpaarding

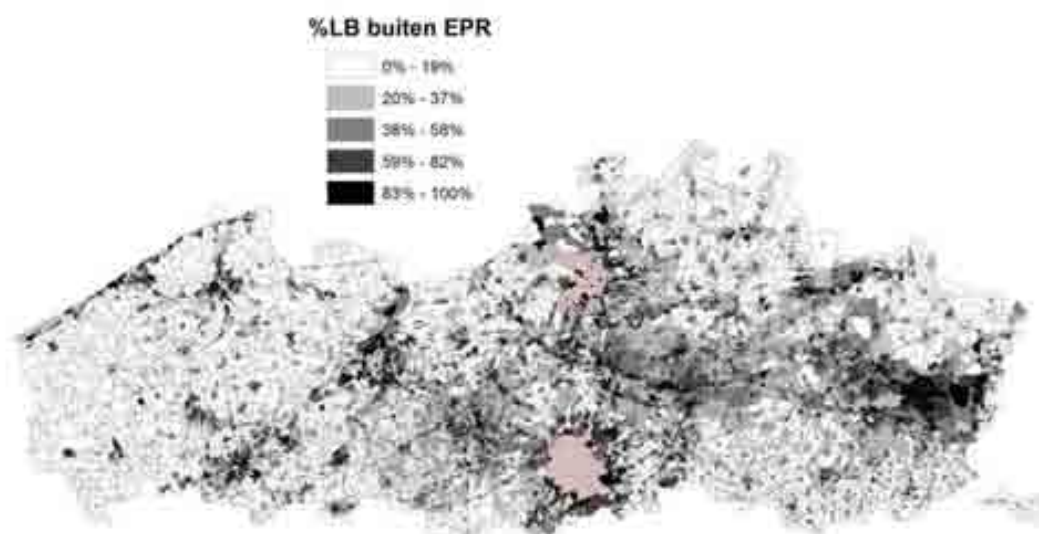
1.2.1 Ruimtelijke differentiatie

Onderstaande kaart (Figuur 13) geeft een indicatie van de aanwezigheid van hobbylandbouw. Deze kaart is gebaseerd op het verschil tussen het landbouwareaal (weiland en akkerland) volgens de topografische kaart van het NGI (bodembedekking van akkers en weiland) en het landbouwareaal volgens de landbouwperceelsregistratie (EPR, 2008), hoe hoger het percentage, hoe meer hobbylandbouw relatief gezien aanwezig is.

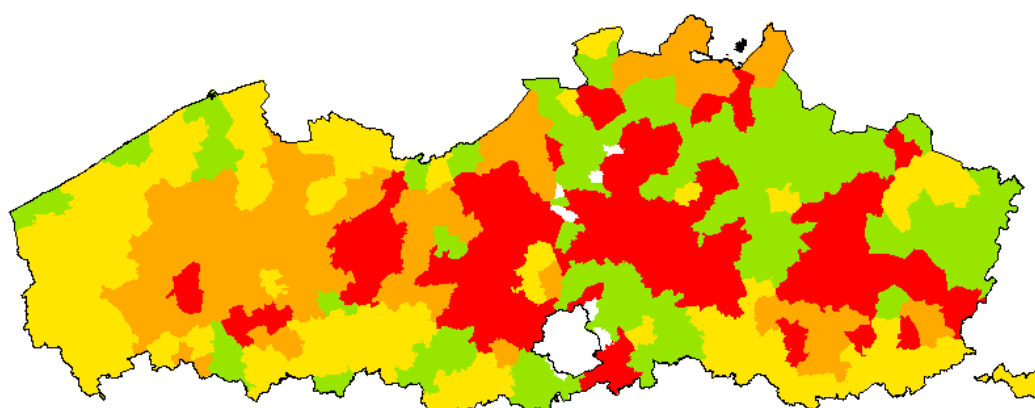
Deze kaart valt relatief goed samen met het Vlaamse verstedelijkingspatroon, en met de ruimtelijke patronen die we bespeuren in een differentiatie van Vlaanderen naar gemeenten waar het landbouwaandeel kleiner/groter is dan gemiddeld voor Vlaanderen en waar de bedrijfsoppervlakte kleiner/groter is dan gemiddeld voor Vlaanderen (Figuur 14). Dit zou concreet betekenen dat hobbylandbouw relatief meer voorkomt in de gemeenten waar de professionele landbouw minder prominent aanwezig is (de rode gemeenten).

¹⁰ Sullivan, W. C., Anderson, O. M., Lovell, S. T., 2004. Agricultural buffers at the rural-urban fringe: an examination of approval by farmers, residents, and academics in the Midwestern United States. *Landscape and Urban Planning* 69(2-3), 299-313

¹¹ Dewaelheyns, V., Bomans, K., Gulinck, G., 2011 – The powerful garden. Emerging views on the garden complex. Garant Uitgeverij, Antwerpen.

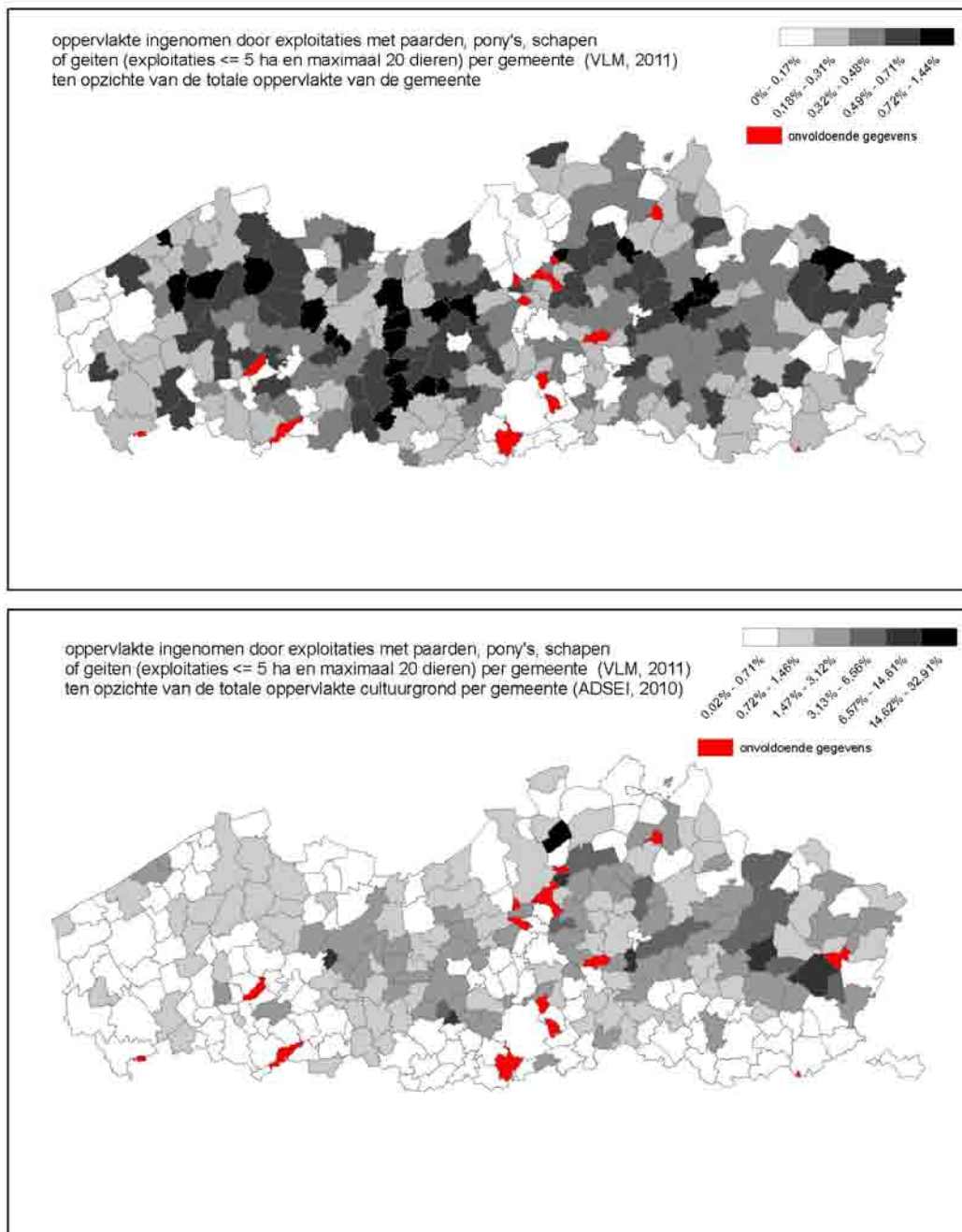


Figuur 13 Indicatie van de procentuele inname van het aanwezige landbouwareaal door hobbylandbouw



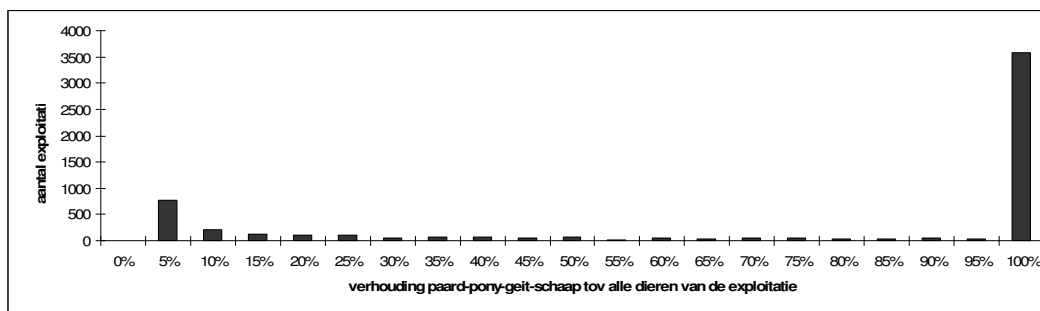
Figuur 14 Landbouwaandeel per gemeente en gemiddelde bedrijfsoppervlakte, ten opzichte van het gemiddelde voor Vlaanderen (Berekend op gegevens van de Landbouwtelling, 2005) (rood: klein landbouwaandeel - kleine bedrijven, groen: klein landbouwaandeel - grote bedrijven, oranje: groot landbouwaandeel - kleine bedrijven, geel: groot landbouwaandeel - grote bedrijven)

Ook wanneer we per gemeente gegevens van oppervlakte ingenomen door relatief kleine exploitaties (≤ 5 ha en maximaal 20 dieren) waar paarden, pony's, schapen en geiten aanwezig zijn plaatsen ten opzichte van de oppervlakte cultuurgrond, dan krijgen we een gelijkaardig patroon (Figuur 15), met hogere concentraties in de Gent, de Vlaamse ruit, tussen Antwerpen en Brussel en rond Genk (onderste kaart). In absolute aantallen komen zulke exploitaties verspreid voor (bovenste kaart).



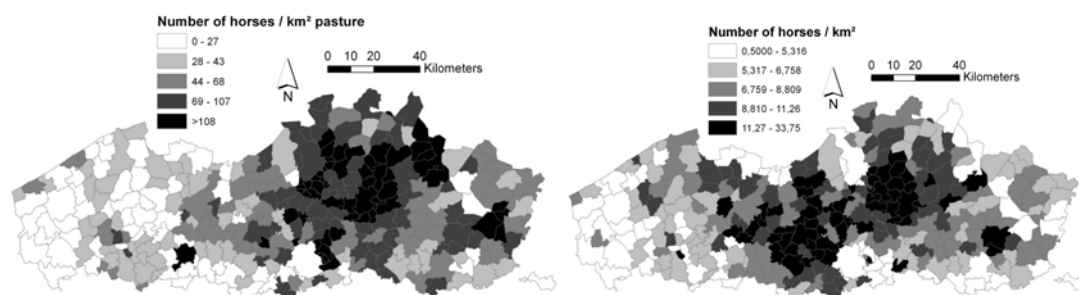
Figuur 15 Concentratie van ruimte, ingenomen door kleine exploitaties met paarden, pony's, schapen en geiten (VLM, 2011)

Uit de registratiegegevens van VLM blijkt ook dat de meeste exploitaties met paarden, pony's, geiten en/of schapen die aangifte doen, geen of weinig andere dieren houden (zoals de 'klassieke' landbouwdieren: koeien & varkens), zie onderstaande grafiek.



Figuur 16 Verhouding aantal paarden/pony's/geiten en/of schapen tov alle dieren van de exploitatie, berekend voor al de exploitaties met paarden/pony's/geiten en/of schapen (eigen berekening op basis van gegevens van de VLM, 2011)

Binnen het onderzoek van Steunpunt Ruimte en Wonen naar het ruimtelijk belang van de paardensector in Vlaanderen, werden ook een aantal kaartbeelden ontwikkeld op basis van gegevens van de Vlaamse Confederatie van het Paard, die de ruimtelijke verspreiding en concentratie van de paardensector aangeven.



Figuur 17 Links: Voorbeeld van ruimtelijke differentiatie van gebruik van weiland in Vlaanderen voor paarden (aantal/km² weiland - hoe hoger het cijfer, hoe minder weiland relatief in professioneel landbouwgebruik) – rechts: concentratie van paarden in Vlaanderen (aantal/km²) (Bron: Vlaamse confederatie van het paard, 2008)

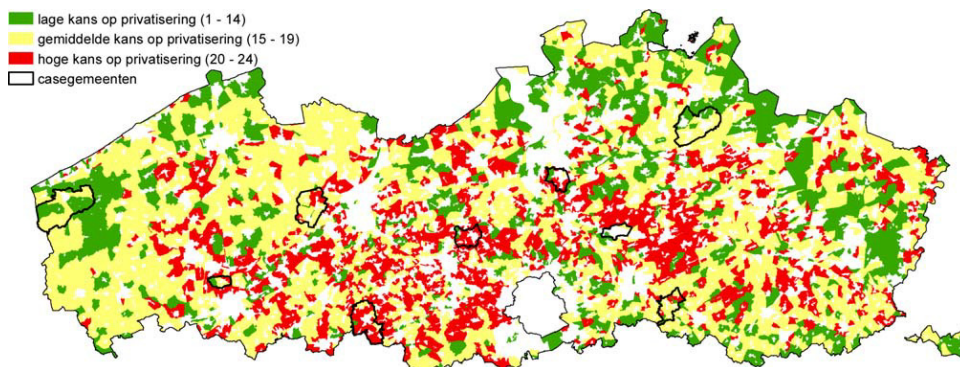
Tabel 3 Gemiddelde concentratie aan paarden binnen 6 clustertypes (Bron: Bomans et al., 2009)

Cluster	Gemiddeld aantal paarden per km ²
1 (sterk versnipperde landbouw, relatief veel bos en weiland, eerder verstedelijkt)	10.1
2 (voornamelijk veeteelt en voedergewassen, relatief veel bos)	8.4
3 (voornamelijk akkerbouw, lage versnippering en lage verstedelijking)	6.2
4 (zeer verstedelijkt)	7.1
5 (voornamelijk fruitteelt)	6.7
6 (voornamelijk veeteelt en tuinbouw)	6.1

Er werd een clusteranalyse uitgevoerd, waardoor een zicht werd gekregen op de concentraties aan paarden ten opzichte van een aantal gebiedskenmerken (bv. type landbouw & mate van morfologische verstedelijking, zie Tabel 3). Kwalitatieve en kwantitatieve analyses toonden significante verbanden aan tussen het voorkomen van paardenweiden en de verstedelijgingsgraad,

versnipperingsgraad van landbouwpercelen, perceelsgrootte en afstand tot tuin en tot bos, met een hogere concentratie aan paarden (of een hogere kans op een paardenweide) dichter bij tuinen en bossen, in een sterk versnipperde en verstedelijkte omgeving, met relatief kleine weidepercelen.

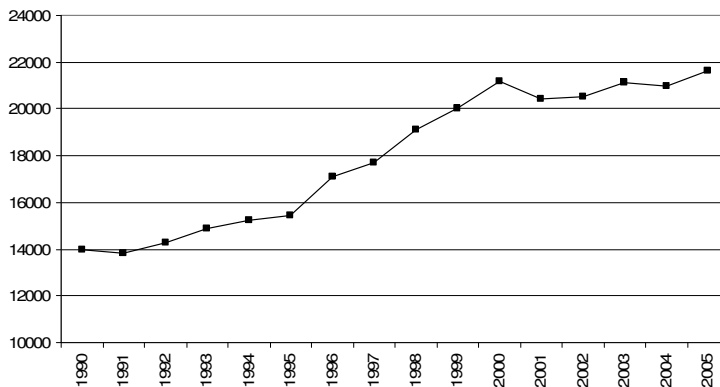
In het onderzoek van Tempels et al. (2011) werd tot slot een probabiliteitskaart voor privaat gebruik ontwikkeld (het gaat hier voornamelijk over vertuining en verpaarding). Bij de opmaak van dit kaartbeeld werd rekening gehouden met de dichtheid aan weginfrastructuur per oppervlakte, de afstand tot NIS-woonkernen, de gemiddelde perceelsgrootte en de huishoudensdichtheid. Deze aspecten geven volgens het caseonderzoek immers aanleiding tot privaat gebruik. Het indicatiecijfer is gebaseerd op een combinatie van de klassenindeling voor elk van deze vier aspecten, waarbij de nabijheid van bewoning (afstand tot NISwoonkernen en huishoudensdichtheid) een dubbel gewicht krijgt, gezien het relatief groter belang. De patronen op de kaart sluiten grotendeels aan bij de concentratiekaarten van de bestaande toestand (met hoge kans op vertuining en verpaarding waar reeds een hoge dichtheid aanwezig is).



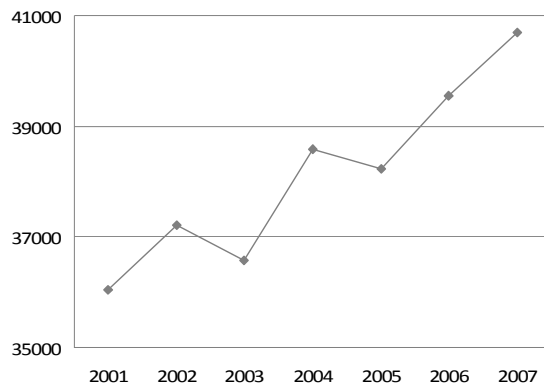
Figuur 18 Probabiliteit voor privatisering (2005-2007) in de open ruimte per statistische sector (rood: hoog, geel: gemiddeld, groen: laag /bron: AMRP, 2009 (de aanduiding ‘casegemeenten’ staat los van deze studie))

1.2.2 Evoluties

Om evoluties van **verpaarding** in beeld te brengen, wordt gebruik gemaakt van gegevens van de VLM (Mestbank) en ADSEI (de landbouwtelling). De gegevens van de Mestbank en de landbouwtelling, laten een toename zien in registratie, vermoedelijk ook te relateren aan een effectieve toename in aantal paarden. Deze toename kan deels te wijten kan zijn aan een verbeterde registratie, dus er dient rekening gehouden te worden met een zekere mate van onnauwkeurigheid in de inschatting van deze evolutie.



Figuur 19 Aantal paarden volgens de landbouwtelling (FOD Economie, Directie Statistiek en Economische Informatie)



Figuur 20 Aantal paarden, geregistreerd bij de Mestbank (VLM)

Wanneer we deze evoluties grofweg zouden doortrekken, en een toename met factor 1.5 veronderstellen op 15 jaar tijd, zou dit neerkomen op bijkomend 35.000 ha paardenweide tegen 2025.

1.2.3 **Mogelijke negatieve gevolgen voor de professionele landbouw**

Inname van landbouwruimte

Vertuining en inname van ruimte voor hobbylandbouw vinden plaats zowel bij zonevreemde woningen in het agrarisch gebied alsook aangrenzend bij zone-eigen woningen (Van Delm et al., 2008). Volgens schattingen is ongeveer 70.000 ha of een derde van het weiland in Vlaanderen in gebruik voor paardenhouderij, met een sterke ruimtelijke relatie tot stedelijke gebieden¹². De band met beroepslandbouw is hierbij vaak niet meer te maken. Uit een uitgebreide internetenquête bij een 1000-tal paardenhouders bleek bijvoorbeeld het grote aandeel van respondenten die paarden puur als hobby houden of uit liefhebberij (86%), eerder dan in een professioneel kader. In dezelfde enquête werd ook aan de paardenhouders zelf gevraagd naar hun positie binnen de domeinen recreatie, landbouw, natuurbeheer, sport, commerciële doeleinden en erfgoed en cultuur. Uit de tabel komt duidelijk naar voor dat recreatie en sport de belangrijkste beweegredenen zijn van paardenhouders, terwijl het merendeel de link met landbouw niet legt (75%).

Tabel 4 Mening van paardenhouders over hun plaats binnen de domeinen recreatie, landbouw, natuurbeheer, sport, commerciële doeleinden en erfgoed en cultuur (Bron: Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009)

Domein	helemaal akkoord	akkoord	niet akkoord	helemaal niet akkoord	totaal	%akkoord	%niet akkoord
Recreatie	798	128	8	4	938	98,72%	1,28%
Landbouw	45	130	163	361	699	25,04%	74,96%
Natuurbeheer	86	204	114	300	704	41,19%	58,81%
Sport	652	228	12	23	915	96,17%	3,83%
Commerciële doeleinden	53	140	156	361	710	27,18%	72,82%
Erfgoed en cultuur	81	172	142	310	705	35,89%	64,11%

¹² Bomans, K., Gulinck, H., Steenberghen, T., 2009 – Het ruimtelijk belang van de paardensector inde Vlaamse open ruimte: een verkennende analyse. Onderzoeksrapport Steunpunt Ruimte en Wonen.

Veel respondenten uit dezelfde enquête spreken over het feit dat het moeilijk is om aan de nodige gronden of stallingsruimte te geraken, voldoende dicht bij de woning. De vraag naar meer ruimte voor paarden en dus ook de druk op landbouwruimte is, wat deze enquête betreft, hoog. Respondenten geven aan dat de aanwezigheid van andere paardeneigenaars in de omgeving de vraag naar gronden groter maakt. Ze vermelden ook de pachtwet als hinderpaal om als particulier landbouwgrond te kopen, de dure prijzen die gevraagd worden en het vergunningenbeleid dat uitbreidingen moeilijk maakt (bv. voor pistes, opslag of stallingen).

Inname van landbouwbestemming

In een gedetailleerde terreinkartering in confrontatie met het gewestplan (zie Tabel 5) blijkt dat het overgrote deel van de paardenweiden binnen de agrarische gebieden van het gewestplan vallen (in het totaal 84.8% van de gekarteerde weiden uit het onderzoek van Steunpunt Ruimte en Wonen, zie Tabel 5). Dit kan betekenen dat hierdoor minder landbouwgrond binnen landbouwbestemming ter beschikking kan komen van professionele landbouwers.

Tabel 5 Verdeling van weiland voor hobbylandbouw volgens de verschillende gewestplanbestemmingen (Bron: Bomans et al., 2009)

Bestemming gewestplan (volgens hoofdcodes)	Percentage van de oppervlakte gekarteerde paardenweiden per bestemming	Percentage van de oppervlakte gekarteerde hobbyweiden
Woongebieden (0100)	3,23%	3,32%
woongebieden met landelijk karakter (0102)	3,55%	3,51%
Woonuitbreidingsgebieden (0105)	1,73%	3,77%
Woonreservegebieden (0181)	1,38%	1,47%
gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut (0200)	0,58%	0,41%
gebieden voor dagrecreatie (0401)	0,61%	0,43%
Parkgebieden (0500)	1,26%	2,17%
Bufferzones (0600)	0,45%	0,32%
Natuurgebieden (0701)	0,21%	1,84%
Bosgebieden (0800)	1,34%	0,95%
agrarische gebieden (0900)	65,42%	59,12%
landschappelijk waardevolle agrarische gebieden (0901)	19,35%	19,87%
agrarische gebieden met ecologisch belang (0910)	0,05%	2,04%
milieubelastende industrieën (1002)	0,11%	0,18%
ambachtelijke bedrijven en kmo's (1100)	0,74%	0,57%

Omgekeerd werd ook nagegaan welk aandeel van de verschillende bestemmingen in realiteit uit paardenweiden of hobbyweiden bestaan volgens de terreinkartering uit het onderzoek van Steunpunt Ruimte en Wonen. In de onderzochte segmenten blijkt 17.5% van de woongebiedbestemmingen in gebruik te zijn door paardenweiden en zelfs 30.6% wanneer ook andere hobbydieren meegerekend worden. Voor de verschillende typen van agrarische gebieden gaat het om 8.6%, respectievelijk 15.5% van de totale bestemmingsoppervlakte. Ook de bestemming

van de bufferzones, parkgebieden en industrieën, bedrijven en kmo's wordt voor een zeker percentage ingenomen door paarden- en hobbyweiden (zie Tabel 6).

Tabel 6 Procentuele inname van verschillende gewestplanbestemmingen door paardenweiden en hobbylandbouw (Bron: Bomans et al., 2009)

Bestemming gewestplan (volgens hoofdcodes)	Percentage van de gekarteerde paardenweiden per bestemming	Percentage van de gekarteerde hobbyweiden (exclusief paardenweiden) per bestemming	Percentage van de gekarteerde hobbyweiden (inclusief paardenweiden) per bestemming
Woongebieden (0100)	0,76%	0,34%	1,10%
woongebieden met landelijk karakter (0102)	1,74%	0,67%	2,41%
Woonuitbreidingsgebieden (0105)	2,93%	6,02%	8,95%
Woonreservegebieden (0181)	12,13%	5,98%	18,10%
gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut (0200)	1,04%	0,00%	1,04%
gebieden voor dagrecreatie (0401)	1,79%	0,00%	1,79%
Parkgebieden (0500)	1,73%	2,43%	4,16%
Bufferzones (0600)	6,52%	0,00%	6,52%
Natuurgebieden (0701)	0,09%	0,99%	1,08%
Bosgebieden (0800)	3,03%	0,00%	3,03%
agrarische gebieden (0900)	5,03%	1,34%	6,38%
landschappelijk waardevolle agrarische gebieden (0901)	3,50%	1,54%	5,04%
agrarische gebieden met ecologisch belang (0910)	0,08%	4,03%	4,11%
milieubelastende industrieën (1002)	3,87%	4,94%	8,80%
ambachtelijke bedrijven en kmo's (1100)	3,63%	0,28%	3,91%

Onrechtstreekse impact binnen ruimtelijke planprocessen

Onrechtstreeks kan ook een druk ontstaan op de landbouwruimte, wanneer in ruimtelijke planprocessen landbouwgrond als minder waardevol wordt beschouwd indien deze niet in actueel professioneel gebruik, maar in hobbygebruik is. Door voornamelijk te kijken naar de huidige toestand van ruimtegebruik en minder naar de strategische waarde op lange termijn, riskeert landbouwgrond in hobby-gebruik hierdoor makkelijker vergund te worden of zelfs omgevormd te worden naar een andere bestemming. Er zal op dat moment immers minder weerstand zal zijn vanuit de professionele landbouwsector zelf.

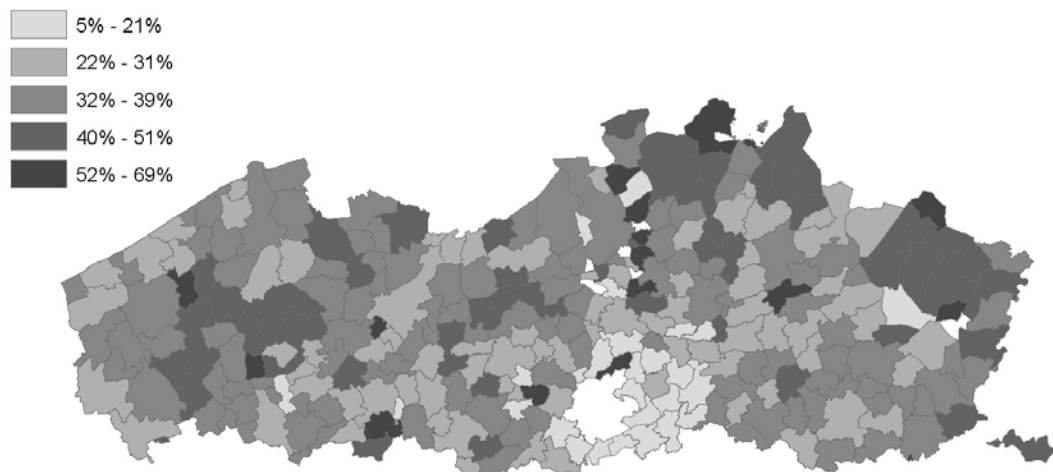
Impact op de grondprijzen

Hobbylandbouwers kunnen grondprijzen de hoogte insturen. Dit kan een hinderpaal vormen voor de mogelijkheid tot uitbreiding van professionele landbouwbedrijven. Uit de internetenquête bij paardenhouders, waarvan reeds sprake, blijkt ook vanuit het perspectief van de paardenhouders zelf de impact op de grondprijs. Gronden die beschikbaar komen worden vaak tegen hoge prijzen verkocht of verhuurd, zeker wanneer de vraag naar grond hoog is en de ruimte beperkt. Van paardenhouders wordt ook veelal verwacht dat ze over veel geld beschikken, wat de prijs soms nog verder opdrijft.

Uit praktijkervaring van de projectwerking van de Vlaamse Landmaatschappij¹³ blijkt een dubbel effect te bestaan van niet-agrarische ontwikkelingen op de grondprijs. Enerzijds worden gronden geblokkeerd die beter in ruil zouden komen om gebieden efficiënt in te richten voor beroepslandbouw, anderzijds genereren niet-agrarische activiteiten ook effecten op grondprijzen in de omgeving.

Voor verstedelijking in het algemeen wordt een stijging van grondprijzen en speculatie op gronden aangegeven als drukfactor. Ook ontwikkelingen binnen de landbouwsector zelf hebben een impact op de grondprijzen (bv. in het PDPO 2007-2013¹⁴, alsook in de studie van Mathijs et al., 2012 en de studie van Omgeving en ILVO, 2012): *“Omdat gronden rond steden in de economische dynamiek worden opgenomen, worden percelen opgesplitst en stijgen grondwaarden in de buurt van steden meer dan elders. Bijkomend aan het lagere inkomen t.o.v. de rest van de beroepsbevolking, wordt de Vlaamse landbouw dus geconfronteerd met een verhoogde druk op de grondprijzen door de verstedelijking. Hierbij spelen ook nog andere factoren een rol (bv. een grote veestapel met het daarbij horende mestoverschot, pensioenboeren, voorkoopprijzen, speculatie in functie van bestemmingswijzigingen, pachtwetgeving, ...). De prijs van teeltgronden en weiden is sinds de eerste helft van de jaren '90 gestegen met 40% tot 2 euro per m² in 2003. Het nog intensievere karakter van de tuinbouwsector heeft ertoe geleid dat de prijzen daar verdubbeld zijn sinds 1995 tot 11.93 €/m² in 2003”.*

percentage van de landbouwgrond in eigendom (2010)



Figuur 21 Percentage landbouwgrond in eigendom, per gemeente (Bron: Landbouwtelling, 2010, ADSEI)

Uit gegevens over grondprijzen van landbouwgrond in Vlaanderen, blijkt vooral bij de kleine percelen een sterke prijsvariatie te zitten. Hoewel niet onderzocht voor Vlaanderen, is er een sterk vermoeden dat de grondprijs omgekeerd samenhangt met de grootte van de percelen, met een hogere prijs voor kleine percelen. Uit een onderzoek naar grondprijzen in de Tsjechische Republiek¹⁵, blijkt dat de gemiddelde grondprijs van landbouwpercelen kleiner dan 1 ha ongeveer verviervoudigd

¹³ Interview Ben Wuyts, VLM, 04/03/2012

¹⁴ [http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Deel%20A\(2\).pdf](http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Deel%20A(2).pdf)

¹⁵ Swinnen, J.F.M., Vranken, L., 2009. land & EU accession. Review of the transitional restrictions by new member states on the acquisition of Agricultural real estate. Centre for European Studies. Brussels

is op 10 jaar tijd, en momenteel tot 10 keer hoger ligt dan de prijs van percelen tussen 1-5 ha en 30 keer hoger dan percelen van 5 ha of meer. Ook voor Slowakije zijn gelijklopende conclusies te trekken. Deze hogere grondprijzen hebben volgens de onderzoekers niet te maken met vragen vanuit de landbouwsector zelf (die eerder geïnteresseerd is in grotere percelen), wel met een hogere vraag naar kleinere percelen door andere ruimtegebruikers die geen band meer hebben met de landbouwsector.

1.2.4 Mogelijke neveneffecten

Aantrekking van meer niet-agrarische functies

Het zijn niet alleen de paardenhouderijen zelf, maar ook allerlei afgeleide vormen van bedrijvigheid zoals gespecialiseerde dierenartsen, dekstations, africhtstallen, winkels,... die een plaats zoeken om zich te vestigen. Gezien de historische band tussen paarden en het platteland willen deze nieuwe bedrijven zich vaak in dat landelijke gebied vestigen. Dit kan dan weer extra verkeer, versnippering van open ruimte en andere milieu-impact en tweebrengen. Ook stijgt de vraag naar ruitpaden, voornamelijk in de stadsranden (Van Delm et al., 2008)

Toename aan bebouwing en verharding

Hobbylandbouw kan gepaard gaan met meer bijkomende infrastructuur (schuilhokken, stallen, omheiningen, lichtmasten,...). Het ontbreekt echter aan inzichten over de grootte-orde en mogelijke negatieve impact hiervan.

Verrommeling van het landschap

In relatie tot paardenhouderijen wordt vaak over een ‘verrommeling’ van het landschap gesproken als gevolg van veranderingen in landschapsstructuur en verschillende artificiële elementen zoals omheiningen en gebouwen (Verburg et al., 2009; Van Delm et al., 2008). Een goede inpassing waar nodig en een actieve sturing door het beleid kunnen deze eventuele verrommeling verminderen of tegengaan. Wat wenselijk is, wisselt per landschapstype. Verrommeling kan echter evengoed samengaan met andere (ook landbouw)bedrijfsactiviteiten en het landschappelijk aanzien kan ook door veranderingen in de infrastructuur van de landbouwsector zelf sterk wijzigen (bv. door intensivering en industrialisering).

1.2.5 Waarde van de transformaties zelf – positieve effecten

Paardenhouderijen in diverse vormen kunnen een stimulans zijn voor plattelandontwikkeling (plattelandseconomie, werkgelegenheid, recreatie, ...). Ze kunnen het platteland een sterkere economische en recreatieve draagkracht geven en houden de open ruimte ook grotendeels open. De gronden zijn niet ‘voorgoed verloren’ voor de landbouw. De paardensector is bovendien deels wel (bv. fokkerijen), deels niet (bv. manèges, hobbyweiden) verbonden met de professionele landbouwsector. Dit vraagt om een gedifferentieerde aanpak, wil men de mogelijke druk op de professionele landbouw via het beleid bijsturen.

Mogelijk zijn in Vlaanderen een aantal landbouwpercelen weinig interessant vanuit puur professioneel-economisch oogpunt (bv. afgelegen perceel, fysisch minder geschikt, te klein, ...) en vallen ze ook buiten natuurdoelstellingen. Hobbylandbouw en tuinen kunnen zulke ruimten een waardevolle gebruiksfunctie geven (bv. voor stadslandbouw en recreatie, ...).

1.3 Druk vanuit verblijfsstoerisme

1.3.1 Ruimtelijke differentiatie

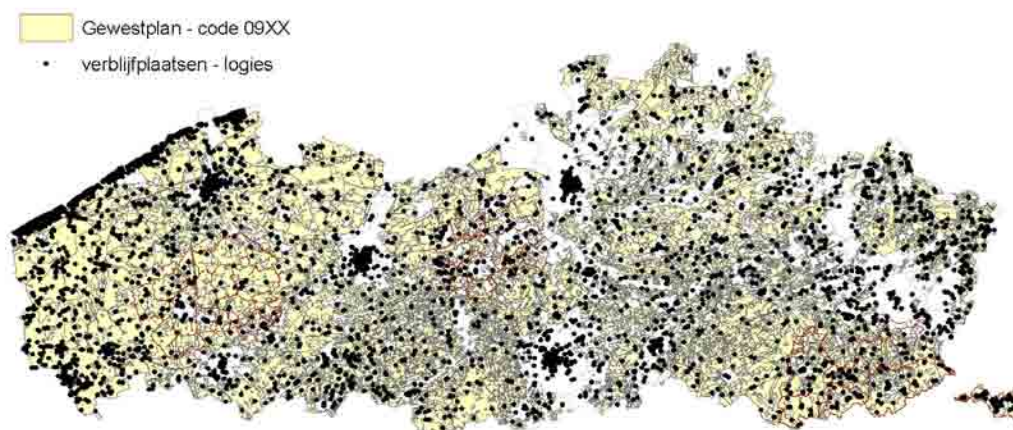
Toerisme en recreatie en evoluties die hiermee gepaard gaan, zijn zeer breed op te vatten. In dit onderzoek leggen we vooral de nadruk op de mogelijke impact (zowel positief als negatief) van het toenemend aantal logies op het platteland en de mogelijke druk vanuit verblijfsrecreatie.

Uit gegevens van toerisme Vlaanderen krijgen we een zicht op de locatie van diverse verblijfplaatsen en logies (campings, gastenkamers, hotels, vakantiecentra, ...). Concreet omvatten de gegevens volgende types van logies:

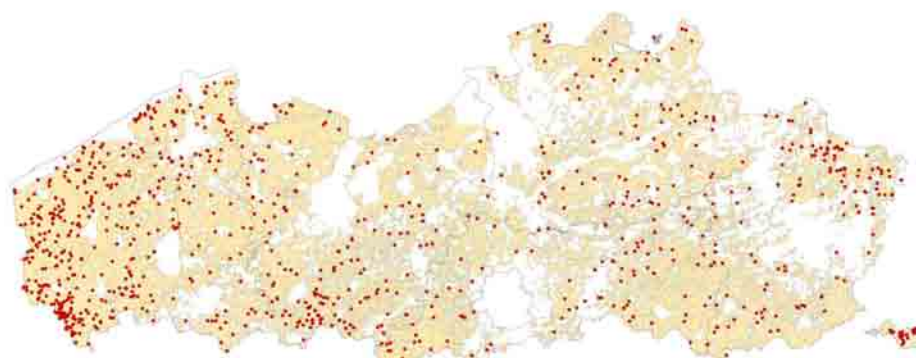
Tabel 7 Aantal logies in Vlaanderen (totaal en in landbouwbestemming) volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen (toestand 23/01/2013) en de ruimteboekhouding (toestand 01/07/2012)

Logie type	aantal	aantal in landbouwbestemming	%
camping	92	7	7,6%
gastenkamer	1557	362	23,2%
hotel	1179	82	7,0%
jeugdverblijf	573	119	20,8%
kampeerautoterrein	15	1	6,7%
minicamping	3	2	66,7%
trekkershut	146	11	7,5%
vakantiecentrum	64	8	12,5%
vakantiepark	9	2	22,2%
vakantiewoning	11195	579	5,2%
verblijfpark	162	27	16,7%
Totaal	14995	1200	8,0%

Uit onderstaande kaartbeelden blijkt een hoge concentratie aan logies in de steden en aan de kust, maar het logiesaanbod ligt ook sterk verspreid op het platteland. Binnen agrarische bestemming vallen in totaal zo'n 1.200 van de geregistreerde logies.



Figuur 22 Locatie van verblijfplaatsen en logies volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen (toestand op 23/01/2013)



Figuur 23 Locatie van verblijfplaatsen en logies binnen landbouwbestemming volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen (toestand op 23/01/2013) en de ruimteboekhouding (toestand 01/07/2012)

1.3.2 Evoluties

Uit een recente studie blijkt dat het aanbod aan plattelandslgies duidelijk in de lift zit¹⁶. Tussen 2004-2009 is het aangeboden aantal kamers op het platteland toegenomen met 812 eenheden. De vakantiewoningen werden uitgebreid met 377 eenheden. Het plattelandstoerisme in brede zin staat in 2009 in Vlaanderen voor een capaciteit van 4.677 kamers en 945 vakantiewoningen.

Niet alleen het aanbod steeg maar ook de vakantiegangers en zakentoeeristen vonden de weg naar dit nieuwe aanbod. In 2009 logeerden ongeveer 675 000 gasten op het platteland of 36% meer dan in 2004. In totaal genereerden deze verblijfstoeristen bijna 1,8 miljoen overnachtingen voor gans Vlaanderen. Bij benadering genereerde het plattelandslgies in Vlaanderen in 2009 een omzet van ongeveer 113 miljoen euro. Daarvan werd ongeveer 44% (€50 miljoen) besteed in de logiesbedrijven zelf en 56% (€63 miljoen) in restaurants en cafés, winkels en attractiepunten buiten het logies. Het economische effect beperkt zich dus niet enkel tot de logiesbedrijven, maar breidt zich uit naar het volledige lokale economische weefsel op het platteland.

Tabel 8 Evoluties van aantal aanbieders van plattelandslgies en aantal eenheden van plattelandslgies in Vlaanderen (2004-2009) (Bron: Toerisme Vlaanderen)

Aantal aanbieders van plattelandslgies in Vlaanderen naar provincie o.b.v. statistisch type, 2004-2009

Provincie	Aanbieders met alleen kamers ⁽¹⁾		Aanbieders met alleen vakantiewoningen		Aanbieders met kamers en vakantiewoningen		Totaal	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Antwerpen	89	143	27	40	6	9	122	192
Vlaams-Brabant	69	100	12	21	1	4	82	125
Oost-Vlaanderen	130	194	46	70	4	11	180	275
Limburg	140	256	107	115	7	6	254	377
West-Vlaanderen	250	342	125	186	15	11	390	539
Totaal	678	1 035	317	432	33	41	1 028	1 508
Groei 2004-2009	+53%		+36%		+24%		+47%	

⁽¹⁾ Gastenkamers en kamers in kleinschalige hotels (t.e.m. 15 kamers)

¹⁶ Westtoer, 2011. De vakantieganger in plattelandslgies in Vlaanderen. In opdracht van vzw Plattelandstoerisme in Vlaanderen

Aantal eenheden in plattelandslgies in Vlaanderen naar provincie o.b.v. gebruik in de praktijk, 2004-2009

Provincie	Kamers ⁽¹⁾		Vakantiewoningen		Totaal	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Antwerpen	411	627	40	80	451	707
Vlaams-Brabant	352	410	31	26	383	436
Oost-Vlaanderen	685	821	63	108	748	929
Limburg	930	1 167	202	355	1 132	1 522
West-Vlaanderen	1 487	1 652	232	376	1 719	2 028
Totaal	3 865	4 677	568	945	4 433	5 622
Groei 2004-2009	+21%		+66%		+27%	

⁽¹⁾ Gastenkamers en kamers in kleinschalige hotels (t.e.m. 15 kamers)

Er is zoals ook hogerop reeds aangegeven (Tabel 11) duidelijk een zeer sterke toename in het aantal kleine accommodaties (hotels met 1-3 kamers of gastenkamers) ten opzichte van grotere accommodaties. Dit blijkt ook uit gegevens van evoluties tussen 2004-2008 die zijn opgenomen in het strategisch beleidsplan 2020 van Toerisme Vlaanderen.

Tabel 9 Selectie van gegevens over toeristische capaciteit van logies in het Vlaamse Gewest per type logie (bron: Toerisme Vlaanderen)

Hotelinrichting	2004	2008	Trend 2004-2008
hotel: 1-3 kamers	172	836	+386%
hotel: 4-15 kamers	12.991	14.016	+7.9%
hotel: 16-50 kamers	20.741	21.183	+2.1%
hotel: >51 kamers	28.947	31.048	+7.3%
Gastenkamers	48.112	49.301	+38.5%
Vakantiewoningen	3.654	4.539	+24.2%

1.3.3 Mogelijke negatieve gevolgen voor de professionele landbouw

De ruimtelijke impact van plattelandslgies is in absolute oppervlakte beperkt, gezien de wijziging zich meestal enkel vertaalt naar een functiewijziging binnen een bestaand gebouw en eventueel ook het aanliggend perceel. Dit blijkt ook uit een analyse in de casestudies (zie verder). De uitbating van gebouwen voor verblijfstoerisme, kan op termijn mogelijk wel leiden tot herbestemming (bv. bij herbestemming van bouwkundig erfgoed in functie van toerisme en recreatie, zoals vierkantshoeves). Bij een grote vraag naar sites voor de ontwikkeling van plattelandslgies kan ook de druk op vrijkomende bedrijfszetels verhogen (nl. een prijsstijging door een stijgende vraag), maar vermoedelijk speelt de invloed op de prijs vanuit de residentialiseringsdruk sterker. Plattelandslgies worden meestal pas ingericht wanneer men ervoor gekozen heeft om op die specifieke locatie te gaan wonen, eerder dan dat plattelandslgies het eerste criterium zijn. Plattelandstoerisme trekt mogelijk wel extra toeristisch-recreatieve activiteiten aan (wandelaars, fietsers, ruiters, outdoor-activiteiten, ...), wat ook een extra druk kan betekenen voor de landbouw. Het ontbreekt echter aan voldoende informatie om hier onderbouwde uitspraken over te doen.

Het type plattelandslgies dat ruimtelijk gezien de grootse ruimtelijke impact heeft, zijn de campings. Deze zijn volgens de laatste trends echter eerder in dalende dan stijgende lijn, dus een sterkere druk op landbouw wordt van hieruit niet verwacht. Bovendien zijn de campings in Vlaanderen gekend en zullen deze zich niet onvergund uitbreiden door de sterke controle die voor campings gebeurt.

Jeugdlogies zijn vaak zonevreemd, onvergund en in landbouwgebied gelegen. De ruimtelijke impact hiervan is echter beperkt. In sommige gevallen wordt een aanliggend terrein gebruikt als speelterrein.

Wanneer we niet enkel naar plattelandslogies kijken, maar ook naar andere vormen van toerisme en recreatie, wat betreft mogelijke impact op landbouw, dan kan algemeen gesteld worden dat de ruimte, specifiek gericht op toerisme en recreatie in Vlaanderen beperkt is en dat toerisme en recreatie op ruimtelijk vlak eerder kleinere spelers zijn met wel veel ruimte in medegebruik (via bv. de recreatieve netwerken). Het onderzoek van WES uit 2007¹⁷ verwachtte voor de 'harde elementen' van toerisme en recreatie een minimale bijkomende ruimtevrage van 860 ha, een maximale ruimtevrage van 1.150 ha. Het gaat hier over ruimte voor intensief voor recreatie gebruikte ruimte (zoals attractieparken, openluchtrecreatieve terreinen, ...). Dit kan dus wel een extra druk betekenen op de aanwezige landbouwruimte.

Ook diverse kleinschalige recreatieve ruimten (zoals een speelplein, sportterrein, parking,), kunnen leiden tot meer druk op de open ruimte. Voor Mechelen heeft dit bijvoorbeeld geleid tot de ontwikkeling van een afwegingskader zonevreemde recreatie. Voor de verschillende recreatierterreinen (sporthal, voetbalvelden, tennisterreinen, manège, visclub, ijsschaatspiste) wordt op basis van dit afwegingskader aangegeven wat de mogelijke ontwikkelingsperspectieven zijn van de verschillende recreatie-activiteiten (uitbreiden, afbouwen op lange termijn, verplaatsen of behouden). Hierbij is de ligging in Herbevestigd Agrarisch Gebied één van de criteria uit het afwegingskader waardoor mogelijke ontwikkelingen worden beperkt.

1.3.4 Mogelijke neveneffecten

De geïsoleerde ligging van bepaalde gebouwen die toeristisch zeer attractief zijn, kan noodzaken tot extra investeringen: eigen toegangsweg, nutsvoorzieningen, signalisatie, Bovendien kunnen bepaalde evenementen of de promotie van een regio ervoor zorgen dat de druk in een gebied, tijdelijk, sterker wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het toerisme in Haspengouw-Voeren, of de herdenking van WO I die vandaag een aantal infrastructuurwerken met zich meebrengt (bv. aanleg van parkings).

1.3.5 Waarde van de transformaties zelf – positieve effecten

Kleinschalige plattelandslogies bieden de mogelijkheid om de economie van het platteland te diversifiëren zonder een te grote dynamiek en druk in het landelijk gebied te genereren (Westtoer, 2011). Het toerisme kan als groeisector helpen om de economische en sociale leefbaarheid van het platteland mee te ondersteunen. Landbouwers kunnen bovendien een extra inkomen genereren via plattelandstoerisme. Diversificatie van bedrijvigheid met onder andere hoevetoerisme is veel voorkomend.

Via hoevetoerisme kunnen patrimonium en streekidentiteit behouden blijven of versterkt worden, wanneer bijvoorbeeld vrijgekomen historische hoeves, die anders zouden komen te vervallen, en die weinig functioneel worden voor de (schaalvergroten) landbouw, een nieuw gebruik kunnen krijgen in functie van toerisme. Hierdoor kan verkommering, gebouwschade en teloorgang voorkomen worden. Zeker omdat de modernisering binnen de landbouw zelf het gebruik van historische hoevecomplexen voor landbouwgebruik sterk bemoeilijkt¹⁸.

Toerisme en recreatie kunnen ook veel betekenen voor de streekpromotie en zo ook de landbouwsector zelf ten goede komen. De landbouw bepaalt immers zelf ook mee de streekidentiteit. De landbouwsector kan toeristisch uitgespeeld worden via bv. verkoop van streekproducten of andere verbrede landbouwactiviteiten. Zo toont bijvoorbeeld het MUSICAL-

¹⁷ WES, 2007. Ruimte voor toerisme en recreatie

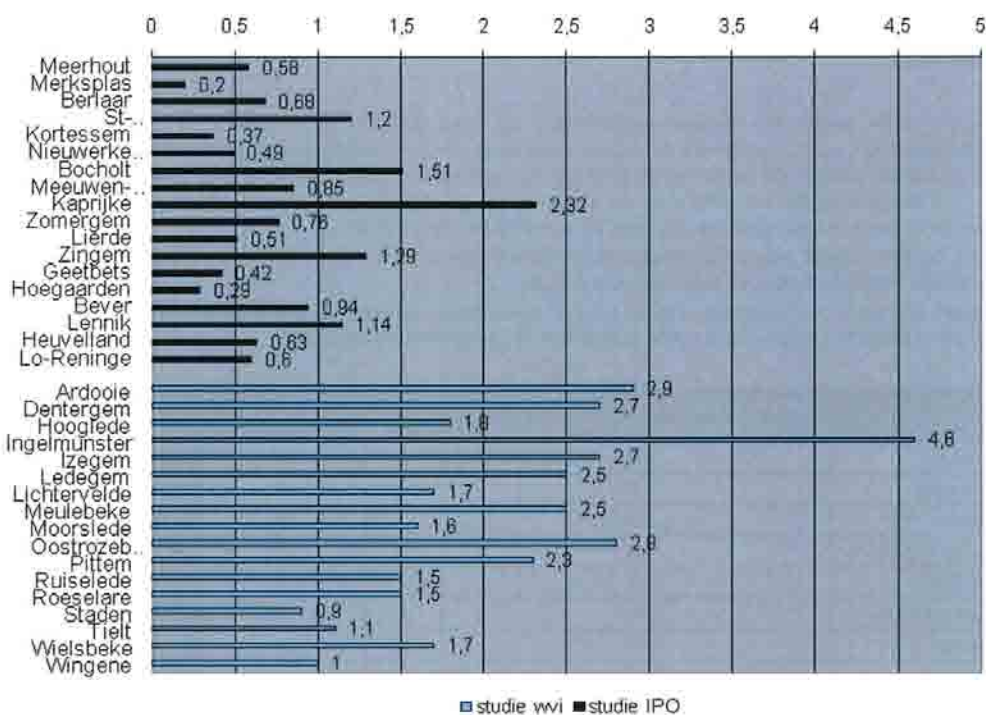
¹⁸ Iris consulting, 2005. Onderzoek bouwkundig erfgoed Haspengouw-Voeren. In opdracht van het provinciebestuur Limburg.

project¹⁹ aan dat multifunctionele landbouw kan bijdragen aan de competitiviteit van rurale gebieden en nieuwe markten creëert die een regio een voordeel kunnen opleveren voor verschillende economische sectoren, van toerisme, vastgoed, tot de landbouwsector zelf. De positieve relatie tussen landbouw, toerisme en vastgoedprijzen zou volgens dit onderzoek sterk afhankelijk zijn van het type landbouw, waarbij vooral de nabijheid van weilanden en landbouw met natuurbeheer de interesse in plattelandslogies verhoogt, terwijl meer intensieve landbouwpraktijken eerder een negatieve invloed hebben (o.m. door geurhinder en afstandsregels volgens de VLAREM wetgeving).

1.4 Druk vanuit economische, niet-agrarische, dynamiek

1.4.1 Ruimtelijke differentiatie

Onder economische dynamiek verstaan we transformaties in landbouwgebied die gerelateerd zijn aan zonevreemde (niet-agrarische) bedrijvigheid, al dan niet in hoeves. Een ruimtelijke differentiatie hiervan is niet voor Vlaanderen in kaart gebracht, maar de dynamiek werd wel voor een reeks gemeenten onderzocht door wvi (2008) en VLM (2010) (zie onderstaande figuur). Uit deze studies bleek dat ongeveer 1/3^e van de zonevreemde activiteiten plaatsvindt in hoeves, waarbij de aard van de activiteiten in hoeves weinig verschilt ten opzichte van de zonevreemde activiteiten in andere gebouwen. Het gaat voornamelijk om handel, tuinaanleg, transport, aannemers, metaalbewerking, houtbewerking, garages, kantoor, grondwerken. Opvallend is dat deze dynamiek dubbel zo sterk lijkt te spelen voor de regio Roeselare-Tielt (studie wvi), in vergelijking met de gemeenten uit het onderzoek van VLM, die verspreid over Vlaanderen werden geselecteerd.

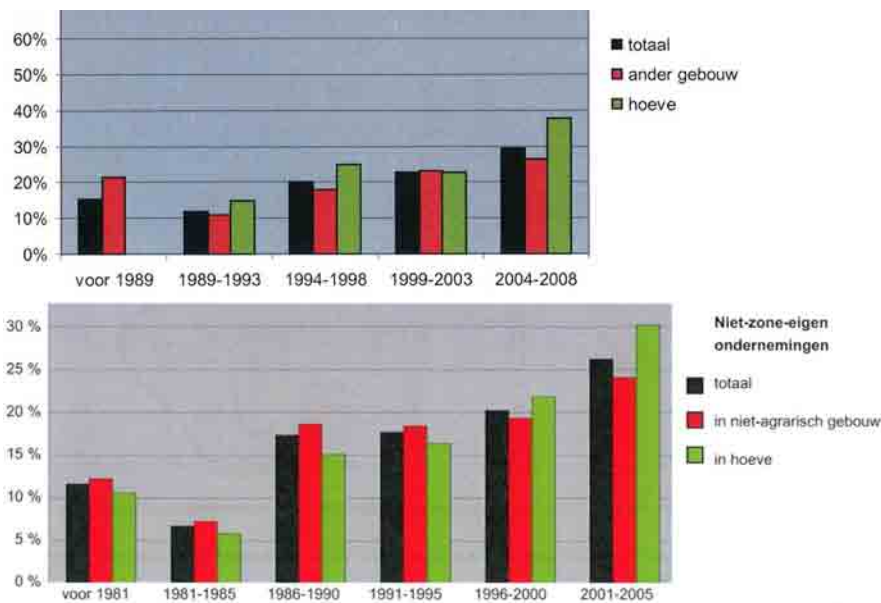


Figuur 24 Aantal zonevreemde economische activiteiten met een ruimtelijke impact per km² onderzoekszone platteland (Bron: studie wvi, 2008 (zone Roeselare-Tielt) en IPO, 2010)

¹⁹ UGent, ILVO, KU Leuven en FRW, 2009. Multifunctionele landbouw en regionale identiteit: een succesvolle tandem?: voorlopige resultaten uit het MUSICAL-project

1.4.2 Evoluties

Zowel de studie van Verhoeve en De Roo (2008) in Roeselare-Tielt als de aanvullende studie van VLM, verspreid over Vlaanderen, tonen een duidelijke oprichtingsdynamiek van zonevreemde activiteiten binnen landbouw-bestemming, ondanks de juridische onzekerheid die ermee samenhangt. Een belangrijke reden voor deze sterke oprichtingsdynamiek is volgens Verhoeve en De Roo (2008) de voorkeur van de ondernemers zelf om wonen en werken te combineren op één locatie. Ondernemers zoeken hierbij naar een betaalbare huisvestigingsmogelijkheid, waarbij een bestaande site en een bestaand gebouw op het platteland veelal goed scoort. Ook het gebrek aan beschikbare bedrijfsruimte – zeker voor kleinschalige ondernemers of specifieke activiteiten zoals grondwerkers – zou hier een rol in spelen.



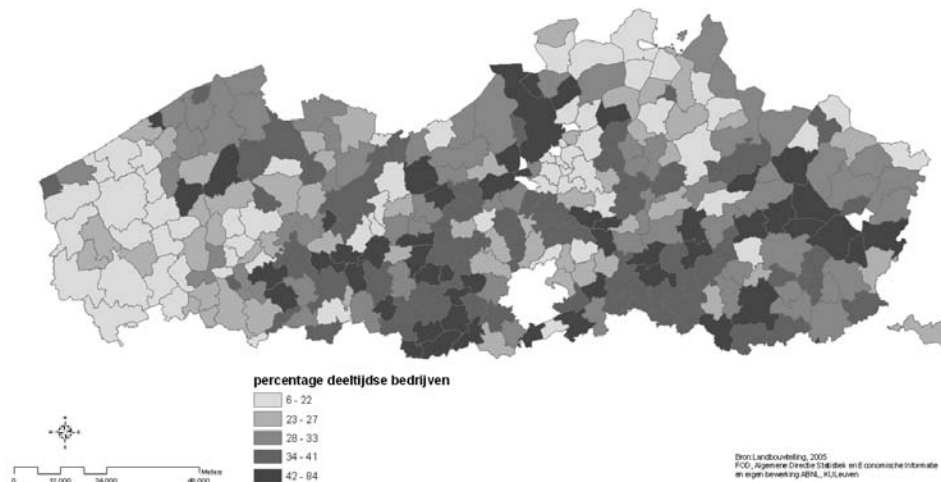
Figuur 25 Ouderdom van de niet-zone-eigen ondernemingen met een ruimtelijke impact, in leeftijdsklassen van 5 jaar (Bron: studie wvi, 2008 (onder) en IPO, 2010 (boven))

Verhoeve & De Roo (2008) geven aan dat het ontstaan van zonevreemde bedrijvigheid vaak het gevolg is van een evolutie die gegroeid is vanuit een geleidelijke verbreding en omschakeling in de landbouw zelf: nieuwe producten en para-agrarische nevenactiviteiten maken de stap voor landbouwers naar niet-plattelandsgelateerde producten en activiteiten steeds kleiner. Landbouwers zijn door onzekerheid en druk op het inkomen voortdurend op zoek naar mogelijkheden voor een hogere economische toegevoegde waarde, via bv. intensivering, schaalvergroting, diversificatie en diverse nevenactiviteiten (agrarisch en niet-agrarisch). Een oorspronkelijke kleine nevenactiviteit kan hierdoor bij succes uitgroeien tot een enige hoofdactiviteit, waar de link met landbouw uiteindelijk ver zoek is.

Uit gegevens van de landbouwtelling blijkt een groot aantal bedrijven de landbouwactiviteit deeltijds uit te oefenen. Ook in de VKBO databank merken we dat landbouw in grote mate nevenactiviteiten ontwikkelt. Zo geeft een recente studie voor het gebied rond Kortrijk²⁰ aan dat van 884 bedrijven met minstens 1 landbouwactiviteit 758 bedrijven landbouw als hoofdactiviteit uitoefent. 40% van deze bedrijven oefent 1 of meerdere nevenactiviteiten uit, waarbij 43% van deze nevenactiviteiten

²⁰ Omgeving & ILVO (2012). Opportuniteitsstudie voor een stedelijk ggeoriënteerde plattelandsontwikkeling in de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai. Einddocument. Provincie West-Vlaanderen.

niet landbouwgerelateerd of landbouwondersteunend zijn (bv. manège, restaurants, tuinen, ...). Dezelfde studie geeft aan dat *Landbouwverbreding niet noodzakelijk positief is, maar soms een vorm van (verscholen) verstedelijking is die niet per se gunstig is voor de toekomst van de landbouwsector zelf, het einde van de landbouwactiviteit kan betekenen en ook een extra druk op het natuurlijk milieu kan leggen. Soms wordt de agrarische activiteit behouden als ondergeschikte nevenactiviteit om toch op de locatie in de open ruimte te kunnen blijven functioneren zonder de wetgeving te overtreden.*



Figuur 26 Percentage deeltijdse bedrijven volgens de landbouwtelling van 2005 (bron: ADSEI)

Functiewijzigingen komen veelvuldig voor, maar in veel gevallen onvergund. Dit blijkt ook uit het onderzoek van Verhoeve & De Roo dat wijst op 85% onvergunde zonevreemde activiteiten. Dit zou verklaard kunnen worden door een combinatie van een gedoogbeleid, de lagere grondprijs in landbouwgebied die lijkt de primieren boven het al dan niet vergunbaar zijn en de administratieve last gepaard gaat met een functiewijziging en strikte voorwaarden die ermee verbonden zijn. Het is met andere woorden ‘eenvoudiger om de activiteit onvergund te laten plaatsvinden’.

1.4.3 **Mogelijke gevolgen voor de professionele landbouw**

Volgens een studie van het ILVO uit 2008 ²¹ reikt de impact van functiewijzigingen verder dan enkel de gebouwen, en betreft het ook de landbouwactiviteiten en het landbouwareaal. Er kan verwacht worden dat deze transformatie een negatieve impact kan veroorzaken voor de aanwezige landbouw door inname van (voormalige) landbouwgebouwen en terreinen. Dit vormt niet noodzakelijk een probleem, gezien door de schaalvergroting van de landbouw ook minder bedrijfszetels nodig zijn voor de landbouwproductie. Er moet echter opgelet worden voor het ‘weg concurreren’ van landbouw. Het toestaan van niet-agrarische activiteiten kan tot effect hebben dat landbouwgronden buiten de grondmarkt blijven. Daarmee kunnen ze de grondprijs opdrijven en de beschikbaarheid voor de zittende agrarische bedrijven verkleinen ²².

Door mogelijkheden voor nieuwe functies in voormalige landbouwgebouwen, stijgt de waarde van de gebouwen, wat het moeilijker maakt voor landbouwers om te starten in een voormalig landbouwbedrijfsgebouw. Sommige sectoren zijn kapitaalkrachtiger dan andere, zien het platteland

²¹ Van Delm, T., Kerselaers, E., Lauwers, L., 2008. Nieuwe functies op het platteland: de impact van functiewijzigingen. Mededeling ILVO nr 41

²² Vereniging van Nederlandse gemeenten, 2011. Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening – handreiking voor gemeentelijke plattelandontwikkelingen.

Op het vlak van ruimtelijke kwaliteit bestaat de vrees dat functiewijzigingen leiden tot verrommeling van het landschap. Uit het onderzoek van Van Delm (2008) kon worden afgeleid dat de ruimtelijke reclameborden, bouwwerken, ... een aanzienlijke visuele impact kunnen hebben. Hoewel de functiewijzigingen zelf vaak vergunningsplichtig zijn, kunnen ze allerlei ontwikkelingen met zich meebrengen die niet vergunningsplichtig zijn en hierdoor de ruimtelijke kwaliteit beïnvloeden.

1.4.5 Waarde van de transformaties zelf

Functiewijzigingen kunnen een bijdrage leveren bij het bestrijden van leegstand en verkrotting en zorgen voor valorisatie van het gebouwenpatrimonium. Niet-agrarische activiteiten kunnen het agrarische functieverlies compenseren en een impuls voor landschapsontwikkeling betekenen. Een verandering van functie hoeft niet per definitie te leiden tot een ruimtelijke verandering, soms kan een verandering binnen een bestaande functie (waaronder ook landbouw zelf) ingrijpender zijn.

Voor de regio Roeselare-Tielt blijkt dat veel hoevegebouwen komen leeg te staan door schaalvergroting in de landbouw. Ook andere gebouwen op het platteland kunnen hun oorspronkelijk functie verliezen (bv. door herlocatie van een bedrijfsactiviteit naar een bedrijventerrein). Het aanbod aan vrijkomende gebouwen blijkt groter te zijn dan de vraag vanuit de landbouwsector zelf. Het functieloos worden van deze gebouwen op het platteland leidt dus tot een aanbod van ruimte/gebouwen die veelal polyvalent inzetbaar zijn. Veel meer dan vroeger, kunnen verschillende activiteiten van op gelijk welke plek, vanuit gelijk welk gebouw worden ontwikkeld. Voor ondernemers op zoek naar ruimte/gebouwen wordt het aanbod aan vrijkomende functieloze gebouwen op het platteland dan ook steeds interessanter als te overwegen locatie om wonen en werken te combineren (Verhoeve & De Roo, 2008). Net zoals dit geldt voor plattelandslogies, kunnen ondernemers ook op andere vlakken de functieloze gebouwen een nieuwe zinvolle invulling geven. Landeigenaars appreciëren het mogelijk hergebruik van leegstaande landbouwgebouwen om de socio-economische waarde in de open ruimte te verbreden mits criteria en randvoorwaarden²³.

Sommige zonevrije activiteiten gebeuren vandaag in combinatie met de landbouwactiviteit en zorgen voor een extra inkomen voor de landbouwers zelf. Diversificatie van activiteiten kan landbouwers mogelijk behoeden voor marginalisering en vermijden dat ze de landbouwsector verlaten.

1.5 Druk vanuit hernieuwbare energievoorziening

In deze paragraaf bekijken we kort de mogelijke druk die de toenemende vraag naar ruimte voor hernieuwbare energie kan uitoefenen op de landbouw. We bekijken hier niet de verhouding voedsel vs. energieproductie en we richten ons dus ook niet op de vormen van hernieuwbare energie die landbouwgerelateerd zijn en die een economische stimulans kunnen zijn voor de landbouwsector zelf (zoals energiegewassen en biomassa). Wel bekijken we de mogelijke druk van niet-agrarische vormen van hernieuwbare energie, met focus op de inplanting van windturbines.

De transitie naar een energiesysteem dat voor 100% op hernieuwbare bronnen draait, zou een antwoord bieden op veel vraagstukken. Door volledig af te stappen van fossiele brandstoffen zou België een bijkomende bijdrage leveren aan de klimaatstrijd. Hernieuwbare energie is ook 'schone' energie, en is dus beter voor de luchtkwaliteit dan fossiele energie. Kiezen voor onuitputtelijke energiebronnen verzekert bovendien onze energiebevoorrading, vandaag en in de verre toekomst. Ook voor de werkgelegenheid in België zou de omschakeling een goede zaak zijn. In kader van duurzame ontwikkeling wordt daarom steeds meer gezocht naar diverse vormen van hernieuwbare energie. Mede gestimuleerd door doelstellingen vanuit Europa (een aandeel van minimaal 20% hernieuwbare energie van het totale EU-energieverbruik tegen 2020) worden in België streefcijfers vooropgesteld om het aandeel hernieuwbare energie nog verder te laten toenemen. Tot op vandaag

²³ nota Landelijk Vlaanderen, Philippe Casier, februari 2013

is het aandeel hernieuwbare energie nog eerder beperkt, maar verwacht wordt dat dit in de toekomst nog sterk zal toenemen.

Tabel 10 Energieverbruik uit hernieuwbare bronnen (Bron: <http://aps.vlaanderen.be/sgml/largereeksen/5997.htm>)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eindverbruik energie uit hernieuwbare bronnen (PJ)	13,6	15,9	19,8	22,2	29,2	35,7	36,9
Bruto finaal energieverbruik (PJ)	1.035	1.030	1.004	1.016	964	1.047	971
<i>% hernieuwbare energie / bruto finaal energieverbruik</i>	<i>1,3%</i>	<i>1,5%</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,2%</i>	<i>3,0%</i>	<i>3,4%</i>	<i>3,8%</i>
Elektriciteit							
Bruto groene stroom productie (GWh)	1.069	1.590	1.763	2.214	3.095	3.515	4.476
Bruto finaal elektriciteitsverbruik (GWh)	58.524	60.181	60.383	60.247	56.827	61.631	60.017
<i>% groene stroom</i>	<i>1,8%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,9%</i>	<i>3,7%</i>	<i>5,4%</i>	<i>5,7%</i>	<i>7,5%</i>
Verwarming en koeling							
Bruto finaal verbruik van hernieuwbare energie voor verwarming en koeling (PJ)	9,8	10,1	11,5	11,9	12,8	15,3	13,6
Bruto finaal energieverbruik voor verwarming en koeling (PJ)	598	587	554	562	540	595	525
<i>% groene warmte & koelte</i>	<i>1,6%</i>	<i>1,7%</i>	<i>2,1%</i>	<i>2,1%</i>	<i>2,4%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,6%</i>
Vervoer							
Finaal verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen in vervoer (TJ)	0,0	0,0	2,0	2,3	5,3	7,7	7,2
Finaal energieverbruik van vervoer (TJ)	178,8	179,2	182,2	183,8	173,7	183,0	181,4
<i>% groen transport</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,2%</i>	<i>3,0%</i>	<i>4,2%</i>	<i>4,0%</i>

In een studie van VITO (2009)²⁴ werd via een scenario-analyse nagegaan hoeveel windturbines nodig zijn om het berekend potentieel hernieuwbare energie in Vlaanderen te bereiken en wat dit zou betekenen naar extra oppervlakte. Uit deze analyse bleek een behoefte aan 300 windturbines (2.5MW), wat neerkomt op een ruimtebehoefte van 6.000 ha vrij van bebouwing, rekening houdend met een afstand van 250m tov woongebied.

Windturbines zijn principieel niet onvereenigbaar met agrarische gebieden. De effectieve ruimtelijke impact op landbouwruimte omvat de ruimte-inname van landbouwgrond voor inplanting van de turbines en bijhorende infrastructuur (de mast (richtcijfer diameter 4-7m) / aansluitingscabine (richtcijfer 4.5x2m) / aanleg van toegangswegen). Bij inplanting dient voldoende rekening te worden gehouden met de percelleringsstructuur van de landbouw. Ook kan slagschaduw impact hebben op rendement (vb. bij serres). Deze zaken dienen in rekening te worden gebracht bij de vergunningsaanvraag. De inplanting van windturbines kan onrechtreeks een belemmerend effect genereren op de grondenmobiliteit en op het creëren / behouden van aaneengesloten landbouwgebieden. Door de prijsstijging van gronden die ermee gepaard gaat, kan het gebeuren dat de hoge grondprijs ertoe leidt dat deze gronden niet in herverkavelingsprojecten terecht komen²⁵.

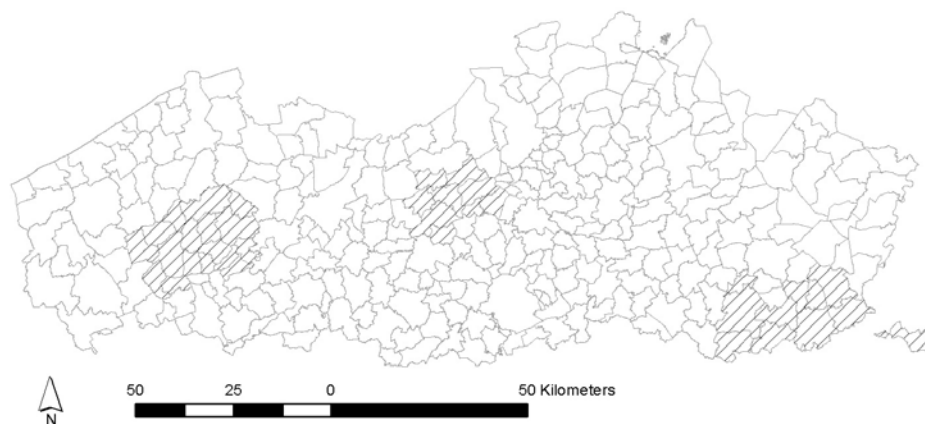
²⁴ VITO, 2009, Projections on renewable energy and cogeneration to 2020

²⁵ Interview Ben Wuyts (VLM), 04/03/2013

2 Wat leren we uit een analyse van 3 studiegebieden?

2.1 Situering van de studiegebieden

Drie regio's, verspreid over Vlaanderen, werden meer in detail onderzocht naar algemene tendensen van zowel evoluties in de landbouwsector zelf (areaal, bedrijven, opvolging, vergrijzing) alsook naar het belang van de verschillende mogelijke niet-agrarische evoluties. Het gaat om 3 gedifferentieerde regio's: regio Roeselare-Tielt, een regio in de Vlaamse ruit en de regio Haspengouw-Voeren.



Figuur 28 Locatie van de 3 studiegebieden

Regio in de Vlaamse ruit:

- **Gemeenten:** Temse, Puurs, Dendermonde, Hamme, Lebbeke, Waasmunster, Zele, Bornem, Sint-Amands
- **Focusgemeente:** Dendermonde

Regio Haspengouw-Voeren:

- **Gemeenten:** Bilzen, Borgloon, Gingelom, Heers, Kortesseem, Nieuwerkerken, Riemst, Sint-Truiden, Tongeren, Voeren
- **Focusgemeente:** Voeren

Roeselare-Tielt:

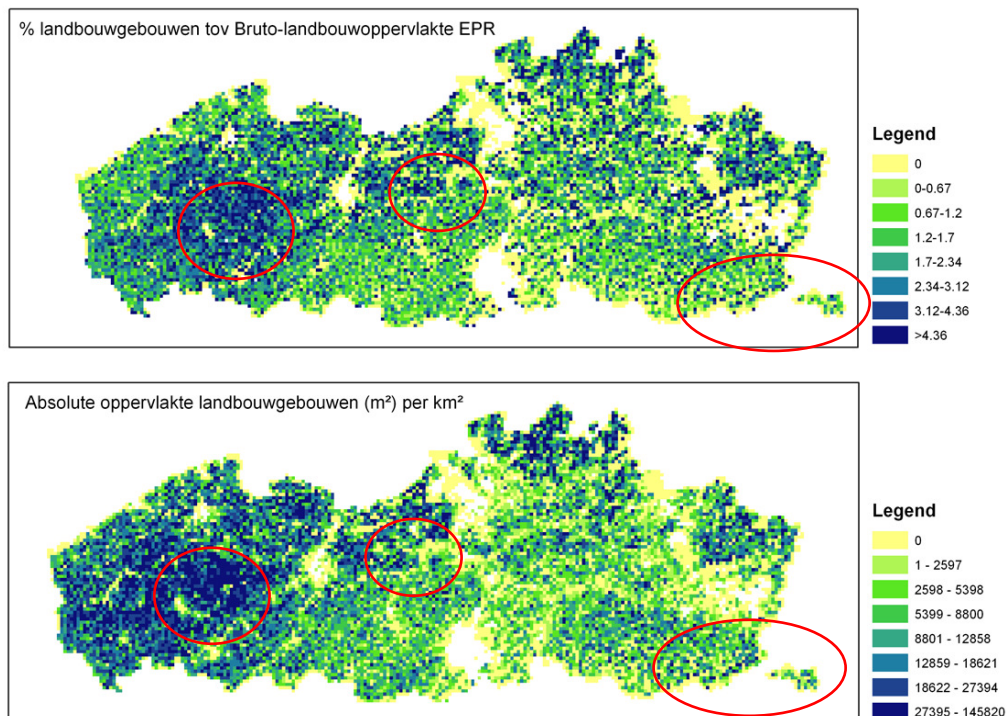
- **Gemeenten:** Ardooie, Dentergem, Hooglede, Ingelmunster, Izegem, Ledegem, Lichtervelde, Meulebeke, Moorslede, Oostrozebeke, Pittem, Ruiselede, Roeselare, Staden, Tielt, Wielsbeke, Wingene
- **Focusgemeente:** Pittem

2.2 Indicaties van druk op landbouw binnen de 3 studiegebieden

Wanneer de drie regio's vergeleken worden naar woondichtheid, oppervlakte tuinen en (indicaties van) dichtheid aan paarden en hobbylandbouw (zie het voorgaande hoofdstuk voor bijhorende kaartbeelden), dan is voornamelijk in de Vlaamse ruit een hoge druk te verwachten ten gevolge van ruimte voor hobbylandbouw en tuinen.

Voor de regio Roeselare-Tielt blijkt uit het onderzoek van Verhoeve en De Roo (2008)²⁶ de zonevreemde bedrijvigheid binnen landbouwgebied een duidelijk feit. Het onderzoek bracht 875 niet-zone-eigen ondernemingen in beeld, waarvan slechts 15% als vergunbaar werden geacht. Meest voorkomend zijn aannemers, handelszaken, tuinaanleg, transport en houtbewerking. Het kan gaan om zowel grote als kleine aannemers, groot- als kleinhandel. Opvallend in dit onderzoek was ook de grote oprichtingsdynamiek, die het sterkst bleek te zijn in hoeves (met veel recent opgerichte activiteiten). De impact van deze ontwikkeling op de ruimtelijke kwaliteit werd zeer divers beoordeeld, zowel positief als negatief, zonder een sterke relatie tussen de soort van activiteit en de impact. De impact op landbouw werd echter niet onderzocht.

Een studie van VLM²⁷, die dezelfde werkwijze hanteerde, leidde tot gelijkaardige conclusies voor 18 plattelandsgemeenten verspreid over al de Vlaamse provincies, met in al de gemeenten een significant aantal zonevreemde economische activiteiten – ook in hoeves – met een mogelijke ruimtelijke impact (nu of in de toekomst). Het is dus een dynamiek die in heel Vlaanderen speelt. Uit een combinatie van gegevens uit beide onderzoeken, blijkt de dynamiek in de regio Roeselare-Tielt wel sterker. In deze regio (en heel West-Vlaanderen) is het aanbod aan potentieel vrijkomende landbouwgebouwen dan ook zeer hoog (zie Figuur 29). Tegelijk is deze regio landbouwkundig in vergelijking met de andere regio's winstgevend en dynamisch.



Figuur 29 Dichtheid van landbouwgebouwen (t.o.v. de bruto landbouwoppervlakte) en absolute oppervlakte landbouwgebouwen (m²), volgens gegevens van de eenmalige percelregistratie, 2008.

²⁶ Verhoeve, A., De Roo, N. (wvi), 2008. Economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteit op het platteland – onderzoek in de regio Roeselare-Tielt. Academia Press. 164p.

²⁷ VLM, 2010. Nieuwe inzichten in de economische dynamiek op het Vlaamse Platteland. Eindrapport Studie. In opdracht van het kabinet van Vlaams minister van Plattelandsbeleid in het kader van de themagroep ‘Herbruik van leegstaande gebouwen op het platteland’ van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO)

Wat betreft de mogelijke impact van plattelandsgroei, blijkt uit cijfers van het logiesaanbod een toenemend aantal hotels en gastenkamers een algemene trend voor Vlaanderen te zijn (zie Tabel 11). Het gaat over gastenkamers bij zowel landbouwers als niet-landbouwers. De stijgende trend is zeker een feit, maar ook is het zo dat de gegevens van vóór 2010 een onderschatting geven van het werkelijke aantal. Dit heeft te maken met het Logiesdecreet sinds 2010 waardoor ook gastenkamers vanaf 1 kamer vergunningsplichtig zijn en hierdoor ook meer uitbatingen worden opgenomen in de officiële statistieken.

Tabel 11 Evoluties van aantal uitbatingen van logies (hotels en gastenkamers) tussen 2005-2009 (Bron: Toerisme Vlaanderen)

Toeristische regio	Uitbating	Evolutie 2005-2009 Gemiddelde jaarlijkse groei (%)
Vlaanderen	Hotel	4,3% (1157 > 1367)
	Hotel 1-3 kamers	38,3% (29 > 106)
	Gastenkamers	7,5% (650 > 869)
Haspengouw (case Haspengouw-Voeren)	Hotel	+13,2% (45 > 74)
	Hotel 1-3 kamers	+14,4% (7 > 12)
	Gastenkamers	+3,9% (18 > 21)
Voerstreek (case Haspengouw-Voeren)	Hotel	+18,9% (15 > 30)
	Hotel 1-3 kamers	+56,5% (1 > 6)
	Gastenkamers	+5,7% (4 > 5)
Leiestreek (case Roeselare-Tielt)	Hotel	+4% (64 > 75)
	Hotel 1-3 kamers	0 > 2
	Gastenkamers	+17% (24 > 45)
Scheldeland (case Vlaamse Ruit)	Hotel	+10,3% (29 > 43)
	Hotel 1-3 kamers	+34,3% (4 > 13)
	Gastenkamers	+6,1% (15 > 19)



Figuur 30 Toeristische regio's in Vlaanderen

De regio Haspengouw-Voeren en zeker Voeren, heeft van de bekeken regio's de hoogste dichtheid aan logies die binnen landbouwbestemming zijn gelocaliseerd, volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen in combinatie met het gewestplan.

Tabel 12 Type logies die voorkomen binnen landbouwbestemming en dichtheid ten opzichte van de oppervlakte landbouwbestemming (Bron: gegevens Toerisme Vlaanderen in combinatie met het Gewestplan (Ruimte Vlaanderen))

Type logies, in landbouwbestemming	Haspengouw-Voeren		Voeren		Roeselare-Tielt		Vlaamse ruit	
	aantal	dichtheid	aantal	dichtheid	aantal	dichtheid	aantal	dichtheid
gastenkamer	17	0,037	7	0,20	16	0,034	4	0,024
hotel	9	0,020	5	0,14	3	0,0063	0	0
jeugdverblijf	6	0,013	3	0,085	4	0,0084	3	0,018
vakantiecentrum	1	0,0022	0	0	1	0,0021	0	0
vakantiewoning	49	0,11	31	0,87	15	0,031	3	0,018
totaal	82	0,18	46	1,30	39	0,082	10	0,060
oppervlakte landbouwbestemming (km²)	454,85		35,47		476,66		167,02	

2.3 Transformaties van het landbouwareaal binnen de 3 studiegebieden

Op basis van de statistieken van de landbouwteiling en de landbouwperceelsregistratie bekijken we in eerste instantie de evolutie van het landbouwareaal, van het aantal bedrijven en van vergrijzingstrends in de drie studiegebieden. Er wordt nagegaan in welke mate de afname van het areaal plaatsvindt buiten vs. binnen landbouwbestemming. Voor elk gebied wordt bovendien op basis van een indicatieve afstandsanalyse nagegaan of afname van het landbouwareaal volgens de perceelsregistratie groter is nabij woningen, bedrijven en/of toeristische logies.

Tot slot wordt per studiegebied een gemeente uitgelicht voor een meer gedetailleerde analyse via orthofoto's (Dendermonde voor de Vlaamse Ruit, Voeren voor Haspengouw-Voeren en Pittem voor Roeselare-Tielt). Op basis van deze analyse wordt meer duidelijkheid verkregen over de effectieve evoluties op het terrein, ten opzichte van de gegevens uit de statistieken. Met andere woorden: wat zijn de effectieve transformaties van de percelen die de laatste jaren uit de landbouwregistratie zijn verdwenen?

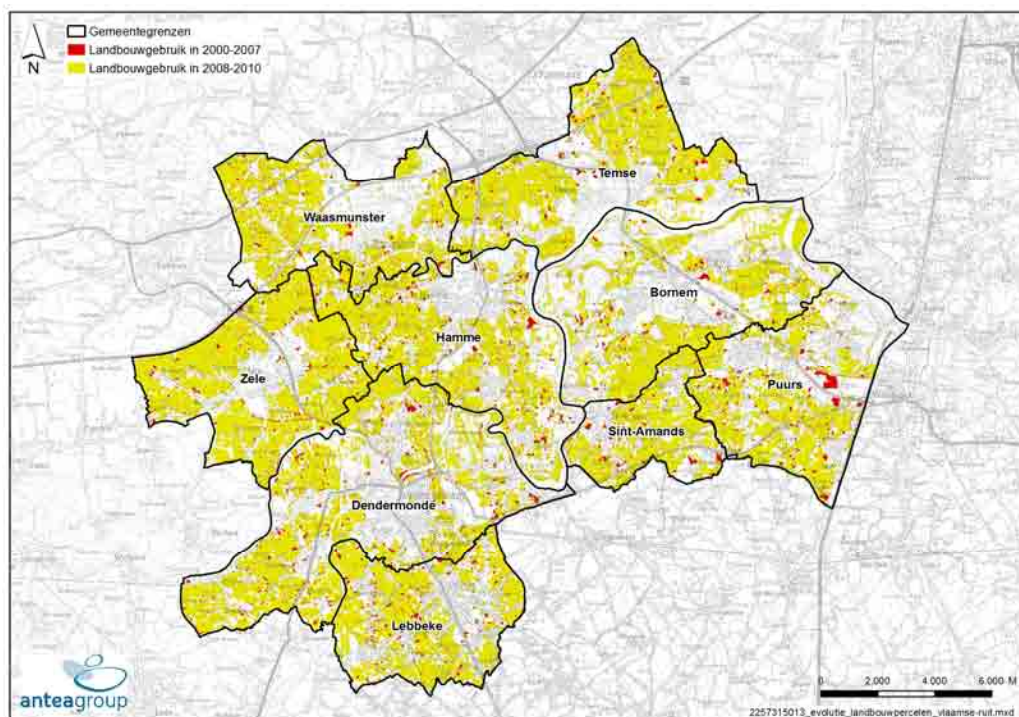
2.3.1 Vlaamse Ruit

2.3.1.1 Algemene evoluties landbouw

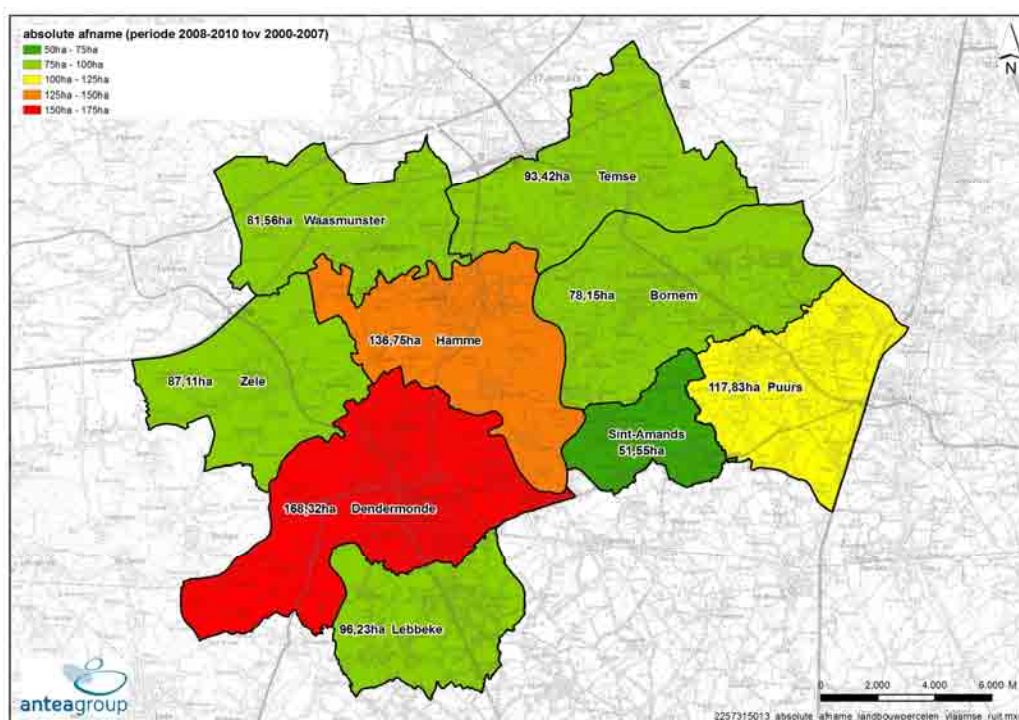
Onderstaande figuur geeft voor de regio Vlaamse Ruit aan welke percelen in de landbouwregistratie zijn opgenomen in de periode 2000-2007, maar niet meer voorkomen in de registratie voor de jaartallen 2008-2010 (de rode percelen op onderstaande figuur). Dit is per gemeente ook vertaald naar een absolute en een procentuele afname van het areaal.

Wanneer we de procentuele afname van het areaal vergelijken met de procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven op basis van gegevens vanuit de landbouwteiling, dan lijkt de afname in areaal groter in de gebieden waar relatief gezien ook meer landbouwbedrijven stoppen. De gemeenten Puurs, Hamme, Dendermonde en Lebbeke kennen bijvoorbeeld de sterkste relatieve afname in zowel landbouwpercelen als in aantal bedrijven. Dit zou kunnen betekenen dat de

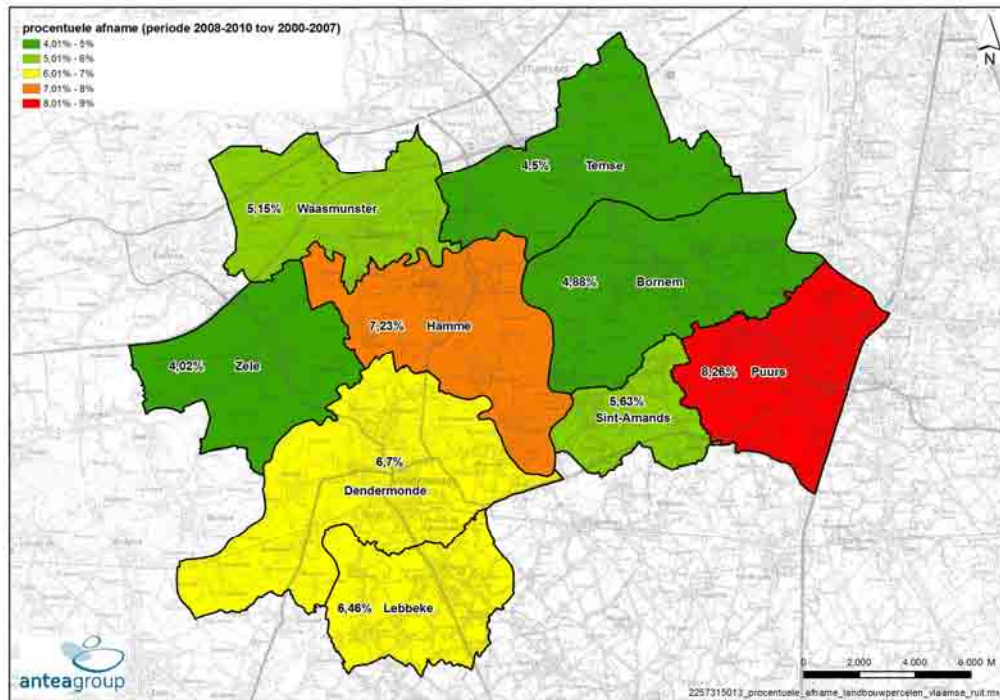
landbouwruimte die beschikbaar komt door stoppende bedrijven niet volledig in gebruik wordt genomen door schaalvergrotende landbouw, maar ook (deels) door andere functies.



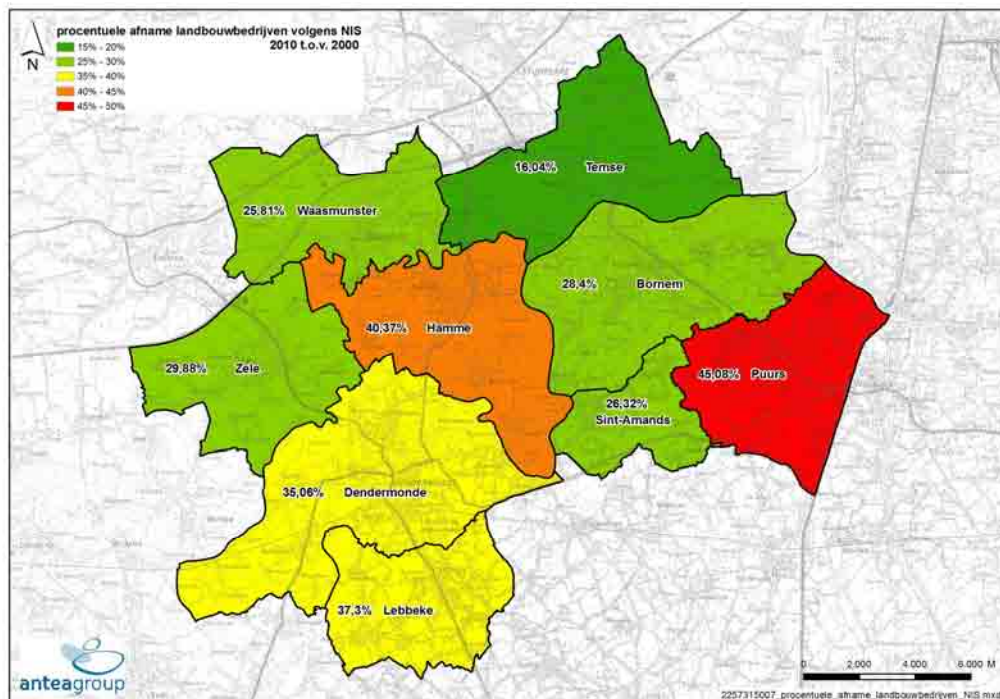
Figuur 31 Evolutie van het landbouwareaal volgens de landbouwperceelsregistratie in het casegebied Vlaamse ruit



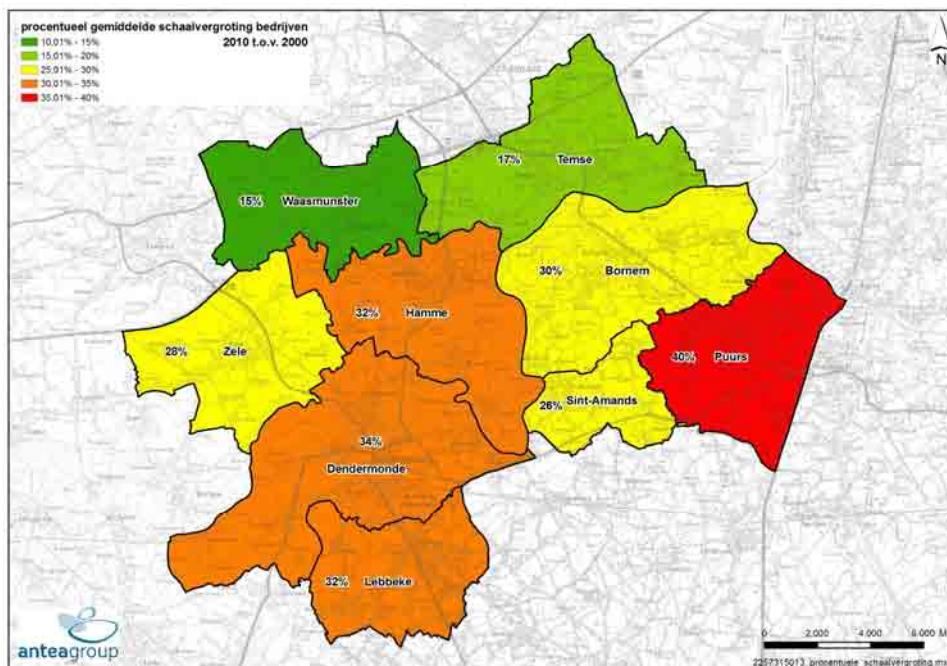
Figuur 32 Absolute afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit



Figuur 33 Procentuele afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit

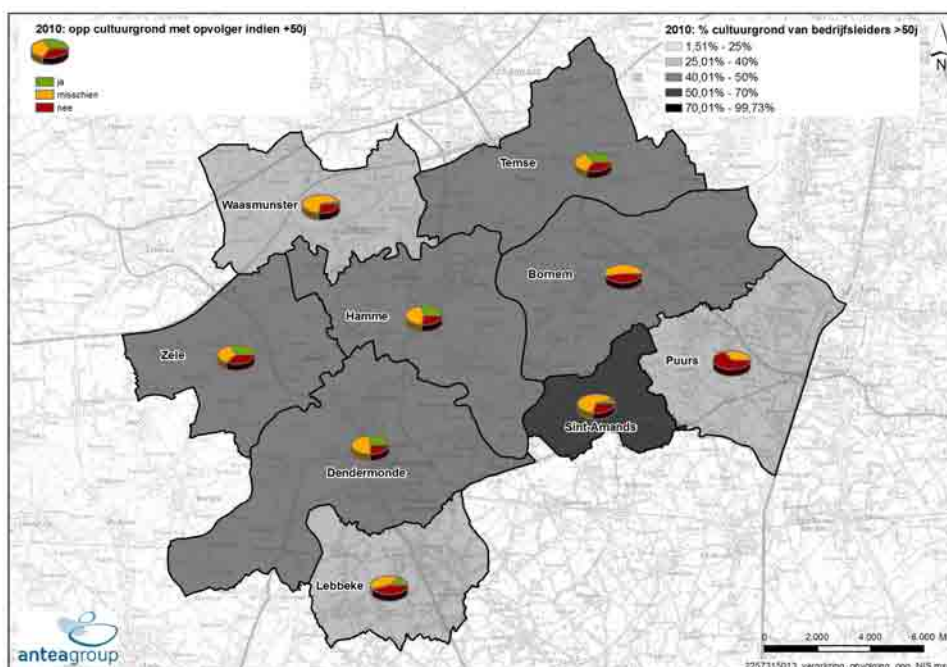


Figuur 34 Procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven volgens de landbouw telling (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit



Figuur 35 Procentuele gemiddelde schaalvergroting van bedrijven landbouwbedrijven volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit

Ook in de toekomst zal deze dalende trend zich vermoedelijk nog verder zetten en mogelijk leiden tot meer niet-agrarisch gebruik. Uit perspectieven van opvolgingsgraad in de landbouw blijkt immers dat voor al de gemeenten slechts een beperkt aandeel van bedrijfsleiders >50 jaar zeker is van opvolging. Een grote fractie van bedrijven heeft helemaal geen opvolger.



Figuur 36 Trends van vergrijzing in de landbouwsector volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Vlaamse ruit

Wanneer wordt nagegaan in welke mate de landbouwafname uit de perceelsregistratie is gebeurd binnen vs. buiten agrarische bestemming (zie Tabel 13), dan blijkt een sterkere afname buiten de landbouwbestemming, hoewel in absolute cijfers de afname binnen landbouwbestemming wel groter is (595 ha).

Tabel 13 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming

periode	Opp binnen agrarische bestemming (ha)	Opp buiten agrarische bestemming (ha)
Totaal	12665,56	2996,62
2000-2007 (=afname)	595,29	315,64
2008-2010	12070,27	2680,99
% afname	4,70	10,53

2.3.1.2 Afstandsanalyse

Een afstandsanalyse ten opzichte van woongebied, zonevreemde bedrijvigheid in landbouwgebied en toeristische locaties leidt tot onderstaande resultaten. Er werd onderzocht in welke mate de afname uit de landbouwregistratie (zowel autonoom als planmatig) sterker is nabij woongebied / zonevreemde bedrijven / logies. Details van de werkwijze zijn terug te vinden in bijlage.

De afname lijkt op basis van deze analyse sterker nabij woongebied, zonevreemde bedrijven en toeristische locaties. Voor deze laatste gaat het om een kleine oppervlakte in absolute cijfers en is het verschil procentueel ook minder uitgesproken.

Tabel 14 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (woongebied + 30m)

periode	Opp. binnen woongebied +30m (ha)	Opp buiten woongebied +30m (ha)
Totaal	4135,94	11526,24
2000-2007 (=afname)	361,38	549,55
2008-2010	4135,94	10976,70
% afname	8,74	4,77

Tabel 15 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (zonevreemde bedrijven + 30m)

periode	Opp binnen zonevreemde bedrijven +30m (ha)	Opp buiten zonevreemde bedrijven + 30m (ha)
Totaal	440,56	15159,64
2000-2007 (=afname)	61,98	848,95
2008-2010	440,56	14310,70
% afname	12,33	5,60

Tabel 16 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (plattelandsglogies + 30m)

periode	Opp binnen toeristische logies + 30m (ha)	Opp buiten plattelandsglogies + 30m (ha)
Totaal	16,58	15645,60
2000-2007 (=afname)	1,66	909,27
2008-2010	14,92	14736,34
% afname	9,99	5,81

2.3.1.3 Detailanalyse Dendermonde

Tijdens de periode 2000-2007 is voor Dendermonde 6.7% van het landbouwgebruiksareaal uit de perceelsregistratie verdwenen. Wanneer we dit ‘verdwenen areaal’ nader onderzoeken²⁸, dan blijkt een groot deel van deze percelen (75%) ongewijzigd. Ongewijzigd betekent dat het perceel nog steeds in landbouwgebruik is (als akker of weiland) of er blijkt geen duidelijke verandering waarneembaar volgens de orthofoto’s van 2009 ten opzichte van 2002. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een gebouw een andere functie heeft gekregen en hierdoor uit de registratie is verdwenen, of dat een perceel bijvoorbeeld voor hobbylandbouw gebruikt wordt en niet meer aangifteplichtig is. Ruimtelijk zijn er voor deze percelen echter geen wijzigingen waarneembaar op de orthofoto’s. Transformaties die effectief visueel waarneembaar zijn beperken zich tot 25% van de onderzochte percelen. In totaal komt dit neer op ongeveer 35 ha. Hoewel dit cijfer ook een overschatting is - gezien het bijvoorbeeld mogelijk is dat de transformatie ‘bedrijf’ landbouwgerelateerd is - is er een significante afname van landbouwareaal te zien op een relatief korte periode van 5 jaar. Bovendien is het ook zo dat bij de inschatting van de getransformeerde oppervlakte, abstractie wordt gemaakt van het verschil tussen hobbylandbouw en professionele landbouw, gezien dit onderscheid niet op orthofoto’s valt af te leiden. Volgens de algemene kaartbeelden voor Vlaanderen, zou dit voor Dendermonde wel een aanzienlijke rol spelen.

Tabel 17 Transformaties van landbouw naar niet-landbouwgebruik in Dendermonde binnen de percelen die sinds 2008 niet meer in de landbouwregistratie zijn opgenomen

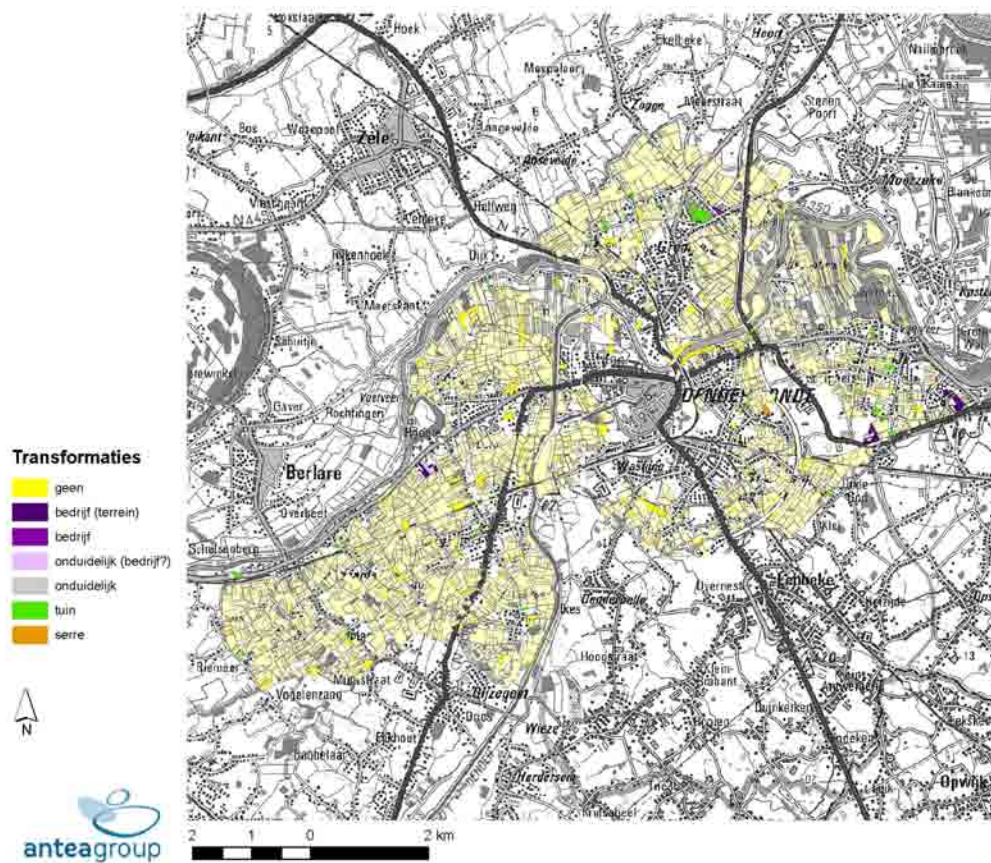
Transformatie van landbouw naar	Oppervlakte (m ²)	% van de percelen die uit landbouwregistratie zijn sinds 2000-2007
geen transformatie zichtbaar	1043493	74,90%
Bedrijf (nieuw of uitbreiding)	11020	0,79%
bedrijf (binnen bedrijventerrein)	112121	8,05%
onduidelijk (bedrijf?)	3468	0,25%
onduidelijk*	12481	0,9%
Tuin (inclusief nieuwe woningen)	197440	14,17%
serre	13068	0,94%

* “onduidelijk” wijst op een zichtbare dynamiek die niet duidelijk onder een categorie valt te plaatsen.

Van de waargenomen transformaties, is de impact van vertuining duidelijk de belangrijkste. De oppervlakte landbouwgrond ingenomen door tuinen (inclusief nieuwe woningen), bedraagt

²⁸ Er gebeurt geen analyse op de polygonen <10 are. Dit omdat de overgrote meerderheid van deze polygonen te wijten zijn aan randeffecten bij de perceelsregistratie. Ook voor Voeren en Pittem wordt op dezelfde manier gewerkt.

ongeveer 19,7 ha (4,7 ha hiervan binnen bestemmingscategorieën ‘landbouw’). Het gaat hier voornamelijk om nieuwe woonpercelen – aansluitend aan bestaande woonpercelen – zelden om tuinuitbreidingen van bestaande tuinen.



Figuur 37 Transformaties van percelen die uit de landbouwregistratie zijn verdwenen in de periode 2000-2007 en niet meer werden aangegeven in de periode 2008-2010



Figuur 38 Schermafbeeldingen van een aantal transformaties van het landbouwareaal (groen: naar tuin, paars naar bedrijvigheid, geel: geen verandering waar te nemen, wel uit de landbouwregistratie verdwenen)

De transformaties nemen voornamelijk woongebieden, bedrijvzones en agrarische gebieden in. Dat landbouw binnen bedrijvzones worden ingenomen is op zich een logische evolutie, die we kunnen plaatsen binnen de planmatige ontwikkelingen. Wat echter opvalt, is dat transformaties deels onafhankelijk van de bestemming gebeurd zijn, voor een vierde in landbouwbestemming (24.5%). Landbouw als bestemming biedt dus geen garantie dat de hoofdfunctie wordt behouden. Dit kan erop wijzen dat de grondprijs en de vraag naar meer ruimte voor tuin dermate sturend is dat landbouw ook binnen de landbouwbestemming onder druk komt te staan. Dit zien we immers ook gebeuren bij de andere casegemeenten (zie verder).

Tabel 18 Verdeling van oppervlakte-inname volgens de codes van de ruimteboekhouding, voor de percelen waar een transformatie waarneembaar was

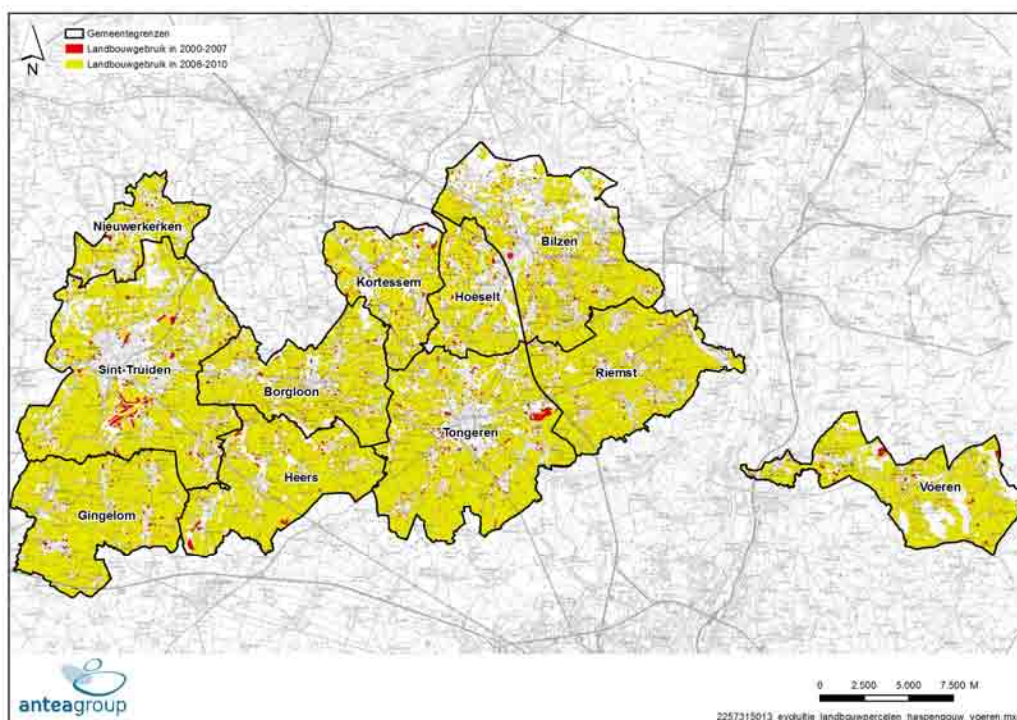
categorie van de ruimteboekhouding, toestand 01/07/2012 (m ²)									
transformatie	wonen	recreatie	natuur en reservaat	overig groen	bos	landbouw	industrie	overig	Eindtotaal
LB > bedrijf	113					10703	204		11020
LB > bedrijf (terrein)				5456		1925	104740	1	112121
LB > onduidelijk						12481			12481
LB > onduidelijk (bedrijf?)	730	1823				914			3468
LB > serre	1014					11911	143		13068
LB > tuin	133298		56	1160		47570	15316	39	197440
Eindtotaal	135156	1823	56	6616	0	85505	120404	40	349599

categorie van de ruimteboekhouding, toestand 01/07/2012 (%)									
transformatie	wonen	recreatie	natuur en reservaat	overig groen	bos	landbouw	industrie	overig	Eindtotaal
LB > bedrijf	0,03%					3,06%	0,06%		3,15%
LB > bedrijf (terrein)				1,56%		0,55%	29,96%		32,07%
LB > onduidelijk						3,57%			3,57%
LB > onduidelijk (bedrijf?)	0,21%	0,52%				0,26%			0,99%
LB > serre	0,29%					3,41%	0,04%		3,74%
LB > tuin	38,13%		0,02%	0,33%		13,61%	4,38%	0,01%	56,48%
Eindtotaal	38,66%	0,52%	0,02%	1,89%	0%	24,46%	34,44%	0,01%	100,00%

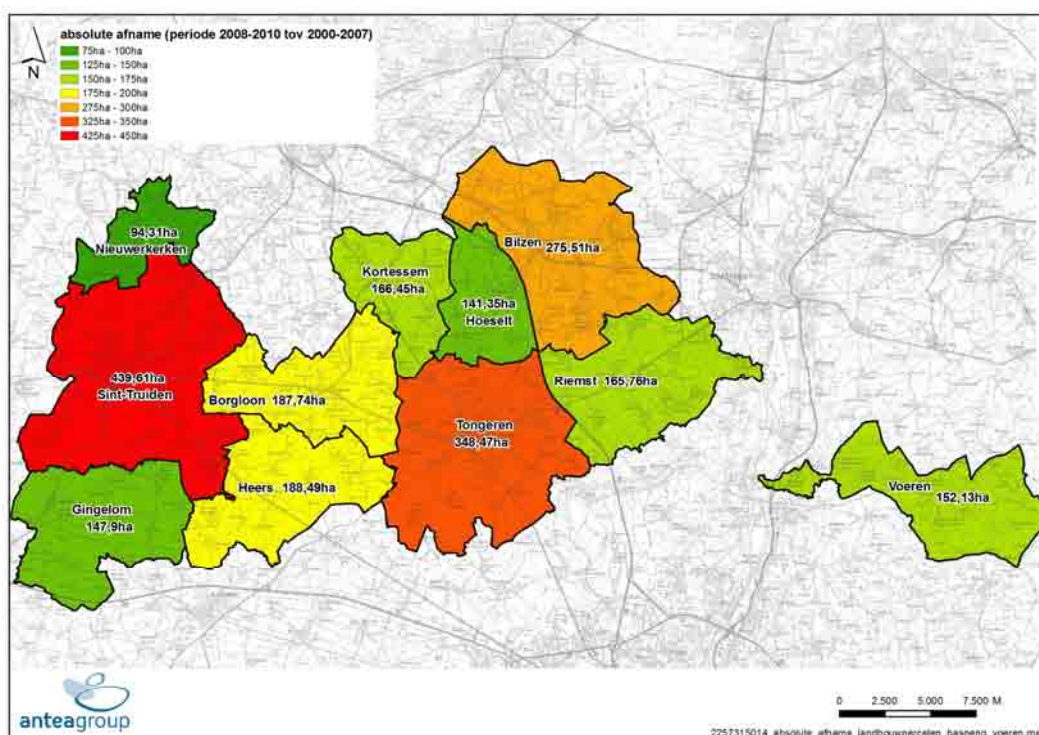
2.3.2 Haspengouw-Voeren

2.3.2.1 Algemene analyse landbouw

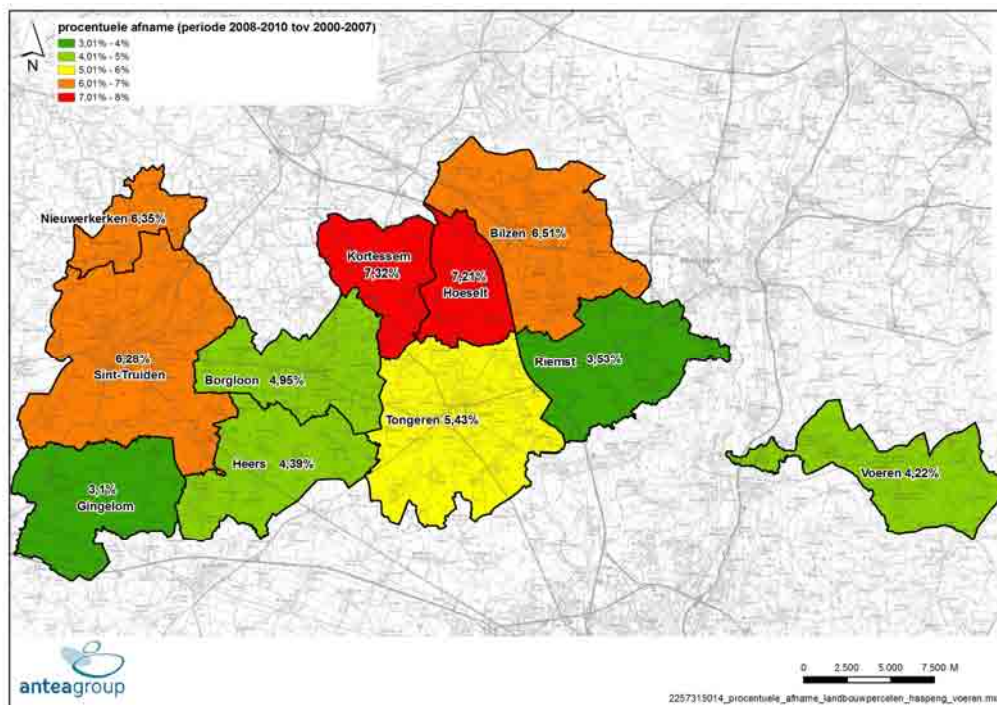
Onderstaande figuur geeft voor de regio Haspengouw-Voeren aan welke percelen in de landbouwregistratie zijn opgenomen in de periode 2000-2007, maar niet meer voorkomen in de registratie voor de jaartallen 2008-2010 (de rode percelen op onderstaande figuur).



Figuur 39 Evolutie van het landbouwareaal volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren

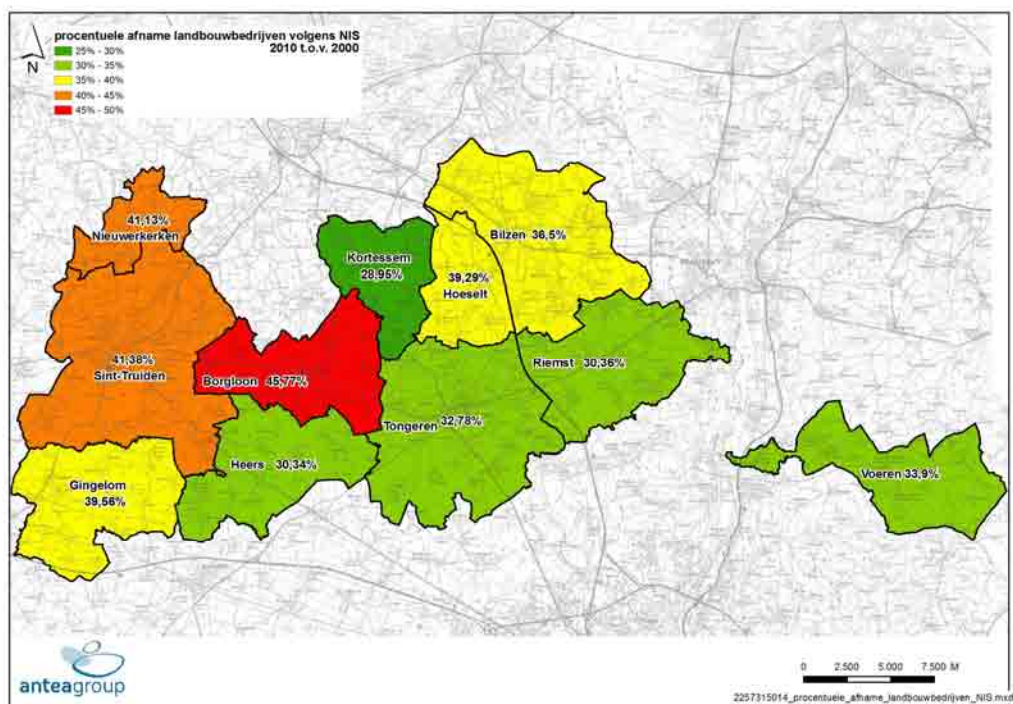


Figuur 40 Absolute afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren

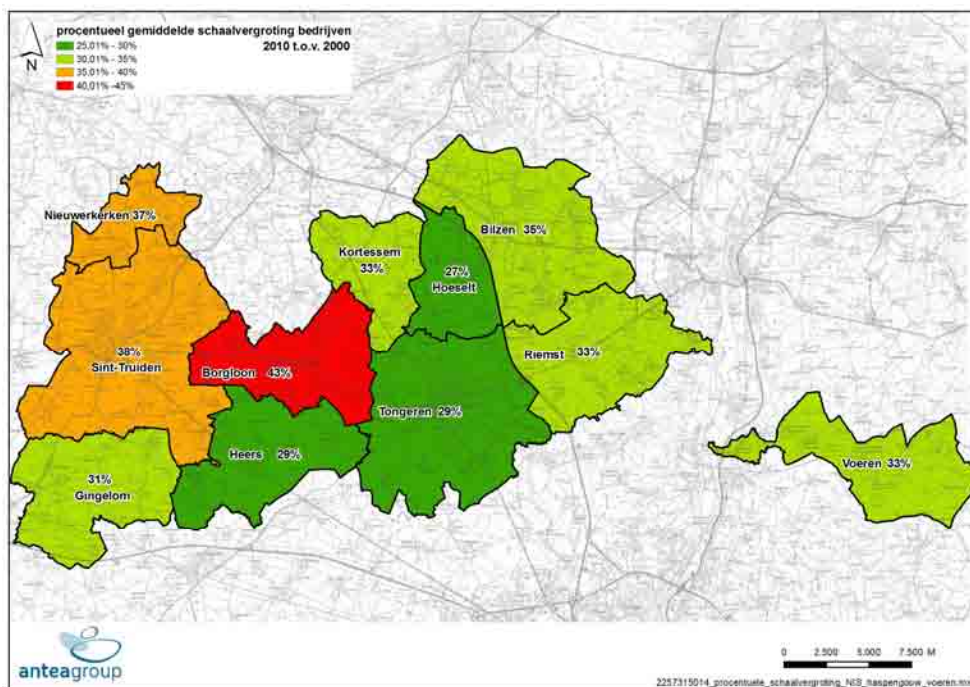


Figuur 41 Procentuele afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren

Wanneer we de procentuele afname van het areaal plaatsen tov de procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven, komt geen duidelijk vergelijkbaar patroon naar boven (zoals dit wel het geval is voor de andere twee regio's).

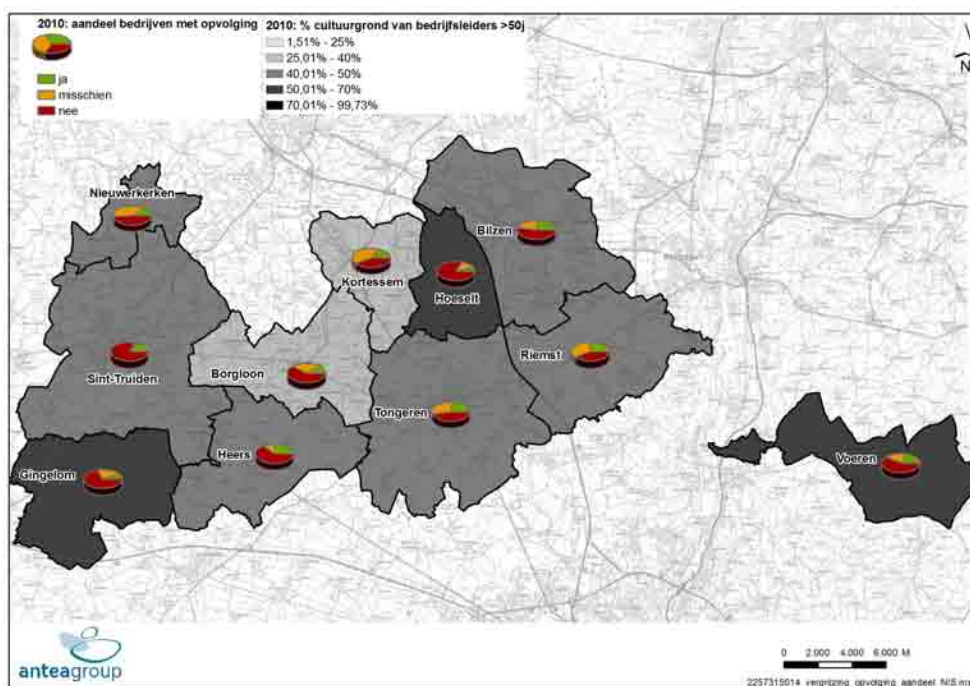


Figuur 42 Procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven volgens de landbouw telling (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren



Figuur 43 Procentuele gemiddelde schaalvergroting van landbouwbedrijven volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren

Net als voor de andere regio's, is duidelijk dat de schaalvergroting in de landbouw zich in de toekomst nog zal blijven verder zetten, met een groot aantal bedrijfsleiders (+50j) vandaag, zonder zekerheid over opvolging in de toekomst.



Figuur 44 Vergrijzing in de landbouwsector volgens de landbouwtelling (2000-2010) in het casegebied Haspengouw-Voeren

De afname aan landbouwpercelen is procentueel duidelijk groter buiten landbouwbestemming, maar in absolute cijfers is de afname binnen landbouwbestemming aanzienlijk (1.524 ha binnen vs. 784 ha buiten landbouwbestemming).

Tabel 19 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming

periode	Opp binnen agrarische bestemming (ha)	Opp buiten agrarische bestemming (ha)
Totaal	39705,38	4830,23
2000-2007 (=afname)	1523,51	784,19
2008-2010	38181,87	4046,04
% afname	3,84	16,23

2.3.2.2 Afstandsanalyse

Een afstandsanalyse ten opzichte van woongebied, zonevremde bedrijvigheid in landbouwgebied en plattelandslgies leidt tot onderstaande resultaten.

Tabel 20 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (woongebied + 30m)

periode	Opp. binnen woongebied +30m (ha)	Opp buiten woongebied +30m (ha)
Totaal	8417,79	36117,82
2000-2007 (=afname)	952,16	1355,54
2008-2010	7465,64	34762,27
% afname	11,31	3,75

Tabel 21 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (zonevremde bedrijven + 30m)

periode	Opp binnen zonevremde bedrijven +30m (ha)	Opp buiten zonevremde bedrijven + 30m (ha)
Totaal	661,25	43874,36
2000-2007 (=afname)	98,92	2208,78
2008-2010	562,33	41665,58
% afname	14,96	5,03

Tabel 22 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (plattelandslgies + 30m)

periode	Opp binnen toeristische logies + 30m (ha)	Opp buiten plattelandslgies + 30m (ha)
Totaal	91,26	44444,35
2000-2007 (=afname)	11,32	2296,38
2008-2010	79,94	42147,97
% afname	12,40	5,17

Net als voor de andere regio's geldt een sterkere procentuele afname nabij woongebied, zonevreemde bedrijven en toeristische locaties. In absolute termen is de afname nabij toeristische logies eerder beperkt.

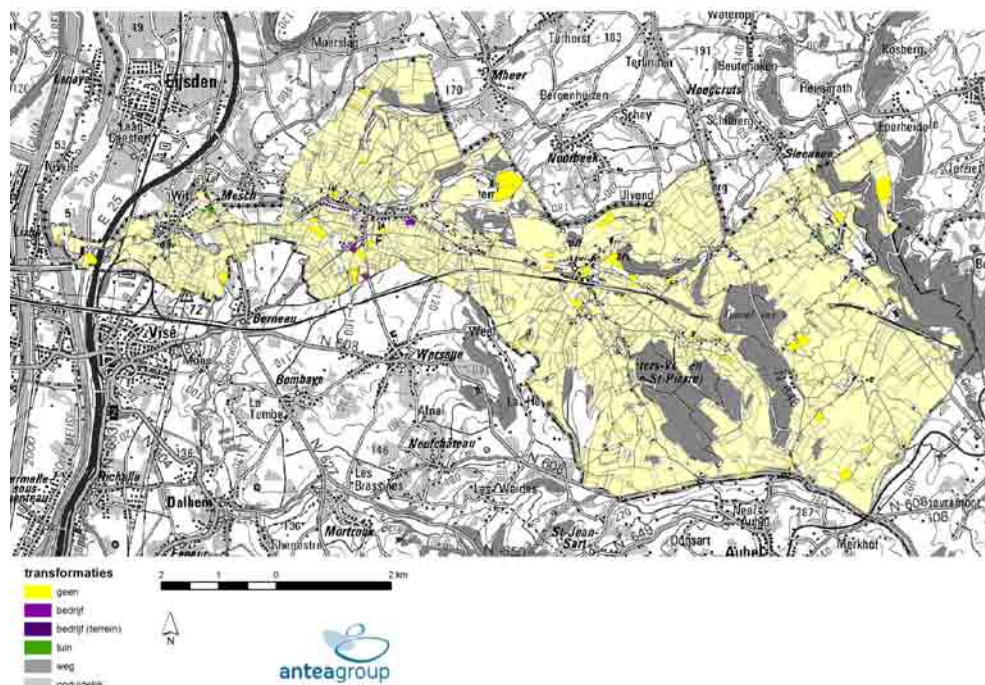
2.3.2.3 Detailanalyse van Voeren

Tijdens de periode 2000-2007 is in Voeren 4.22% van het landbouwgebruiksareaal uit de perceelsregistratie verdwenen. Wanneer we dit 'verdwenen areaal' nader onderzoeken, dan blijkt het grootste deel van deze percelen (91%) nog steeds in landbouwgebruik te zijn (als akker of weiland). Er is visueel dus niets veranderd volgens de orthofoto's van 2011 ten opzichte van 1995.

Transformaties in Voeren die waarneembaar zijn op orthofoto's zijn dus beperkt, en minder sterk dan in de gemeenten Dendermonde en Pittem. Slechts 9% van de 'verdwenen percelen' is effectief uit landbouwgebruik gegaan. Bovendien is dit cijfer een overschatting, gezien het mogelijk is dat de transformatie 'bedrijf' landbouwgerelateerd is (dit valt niet uit de orthofoto's af te leiden). Transformaties die voorkomen zijn voornamelijk de toenemende oppervlakte voor bedrijven (uitbreidingen of nieuwe bedrijven, 4.1ha) en vertuining (4,2 ha).

We maken hier abstractie van het verschil tussen hobbylandbouw en professionele landbouw, gezien dit onderscheid niet op orthofoto's waarneembaar is. Volgens de algemene kaartbeelden voor Vlaanderen, zou het aandeel hobbylandbouw voor Voeren echter beperkt zijn (zie hoger).

Opvallend is dat op basis van deze analyse geen enkele transformatie duidelijk te linken is aan toerisme of recreatie (dit geldt evenzeer voor Dendermonde en Pittem). Wanneer we de locaties van logies volgens gegevens van Toerisme Vlaanderen bekijken op de orthofoto's van 1995 ten opzichte van 2011, aangevuld met gegevens van beschermde erfgoedgebouwen die geschikt zijn als plattelandslogie, dan blijkt er geen duidelijke ruimtelijke impact van deze locaties op landbouw te bestaan (door bv. uitbreiding van deze locaties in landbouwareaal).



Figuur 45 Transformaties van percelen die uit de landbouwregistratie zijn verdwenen in de periode 2000-2007 en niet meer werden aangegeven in de periode 2008-2010

Tabel 23 Transformaties van landbouw naar niet-landbouwgebruik in Voeren binnen de percelen die sinds 2008 niet meer in de landbouwregistratie zijn opgenomen

Transformatie	Oppervlakte (m ²)	%
geen transformatie zichtbaar	1057077	91,24%
Bedrijf (zowel nieuw als uitbreiding)	41283	3,56%
bedrijf (terrein)	12388	1,07%
onduidelijk	3293	0,28%
Tuin (inclusief nieuwe woningen)	42429	3,66%
weg	2079	0,18%



Figuur 46 Schermafbeeldingen van een aantal transformaties van het landbouwareaal (groen: naar tuin, paars naar bedrijvigheid, geel: geen verandering waar te nemen, wel uit de landbouwregistratie verdwenen)

Tabel 24 Verdeling van oppervlakte-inname volgens de codes van de ruimteboekhouding, voor de percelen waar een transformatie waarneembaar was

categorie van de ruimteboekhouding, toestand 01/07/2012 (m ²)								
transformatie	wonen	recreatie	natuur en reservaat	overig groen	landbouw	industrie	overig	Eindtotaal
LB > bedrijf	2177				24370	2526	12210	41283
LB > bedrijf (terrein)						12388		12388
LB > onduidelijk				3293				3293
LB > tuin	16567				25728		134	42429
LB > weg			2079					2079
Eindtotaal	18744	0	2079	3293	50098	14914	12344	101471

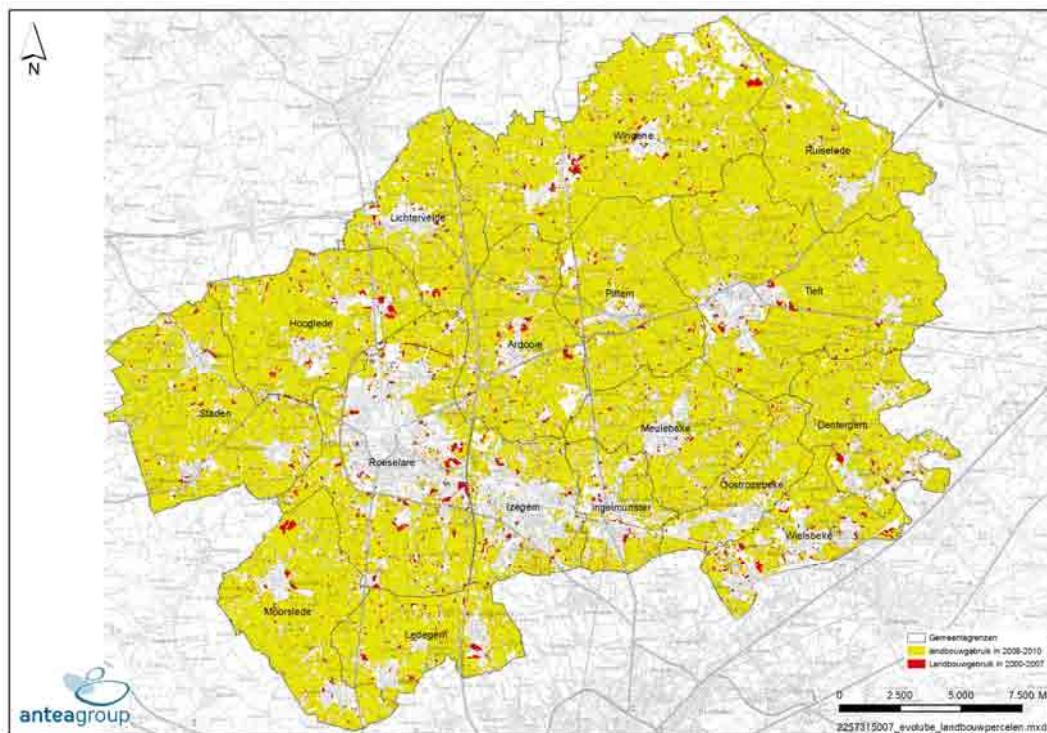
categorie van de ruimteboekhouding, toestand 01/07/2012 (%)								
transformatie	wonen	recreatie	natuur en reservaat	overig groen	landbouw	industrie	overig	Eindtotaal
LB > bedrijf	2,15%				24,02%	2,49%	12,03%	40,68%
LB > bedrijf (terrein)						12,21%		12,21%
LB > onduidelijk				3,24%				3,24%
LB > tuin	16,33%				25,35%		0,13%	41,81%
LB > weg			2,05%					2,05%
Eindtotaal	18,47%	0,00%	2,05%	3,24%	49,37%	14,70%	12,17%	100,00%

2.3.3 Roeselare-Tielt

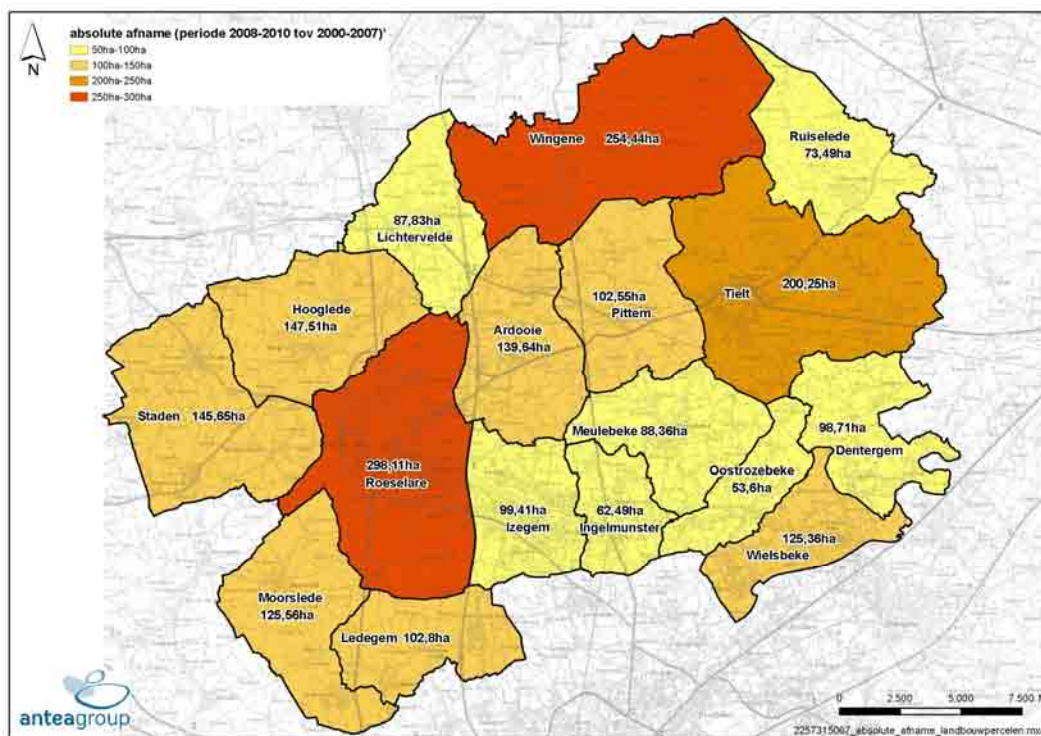
2.3.3.1 Algemene analyse landbouw

Onderstaande figuur geeft voor de regio Roeselare-Tielt aan welke percelen in de landbouwregistratie zijn opgenomen in de periode 2000-2007, maar niet meer voorkomen in de registratie voor de jaartallen 2008-2010 (de rode percelen op onderstaande figuur).

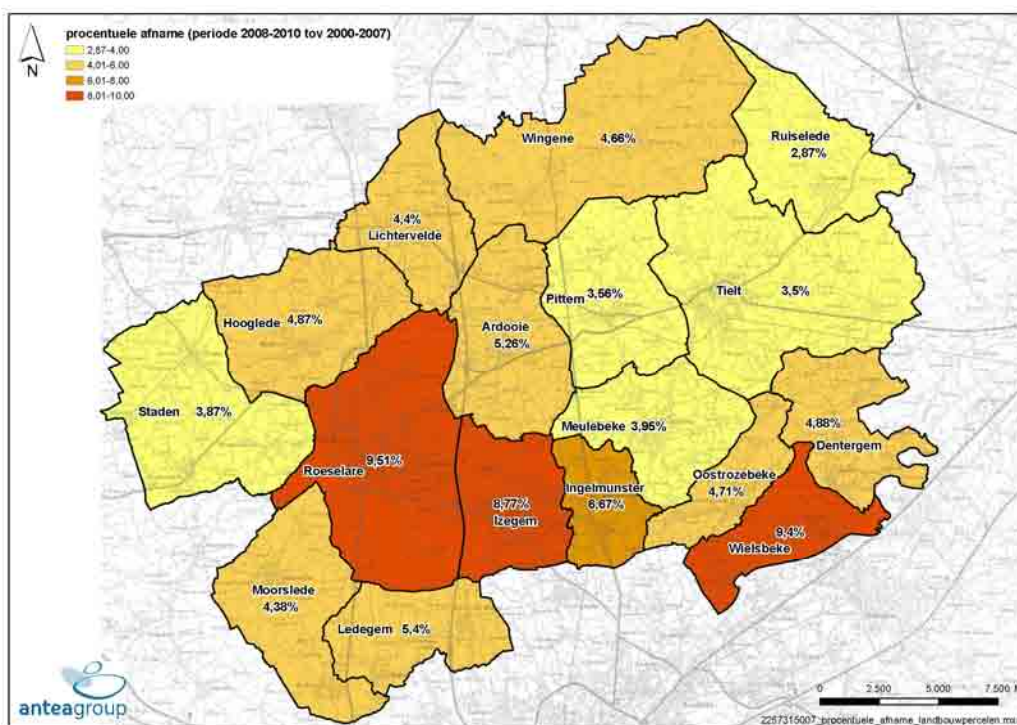
De procentuele afname in landbouwareaal uit de landbouwregistratie lijkt in zekere mate samen te sporen met de procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven volgens de landbouwteiling. De gemeenten Roeselare, Izegem en Wielsbeke kennen de sterkste relatieve afname in zowel landbouwpercelen als in aantal bedrijven. Dit zou betekenen dat de landbouwruimte die beschikbaar komt door stoppende bedrijven niet volledig in gebruik wordt genomen door schaalvergroten landbouw, maar ook (deels) door andere functies. Dezelfde gemeenten zien we ook terugkeren op kaarten die patronen van hobbylandbouw, vertuining en toename van woonterreinen in beeld brengen (cfr. supra).



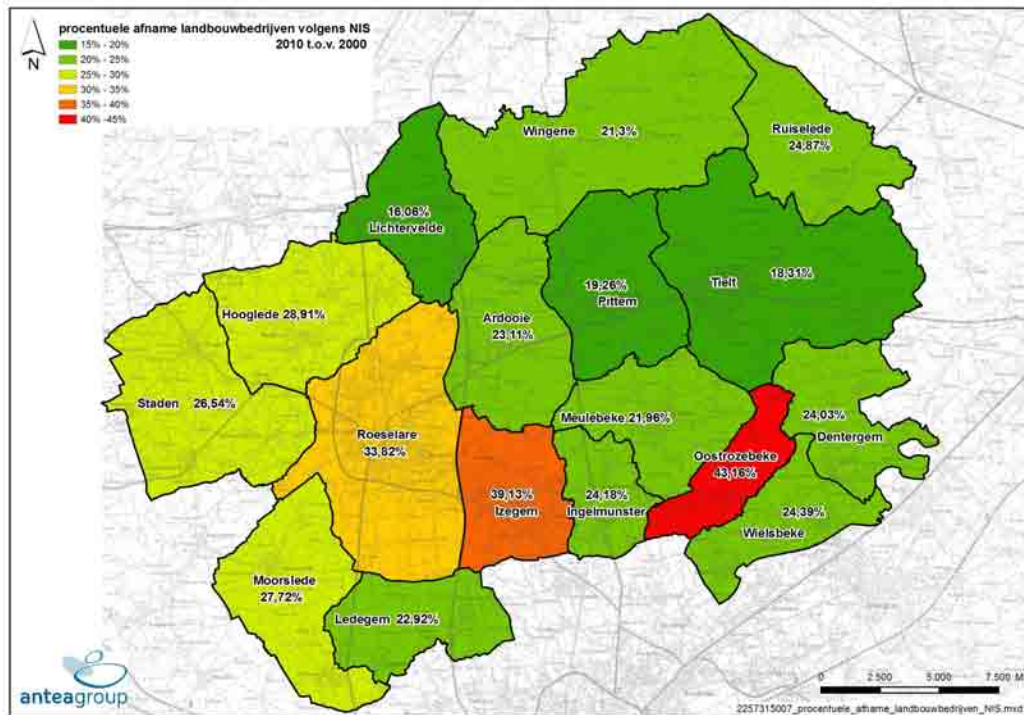
Figuur 47 Afname van het landbouwareaal volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt



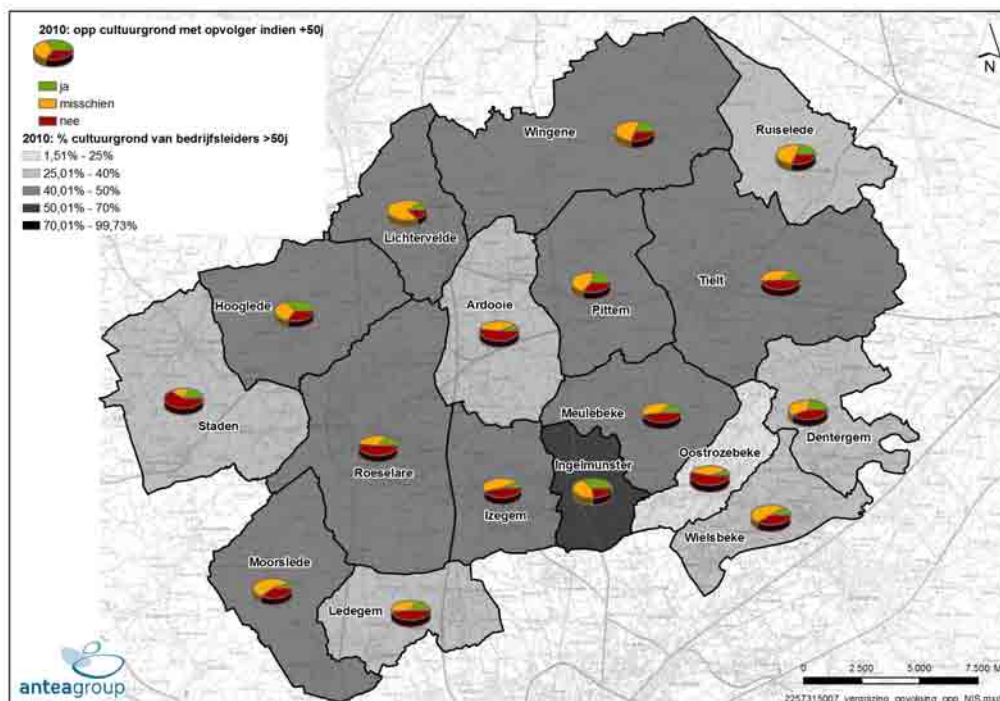
Figuur 48 Absolute afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt



Figuur 49 Procentuele afname van het landbouwareaal per gemeente volgens de landbouwperceelsregistratie (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt



Figuur 50 Percentuele afname van het aantal landbouwbedrijven volgens de landbouwteiling (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt



Figuur 51 Trends van vergrijzing in de landbouwsector volgens de landbouwteiling (2000-2010) in het casegebied Roeselare-Tielt

In de toekomst zal deze dalende trend zich vermoedelijk verder zetten en mogelijk leiden tot meer niet-agrarisch gebruik. Uit perspectieven van opvolgingsgraad in de landbouw blijkt immers dat voor al de gemeenten een beperkt aandeel van bedrijfsleiders ouder dan 50 jaar zeker is van opvolging en een groot aandeel aangeeft geen opvolger heeft. Voor heel wat gemeenten is bovendien minder dan 60% van het landbouwareaal in gebruik door bedrijfsleiders die jonger zijn dan 50. Tegelijk speelt in deze regio een sterke oprichtingsdynamiek van niet-agrarische bedrijvigheid, wat uit het onderzoek van wvi (2008) duidelijk naar voor kwam (cfr. supra).

Tabel 25 geeft aan in welke mate de landbouwafname uit de perceelsregistratie gebeurde binnen vs. buiten agrarische bestemming. Hieruit blijkt de afname procentueel gezien toch het grootste buiten agrarische bestemming. In absolute termen gaat het echter wel over een grote oppervlakte van ongeveer 1500 ha binnen agrarische bestemming, ten opzichte van 650 ha erbuiten.

Tabel 25 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming

periode	Opp binnen agrarische bestemming (ha)	Opp buiten agrarische bestemming (ha)
Totaal	41707,52	3061,38
2000-2007	1556,02	649,72
2008-2010	40151,50	2411,66
% afname	3,73	21,22

2.3.3.2 Afstandsanalyse

Een afstandsanalyse ten opzichte van woongebied, zonevreemde bedrijvigheid in landbouwgebied en plattelandsglogies leidt tot onderstaande resultaten. De afname lijkt sterker te zijn zowel nabij woongebied, nabij zonevreemde bedrijven en nabij toeristische locaties. Voor de laatste gaat dit weerom over een veel kleinere absolute oppervlakte.

Tabel 26 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (woongebied + 30m)

periode	Opp. binnen woongebied +30m (ha)	Opp buiten woongebied +30m (ha)
Totaal	10244,56	34524,34
2000-2007 (=afname)	761,11	1444,63
2008-2010	9483,45	33079,72
% afname	7,43	4,18

Tabel 27 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (zonevreemde bedrijven + 30m)

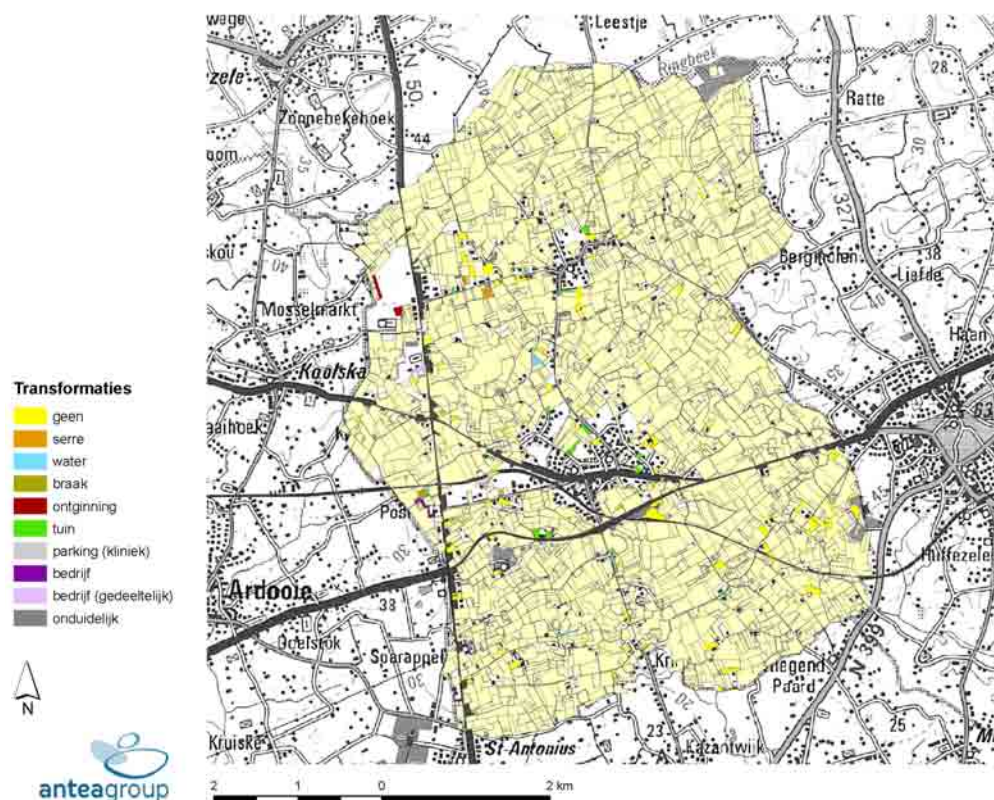
periode	Opp binnen zonevreemde bedrijven +30m (ha)	Opp buiten zonevreemde bedrijven + 30m (ha)
Totaal	661,25	43874,36
2000-2007 (=afname)	98,92	2208,78
2008-2010	562,33	41665,58
% afname	14,96	5,03

Tabel 28 Afname van landbouwareaal uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten (plattelandslgies + 30m)

periode	Opp binnen toeristische logies + 30m (ha)	Opp buiten plattelandslgies + 30m (ha)
Totaal	52,03	44716,87
2000-2007 (=afname)	4,03	2201,71
2008-2010	48,00	42515,16
% afname	7,74	4,92

2.3.3.3 Detailanalyse Pittem

Tijdens de periode 2000-2007 is voor Pittem 3.56% van het landbouwgebruiksareaal uit de perceelsregistratie verdwenen, wat minder is dan Dendermonde (6.7%) en Voeren (4.22%). Wanneer we dit ‘verdwenen areaal’ nader onderzoeken, dan blijkt een groot deel van deze percelen (70%) nog steeds in landbouwgebruik te zijn (als akker of weiland) of er is geen verandering waarneembaar volgens de orthofoto’s van 2008 ten opzichte van 1995. Bij de inschatting van de getransformeerde oppervlakte, wordt abstractie gemaakt van het verschil tussen hobbylandbouw en professionele landbouw, gezien dit onderscheid niet op orthofoto’s valt af te leiden. Volgens de algemene kaartbeelden voor Vlaanderen, zou dit voor Pittem beperkt zijn. Voor Lendeledede en Ledegem, 2 naburige gemeenten, blijkt ook uit terreinkartering een lage oppervlakte-inname door hobbylandbouw.



Figuur 52 Transformaties van percelen die uit de landbouwregistratie zijn verdwenen in de periode 2000-2007 en niet meer werden aangegeven in de periode 2008-2010

Transformaties die effectief waarneembaar zijn op orthofoto's zijn beperkt tot 30% van de onderzochte percelen. Een aanzienlijk deel van de transformaties speelt zich af binnen de landbouwsector zelf, zoals 'serre' en 'water' (het gaat telkens om watervoorziening in functie van landbouw). In het onderzoek van Verhoeve en De Roo (2008) werden voor Pittem 25 hoeses zonder agrarische of para-agrarische activiteit geïnventariseerd, 8 hoeses met para- of verbrede agrarische activiteit en 44 zonevreemde activiteiten in andere gebouwen en er is ook een zekere druk vanuit bedrijvigheid waarneembaar op de orthofoto's (in totaal gaat het over ongeveer 2.7 ha voormalig wei- of akkerland), maar zowel agrarische als niet-agrarische bedrijvigheid nemen open ruimte in. Het is mogelijk dat er bij de transformatie 'bedrijf' nog een band is met de landbouwsector. Uit een combinatie met gegevens van zonevreemde bedrijven volgens VKBO, kunnen we niet besluiten dat transformaties naar bedrijven of bedrijfsuitbreidingen meer zouden voorkomen binnen de percelen waar deze zonevreemde bedrijven gelegen zijn.

Van de waargenomen transformaties is verder vooral de toename in oppervlakte tuinen (inclusief woningen) belangrijk (5.6 ha). Er is tot slot ook een aanzienlijke oppervlakte met een 'onduidelijke transformatie': op de orthofoto's worden diverse veranderingen waargenomen die niet duidelijk te definiëren zijn maar die wel wijzen op een dynamiek (4.5 ha).

Tabel 29 Transformaties van landbouw naar niet-landbouwgebruik in Pittem binnen de percelen die sinds 2008 niet meer in de landbouwregistratie zijn opgenomen

Transformatie	Oppervlakte (m ²)	
geen	468293	70,74%
bedrijf	16079	2,43%
bedrijf (gedeeltelijk)	10600	1,60%
braak	10408	1,57%
onduidelijk	44681	6,75%
ontginning	18374	2,78%
parking (kliniek)	4132	0,62%
serre	18613	2,81%
tuin	56286	8,50%
water	14550	2,20%

De transformaties nemen voornamelijk woongebieden, ontginningsgebieden (binnen categorie 'overig') en agrarische gebieden in.



Figuur 53 Schermafbeeldingen van een aantal transformaties van het landbouwareaal (wit-omrand: onduidelijke transformatie, rood naar ontginningsgebied, geel: geen verandering waar te nemen)

Tabel 30 Verdeling van oppervlakte-inname volgens de codes van de ruimteboekhouding, voor de percelen waar een transformatie waarneembaar was

transformatie	categorie van de ruimteboekhouding, toestand 01/07/2012 (m ²)							Eindtotaal
	wonen	recreatie	natuur en reservaat	overig groen	landbouw	industrie	overig	
LB > bedrijf	825				11118	4136		16079
LB > bedrijf (gedeeltelijk)					8749	1851		10600
LB > braak					10408			10408
LB > onduidelijk	694			3001	27044		13942	44681
LB > ontginning					204		18169	18374
LB > parking (kliniek)							4132	4132
LB > serre					18613			18613
LB > tuin	30491				25796			56286
LB > water					14550			14550
Eindtotaal	32010	0	0	3001	116482	5987	36244	193723

transformatie	categorie van de ruimteboekhouding, toestand 01/07/2012 (%)							Eindtotaal
	wonen	recreatie	natuur en reservaat	overig groen	landbouw	industrie	overig	
LB > bedrijf	0,43%				5,74%	2,14%		8,30%
LB > bedrijf (gedeeltelijk)					4,52%	0,96%		5,47%
LB > braak					5,37%			5,37%
LB > onduidelijk	0,36%			1,55%	13,96%		7,20%	23,06%
LB > ontginning					0,11%		9,38%	9,48%
LB > parking (kliniek)					0,00%		2,13%	2,13%
LB > serre					9,61%			9,61%
LB > tuin	15,74%				13,32%			29,06%
LB > water					7,51%			7,51%
Eindtotaal	16,52%	0,00%	0,00%	1,55%	60,13%	3,09%	18,71%	100,00%

2.3.4 Belangrijkste conclusies van het onderzoek in de studiegebieden

Wanneer de drie onderzochte regio's (Vlaamse Ruit, Haspengouw-Voeren en Roeselare-Tielt) met elkaar vergeleken worden, dan blijkt de afname van landbouwareaal uit de perceelsregistratie procentueel gezien gelijkaardig in grootte-orde, met een gemiddelde van 5.82% voor de Vlaamse ruit, 5.18% voor de regio Haspengouw-Voeren en 4.93% voor de regio Roeselare-Tielt. Voor de drie studiegebieden geldt een duidelijk afname in aantal bedrijven en een beperkte opvolgingsgraad.

Voor de regio Roeselare-Tielt en de Vlaamse ruit zijn er indicaties dat de procentuele afname van het areaal samenspoort met de procentuele afname van het aantal bedrijven. Dit kan een signaal zijn dat niet al de landbouwgrond van de stoppende bedrijven wordt overgenomen door de landbouwbedrijven die vergroten in schaal.

Uit de afstandsanalyse komt voor de drie regio's een gelijkaardig patroon naar voor, met over het algemeen een sterkere afname uit de perceelsregistratie nabij woongebied, zonevreemde bedrijven en plattelandslogies. Dit zijn indicaties dat in die gebieden ook een sterkere druk speelt, het betekent echter niet dat er ook effectief een oorzakelijk verband is. De afstandsanalyse werd toegepast op een combinatie van planmatige en niet-planmatige ontwikkelingen, dus in die zin is het ook logisch dat een sterkere afname te zien is nabij woongebieden.

Uit de analyse blijkt wel duidelijk dat de afname uit de landbouwregistratie procentueel gezien groter is buiten landbouwbestemming dan binnen landbouwbestemming (zie voorgaande tabellen:

11% vs. 5% (Vlaamse Ruit) / 16% vs. 4% (Haspengouw-Voeren) / 21% vs. 4% (Roeselare-Tielt)). Opvallend is wel dat ook binnen landbouwbestemming een behoorlijk grote oppervlakte in absolute termen niet meer in de registratie voorkomt die voordien wel werd aangegeven. Geëxtrapoleerd naar Vlaanderen zou dit om bijna 30.000 ha gaan op ongeveer 10 jaar tijd. We vatten dit voor de drie studiegebieden nog eens samen in onderstaande tabel.

Figuur 54 Totale afname van percelen uit de landbouwperceelsregistratie binnen vs. buiten landbouwbestemming

	afname binnen LB- bestemming	afname buiten LB- bestemming	totaal
Vlaamse ruit	595 ha 65%	316 ha 35%	911 ha 100%
Haspengouw-Voeren	1524 ha 66%	784 ha 34%	2308 ha 100%
Roeselare-Tielt	1556 ha 71%	650 ha 29%	2206 ha 100%
Totaal	3675 ha 68%	1750 ha 32%	5424 ha 100%
Extrapolatie Vlaanderen	29625 ha	14104 ha	43729 ha

Uit de gedetailleerde analyse binnen de drie casegemeenten Dendermonde, Voeren en Pittem, blijkt dat bovenstaande cijfers wel met enige omzichtigheid dienen geïnterpreteerd te worden en dat de effectieve ruimtelijke impact lager is dan uit bovenstaand cijfers blijkt. Een groot deel van de percelen die uit de registratie verdwijnen, verdwijnen op het terrein immers niet effectief uit landbouwgebruik, zoals blijkt uit de analyse op orthofoto's.

- Voor Dendermonde zien we 25% van de 'verdwenen percelen' effectief transformeren, voor Voeren 10% en voor Pittem 30%. Effectief waarneembare transformaties zijn dus het minst uitgesproken in de gemeente Voeren in vergelijking met de andere onderzochte gemeenten. Uiteraard is het wel mogelijk dat een deel van de percelen, waar geen transformaties waarneembaar zijn op de orthofoto's wel wijzigen van beroepslandbouw naar hobbylandbouw. In die zin mag verondersteld worden dat hobbylandbouw wel degelijk een sterke drukfactor is, maar de beschikbare cijfers laten op heden niet toe dit te kwantificeren.
- Van de effectief waargenomen transformaties, vindt in Dendermonde 25% plaats binnen landbouwbestemming, 50% voor Voeren, 60% voor Pittem. Voor zowel Voeren als Pittem geldt bovendien dat een aantal van de waargenomen transformaties binnen landbouwbestemming landbouwgerelateerd zijn. De percelen verdwijnen met andere woorden uit de registratie, maar blijven wel in landbouwgebruik (bv. oprichting van serres, toenemende bebouwing die mogelijk gerelateerd is aan landbouwactiviteiten, onduidelijke transformaties die mogelijk ook landbouwgerelateerd zijn).

Uit de gedetailleerde analyse blijkt tot slot dat de ruimtelijke impact van voornamelijk vertuining het grootste is, zeker in de Vlaamse ruit, gevolgd door transformaties naar bedrijvigheid. Vertuining speelt sterker in Dendermonde in vergelijking met de andere onderzochte gemeenten. Dit was ook volgens de verwachtingen op basis van de algemene kaartbeelden van Vlaanderen. Deze transformatie vindt duidelijk niet enkel plaats in de woongebieden, maar ook voor een groot deel binnen landbouwbestemming. Een van de oorzaken hiervan zou te wijten kunnen zijn aan het grote aantal zonevreemde woningen dat verspreid over Vlaanderen voorkomt (oplopend tot 100-en zonevreemde woningen in agrarisch gebied in bepaalde gemeenten). Op plaatsen waar vertuining en

hobbylandbouw beiden sterk spelen als drukfactor, kan verwacht worden dat een sterke druk op de grondenmarkt en dus ook de grondprijzen voor landbouwgrond ontstaat.

Uit dit case-studie onderzoek kunnen we concluderen dat er effectief allerlei transformaties plaatsvinden binnen landbouwgebied, die een significante oppervlakte innemen, zeker wanneer we het totaalplaatje voor Vlaanderen bekijken, met de grootste ruimtelijke impact vanuit vertuining en in mindere mate ook bedrijvigheid. Wel geldt dat de cijfers van afname uit de perceelsregistratie een overschatting zijn van een effectieve afname uit landbouwgebruik. Een groot deel van de percelen zijn immers fysiek niet gewijzigd en verdwijnen niet effectief uit landbouwgebruik. Vanuit verblijfsrecreatie is er op basis van de beschikbare gegevens geen significante ruimtelijke inname van agrarisch gebied waar te nemen.

Gelet op het feit dat in deze studie abstractie wordt gemaakt van functie- en bestemmingswijzigingen via een regulier planproces (ruimtelijk uitvoeringsplan), zou een van de oorzaken van deze differentiatie in drukfactoren te wijten kunnen zijn aan het feit dat vooral die drukfactoren die 'sluimerend' plaatsvinden (buiten een planproces, zonder ruimtelijke afweging), zoals 'vertuining' en 'verpaarding' op vlak van oppervlakte-inname het meest significant zijn. De transformaties vanuit verblijfsrecreatie en niet-agrarische economische dynamiek zijn hetzij minder significant op vlak van oppervlakte-inname, hetzij meer dan de andere transformaties voorwerp van een planologische afweging / herbestemming.

In de volgende hoofdstukken trachten we meer zicht te krijgen op de relatie met het regelgevend kader, met name op vlak van de hiaten die dergelijke 'sluimerende' transformaties mogelijk maken.

3 *Transformaties: Algemene conclusies*

Uit de analyse komen als belangrijke conclusies naar voor dat voornamelijk de transformaties die te linken zijn met residentialisering (zoals vertuining en inname van ruimte voor hobbylandbouw) een aanzienlijke ruimtelijke impact hebben in absolute oppervlakte, met name inname van landbouwareaal en landbouwbestemming. Het toenemend ruimtebeslag voor hobbylandbouw zorgt voor een afname van ruimte voor voedselproductie door de beroepslandbouw. Ook manèges, die eerder onder de noemer van economische dynamiek en recreatie vallen, oefenen een druk uit op de beschikbare ruimte voor beroepslandbouw.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat hobbylandbouw en paardenhouderijen in principe omkeerbaar zijn ivm voedselproductie. Ze houden de open ruimte grotendeels open en onverzegeld. In die zin is de ruimtelijke impact van diverse economische ontwikkelingen met een ruimtelijke weerslag (bv. grondwerkers, handelsfuncties, logistiek, ...) in absolute oppervlakte (totale ruimte-inname) misschien wel kleiner, maar zijn deze transformaties daarom niet minder onomkeerbaar. Vaak gaan deze laatste transformaties immers gepaard met bijkomende verhardingen en constructies en mogelijke neveneffecten. Ook de toenemende verblijfsrecreatie op het platteland kan bijkomende verhardingen en constructies met zich meebrengen, maar dit is in absolute oppervlakte beperkt en kon in de onderzochte casegebieden niet aangetoond worden.

De verschillende transformaties kunnen ook een effect uitoefenen op de grondprijzen. Hoewel niet kwantitatief onderzocht, wijzen andere studies en praktijkervaring vanuit bijvoorbeeld herverkavelingsprojecten er op dat grondprijzen significant stijgen door de vraag vanuit verschillende hoeken en dat andere ruimtegebruikers dan landbouwers vaak over de mogelijkheid beschikken om een hogere prijs te betalen.

Soms zijn transformaties ook 'neutraal': ze komen voor, maar zonder ongewenste effecten. De transformaties kunnen ook positieve gevolgen met zich meedragen, waarbij de plattelandslogies onder de vorm van hoevertoerisme hiervan een goed voorbeeld zijn (omwille van bijvoorbeeld inkomstenverhoging voor de landbouwer, stimulans voor streekidentiteit, ...). In functie van het vrijwaren van strategische gebieden voor de beroepslandbouw dient er ook sterker over te worden gewaakt dat nevenactiviteiten geen stap worden naar verdere verstedelijking en volledige stopzetting van de landbouwfunctie (met mogelijk negatieve gevolgen voor de landbouwsector op langere termijn), maar wel de landbouwsector en de open ruimte op lange termijn versterken.

Bovenstaande conclusies mogen bovendien niet zwart-wit benaderd worden. Een transformatie in het ene gebied zal andere gevolgen hebben voor de beroepslandbouw dan eenzelfde soort transformatie in een ander gebied, afhankelijk van de kenmerken en waarden van het gebied zelf en de wijze waarop de transformatie zelf vorm krijgt. Het is belangrijk om rekening te houden met deze diversiteit in zowel gebieden als in transformaties bij het vooropstellen van ontwikkelingsmogelijkheden voor niet-agrarische functies in landbouwgebied. De mate van impact is gebieds- en contextafhankelijk en ook positieve interacties zijn mogelijk.

Drukfactoren één op één gelijkstellen met bepaalde functies en op basis hiervan een functie al dan niet toelaten in landbouwgebied via generiek beleid is dan ook risicovol omdat het goede initiatieven onmogelijk zou kunnen maken (bv. allerlei mengvormen tussen landbouw/natuur/recreatie functies die ook de landbouw ten goede kunnen komen) of omdat het kan aanzetten tot het creëren van achterpoorten ('dekmantelfuncties'). Sommige van de initiatieven die leiden tot transformaties hebben bovendien geen onmiddellijk alternatief, en kunnen buiten landbouwgebied niet zomaar terecht (dieren opvangcentra, tuincentra verbonden aan plantenteelt, ...).

Voldoen aan een aantal kwaliteitscriteria als basis voor de evaluatie of een functie thuishoort in een bepaald (landbouw)gebied, zou dan ook kunnen leiden tot een meer kwaliteitsvolle gebiedsontwikkeling. Het ontbreekt vandaag echter in grote mate aan een gebiedsgericht kader om deze criteria vast te leggen en mogelijke ongewenste effecten van niet-agrarische ontwikkelingen in landbouwgebied af te wegen. Een duidelijke ruimtelijke visie over wat waar en hoe toelaten ontbreekt. Het ontbreken van deze visie heeft ook te maken met het feit dat veel transformaties

waarvan sprake zich bevinden 'op de rand van sectoren' (recreatie-landbouw-wonen-economie, zie Tabel 31) en deze ontwikkelingen hierdoor mogelijk tussen de verschillende sectorale regelgevingen vallen.

Tabel 31 Synthese van de evaluatie van mogelijke drukfactoren in agrarische gebieden ten gevolge van een aantal onderzochte transformaties

Inname van landbouwruimte en/of landbouwgebouwen door >>	private tuinen	Hobby-landbouw	manèges	Verblijfs-recreatie	(andere) economische niet-agrarische functies
	Transformaties - residentialisering				
		Transformaties - verpaarding			
			Transformaties – aanbod recreatie		
				Transformaties - economische dynamiek	
Ongewenste effecten voor de beroepslandbouw					
Ruimte inname van mogelijk strategische waardevol landbouwgebied	--	---	---	-	-
Inname van landbouwbestemming	--	---	---	-	-
Toename verharde oppervlakte en niet-agrarische bebouwing	-	-	-	-	--
Versnippering	--	--	--	-	--
Stijging van grondprijzen en hierdoor mogelijk blokkering van de grondenmarkt	--	--	--	--	--
Impact op prijs van bedrijfsgebouwen	/	/	--	--	--
Impact op de ruimtelijke kwaliteit / mogelijke negatieve neveneffecten	-	-	-	-	--
Omkeerbaarheid i.f.v. voedselvoorziening	-	+	+	-	-
Verweving landbouw	-	-/+	-/+	-/++	-/+

DEEL 3. RUIMTELIJK BELEID IN BEELD

Het landbouwgebied is gebaat bij een zorgvuldige afweging tussen het bewaken van waarden en het mogelijk maken van activiteiten. We evalueren in dit deel de relevante elementen uit het ruimtelijk instrumentarium en de regelgeving en bekijken in welke mate ze ongewenste effecten van niet-agrarische ontwikkelingen mee in de hand kunnen werken of verhinderen. Tot slot worden ook een aantal verbetermogelijkheden en denkpistes voor nieuwe instrumenten geformuleerd.

1 Focusbepaling voor de evaluatie van regelgeving en instrumentarium

1.1 Generieke regelgeving vs. gebiedsgerichte ontwikkeling

De regelgeving van het ruimtelijk beleid en het planningsinstrumentarium in Vlaanderen zijn zeer uitgebreid, met verschillende mogelijke interacties tussen instrumenten, en tussen verschillende bestuurlijke niveaus. In de analyse van regelgeving en instrumentarium wordt in het kader van deze studie de focus gelegd op:

1. Ontwikkelingsmogelijkheden die er vandaag zijn vanuit de generieke regelgeving, waardoor ongewenste transformaties mogelijk zijn;
2. Elementen uit de regelgeving die transformaties in landbouwgebied verhinderen;
3. Instrumenten voor gebiedsgerichte ontwikkeling die transformaties in de gewenste richting kunnen sturen en hierdoor de druk op de beroepslandbouw en de open ruimte kunnen minderen.

De focus ligt in mindere mate op instrumenten die zich situeren op het planmatige en/of strategische niveau (vb. structuurplanning, MER, LER, strategische projecten, ...). De focus ligt ook niet op instrumenten die het imago, het inkomen en de concurrentiekracht van de landbouwsector zelf zouden kunnen versterken ten opzichte van niet agrarische autonome ontwikkelingen (bv. via subsidies, beheerovereenkomsten, schaalvoordelen van agrobeheergroepen, mogelijke hervormingen in de pachtwetgeving, ...). Raakpunten met ondermeer landbouwbeleid, plattelandsbeleid, pachtwetgeving zijn uiteraard relevant, en kunnen ook aanknopingspunten bieden naar denkpijlers voor vernieuwing van het ruimtelijk instrumentarium, maar worden in kader van deze studie niet in detail beoordeeld m.b.t. de huidige toepassing ervan.

1.2 Korte schets van de historisch gegroeide Vlaamse planningspraktijk vs. niet-agrarische ontwikkelingen in landbouwgebied

Vandaag staan in de wetgeving en reglementering een aantal **generieke regelingen** die voor alle agrarische gebieden **mogelijkheden** geven **tot niet-agrarische ontwikkelingen en zonevreemde functies bestendigen**. De mogelijkheden voor het wijzigen van de functie agrarische bebouwing, het uitbreiden van bestaande niet-agrarische bebouwing of het inplanten van nieuwe niet-agrarische functies en activiteiten in het agrarisch gebied zijn via het vergunningenbeleid sterk verruimd, zodat een uitbreiding van niet-agrarisch ruimtebeslag in agrarische gebieden heeft plaatsgevonden. Het SP2SP²⁹ project uitte volgende kritiek op het ruimtelijk beleid: *“de nadruk ligt op een soepele ad hoc dossierbehandeling en niet meer op het ruimtelijk planningskader waarin dit zou moeten gebeuren. (...) Met name alle uitzonderingsmaatregelen en overgangsbepalingen worden generiek gemaakt, ook ten aanzien van de nieuwe plannings situatie. (...) Vele duizenden vergunningen betreffende zonevreemde constructies transformeren onze open ruimte maar worden niet gevat in een plan, staan niet ter discussie, ontsnappen aan controle, worden niet gevat door planbaten, door MERs, enz...”*

²⁹ Spatial Planning to Strategic Projects

Ook uit andere studies³⁰ naar evaluatie van het instrumentarium komen gelijkaardige conclusies naar voor: *“Tijdens de jaren 2000 maakte de Vlaamse overheid planning ondergeschikt aan het vergunningensysteem en beperkte daarmee vooral de hindernissen voor het uitoefenen van private ontwikkelingsrechten via onder meer soepele vergunningverlening, generieke rechten voor (ontwikkelingsmogelijkheden van) zonevreemde constructies, mogelijkheden voor het ontstaan van nieuwe zonevreemde woningen, mogelijkheden tot functiewijziging in agrarisch gebied, uitzondering voor kleine werken, uitzondering voor werken van algemeen belang, gebruik van planologische attesten en versnelling van investeringsprojecten. Dat is ook zichtbaar in de afbouw van de handhaving. Ook is niet elke functiewijziging vergunningsplichtig, waardoor een deel van de ontwikkelingen aan een ruimtelijke afweging ontsnapt”* (KULeuven et al., 2012).

“Ruimtelijke ordening stelde in belangrijke mate het ontwikkelingsrecht van grondeigenaars veilig door het voorzien van de mogelijkheid tot het aanvragen van verkavelingsvergunningen, het vastleggen van (een overmaat aan) woonzones en industriegebieden in verordenende gewestplannen, het voorzien van mogelijkheden voor het oprichten en transformeren van zonevreemde constructies (woningen, bedrijven, ...), en het toelaten van functiewijzigingen van agrarische gebouwen. Naast consumptie van de open ruimte stimuleerde dit alles ook de inname van vrijgekomen hoevegebouwen door woningen, economische activiteiten en recreatieve functies. (Omgeving en ILVO, 2012).

“Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening (1999) en haar vele latere aanpassingen heeft een nogal ambigu karakter, met een strikte visie op de nieuwe planningsinstrumenten enerzijds, maar een vergaand vergunningsbeleid anderzijds. Hoewel het strategisch planningsstelsel strikter was, biedt het vergunningsbeleid talloze mogelijkheden om zonevreemde huizen (die in bestemmingszones waarin ze niet thuishoren gelegen zijn) aan te passen, te vergroten of te herbouwen. In 2001 werd in het decreet een niet-aflopende regeling voor zonevreemde woningen opgenomen. Hierdoor zijn er vandaag veel mogelijkheden voor uitbreiding en herbouw, waarbij het landschappelijk beeld van de woning aanzienlijk kan worden gewijzigd. Hierdoor wordt urban sprawl niet alleen in stand gehouden, ook de voetafdruk ervan groeit. Verlinting en verspreide bebouwing zijn niet gepland, maar doorheen de jaren mogelijk gemaakt via politieke beslissingen die hebben geresulteerd in een enorme hoeveelheid aan beschikbare bouw kavels.” (Tempels et al., 2012).

“Het vergunningensysteem is sterk afgestemd op de individuele initiatiefnemer (gebruikerscompensatie, verjaring van bouwsmidrijven, meer afwijkingmogelijkheden, gewestelijke typebestemmingen, basisrechten voor zonevreemde constructies enz.)” (Van den Broeck et al., 2010).

De opvolregel is een voorbeeld van een soepele regelgeving die in sterke mate residentiële ontwikkeling met zich heeft meegebracht en bijkomend dus ook een rol heeft gespeeld in de vertuining en toename van hobbylandbouw. Deze regel maakte het tot 1993 bij uitzondering mogelijk om een huis te bouwen waar dit principieel verboden was op basis van de gewestplannen. Hieraan waren twee voorwaarden verbonden: de te bouwen woning moest gesitueerd zijn in een groep huizen die reeds bestond op het moment dat het bestemmingsplan werd goedgekeurd en moest zich aan dezelfde zijde van een openbare weg bevinden. *“Deze uitzonderingsregel werd echter al snel een algemene regel, en ook de interpretatie van de regel evolueerde. De regel was oorspronkelijk van toepassing op percelen tussen huizen die 50 meter van elkaar verwijderd waren, maar in praktijk werd deze afstand bijvoorbeeld al gemakkelijk verlengd tot 70 meter. De opvolregel bestond tot 1993 en creëerde meer dan 20 jaar lang grote residentiële ontwikkelingsmogelijkheden over gans Vlaanderen. In 2009 werd een nieuwe, beperkte versie van de opvolregel ingevoerd, die het mogelijk maakt om één bijkomende woning aan te bouwen tegen de blinde muur van een bestaande*

³⁰ KULeuven, Hogeschool Gent, IDEA consult & Omgeving (2012). Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking. Eindrapport. In opdracht van departement Ruimte Vlaanderen. 127p. / Tempels, B., Verbeek, T., Pisman, A., (2012). Verstedelijking in de Vlaamse open ruimte – een vergelijkende studie naar vijf transformaties. Eindrapport Steunpunt Ruimte en Wonen, WP3 / Van den Broeck, P., Kuhk, A., Verachtert, K., (2010). Analyse van het Vlaams Instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling – Voortgangsrapport Steunpunt Ruimte en Wonen / Verachtert, K., Van den Broeck, P., Kuhk, A. (2011). Analyse van het Vlaams Instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling. Voortgangsrapport, september 2011. Steunpunt Ruimte en Wonen.

woning, ongeacht de bestemmingszone. Het aantal nieuwe huizen dat hierdoor vergund kan worden is beperkt, maar het is opnieuw een beslissing die een verdere uitspreiding van de bebouwing politiek-juridisch ondersteunt” (Tempels et al., 2012).

Verder is het ook zo dat heel wat functiewijzigingen worden aangevraagd op basis van huidige decretale mogelijkheden, om dan in een tweede fase gepaard te gaan met een ingrijpende herbouw, wat resulteert in een economische vestiging op een plaats die hiervoor niet altijd geschikt is. De verandering gebeurt met andere woorden vaak zo geleidelijk dat impact (achteraf) op het eerste zicht onzichtbaar is. Het instrumentarium vangt dit vandaag onvoldoende op en dient te voorzien in een sterkere anticipatie op zulke ontwikkelingen.

Heel wat activiteiten komen bovendien onvergund voor. Volgens Van Delm et al. (2008)³¹ wordt de regelgeving volgens het functiewijzigingenbesluit in de praktijk weinig toegepast, voornamelijk te wijten aan de administratieve last die ermee gepaard gaat en strikte voorwaarden die ermee verbonden zijn. Het is met andere woorden ‘eenvoudiger om de activiteit onvergund te laten plaatsvinden’. Uit de studie naar economische dynamiek op het platteland van de regio Roeselare-Tielt (wvi, 2008), bleek een zeer sterke oprichtingsdynamiek te bestaan, maar in grote mate – voor 85% – onvergund. In de studie wordt geconcludeerd dat “de invloed en het captatievermogen van het huidige beleid zeer beperkt is, maar ook dat diverse overheden niet altijd op een passende wijze zijn opgetreden ten aanzien van de niet-zone-eigen activiteiten”.

1.3 Selectie van regelgeving en instrumenten voor verdere evaluatie

Gezien niet-agrarische transformaties in landbouwgebied, los van een ruimtelijk proces, in sterke mate samenhangen met mogelijkheden die er zijn vanuit het proces van de **vergunningverlening**, worden verschillende aspecten hiervan meer in detail belicht. Het gaat meer bepaald over transformatiemogelijkheden die er al dan niet zijn op basis van:

- de gewestplanbestemming
- voorschriften uit ruimtelijke uitvoeringsplannen
- stedenbouwkundige verordeningen
- planologische attesten
- vergunningsmogelijkheden voor uitbreiding van zonevreemde constructies volgens VCRO
- de bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is
- goedkeuring door deputatie in beroep
- advisering vanuit de landbouwadministratie
- de omzendbrief mbt vergunningsmogelijkheden binnen HAG
- Het functiewijzigingenbesluit

Verder spelen uiteraard ook **controle en handhaving** van het vergunningsstelsel een belangrijke rol en wordt ook hiervoor bekeken mogelijkheden tot verbetering er zijn.

Tot slot gebeurt ook een beoordeling van het meer **actiegerichte instrumentarium**, waarmee de overheid mogelijk zelf transformaties ruimtelijk sterker kan sturen. Het gaat hierbij over instrumenten voor grondverwerving, inrichting en grondmobiliteit.

³¹ Van Delm, T., Kerselaers, E., Lauxers, L., 2008. Nieuwe functies op het platteland: de impact van functiewijzigingen. Mededeling ILVO nr 41.

2 Evaluatie van elementen uit de regelgeving en het instrumentarium van het ruimtelijk beleid

Hieronder worden een aantal elementen uit de bestaande regelgeving en instrumentarium vanuit het ruimtelijk beleid meer in detail geëvalueerd. Wat zijn de belangrijkste knelpunten? Wat zijn denkpistes voor optimalisering en mogelijke nieuwe instrumenten?

2.1 Uitgangspunten bij de beoordeling

Vanuit een expertbeoordeling worden een aantal mogelijkheden vanuit de regelgeving en het huidige instrumentarium geëvalueerd naar positieve en negatieve punten en worden een aantal verbetermogelijkheden en pistes voor aanpassingen, optimalisatie en vernieuwing voorgesteld. De beoordeling gebeurt op een kwalitatieve manier, via een combinatie van informatie en inzichten uit voorgaande studies (o.a. Van Delm, 2008; Omgeving en ILVO, 2012; onderzoeksrapporten van Steunpunt Ruimte en Wonen, waaronder voornamelijk Verachtert et al., 2011), een interne workshop van Antea Group en een terugkoppeling met de begeleidingsgroep met deelnemers van Ruimte Vlaanderen, ADLO, AMS en de VLM.

Bij de beoordeling werden binnen de context van de doelstelling van deze studie (“ongewenste effecten van niet-landbouwgerelateerde transformaties minderen en op lange termijn strategische landbouwgebieden vrijwaren”) volgende uitgangspunten gehanteerd.

1. Remediëring van druk op de open ruimte, inclusief landbouwruimte, is noodzakelijk. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat die druk ook geleidelijk aan kan ontstaan vanuit nevenactiviteiten van landbouwers zelf.
2. Instrumenten die inzetten op het milderen van druk, en tegelijkertijd ook bijdragen aan andere doelstellingen voor de open ruimte zijn zeer relevant.
3. Ongewenste effecten van transformaties mogen niet verergeren, maar de transformaties kunnen niet zomaar worden tegengehouden of omgebogen. Instrumenten om transformaties op een gebiedsgerichte en kwalitatieve manier mogelijk te maken, kaderend binnen een lange termijnvisie, kunnen tot betere resultaten leiden dan het zoveel mogelijk willen verbieden van niet-landbouwgerelateerde ontwikkelingen binnen landbouwbestemming.

Dit vertaalt zich in volgende argumenten pro en contra in de toepassing van regelgeving en instrumenten van het ruimtelijk beleid vandaag:

- Argumenten contra:
 - autonome ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt, waardoor een druk op de beroepslandbouw kan ontstaan en/of ongewenste neveneffecten kunnen ontstaan
 - de regelgeving / het instrument is niet effectief, bereikt niet de gewenste doelstelling
 - Er is weinig ruimte voor flexibiliteit en lange termijnvisie
- Argumenten pro:
 - de druk op de beroepslandbouw wordt beperkt
 - Er wordt tegelijk een bijdrage geleverd aan volgende sleutelkwesties uit het Groenboek voor de open ruimte:
 - Verharding van de open ruimte inperken: de totale bebouwde oppervlakte neemt niet toe

- De betekenis van de open ruimte verbreden: de open ruimte heeft betekenis voor landbouw en natuur, maar ook voor waterbeheersing, recreatie, toerisme, zorg, hernieuwbare energie, ...
 - Robuuste open ruimte uitbouwen: we willen een robuuste open ruimte uitbouwen, ondersteund door een netwerk van groene verbindingen en waterlopen
 - Meer doen met minder ruimte: dezelfde ruimte efficiënter voor meerdere functies gebruiken
- De problematiek wordt gebiedsgericht aangepakt en houdt rekening met lokale kansen en knelpunten van een gebied
 - Voldoende flexibiliteit wordt voorzien (bv. in tijd of in functiemogelijkheden), zonder dat aan kwaliteit wordt ingeboet

2.2 Beoordeling

Hieronder wordt in tabelvorm een overzicht gegeven van de beoordeling (zie Tabel 32) waarbij in eerste instantie een aantal opvallende positieve en negatieve aspecten van de regelgeving en het instrumentarium meer in detail worden belicht, naast ook enkele aanbevelingen en pistes tot aanpassing.

Vervolgens geeft een samenvattende tabel op kwalitatieve wijze aan tot op welke hoogte de regelgeving en het instrumentarium er vandaag in slagen om (i) ongewenste effecten van niet-agrarisch transformaties te milderen voor de beroepslandbouw/voedselproductie, (ii) meerdere sleutelkwesties vanuit het Groenboek kunnen dienen, (iii) gebiedsgericht zijn, (iv) en dit met voldoende oog voor een flexibele invulling die kadert in een lange termijnvisie.

Kleurcode	Betekenis beoordeling
++	Positief
+	Eerder positief
	Zowel positief als negatief
-	Eerder negatief
--	Negatief
/	Neutraal

Er wordt ook telkens een koppeling gemaakt met de drukfactoren vanuit Deel 2: zorgt het instrument of de regelgeving in theorie voor mildering/ verhoging van druk op landbouw vanuit vertuining, hobbylandbouw, manèges, verblijfsrecreatie, economische dynamiek?

Drukvermeerdering: ↑

Drukvermindering: ↓

Geen effect of niet van toepassing: /

Tot slot wordt ook een indicatie van effectiviteit van het instrument vandaag aangegeven. Het kan zijn dat een instrument of regelgeving op zich positief is in functie van mildering van druk op de beroepslandbouw, maar dat het uiteindelijk niet het gewenste doel bereikt, omdat het bv. verkeerd wordt ingezet, het draagvlak beperkt is of omdat de handhaving ervan onvoldoende is.

Effectief	Niet effectief genoeg
-----------	-----------------------

Tabel 32 Beoordeling van elementen uit de regelgeving RO en het ruimtelijk instrumentarium

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
<p>8 JULI 1997. Omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> De gewestplannen hebben een rem gezet op de ongestructureerde verkavelingsvergunningverlening. De agrarische bestemming geeft een vorm van bescherming aan de 'landbouw in ruime zin' op en legt beperkingen/voorwaarden op aan ontwikkelingsmogelijkheden binnen agrarische bestemming. Type-voorschriften geven ontwikkelingsmogelijkheden aan beroepslandbouw en aan de landbouw verwante activiteiten. Typevoorschriften laten nog ruimte / flexibiliteit voor verandering. Teveel zaken vastleggen in voorschriften blokkeert evoluties op termijn, waardoor ontwikkelingen die daarom niet noodzakelijk ongewenst zijn bemoedigd kunnen worden. Hobbylandbouw wordt niet beschouwd als 'landbouw in de ruime zin', is bijgevolg deels onderwerp van ruimtelijke afweging bij een vergunningsaanvraag Bouwvrij agrarisch gebied beperkt bouwmogelijkheden en vrijwaart open ruimte Het gewestplan geeft door diversificatie een belangrijk onderscheid tussen 'agrarisch gebied' enerzijds en 'landschappelijk waardevol gebied' en 'agrarisch gebied met ecologisch belang' anderzijds 	<ul style="list-style-type: none"> De grote openheid van voorschriften voor woongebieden, industriegebieden en de ruime voorraad aan woon- en industriegebieden geeft veel bouwmogelijkheden. Omdat er veel voorraad is, wordt herbruik niet gestimuleerd. Landbouwbestemming garandeert niet dat niet-agrarische ontwikkelingen onmogelijk worden, veel van de niet-landbouwgerelateerde ontwikkelingen zijn wettelijk mogelijk in landbouwbestemming, of vinden onvergund plaats. "De agrarische bestemming maakt niet dat landbouw beschermd wordt, het maakt dat heel wat ontwikkelingen mogelijk zijn". Interpretatie van "hobbylandbouw" en "aan de landbouwverwante activiteiten" is divers³² De gewestplanbestemming garandeerde de ontwikkeling van een groot deel van het grondgebied, waarvan nog grote delen in landbouwgebruik waren (wonen, bedrijvigheid, recreatie, ...). De verdere evolutie van het vergunningensysteem (zonevremde constructie, opvulregel, zie hieronder) en ook de mogelijkheden voor het opmaken van het gewestplan afwijkende BPA's versterkten dit nog. Het gewestplan is vaak niet meer de vertaling van een visie volgens het structuurplan, waardoor vergunningverlening vaak gekoppeld wordt aan een 'verouderde visie' op een gebied (m.a.w. onvoldoende doorwerking van structuurvisie naar vergunningverlening). 	<p>> Herevaluatie van de omzendbrief naar wat generiek mogelijk is binnen landbouwbestemming. Dit koppelen aan een duidelijke definiëring van begrippen zoals "zuivere beroepslandbouw, nevenberoepslandbouw, hoofdberoepslandbouw, hobbylandbouw, gelegenheids-landbouw, aan landbouw verwante activiteiten, leefbaar bedrijf,"</p> <p>> Opmaak van een voldoende stringent ruimtelijk afwegingskader op Vlaams niveau dat sterker gebiedsgericht differentieert wat waar wel of niet mogelijk is, zowel wat betreft functies als constructies. Gemeenten zouden op basis hiervan een eigen afwegingskader kunnen uitwerken dat is ingebed in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.</p>

Samenvatting beoordeling: De landbouwbestemming zorgt in grote lijnen voor extra bescherming en vrijwaren van het landbouwareaal. Via de bouwvrije agrarische gebieden wordt verharding van open ruimte ingeperkt, maar anderzijds zijn er relatief veel bebouwingmogelijkheden binnen agrarisch gebied (voornamelijk ifv de beroepslandbouw zelf). De landbouwbestemming geeft ruimte voor multifunctionaliteit van het landbouwgebied en voor de landbouwverwante activiteiten (> brede betekenis). Veel niet-agrarische ontwikkelingen vinden echter plaats en zorgen voor extra druk op de beroepslandbouw (zie ook de casestudies uit Deel 2), wat echter minder te maken heeft met de bestemming op zich en meer met de relatief soepele vergunningverlening of het onvergund plaatsvinden van activiteiten. Het gewestplan biedt een ruim kader, maar verdere gebiedsgerichte nuancering is nodig om mogelijke ongewenste effecten van niet-landbouwgerelateerde ontwikkelingen te minderen.

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
	1	6+	7+	8-		-

- 1. verharding inperken
- 6. brede betekenis
- 7. robuuste open ruimte
- 8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw: De agrarische bestemming biedt een belangrijke bescherming voor mogelijke druk op de beroepslandbouw. Uit de casestudies blijkt de afname van het landbouwareaal binnen landbouwbestemming relatief gezien duidelijk kleiner te zijn dan erbuiten. Doordat echter veel ontwikkelingen voor interpretatie vatbaar zijn als "landbouw in ruime zin", geleidelijke ontwikkelingen uiteindelijk toch tot ongewenste effecten kunnen leiden en veel ontwikkelingen ook onvergund plaatsvinden binnen landbouwbestemming, is de bestemming landbouw op zich niet krachtig of effectief genoeg.

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↓↑	↓↑	↓↑	↓↑	↓↑

Effectiviteit is beperkt, want vanuit deze regeling wordt vandaag weinig garantie geboden voor een effectieve bescherming of drukmilderende voor de beroepslandbouw (cfr. de analyse uit voorgaande hoofdstukken van deze studie)

Effectiviteit

³² Een voorbeeld hiervan komt uit een arrest van de raad voor vergunningenbetwisting m.b.t. de omvorming van een loods in functie van hobbylandbouw, waar in eerste instantie de activiteit als hobbylandbouw wordt gedefinieerd, maar volgende gesteld wordt: "Verder dient in alle redelijkheid besloten dat ook hobbylandbouw, in dit geval het houden van schapen, valt onder deze functiecategorie gelet op het feit dat hier ook dieren worden gehouden en het onlosmakelijk verband met de hiervoor noodzakelijke weilanden en akkers en het nodige materieel. Bijgevolg is de ingebruikname van het gebouw in functie van hobbylandbouw niet vergunningsplichtig"

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Ruimtelijke uitvoeringsplannen en bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften	<ul style="list-style-type: none"> Via een RUP wordt beter rekening gehouden met de reële situatie van zonevrije functies op het terrein. Een Perimeter RUP of 'strategisch RUP' biedt mogelijkheden om binnen een afbakening bepaalde voorwaarden of doelstellingen vast te leggen. Dit kan gekoppeld worden aan vergunningsmogelijkheden / ontwikkelings-mogelijkheden voor niet-agrarische functies in relatie tot het realiseren van een gebiedsvisie In sommige RUPs worden gebiedsspecifiek afwegingskaders uitgewerkt met een lange termijnvisie voor mogelijkheden van zonevrije functies in landbouwgebied.(zonevrije recreatie, bedrijven, woningen,vb. RUPs Mechelen en Dendermonde). In sommige RUPs worden gebiedsgericht specifieke zones voor hobbylandbouw en private tuinen voorzien. In een RUP kan op landschapsniveau een gebiedsvisie worden uitgewerkt (bv. verder bouwend op de structuurvisie en AGNAS) die tot meer resultaten kan leiden dan een bedrijfsgerichte aanpak (In de studie van Omgeving en ILVO (2012) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat "Een mix van intensieve landbouw en natuurvriendelijk landbeheer in sommige gevallen tot betere resultaten kan leiden, zowel wat voedselproductie als bescherming van fauna en flora betreft dan een landschap vol natuurvriendelijke boerderijen"). Zo kunnen deelgebieden geselecteerd worden met een gewenst ontwikkelingsperspectief, waardoor een ruimtelijke differentiatie van de open ruimte kan ontstaan, met daaraan gekoppeld een doelgericht en meer gedifferentieerd beleid. Stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod en modaliteiten voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen. De voorschriften kunnen van die aard zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert³³. Dit geeft meer flexibiliteit en mogelijkheden voor meer strategische voorschriften (bv. om een uitdoofbeleid te kunnen realiseren voor ongewenste activiteiten zonder de bestaande activiteit te treffen). 	<ul style="list-style-type: none"> Eén van de doelstellingen van het DRO, was dat al de gemeenten de zonevrije problematiek planmatig zouden aanpakken via RUPs zonevrijheid. In de praktijk verviel deze verplichting. De dreiging van het verliezen van de vergunningsbevoegdheid aan de provincies werd opgeheven, waardoor er nog weinig aanleiding voor de gemeenten was om deze verplichting ook effectief te vervullen. Een RUP is beperkt in mogelijkheden, want ondergeschikt aan de basisrechten. Het hanteren van flexibele voorschriften in een RUP met procedures om hier van te mogen afwijken werd niet wettig bevonden. Voorschriften vormen op zich geen weigeringsgrond voor uitbreiding. Ook het idee dat beheersvoorschriften kunnen regelen wie de bestemming in een bepaalde zone realiseert werd door de Raad van State ondergraven. De ambities voor de ontwikkeling van strategische RUPs werden in de loop van de jaren 2000 sterk gereduceerd en het strategisch karakter van RUPs blijft zeer beperkt. Het RUP wordt vandaag vrij statisch toegepast en nog al te vaak voornamelijk gehanteerd om stedenbouwkundige vergunningen al dan niet toe te kunnen kennen en rechtszekerheid te bieden in plaats van voor het realiseren van het beleid. Door een RUP worden bepaalde ontwikkelingen uit het verleden vastgelegd via bestemmingswijzigingen die daarom niet altijd wenselijk zijn op lange termijn en niet-agrarische ontwikkelingen verder kunnen stimuleren (bv. kleine snippers uit het agrarisch gebied krijgen een andere bestemming). Slechts weinig RUPs worden opgesteld ten voordele van de beroepslandbouw, die vaak de verliezende partij is. De tijd creëert evoluties die men bij het opstellen van een RUP niet kon bedenken om in de voorschriften op te nemen. Op die manier zet men zich vast omdat men hier niet zomaar op kan terugkomen. Een vergaande afbakening naar zones (bv. "zones voor tuinen en hobbylandbouw", "zones voor tuinen") en bestemmingswijzigingen doorvoeren om het huidige gebruik te regulariseren, laat minder ruimte en flexibiliteit voor omkeerbaar ruimtegebruik op lange termijn. Interessanter kan zijn om in bepaalde zones ontwikkelingen wel mogelijk te maken, mits voorwaarden mbt omkeerbaarheid naar beroepslandbouw (bv. wat betreft mogelijkheden voor constructies, materiaalgebruik, ...) Administratieve last die gepaard gaat met de opmaak van een RUP 	<p>> Om van het RUP effectief een bruikbaar instrument te kunnen maken om druk vanuit niet-agrarische transformaties te milderen, is de VCRO aan te passen, waardoor basisrechten niet meer generiek zijn. Mogelijkheden voor uitbreidingen zouden dan ook gekoppeld kunnen worden aan een afwegingskader.</p> <p>> Wil men druk milderen via bv. een tijdelijk ontwikkelingsrecht en hier voorwaarden voor omkeerbaar ruimtegebruik inbouwen, kan dit mogelijk beter via de piste van stedenbouwkundige verordeningen (zie verder). Dit is immers administratief een eenvoudigere piste, waarmee een vergelijkbaar resultaat kan bekomen worden.</p>

Samenvatting beoordeling huidige situatie: perimeter-RUPs en strategische RUPs bieden potenties en mogelijkheden om niet-agrarische ontwikkelingen gebiedsgericht te sturen. Vandaag zijn ze op dat vlak echter nog onvoldoende effectief, kunnen ze ook negatieve gevolgen hebben voor de beroepslandbouw (bv. via bestendiging van zonevrije activiteiten). RUPs worden vandaag op een te statische wijze toegepast (eerder gekoppeld aan bestemmingswijzigingen dan aan het realiseren van ruimtelijke doelstellingen). RUPs zouden ook ontwikkelingsperspectieven mbt hobbylandbouw vs. beroepslandbouw sterker gebiedsgericht mee kunnen integreren.

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek	Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
	1 6 7 8	+	

- 1. verharding inperken
- 6. brede betekenis
- 7. robuuste open ruimte
- 8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw: Hoewel nu eerder beperkt ingezet in functie van landbouw (veelal eerder ten nadele van de landbouw), biedt het RUP mogelijkheden voor een meer gebiedsgerichte aanpak om de verschillende drukfactoren sterker te sturen en hierdoor de druk op beroepslandbouw te milderen. Afhankelijk van de thematiek van het RUP, kan het tot drukvermeerdering of vermindering leiden.

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↓↑	↓↑	↓↑	↓↑	↓↑

Effectiviteit van het RUP is in kader van mogelijkheden voor drukmilderende beperkt, omwille van enerzijds de administratieve last en anderzijds mogelijke tegenstrijdigheden met de basisrechten uit VCRO, waarbij dit laatste voorrang krijgt.

Effectiviteit

³³ vb. RUP zonevrije bedrijven Sint-Laureins met verplichte evaluatie v.d. nieuwe bestemmingen, vervalregeling en automatische herbestemming

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Stedenbouwkundige verordening	<ul style="list-style-type: none"> Voor een deel van of het gehele gewest kan een verordening vastgesteld worden die het mogelijk maakt om functiewijzigingen die in het beginsel toegelaten zijn, uit te sluiten, of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden te verbinden. Stedenbouwkundige verordeningen kunnen betrekking hebben op bouwwerken en installaties boven en ondergronds, op publiciteitsinrichtingen, antennes, leidingen, afsluitingen, opslagplaatsen, de onbebouwde terreinen, wijzigingen van reliëf van de bodem, inrichting van de ruimten ten behoeve van het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg. (VCRO art 2.3.1). In die zin kunnen randvoorwaarden opgelegd worden die de ruimtelijke kwaliteit ten goed komen. Snellere procedure in vergelijking met RUP, in die zin flexibel (eenvoudig aanpasbaar) Hogere impact dan een omzendbrief 	<ul style="list-style-type: none"> Niet gebiedsgericht 	<p>> Stedenbouwkundige verordeningen zouden toegepast kunnen worden in het kader van drukmindering op de beroepslandbouw, bijvoorbeeld door de toepassing van (elementen uit) een ruimtelijk afwegingskader ingang te geven via een stedenbouwkundige verordening</p>

Samenvatting beoordeling huidige situatie: de beoordeling van het gebruik van stedenbouwkundige verordeningen mbt niet-agrarische ontwikkelingen in de open ruimte is neutraal, gezien het weinig wordt toegepast. Het instrument heeft echter wel potentie om in kader van deze problematiek ingezet te worden.

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek	Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
/	1/ 6/ 7/ 8/	-	+

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van drukfactoren op landbouw: potentie voor drukmindering (zie beoordeling pro)

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
/	/	↓	↓	↓

Momenteel nauwelijks toegepast in kader van drukmindering voor de beroepslandbouw, maar wel potentie voor drukmindering

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Planologisch attest	<ul style="list-style-type: none"> Het planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Dit instrument was in het DRO bedoeld als middel om gemeenten aan te zetten om per RUP of BPA een uitspraak te doen over de mogelijkheden voor een individueel bedrijf en hiervoor een oplossing te zoeken op korte en lange termijn. Het planologisch attest is bedoeld als geïntegreerd instrument, waarbij "behoeften van verschillende maatschappelijke activiteiten worden afgewogen, rekening houdende met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu, en de culturele, economische en sociale gevolgen". Indien een planologisch attest onverenigbaar is met een ruimtelijk structuurplan (en dus ook mogelijk met de visie op de strategische landbouwwaarde), kan een schorsing en administratief beroep worden ingesteld. 	<ul style="list-style-type: none"> Het planologisch attest wordt vandaag voornamelijk ad hoc gebruikt om bestaande bedrijven te bestendigen en rechtszekerheid te geven, niet om een oplossing te zoeken voor slecht gelokaliseerde bedrijven. Niet-agrarische bedrijven kunnen gesitueerd zijn op locaties die interessant zijn voor een nieuw landbouwbedrijf om op te starten. Herlocatie is echter zelden een optie, hoewel dit soms de beste oplossing is. In 2000 kon het planologisch attest gebruikt worden in gemeenten die niet aan de planningsvoorwaarden voldeden en nog BPA's opmaakten. Na het wijzigingsdecreet zonevrije bedrijven van 2002 kon het planologisch attest ook gebruikt worden om vergunningen al af te leveren voordat de planningsprocedure was doorlopen. Dit had als gevolg veel onduidelijkheid voor de aan het planningsproces gekoppelde controleprocedures als MER, openbaar onderzoek, mobiliteitsstudie, ... Uiteindelijk is het planologisch attest, oorspronkelijk bedoeld als overgangmaatregel in afwachting van de planningsinitiatieven van de gemeenten, een permanent middel geworden om de beleidsdoelstellingen van de overheid in vraag te stellen. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat ook voor zonevrije bedrijven ten aanzien van een RUP het planologisch attest kan worden aangevraagd. Bedrijven die een planologisch attest aanvragen hebben voor hun activiteiten niet altijd nood aan een ruime oppervlakte gedurende tientallen jaren. Veel gunstige planologische attesten resulteren evenwel in een gemeentelijk RUP dat de bestemming wijzigt en zo een in oorsprong zonevrij bedrijf herbestemt, en bovendien de deur openzet om nadien ook andere activiteit te gaan uitoefenen. 	<p>> Een belangrijk knelpunt vandaag is het permanent karakter van een planologisch attest. Een grondige hervorming is nodig in kader van drukmilderende op de beroepslandbouw, bijvoorbeeld via een koppeling van het planologisch attest met een tijdelijk ontwikkelingsrecht ipv permanente bestendiging. Herbestemming/bestendiging op lange termijn is enkel in uitzonderlijke gevallen wenselijk. Momenteel ontbreekt het aan duidelijke criteria om hierover een afweging te kunnen maken in relatie tot landbouwwaarde. Opnieuw biedt een afwegingskader hier dan ook een mogelijke uitweg. Voor bepaalde gebieden zou dan geen planologische attesten meer mogelijk zijn, of enkel onder specifieke voorwaarden.</p> <p>> Hieraan gekoppeld dient voldoende aandacht te gaan naar incentives en alternatieven voor bedrijven om te kunnen herlokalisieren (bv. mogelijkheden voor herlocatie via grondenruil, zie verder)</p>

Samenvatting beoordeling: Planologische attesten maken een gebiedsgerichte benadering van zonevrije bedrijven mogelijk, maar missen in de praktijk hun doel, gezien ze voornamelijk worden toegepast voor het bestendigen van zonevrije bedrijven.

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
--	1--	6--	7--	8--	-	--

- 1. verharding inperken
- 6. brede betekenis
- 7. robuuste open ruimte
- 8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw: Planologische attesten hebben duidelijk gezorgd voor een extra druk vanuit niet-agrarische bedrijvigheid op landbouw.

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
/	/	/	/	↑

Het planologisch attest is oorspronkelijk bedoeld als instrument om een oplossing te bieden voor zonevrije bedrijven, maar wordt nu voornamelijk ingezet om deze te bestendigen ook al is dit ruimtelijk niet steeds de beste oplossing.

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw																					
vergunningmogelijkheden voor (uitbreidingen van) zonevrije constructies en gebouwen in landbouwgebied	<p>Het vergunningenbeleid is gekenmerkt door een opeenvolging van soepele> strengere> soepele regelingen die mee de druk op open ruimte en landbouw hebben beïnvloed. Hieronder worden een aantal aspecten van verstrenging toegelicht (en dus mindering van druk op landbouw). Rechts staan een aantal aspecten van versoepeling die geleid hebben tot een hogere druk op open ruimte omwille van een sterkere inbedding van het recht op eigendom in het vergunningensysteem.</p> <ul style="list-style-type: none"> Vanaf 1993 werd het kader voor de vergunningverlening in de open ruimte sterk verstrengd. Zo werden de uitgebreide mogelijkheden voor uitbreiding van zonevrije gebouwen uit het decreet van 1984 teruggeschroefd en werd de opvolger uit de KB's van 1972 en 1978 afgeschaft. Het aansnijden van WUG werd aan voorwaarden onderworpen. Overgangsmaatregelen maakten wel een aantal afwijkingen mogelijk. Tegelijk bleven overheden nog in grote mate ad hoc aanpassingen uitvoeren aan het vergunningenkader. Met de komst van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen verminderde het aantal ad hoc aanpassingen, werden een groot aantal gewestplanwijzigingen uitgevoerd volgens de principes van het structuurplan en werd getracht om met een strak vergunningenbeleid en planmatige aanpak de open ruimte te vrijwaren. (voor meer detaillering, zie ondermeer Verachtert et al., 2011). De verstrakte principes die ontstonden tijdens de jaren '90, over wat vergunningsplichtig en vergunbaar is, werden met een paar nuances, behouden in het DRO (1999). Op een aantal punten werden ze verder gedetailleerd. Het DRO verplichte ook om alle oude verkavelingsvergunningen te evalueren op verval. Belangrijk regelingen van de vergunbaarheid, ook in de open ruimte en met name voor de bestaande afwijkende constructies, zouden op lokaal niveau op korte termijn moeten worden opgelost. 	<ul style="list-style-type: none"> In de jaren '80 en begin jaren '90 werden uitbreidingsmogelijkheden voor zonevrije woningen en bedrijven voorzien en de opvolger die soepel werd toegepast gaf de mogelijkheid tot bijkomend 'zonevrij bouwen' wat tot een aanzienlijke inname van open ruimte (en landbouwareaal) heeft geleid In het DRO (1999) werden verstrengingen uit de jaren '90 (zie links) weer genuanceerd, met name voor de zonevrije constructies. Er werden voor een overgangperiode van vijf jaar beperkte mogelijkheden voor herbouw voorzien en vergoedingen voor de gevallen waarin herbouw niet mogelijk was. Mogelijkheden voor uitbreiding en verbouwing van zonevrije gebouwen werden weer licht uitgebreid. Het regelgevend kader werd nadien doorheen de tijd aangepast, met een systematische uitbreiding van de mogelijkheden om in de vergunningverlening van de plannen af te wijken. Het DRO werd op een aantal fundamentele keuzes aangepast. In het eerste technische wijzigingsdecreet van april 2000 werd een eerste versoepeling voor de zonevrije bedrijven aangebracht via het planologisch attest (zie hoger). De generieke afwijkingmogelijkheden werden in de periode 2000-2005 sterk verruimd. Het gaat over zowel de toegelaten werken als gevallen waar van afwijkingmogelijkheden gebruik kan worden gemaakt. In opeenvolgende decreetswijzigingen en uitvoeringsbesluiten werden bijkomende gevallen voor afwijkingen van aanlegplannen ingeschreven: voor zonevrije constructies in het algemeen, voor monumenten, voor handelingen van algemeen belang, met het oog op recreatief medegebruik, ... Bovendien werden bijkomende afwijkende functiewijzigingen mogelijk (zie verder). Uitbreidingsmogelijkheden voor zonevrije woningen werden stapsgewijs opgetrokken, het recht op herbouw uitgebreid, de mogelijke functiewijzigingen aangevuld, ... ook voor de zonevrije bedrijven werd de omvang van de toelaatbare afwijkingen steeds groter. De 'afwerkingsregel' gaf opnieuw de mogelijkheid om zonevrije woningen op te richten (VCRO art 4.4.3.). De decreetswijziging naar de VCRO (2009) bevatte enkele wijzigingsartikelen met verstrekkende gevolgen voor de verhouding planning vs. vergunningverlening. De VCRO vervulde de evolutie naar een beleid in de open ruimte, gebaseerd op generieke regels voor de vergunningverlening. Meest fundamenteel is de optie om alle afwijkingregels ook toe te passen op de ruimtelijke uitvoeringsplannen (<i>Afdeling 2 Basisrechten voor zonevrije constructies: "De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen wiegeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige verordening ..."</i>). Voor bepaalde gebieden (bv. kwetsbare gebieden) gelden wel strengere afwijkingregels, maar landbouwgebieden (m.u.z. van ecologisch waardevol landbouwgebied) vallen hier vooralsnog niet onder. Een regeling die ten tijde van DRO bedoeld was als overgangsregeling, met verplichting voor gemeenten om planmatig de beste oplossing vast te leggen na een gebiedsgerichte afweging, werd de norm voor zonevrije woningen in de open ruimte. Mogelijkheden tot gebiedsspecifiek beleid werden hierdoor sterk ingeperkt, doordat basisrechten voorrang kregen boven strengere regels van RUPs, ook voor zonevrije bedrijven. 	<p>> voldoende streng optreden in controle en handhaving (zie verder)</p> <p>> de basisrechten voor uitbreiding volgens de VCRO aanpassen, waardoor deze niet meer generiek zijn. Mogelijkheden voor uitbreidingen zouden dan gekoppeld kunnen worden aan een afwegingskader, met een sterkere bescherming van de strategisch waardevolle landbouwgebieden en landschappelijk waardevol landbouwgebied.</p> <p>> zie verder bij aanbevelingen functiewijzigingsbesluit</p>																					
<p>Samenvatting beoordeling: Het vergunningensysteem en de ingebouwde afwijkingmogelijkheden voor zonevrije constructies hebben een extra stimulans gegeven aan diverse niet-agrarische ontwikkelingen (economische dynamiek, wonen, ...). Het vergunningenbeleid wordt vandaag zeer generiek toegepast, waarbij een lange termijn visie op open ruimte te weinig is ingebouwd. Via een aantal mogelijkheden stimuleert het beleid wel multifunctionaliteit van de open ruimten, maar dus niet steeds in de positieve zin. Ook vinden veel activiteiten onvergunnd plaats met mogelijke ongewenste effecten als gevolg (zie ook analyseDeel 2).</p>																								
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Gevolgen beroepslandbouw</th> <th colspan="4">Sleutelkwesaties Groenboek</th> <th>Gebiedsgericht</th> <th>Flexibiliteit (lange termijn)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>--</td> <td>1--</td> <td>6/</td> <td>7--</td> <td>8--</td> <td>--</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="6"> 1. verharding inperken 6. brede betekenis 7. robuuste open ruimte 8. meer met minder </td> </tr> </tbody> </table>				Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesaties Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)	--	1--	6/	7--	8--	--			1. verharding inperken 6. brede betekenis 7. robuuste open ruimte 8. meer met minder					
Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesaties Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)																		
--	1--	6/	7--	8--	--																			
	1. verharding inperken 6. brede betekenis 7. robuuste open ruimte 8. meer met minder																							
<p>Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw (groen = instrument kan ingezet worden om de druk te milderen – rood = instrument creëert voornamelijk extra druk): Er zijn vanuit de regelgeving veel mogelijkheden voor zonevrije constructies en gebouwen (woningen, bedrijven, ...), met als gevolg extra druk op de landbouwruimte.</p>																								
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Vertuining</th> <th>Hobbylandbouw</th> <th>Manèges</th> <th>Verblijfsrecreatie</th> <th>(andere) Economische dynamiek</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>↑</td> <td>↑</td> <td>↑</td> <td>↑</td> <td>↑</td> </tr> </tbody> </table>				Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek	↑	↑	↑	↑	↑											
Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek																				
↑	↑	↑	↑	↑																				
<p>Omwille van het feit dat uitbreidingsmogelijkheden generiek toepasbaar zijn, biedt dit deel van de regelgeving geen effectieve of gebiedsgerichte sturing ifv drukmildering op de beroepslandbouw.</p>																								
<p>Effectiviteit</p>																								

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is	<ul style="list-style-type: none"> Bepaalde handelingen zijn kleinschalig van aard en worden niet verwacht een negatieve impact te veroorzaken. Bepaalde handelingen uitsluiten van vergunningsplicht voorkomt heel wat overbodige vergunningsaanvragen. 	<ul style="list-style-type: none"> Bepaalde handelingen kunnen op termijn leiden tot extra constructies, mogelijk verdere vertuining, extra verhardingen. Zo kunnen tot 40m² aan bijgebouwen opgericht worden bij een woning zonder dat hiervoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is. Er zijn een aantal mogelijkheden gedefinieerd in de 'onmiddellijke omgeving van de woning' hetgeen gedefinieerd wordt als een afstand van max. 30m rond de woning. Vooral vertuining kan hierdoor worden gestimuleerd, aangezien een aantal werken en handelingen buiten de stedenbouwkundige vergunningsplicht vallen. 	<ul style="list-style-type: none"> > Opnieuw geldt ook hier als aanbeveling de opmaak van een gebiedsgericht afwegingskader, waarbij mogelijkheden voor constructies / handelingen beter worden afgestemd op landbouwwaarde > een piste voor het 'ontmoedigen' van vertuining is het toepassen van heffingen op landbouwgronden die niet in functie van beroepslandbouw worden gebruikt. Dit is echter een nog niet onderzochte denkpiste als mogelijk nieuw instrument.

Samenvatting beoordeling: Op zich is het positief dat niet voor elke handeling een vergunningsaanvraag nodig is. De handelingen die toelaatbaar zijn zonder vergunning zijn zeer kleinschalig van aard. Indien een handeling voor een specifiek gebied een probleem kan opleveren, dient dit via gebiedsgerichte instrumenten te worden aangepakt.

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
-	1-	6+	7/	8/	-	-

- 1. verharding inperken
- 6. brede betekenis
- 7. robuuste open ruimte
- 8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw:

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↑	/	/	/	/

Het besluit maakt bepaalde handelingen generiek mogelijk die vertuining in de hand werken en is in dat opzicht weinig effectief irt drukmilderend op de beroepslandbouw.

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Goedkeuring door Deputatie in beroep	<ul style="list-style-type: none"> Vergunningsverlening is geen exacte wetenschap en per definitie aan interpretatie onderhevig. Beroepsmogelijkheden vergroten de 'kans' op vergunningsverlening, ook voor landbouwers 	<ul style="list-style-type: none"> Heel wat vergunningsaanvragen die worden geweigerd op gemeentelijk niveau, worden toch goedgekeurd in beroep door Deputatie, waarbij de goedkeuring uiteindelijk niet meer gebaseerd is op de oorspronkelijke afweging in functie van goede ruimtelijke ordening. 	<p>> In strategisch aaneengesloten landbouwgebieden zou stringenter opgetreden moeten worden. Ook hier zou een afwegingskader handvaten kunnen aanreiken. Wanneer het stedenbouwkundig kader voldoende duidelijk vastligt, zal ook de kans op een vergunning in beroep afnemen</p>

Samenvatting

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesaties Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
-	1/	6/	7/	8/	-	-

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw: Momenteel is er geen duidelijk zicht op de mate waarin druk vanuit niet-agrarische ontwikkelingen via goedkeuring in beroep wordt vergroot.

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
?	?	?	?	?

Tegenstrijdige beoordelingen en uiteindelijke goedkeuring door Deputatie in beroep, leiden niet altijd tot de beslissing die tot drukmildering voor de beroepslandbouw leidt

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Advisering door de landbouwadministratie bij stedenbouwkundige vergunningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen	<ul style="list-style-type: none"> – Advies vanuit ADLO houdt de druk op beroepslandbouw zo minimaal mogelijk, waarbij rekening wordt gehouden met het beroepsmatig karakter van de activiteit (bv. "landbouwbedrijven en landbouwaanverwante bedrijven die uit hun activiteiten geen leefbaar inkomen halen, worden doorverwezen naar bestaande inplantingen – Een vergunningsaanvraag voor een niet-leefbaar bedrijf zal immers vaak een verdoken aanvraag zijn voor gebouwen met een louter residentiële of recreatieve functie in het agrarisch gebied" (uit Brochure paardenhouderijen en stedenbouwkundige vergunningen in agrarisch gebied, Departement Landbouw en Visserij, 2012")) – Sinds de implementatie van het LIS is er een objectief, gebiedsdekkend en actueel toetskader ter beschikking waardoor de reële impact van te adviseren plannen en vergunningsaanvragen onmiddellijk in beeld kan worden gebracht 	<ul style="list-style-type: none"> – Bij een beoordeling in functie van een paardenhouderij, is het vaak moeilijk een onderscheid te maken tussen zuivere beroepslandbouw (bv. fokkerijen), landbouwverwante activiteit (bv. paardenpension) of recreatie (bv. maneges, plattelandstoerisme die niet gebonden is aan een actieve landbouwuutbating). Een recente brochure van Departement Landbouw biedt hier wel meer duidelijkheid over. – Adviezen vanuit ADLO zijn niet bindend en missen hierdoor mogelijk hun effect. Een ongunstig advies vanuit ADLO biedt geen garantie op het al dan niet verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning (Wanneer adviezen niet gevolgd worden moeten ze wel gemotiveerd weerlegd worden). – De toetsing aan landbouw gebeurt vandaag mogelijk nog te veel vanuit de huidige bedrijfsvoering en te weinig vanuit de strategische waarde van de gronden en gebouwen in functie van beroepslandbouw / ruimte voor voedselproductie op lange termijn. 	<p>> Rol van advies van ADLO versterken onder bepaalde voorwaarden, bvb indien een project of vergunningsaanvraag gelegen is in een strategisch aaneengesloten landbouwgebied</p> <p>> Pistes voor een meer geïntegreerde adviesverlening (cfr. de projectvergadering); effectiviteit van het advies bewerkstelligen door te voorkomen dat er tegenstrijdigheden voorkomen in de adviezen van bv. ADLO enerzijds en ANB anderzijds, waardoor aan de initiatiefnemer de vrijheid wordt gelaten om deze afweging zelf te maken. Voortaan 1 geïntegreerd advies.</p>

Samenvatting beoordeling: Advisering in functie van landbouw gebeurt bij vergunningverlening en kan druk op landbouw milderen, maar werkt mogelijk niet steeds voldoende sterk door (indien niet-bindend).

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesaties Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
	1/	6/	7/	8/	+	/

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw. In theorie zou advisering vanuit ADLO bij vergunningsaanvragen de druk op beroepslandbouw doen minderen. In de praktijk werkt advisering in functie van landbouw mogelijk niet altijd voldoende door.

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↓	↓	↓	↓	↓

Gezien adviezen vanuit ADLO niet bindend zijn, missen ze soms hun doel en worden ondanks negatief advies vanuit ADLO bepaalde ontwikkelingen toch mogelijk gemaakt.

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Omzendbrief RO/2010/01, betreffende ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn <i>(HAG zelf is als instrument eerder van belang bij planmatige ontwikkelingen, maar deze omzendbrief verwijst ook naar HAG in kader van vergunningsaanvragen en wordt daarom hier mee opgenomen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> In de omzendbrief wordt aangegeven dat <i>"bij de beoordeling van aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen voor niet-agrarische functies in de herbevestigde agrarische gebieden voldoende terughoudend dient te worden opgetreden, teneinde een aantasting van de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur te vermijden – binnen de beoordelingsgronden voorzien in artikel 4.3.1. van de VCRO zal de functionele inpasbaarheid ten aanzien van de hoofdfunctie landbouw een bijzonder aandachtspunt zijn."</i> Planologische 'knipperlichtfunctie' in planprocessen waarbij de herbestemming van agrarisch gebied naar een niet-agrarische bestemming wordt overwogen 	<ul style="list-style-type: none"> Contestatie omtrent HAG en de wijze waarop dit afgebakend is. Een meer gefundeerde aanduiding van strategische landbouwgebieden is aangewezen. Gevaar voor ongewenste ontwikkelingen in de gebieden die (voorlopig nog) buiten HAG vallen, maar vanuit het perspectief van de beroepslandbouw wel waardevol zijn. Toegevoegde waarde van de afbakening tov de gewestplanbestemming 'agrarisch gebied' werkt in de vergunningsverlening weinig door De afbakening gebeurde gebiedsgericht maar is op lokaal niveau onvoldoende verfijnd gebeurd, waardoor in de randgebieden vaak afwijkingen worden aangevraagd, hetgeen de status van het HAG in globo verzwakt 	<p>> Ook hier geldt een afwegingskader met criteria ifv beoordeling ipv contour HAG als mogelijk instrument, waarbij een stringenter beleid kan worden gevoerd ten aanzien van agrarische functies binnen waardevolle landbouwgebieden. Dit afwegingskader kan dan in principe gelden als een sterker onderbouwde versie van HAG</p>

Samenvatting beoordeling: De omzendbrief legt de nadruk op HAG en legt in vergelijking met louter 'landbouwbestemming' een extra randvoorwaarde op bij beoordeling van vergunningen. Een openstaande vraag hierbij is in welke mate dit effectief doorwerking krijgt(want geen verordenend karakter).

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesties Groenboek	Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
/	1/ 6/ 7/ 8/	+	/

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw: De toepassing van de omzendbrief zou in theorie moeten leiden tot drukminderen binnen HAG. In de praktijk heeft dit echter niet veel effect (cfr. criteria contra)

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↓	↓	↓	↓	↓

Gezien de afbakening van HAG niet voldoende verfijnd is, biedt het geen sluitend kader om strenger op te treden en zijn tal van afwijkingen mogelijk (en nodig), hetgeen de status van het HAG in globo verzwakt.

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
<p>Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.</p> <p>Dit besluit scheidt mogelijkheden voor functiewijziging van een niet-verkrot, vergund gebouw dat bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Het gebouw moet langs een voldoende uitgerust weg liggen, en niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied of overstromingsgebied.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Bepaalde functiewijzigingen mogelijk maken biedt kansen voor nieuwe functies op het platteland en kan zorgen voor valorisatie van het landbouw-gebouwen-patrimonium. Het voorkomt dat er extra ruimte nodig is voor een aantal functies die elders niet onmiddellijk een plaats krijgen. Het functiewijzigingenbesluit is bijvoorbeeld vanuit toeristisch oogpunt een goede zaak geweest en heeft geleid tot een toename in plattelandslgies. Doordat de meeste functiewijzigingen vergunningsplichtig zijn, kan een ruimtelijke afweging gebeuren. De functiewijzigingen kunnen enkel worden toegestaan op voorwaarde dat “de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad”. Meer bepaald dient in de motivering aan volgende aspecten aandacht te gaan: <ul style="list-style-type: none"> De invloed van het nieuwe gebruik wat betreft het aantal te verwachte gebruikers, bewoners of bezoekers van het gebouw; De invloed van het nieuwe gebruik op het mobiliteitsaspect; De relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving aanwezige functies; De relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving vastgelegde bestemmingen; Het al dan niet bouwfysisch geschikt zijn voor het nieuwe gebruik. 	<ul style="list-style-type: none"> Het besluit is te generiek: een functiewijziging kan in het ene gebied gewenst zijn, in het andere niet. Momenteel geldt overal in het agrarisch gebied dezelfde wetgeving omtrent functiewijzigingen. Enkel de afweging en motivering mbt ‘goede ruimtelijke ordening’ zorgt voor gebiedsdifferentiatie, maar biedt onvoldoende houvast. De interpretatie van de vergunningverlener speelt hierdoor een sterke rol wat betreft de afweging om een aanvraag al dan niet goed te keuren Het besluit houdt teveel rekening met het type van functiewijziging en te weinig met de wijze waarop een functiewijziging wordt uitgevoerd Druk op landbouw en ongewenste neveneffecten ontstaan doordat evoluties op lange termijn onvoldoende worden gevat / continuïteit is niet voldoende gewaarborgd. Als men iets toelaat kan hieruit op termijn een andere (ongewenste) functie evolueren. Sommige handelingen ontsnappen aan een ruimtelijke afweging (ondermeer tgv het besluit 16 juli 2010). Het ruimtelijk beleid heeft niet altijd vat op ongewenste nevenverschijnselen die met functiewijzigingen gepaard gaan. De hoeveelheid onvergunde functiewijzigingen is hoog. Veel activiteiten vinden onvergund plaats (bv. grondwerkers, transportbedrijven,). De factor grondprijs speelt hierin een sterke rol (goedkopere grond in landbouwgebied) en er is in veel gemeenten sprake van een gedoogbeleid. De wetgeving wordt soms misbruikt en er is een belangrijk verschil tussen wat in theorie mogelijk is en wat in de praktijk wordt toegepast. Het onderscheid tussen een paardenfokkerij (landbouw) en een manège (vergunbaar via een functiewijziging) is bijvoorbeeld moeilijk te definiëren, waardoor manèges worden opgericht onder de noemer van ‘landbouw’. Ook aanvragen voor nieuwe inplantingen gebeuren soms in eerste instantie onder de noemer ‘landbouw’, waarbij na vergunningverlening een functiewijziging wordt aangevraagd. Op die manier is onrechtstreeks een nieuwe zonevreemde inplanting in landbouwgebied mogelijk gemaakt. Flexibiliteit van vergunningen is beperkt en niet tijdsgebonden – Het permanent karakter van vergunningen contrasteert met de strategische visies die worden opgemaakt voor een planperiode 	<p>> De verstedelijkingsdynamiek dient sterker in de hand te worden gehouden. Functiewijzigingen die niet landboungerelateerd zijn of op geen enkele wijze landbouw strategisch ondersteunen, moeten voldoende afgeremd worden en gesitueerd worden op de juiste locaties, namelijk daar waar druk op landbouw en ongewenste effecten minimaal zijn. Mogelijkheden hiervoor zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> In plaats van met een positieve lijst te werken, gebruik maken van uitsluitingscriteria en elke functiewijziging hierop af te wegen Planbaten van functiewijzigingen in rekening brengen : Er is geen planbatenheffing op functiewijzigingen, enkel op bestemmingswijzigingen. Nochtans brengen functiewijzigingen veelal financiële voordelen met zich mee voor niet-agrarische functies die zich in landbouwgebied vestigen. Ook hier geldt de uitwerking van een afwegingskader als interessante piste, waardoor de vergunningverlener meer handvaten heeft voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor een niet-agrarische functie in landbouwgebied. Dit afwegingskader zou ook mee kunnen bepalen wanneer een functiewijziging volgens een planproces dient te gebeuren. Stedenbouwkundige vergunningen/ vergunningen voor functiewijzigingen beperken in de tijd en koppelen aan een vervalregeling, waardoor bijsturingen op langere termijn nog mogelijk zijn en meer controle mogelijk is op evoluties in de tijd. Een denkpiste voor nieuwe instrumenten is om functiewijzigingen te koppelen aan contracten in plaats van aan vergunningen, aan personen ipv aan gebouwen. Binnen een contract kunnen dan afspraken worden vastgelegd en kwalitatieve voorwaarden, bijvoorbeeld i.v.m. geplande uitbreiding op lange termijn; de wijze waarop de functiewijziging ruimtelijk vorm krijgt (bv. materiaalkeuze) en/of landbouwondersteunend kan werken; mogelijkheden voor herstelmaatregelen, afbouw; Via een contractbenadering ipv het generiek verbieden of mogelijk maken van functies, kan mogelijk ook het draagvlak vanuit de niet-agrarische zijde vergroten. Voorwaarde hierbij is dat het contract ook voor de niet-agrarische functie een meerwaarde kan betekenen.

Samenvatting beoordeling: De toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen worden verwacht over het algemeen geen grote ongewenste effecten uit te oefenen. Mogelijkheden voor functiewijziging kan ook positief zijn voor de landbouwsector zelf (bv. mogelijkheden voor extra inkomen van landbouwers). Het probleem is eerder dat veel (soms ruimte-behoevende) activiteiten onvergund plaatsvinden of op lange termijn tot ongewenste effecten leiden. Bovendien is ook dit beleid zeer generiek en houdt het geen rekening met de context- en gebiedsfactoren die maken dat een functiewijziging op de ene plek meer gewenst is dan op de andere. Toetsing aan ‘de goede ruimtelijke ordening’ biedt een onvoldoende kader hiervoor.

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesities Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
	1/	6+	7/	8+	--	-

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw: de lijst van toelaatbare functiewijzigingen biedt voornamelijk mogelijkheden voor manèges, bepaalde vormen van alternatieve (hobby)landbouw (kinderboerderij, dierentherapie, ...), een aantal economische activiteiten, zoals tuinaanlegbedrijf en mogelijkheden voor ondergeschikte functies van horeca, kantoor, diensten, handel (vloeroppervlakte max 100m²). Veel activiteiten vinden echter onvergund plaats, vandaar de negatieve score voor ‘effectiviteit’.

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
/	↑	↑	/	↑

Zeer veel activiteiten vinden toch onvergund plaats, ook al zijn ze niet mogelijk volgens het functiewijzigingenbesluit. Het ontbreekt aan voldoende draagvlak.

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Controle en handhaving	<p>De striktheid van het handhavingsbeleid hangt in grote mate samen met de striktheid van het vergunningenbeleid, met strengere handhaving en controles ten tijde van het DRO (zie hieronder), maar in de jaren '80 en vandaag een soepeler handhavingsbeleid (zie rechts).</p> <ul style="list-style-type: none"> Vanaf de jaren '90 gebeurde een meer systematische opvolging van dossiers en werd veel bereikt in het afdwingen van de uitvoering van bestaande vonnissen en werd de historische achterstand in een periode van 10 jaar voor een groot deel ingehaald Het DRO voerde een verstrenging in handhaving door (vb. bij overtreding van vergunningsplicht, werken in strijd met de plannen, foute informatie door professionelen, ...). Belangrijk hier was ook de nieuwe figuur van de stedenbouwkundige inspecteur, die samen met de lokale ambtenaren en de gerechtelijke politie de vaststellingsbevoegdheid kreeg toegewezen. 	<p>Handhaving van regels is niet continu even streng toegepast</p> <ul style="list-style-type: none"> In de jaren '80 en begin jaren 90' was handhaving in de praktijk minimaal en stond de bescherming van de individuele eigenaar voorop. Talloze vonnissen zijn nooit uitgevoerd. Het innen van dwangsommen, het voorbereiden van ambtshalve uitvoering van het herstel in de oorspronkelijke toestand vereiste zware procedures. De nodige middelen werden hiertoe niet voorzien. Lokale overheden hingen een soepel vergunningenbeleid aan om belangrijke lokale spelers hun ontwikkelingsplan te kunnen laten realiseren, met extra druk op de landbouwruimte tot gevolg. Beslissingen omtrent het handhavingsbeleid hebben geleid tot een beperking op de mogelijkheden voor een streng optreden tegen overtredingen. De kans dat er ook effectief herstel komt op het terrein na illegale en niet regulariseerbare werken is door diverse redenen sterk afgenomen. In het handhavingsdecreet van 2003 werd bijvoorbeeld de uitbreiding van het 'vergund geacht karakter' voorzien voor 'oudere' illegale constructies. De verjaring van het stedenbouwmisdrijf of anders gezegd de afschaffing van de strafbaarheid van instandhouding was niet van toepassing binnen de kwetsbare gebieden, maar buiten de kwetsbare gebieden (en dus grotendeels in landbouwgebied) kon elk stedenbouwkundig misdrijf verjaren, hoe ernstig ook. Ook mogelijkheden voor herstelmaatregelen werden systematisch afgebouwd, ook wat betreft termijnen. In de VCRO van 2009 werd de mogelijkheid om herstel te eisen eindigt 5 of 10 jaar na het moment van plegen van de overtreding (dus niet vanaf de kennisname). Het overtreden van vergunningsplicht en van regels die niet onmiddellijk klachten van burens opleveren dreigt zo onbestraft te blijven en na verjaring gedoogd te worden. 	<ul style="list-style-type: none"> > Ontwikkeling van een geschikte databank en monitoringsmethodiek, cfr. toepassing methodiek monitoring wvi/VLM-studie rond economische dynamiek > Indien tijdelijke vergunning meer worden toegepast, wordt automatisch een extra controlemoment ingebouwd op het moment dat de vergunning vervalt. De huidige regelgeving laat het toe om een vergunning tijdelijk te maken, maar dit wordt vandaag nauwelijks ingezet. > As-built-attest toepassen via uitvoeringsbesluit: Hiermee toont de verkoper aan dat een gebouw niet of minimaal afwijkt van het bouwaanvraagdossier. Vanaf 1 juni 2012 zou bij nieuwbouw, verbouwing en verkoop van een woning of niet-residentieel gebouw het voorleggen van een as-built attest verplicht zijn. Deze datum kon echter niet worden aangehouden, aangezien er nog geen uitvoeringsbesluiten zijn gepubliceerd. > Handhaving verstrengen en voldoende controle op vergunningsverlening. Men zou op zoek moeten gaan naar pistes van zelfregulering. Een mogelijke piste om verder te onderzoeken is deze van de contractbenadering (bv. toegepast in Freiburg), waarbij een functiewijziging niet wordt gekoppeld aan een gebouw, en worden voorwaarden vastgelegd in een contract.

Samenvatting beoordeling: Het handhavingsinstrumentarium kan een aanzienlijke impact hebben, maar wordt vandaag weinig ingezet in de context van functiewijzigingen, of negatieve gevolgen van niet-agrarische transformaties op de beroepslandbouw.

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
-	1/	6/	7/	8/	/	/

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw:

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↓	↓	↓	↓	↓

Veel onvergunde niet-agrarische ontwikkelingen worden gedoogd.

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Instrumenten voor grondverwerving door de overheid Recht van voorkoop, onteigening, aankoopplicht	<ul style="list-style-type: none"> Via grondverwerving heeft de overheid zekerheid over ontwikkeling Recht van voorkoop / onteigening kan toegepast worden ter verwezenlijking van een RUP, ook voor herverkaveling/landinrichting. Recht van voorkeur is nog niet van toepassing, maar wel opgenomen als instrument in het voorontwerp decreet landinrichting Grondverwerving door de overheid faciliteert het verplaatsen activiteiten die ruimtelijk ongewenst zijn naar meer geschikte locaties 	<ul style="list-style-type: none"> Beperkingen recht van voorkoop & voorwaarden waaronder het RVV niet geldt (art 2.4.2), kunnen ertoe leiden dat het RVV niet kan worden toegepast omwille van de druk op de grondprijzen en te hoge verkoopprijzen van landbouwgronden. Het gaat om dwingende instrumenten. Onteigening wekt over het algemeen veel tegenstand op en is meestal eerder laatste optie dan een beste optie. Overheid heeft voldoende budget nodig om aankopen te realiseren. Onteigening wordt ook veelal toegepast ten nadele van de landbouwsector, is dus niet noodzakelijk positief ifv mildering van druk op de beroepslandbouw. 	<p>> Een mogelijke denkpiste is de toepassing van het recht van voorkeur voor de overheid (ipv recht van voorkoop). Hierbij wordt een prijs geschat die niet de speculatieve waarde is, wel "wat de grond waard is als landbouwgrond".</p> <p>> Eerder dan grootschalige aankopen door de overheid, kan beter ingezet worden op de uitwerking van een strategisch grondenbeleid op bovenlokaal niveau, gericht op collectieve acties en instrumenten om gebieden maximaal te kunnen reserveren voor ontwikkeling op overheidsinitiatief. Hier kan RVV en onteigening deel van uitmaken</p>

Samenvatting beoordeling:

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
	1+	6+	7+	8+	+	/

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw : Onteigening kan op zich zorgen voor drukmildering op beroepslandbouw, maar ook voor drukvermeerdering, afhankelijk van de situatie (cfr. RUPs). Harde grondverwerving door de overheid kan zeker niet op zichzelf gezien worden en moet in combinatie gaan met mogelijkheden grondenruil en compensatiemechanismen.

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↓↑	↓↑	↓↑	↓↑	↓↑

Instrumenten met potentie maar vandaag weinig toegepast ifv drukmildering op de beroepslandbouw.

Effectiviteit

Instrument / element uit de regelgeving	Beoordeling pro	Beoordeling contra	Aanbevelingen en mogelijkheden voor aanpassingen i.f.v. het minderen van ongewenste effecten en druk op de beroepslandbouw
Instrumenten voor inrichting en grondmobiliteit	<ul style="list-style-type: none"> – Herverkavelingen tonen duidelijk de positieve gevolgen van grondruil ifv landbouw aan. Een beter gestructureerd landbouwgebied met grotere aaneengesloten kavels bij de bedrijfszetels zetten een rem op niet-agrarische transformaties. – Instrumenten die grondmobiliteit mogelijk maken, kunnen ingezet worden als onderdeel van strategische projecten, landinrichtingsprojecten, ... Deze instrumenten kunnen niet agrarische activiteiten binnen (strategisch belangrijk) landbouwgebied verplaatsen naar een meer geschikt gebied. 	<ul style="list-style-type: none"> – Grondenbanken zijn lokaal uitgewerkt en niet op bovenlokaal, meer strategisch niveau – Mogelijkheden voor grondruil in functie van landbouw, via herverkavelingsprojecten van de VLM, zijn onvoldoende geïntegreerd in de ruimtelijke ordening (bestemmingswijzigingen gaan niet rechtstreeks gepaard met wijzigingen in grondgebruik) – plancompensaties via planologische ruil leiden vandaag soms tot absurde situaties binnen een plangebied. Vaak gebeurt de bestemmingswijziging wel, maar verandert er niks op het terrein. Soms is er binnen het plangebied geen vraag of nood aan een compensatie en kan deze beter op een andere plek plaatsvinden (buiten het plangebied). Dit vraagt om een grondenbeleid op bovenlokaal niveau. 	<p>Sterkere koppeling tussen herverkaveling (VLM) en planologische ruil zou tot snellere realisaties kunnen leiden op het terrein</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ in het decreet landinrichting (voorontwerp principieel goedgekeurd op 23 mei 2013) is dit één van de doelstellingen, waardoor planschade, planbaten, bestemmingswijzigingscompensatie niet in werking worden gesteld bij inzet van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil'. Door herverkaveling flexibeler/modulair te maken en dit ook op kleinere schaal toe te passen, zou beter kunnen worden ingespeeld op actuele beleidsthema's (bv. om de druk op grondprijs ten gevolge van projecten rond windenergie te minderen, zou het zinvol zijn om via herverkaveling zones in openbaar domein te verkrijgen, waar sokkels op komen en de winst hiervan naar maatschappelijke projecten kan gaan) <p>Uitwerking van een strategisch grondenbeleid op bovenlokaal niveau, gericht op collectieve acties en instrumenten om gebieden maximaal te kunnen reserveren voor ontwikkeling op overheidsinitiatief.</p>

Samenvatting beoordeling: Compensatiemechanismen, aankoop- en ruilmogelijkheden bieden tesamen een interessante toolbox om gebiedsgericht ontwikkelingen mogelijk te maken en tegelijkertijd verschillende doelstellingen (particulier en overheid te realiseren). Vandaag worden ze echter nog te sterk versnipperd toegepast en planbaten van functiewijzigingen worden onvoldoende in rekening gebracht.

Samenvatting beoordeling:

Gevolgen beroepslandbouw	Sleutelkwesies Groenboek				Gebiedsgericht	Flexibiliteit (lange termijn)
+	1+	6+	7++	8+	++	+

1. verharding inperken
6. brede betekenis
7. robuuste open ruimte
8. meer met minder

Beoordeling in functie van de drukfactoren op landbouw: een grondenbank en een bovenlokaal systeem van grondruil heeft veel potentie om drukvermindering op landbouw te realiseren. De effectiviteit kan echter beter (cfr. argumenten contra)

Vertuining	Hobbylandbouw	Manèges	Verblijfsrecreatie	(andere) Economische dynamiek
↓	↓	↓	↓	↓

Instrumenten met potentie maar vandaag weinig toegepast of op te kleine schaal ifv drukmilderende op de beroepslandbouw. Een sterke koppeling met het grondinstrumentarium van VLM is aangewezen voor voldoende effectiviteit

Effectiviteit

3 Conclusies van de beoordeling en aanbevelingen

We kunnen uit de beoordeling concluderen dat de regelgeving zelf in zekere zin een druk uitoefent op de landbouwgebieden, doordat heel wat ontwikkelingen generiek mogelijk zijn binnen landbouwbestemming (§3.1). Een individuele vergunningsaanvraag heeft meestal een beperkte impact en wordt meestal ook zo geëvalueerd, maar al de aanvragen samen kunnen wel een aanzienlijke impact hebben. Ook is het zo dat voor heel wat niet-agrarische transformaties, zeker evoluties van vertuining en hobbylandbouw geen vergunning dient te worden aangevraagd, of ze vinden onvergund plaats (zoals heel wat economische activiteiten), waardoor zulke ontwikkelingen ontsnappen aan een ruimtelijke afweging (§3.2). Tot slot zijn er een aantal elementen uit de regelgeving en bestaande instrumenten vandaag aanwezig, maar worden hun potenties niet of weinig benut in functie van drukmindering op landbouw. Deze zouden in de toekomst sterker ontwikkeld of ingezet kunnen worden. Zeker instrumenten om transformaties actiever gebiedsgericht te sturen zijn beperkt ontwikkeld (§3.3). Deze conclusies samen leiden tot een aantal aanbevelingen voor te nemen acties op korte en langere termijn (§3.4).

3.1 Transformatiemogelijkheden volgens de generiek regelgeving

Voornamelijk (de combinatie van) de basisrechten voor uitbreidingen van zonevreemde constructies, toelaatbare functiewijzigingen en de planologische attesten worden negatief beoordeeld, gezien ze veel van de (vanuit agrarisch oogpunt ongewenste) transformaties generiek mogelijk maken. Zeker ook omdat in vele gevallen, eens dat een vergunning een feit is, extra mogelijkheden worden gecreëerd en de gevolgen ervan vaak permanent van aard zijn. Quasi alle transformaties die plaatsvinden via het vergunningverlenend kader zijn 'permanent' van aard, onbeperkt in de tijd. In die zin wordt een vergunde transformatie bijna als een soort 'absoluut recht' verbonden aan de grond, en is er weinig of geen tussentijdse opvolging of de vergunde gebouwen of constructies nog wel voor de oorspronkelijk bedoelde (of vergunde) functie gebruikt worden. Dergelijke rechten werken herontwikkeling in functie van de landbouwbestemming tegen, en stimuleren net het ontwikkelen van niet-agrarische functies op ruimtelijk minder wenselijke locaties (vaak in agrarisch gebied), net omdat de grondprijzen daar een stuk lager liggen dan in woongebied of bedrijventerreinen.

Op deze wijze ontstaat een fundamentele onrechtvaardigheid. Enerzijds kunnen functies die op basis van een planologische afweging / herbestemming op een bepaalde locatie worden ondergebracht, geconfronteerd worden met allerlei randvoorwaarden vanuit het planproces (herbestemming en milieubeoordeling, planbaten...). Anderzijds kunnen een aantal gelijkaardige transformaties vanuit generieke regelgeving zomaar plaatsvinden (zonder bv. onderworpen te zijn aan de regelgeving rond planbaten), niet omdat ze ruimtelijk wenselijk zijn, wel omdat het procedureel mogelijk is.

De basisrechten hebben voorrang op, maar kunnen tegelijkertijd tegenstrijdig zijn met voorschriften van een RUP of visies in structuurplannen. Mogelijkheden voor gebiedsspecifiek beleid worden hierdoor sterk ingeperkt. Eén van de conclusies uit de beoordeling is ook dat het planologisch attest vandaag voornamelijk ad hoc wordt toegepast om bestaande bedrijven te bestendigen eerder dan om een oplossing te zoeken voor slecht gelokaliseerde bedrijven. Het cumulatief effect van planologische attesten en mogelijkheden voor functiewijzigingen in combinatie met uitbreidingsmogelijkheden voor zonevreemde constructies kan bovendien tot extra druk leiden.

Een belangrijke conclusie is dat de benadering van de problematiek van niet-agrarische ontwikkelingen in landbouwgebied vandaag nauwelijks gebiedsgericht gebeurt. Zo is het functiewijzigingenbesluit op zich niet negatief en biedt het ook kansen om een extra meerwaarde te genereren op het platteland (bv. valorisatie van het landbouw-gebouwen-patrimonium). Maar sommige functies zijn in het ene gebied minder gewenst dan in het andere gebied, zeker de ruimtebehoevende functies (bv. manèges). Vandaag wordt hier geen duidelijk onderscheid in gemaakt. Vergunningen kunnen vandaag enkel toegestaan worden op voorwaarde dat "de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad". Dit biedt echter onvoldoende houvast wat betreft de

strategische waarde in functie van de beroepslandbouw op lange termijn. Enkel het HAG (herbevestigd agrarisch gebied) als criterium om dit af te bakenen blijkt duidelijk onvoldoende.

In volgend overzicht wordt meer in detail ingegaan op een aantal relevante aspecten uit de generieke regelgevingen die bepaalde transformaties mogelijk maken en hierdoor ook een rol kunnen spelen in het ontstaan van ongewenste effecten in agrarische gebieden:

- *Besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot bepaling van de nadere regels voor het planologisch attest*
- *Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen*
- *Basisrechten in de Vlaamse codex ruimtelijke ordening*

Tabel 33 Overzicht van enkele transformatiemogelijkheden vanuit de generieke regelgeving

Regelgeving	Residentialisering en vertuining (1)	Hobbylandbouw en verpaarding (2)	Toerisme / verblijfsrecreatie (3)	Economische druk (niet-recreatief) (4)
<i>Besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot bepaling van de nadere regels voor het planologisch attest</i>				4A/ mogelijkheid tot afwijking van stedenbouwkundige voorschriften na ontvangen van een gunstig planologisch attest
<i>Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen</i>	1A/ toelaatbare zonevrije functiewijziging naar maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voorzover: 1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep; 2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen.	2A/ toelaatbare zonevrije functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" naar paardenhouderij, manège, dierenasiel, dierenpension, dierenartsenpraktijk, centrum voor dierentherapie	3A/ Toelaatbare zonevrije functiewijziging van woning(bijgebouwen) naar toeristisch logies – max. 8 tijdelijke verblijfplaatsen 3B/ toelaatbare zonevrije functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" naar jeugdlogies of kinderboerderij	4B/ toelaatbare zonevrije functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" naar 'opslag van allerhande materieel' indien 1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin; 2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep; 4C/ toelaatbare zonevrije functiewijziging van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" naar tuinaanlegbedrijf
<i>Basisrechten in de Vlaamse codex ruimtelijke ordening</i>	1B/ afwerkingsregel ivm het oprichten van woningen aan wachtgevels, ook buiten woongebieden 1C/ basisrecht om een vergunde zonevrije woning uit te breiden tot 1.000m ³			4D/ basisrecht tot verbouwen en herbouwen van een zonevrije constructie niet zijnde woningbouw

Volgende suggesties kunnen geformuleerd worden met betrekking tot mogelijke aanpassingen in het vigerend beleidskader die zouden kunnen leiden tot een vermindering van de meest voorkomende drukfactoren:

- (1) A: De functiewijziging naar woonfuncties strenger beoordelen dan vandaag en geen functiewijziging naar wonen toelaten, indien een locatie ruimtelijk niet geschikt wordt geacht (bv. te ver afgelegen van woonkernen, slecht ontsloten, enz...).

B: De afwerkingsregel laat de oprichting van nieuwe zonevreemde woningen toe in het agrarisch gebied, en kan zo aanleiding geven tot verdere vertuining en versnippering rondom de woning (en eventuele andere woningen in de omgeving, bvb wanneer er sprake is van een cluster zonevreemde woningen). Toepassing van de afwerkingsregel is niet wenselijk in strategische landbouwgebieden.

C: Veel hedendaagse eengezinswoningen zijn kleiner dan 1.000m³ en/of zijn middels RUP, BPA of verkaveling onderworpen aan striktere voorschriften dan een zonevreemde woning in agrarisch gebied. Dit leidt tot de paradoxale toestand van meer vrijheid van handeling in en nabij zonevreemde woningen. In combinatie met een aantal mogelijkheden tot functiewijziging en vrijstelling van vergunning voor kleinschalige constructies kan een sterke druk tot vertuining ontstaan op de omgeving, o.m. onder de vorm van bijkomende bebouwing en verharding die substantieel kan uitgebreid worden. Het toepassen van basisrechten zou bij voorkeur op basis van een aantal bijkomende toetsingen moeten gebeuren, vb ligging al dan niet in strategisch landbouwgebied, groenblauwe netwerken, aansluitend bij de nederzettingsstructuur... Binnen specifieke aandachtszones (vb strategische landbouwgebieden) zou ervoor geopteerd kunnen worden om (niet-agrarische) zonevreemde woningen te beperken tot het bestaande vergunde volume.

- (2) A: Zonevreemde functiewijzigingen die verpaarding of andere vormen van hobbylandbouw in de hand kunnen werken, zouden beperkt kunnen worden tot de 'niet-strategische landbouwgebieden'.

- (3) A-B: Er dient beter afgebakend te worden waar dergelijke functies, die wel degelijk thuishoren in het buitengebied, kunnen bijdragen aan een 'vitaal platteland' zonder afbreuk te doen aan de beroepslandbouwer als hoofdgebruiker. Er is bijvoorbeeld een belangrijk verschil tussen enerzijds een nieuwe niet-agrarische functie die kan bijdragen aan de herontwikkeling van bouwkundig erfgoed (cfr. de sectorale regelgeving) of die ondersteunend kan zijn voor de kernen in het buitengebied, en anderzijds een transformatie die een sterk versnipperend effect heeft, geleidelijk aan uitgroeit en andere ongewenste transformaties in strategisch landbouwgebied kan aantrekken (zoals horeca, parkeergelegenheid,...).

- (4) A: Indien een zonevreemd bedrijf (om reden van hoogdringendheid) vergunningen kan verwerven op basis van een gunstig planologisch attest vooraleer een planologische afweging is voltooid (goedgekeurd RUP), zou dit maximaal moeten gebeuren onder de voorwaarde van tijdelijke vergunningen of een tijdelijk ontwikkelingsrecht. Het verlenen van permanente vergunningen voor (niet-agrarische) zonevreemde bedrijven is niet wenselijk in strategische landbouwgebieden. Na het verlopen of niet verlengen van een tijdelijke vergunning zou een verplichting tot afbraak van gebouwen en constructies kunnen worden opgelegd. Eventuele uitzonderingsmaatregelen zouden bv. ingeroepen kunnen worden op basis van bovenlokale economische belangen.

B-C: dergelijke zonevreemde functiewijzigingen zijn niet wenselijk in strategische landbouwgebieden of dienen minstens een ruimtelijke afweging te doorstaan. Bijkomend is het aangewezen om de lijst van toelaatbare functiewijzigingen te actualiseren (mits ze een ruimtelijke afweging doorstaan). Er komen immers heel wat functiewijzigingen onvergund voor, zonder dat dit op zich een probleem geeft m.b.t. de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.

D: deze regeling stimuleert het huisvesten van niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen. Indien dit niet gepaard gaat met een strikt handhavingsbeleid aangaande vergunningsplichtige functiewijzigingen ontstaat een zeer uitgebreid patrimonium aan potentieel interessante (goedkope) bedrijfslocaties voor economische activiteiten, met uitzicht op planologische verankering op termijn via een planologisch attest en/of RUP zonevrije bedrijven. Een voorbeeld is een aardappelloods die evolueert naar een werkruimte voor landbouwmachines en uiteindelijk resulteert uiteindelijk in een (zonevrije) verkoopsruimte of garage. Dergelijke ontwikkelingen zijn niet wenselijk in strategische landbouwgebieden.

3.2 *Transformaties die ontsnappen aan een ruimtelijke afweging*

Een aantal transformaties ontsnappen vandaag aan een ruimtelijke afweging, omdat ze vrijgesteld zijn van vergunningsplicht of simpelweg niet vergunningsplichtig zijn (bv. aanleg van tuinen, inrichting van een hobbyweide, ...). Ook kunnen vage termen met verschillende interpretatiemogelijkheden ertoe leiden dat bepaalde transformaties soms wel, soms niet als vergunningsplichtig worden beschouwd. Dit verduidelijken we met een aantal concrete voorbeelden in Tabel 34. Aansluitend bij deze tabel zouden volgende suggesties geformuleerd kunnen worden met betrekking tot mogelijke aanpassingen in het huidige beleidskader:

- (1) A-E: Mogelijkheden tot vrijstelling van vergunningsplicht voor werken en handelingen die een risico op vertuining van agrarische gebieden inhouden, beperken tot niet-zonevrije aanvragen (cfr. de regeling voor meldingsplicht i.v.m. uitbreiding / aanbouwen aan woning tot 40m²). Aanvragen binnen landbouwbestemming, dienen dan afgetoetst te worden via een ruimtelijke afweging.
- (2) A-D: Mogelijkheden tot vrijstelling van vergunningsplicht voor werken en handelingen die een ernstig risico op verpaarding van agrarische gebieden inhouden afschaffen. Aanvragen binnen landbouwbestemming, dienen dan afgetoetst te worden via een ruimtelijke afweging.
- (3) A: Beter definiëren van het begrip 'hoevetoerisme'. De vraag stelt zich immers of deze in oorsprong logische regel en mogelijks ondersteunend voor een agrarische bedrijfsvoering, binnen de moderne landbouwbedrijfsvoering geen risico inhoudt. Hoevetoerisme dient te fungeren als een extra impuls voor de landbouw. Er kan als gevolg van schaalvergroting echter verwacht worden dat een steeds groter patrimonium zal ontstaan van kleinschalige, verouderde bedrijfszetels welke niet meer voldoen aan de noden van een moderne landbouwbedrijfsvoering. De kans neemt hierdoor toe dat deze locaties in handen komen van niet-agrarische ondernemers die 'hoevetoerisme' als voorwendsel gebruiken om een toeristische activiteit uit te baten die geen meerwaarde/relatie meer vertoont voor de beroepslandbouw.
- (4) A: strikter definiëren van para-agrarische bedrijvigheid, om de impact te vermijden van industrialisering van para-agrarische activiteiten die uiteindelijk geen connectie meer hebben met de landbouw in de streek. Het gaat hier om een juiste interpretatie bij het begin van de vergunningsaanvraag

Tabel 34 Overzicht van enkele ontwikkelingen die “ontsnappen” aan een ruimtelijke afweging

Regelgeving	Residentialisering en vertuining (1)	Hobbylandbouw en verpaarding (2)	Toerisme / verblijfsrecreatie (3)	Economische druk (niet-recreatief) (4)
<p><i>Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (1 december 2010)</i></p>	<p>1A/ vrijstelling van vergunningsplicht voor kleinschalige tuinconstructies binnen 30m rond een (al dan niet zonevreemde) woning in agrarisch gebied</p> <p>1B/ vrijstelling van vergunningsplicht voor tuinaanplantingen, ongeacht de bestemming</p> <p>1C/ vrijstelling van vergunningsplicht voor afsluitingen in zij- en achtertuin tot 30m rond de woning</p> <p>1D/ vrijstelling van vergunningsplicht voor verhardingen ivf toegangen en opritten naar woningen en garages, terrassen en zwembaden tot max. 80m² en tot 30m rond de woning, ongeacht de bestemming</p> <p>1E/ vrijstelling van vergunning voor losstaande bijgebouwen (vb carport, garage, poolhouse, tuinhuis...) tot max 40m² en tot 30m rond de woning, ongeacht de bestemming</p>	<p>2A/ vrijstelling van vergunningsplicht in agrarische gebieden voor open afsluitingen met dwarslatten met een maximale hoogte van 2 meter;</p> <p>2B/ vrijstelling van vergunningsplicht in agrarische gebieden voor houten schuilhokken tot 20m²voor weidedieren</p>		
<p><i>8 juli 1997. Omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002)</i></p>		<p>2C/ vergunbaarheid van schuilhokken voor dieren in agrarische gebieden zonder dat er sprake moet zijn van beroepslandbouw of een 'leefbaar bedrijf' (hetgeen wel geldt voor bvb verblijfsrecreatie in agrarisch gebied)</p> <p>2D/ vergunbaarheid in agrarisch gebied van stallen voor paardenhouderijen met minstens 10 paarden, waarbij de hoofdactiviteit is gericht op het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan, en, afhankelijk van de omvang van de paardenhouderij als activiteit, inclusief de aanhorigheden. Als ondergeschikte nevenactiviteit zijn toegelaten het recreatief medegebruik door particulieren, een eenvoudige cafetaria van beperkte omvang enkel ten behoeve van de gebruikers van de paardenhouderij en/of een inpanidige woonst voor de effectieve beheerder of toezichter van de paardenhouderij.</p>	<p>3A/ vergunbaarheid van verblijfsgelegenheid in agrarische gebieden, 'voor zover deze een integrerend deel uitmaakt van een leefbaar bedrijf' (vb hoevetoerisme, kampeerboerderij) zonder dat duidelijk gedefinieerd wordt wat een leefbaar bedrijf inhoudt. Enkel een gewone camping, hotels en weekendverblijven worden expliciet uitgesloten.</p>	<p>4A/ vergunbaarheid van para-agrarische bedrijvigheid zonder dat er een eenduidig onderscheid/definitie is opgenomen van agrarische vs para-agrarische bedrijven</p>

Hoewel het in sommige gevallen aangewezen kan zijn om een aantal transformaties bijkomend vergunningsplichtig te maken (bv. in strategisch landbouwgebied, zie bovenstaande suggesties) – om zo bijvoorbeeld effecten van vertuining onderwerp te laten worden van een ruimtelijke afweging – zal dit niet voldoende zijn. Een te lange lijst van vergunningsplichtige handelingen of transformaties dient vermeden te worden. Dit wordt immers administratief onwerkbaar en heel wat transformaties die geen ongewenste effecten genereren, zullen hierdoor mogelijk een lange administratieve weg moeten doorlopen. Ook gaat deze maatregel voorbij aan het probleem dat veel transformaties toch – onvergund – zullen plaatsvinden, zoals ook uit voorgaand onderzoek duidelijk blijkt. Meer transformaties vergunningsplichtig maken, betekent dus niet noodzakelijk dat er in realiteit minder transformaties zullen plaatsvinden. Het betekent mogelijk wel dat (nog) meer transformaties onvergund zullen plaatsvinden.

De uitdaging is daarom niet zozeer om zoveel mogelijk transformaties vergunningsplichtig te maken, wel om mogelijke problemen die kunnen ontstaan vanuit niet-agrarische ontwikkelingen zoveel mogelijk bij de kern aan te pakken:

- Er is een link tussen heel wat transformaties van vertuining en verpaarding enerzijds en residentialisering anderzijds (zie de analyse in Deel 2). Voldoende stringent optreden bij nieuwe ontwikkelingen naar woonfunctie zal dus nodig zijn, wil men de kans op “nieuwe vertuining” minimaliseren. Dit betekent met andere woorden wonen buiten de kernen zoveel mogelijk ontmoedigen. Men kan bijvoorbeeld de beslissing nemen om een voormalig landbouwbedrijf op termijn geen woonfunctie meer te geven, bijvoorbeeld omdat het te ver is afgelegen van een woonkern, slecht ontsloten is en/of omdat een herstel naar landbouw een belangrijke meerwaarde kan betekenen (bv. sloop in functie van de aaneengeslotenheid en ontsnippering van het gebied). Vandaag geldt in principe al dat een functiewijziging naar wonen niet mogelijk is, wanneer “in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex geen gebouwen voorkomen met de vergunde functie wonen”. “In de ruimte omgeving” zou men strenger kunnen interpreteren als “de nabije omgeving” en hier bepaalde criteria aan vast koppelen (afstand tot kernen, bereikbaarheid met openbaar vervoer, ...). Concreet kan dit zich ook vertalen in een aantal strengere randvoorwaarden wat betreft ontwikkelingsmogelijkheden voor wonen binnen gebieden die op lange termijn strategische belangrijk zijn voor de landbouw.
- Het beperken of onmogelijk maken van bepaalde ontwikkelingen in landbouwgebied kan niet zonder meer. Het ontmoedigen van bepaalde ontwikkelingen in landbouwgebied kan best samensporen met stimulansen om niet-agrarische ontwikkelingen te sturen naar de lokaties waar deze wel gewenst zijn. Een verdere uitwerking van instrumentarium voor herlokatie, ruil, sloop, en uitdoofsystemen is hier dan ook aangewezen.
- De afweging of een transformatie ergens al dan niet gewenst is, moet starten vanuit en anticiperen op de mogelijke ongewenste ruimtelijke effecten van de transformatie op lange termijn (bv. inname van ruimte, mate van omkeerbaarheid, versnipperend effect, ...) eerder dan een oordeel louter te baseren op de aard van de functiewijziging. Dit betekent dat een niet-agrarische functie in landbouwgebied per definitie bespreekbaar is, mits de ruimtelijke impact op lange termijn minimaal is. Dit zou een concrete vertaling kunnen krijgen in een verder uitgewerkt ruimtelijk afwegingskader (zie verder). Een goede toepassing en handhaving van dit kader zijn dan wel essentieel.
- Een meer efficiënte controle en handhaving is een belangrijke uitdaging die mee het succes of falen van een ruimtelijk afwegingskader bepaalt. Er dient gezocht te worden naar geschikte pistes om de last van handhaving te minimaliseren en ervoor te zorgen dat minder activiteiten onvergund plaatsvinden. Pistes hiervoor zijn onder andere de volgende, maar vragen om verder onderzoek:
 - De contractbenadering waarbij een functiewijziging niet (permanent) wordt gekoppeld aan een gebouw, wel aan een persoon. Voorwaarden worden

vastgelegd in een contract, waarbij de bewijslast voor een deel bij de burger komt te liggen;

- Tijdelijke vergunningen / ontwikkelingsrechten sterker inzetten, en het permanent karakter van vergunningen binnen landbouwgebied minderen, waardoor meer controlemomenten worden ingelast in het systeem;
- De vergunningsprocedure en adviesverlening zelf eenvoudiger en uniformer maken. Wat betreft de afweging van een aanvraag ten opzichte van impact op landbouw, zou het afwegingskader hiertoe een meer eenduidig instrument kunnen worden, mits voldoende gebruiksvriendelijk (zie verder);
- Een sterkere sensibilisatie rond het maatschappelijk belang en de meerwaarde om voldoende strategische landbouwgrond op termijn te vrijwaren (o.a. voor lokale voedselproductie) en verantwoord om te gaan met het (eindige) landbouwareaal.

3.3 Onderbenutte potenties van de huidige instrumenten en regelgeving

Vandaag zijn een aantal aspecten van de vergunningverlening in theorie geschikt om druk op landbouw te minderen, maar ze worden vandaag niet, weinig of niet altijd effectief toegepast:

- Advisering vanuit de landbouwadministratie: Adviezen vanuit de landbouwadministratie zijn niet bindend. Wil men voorkomen dat strategisch belangrijke landbouwgebieden onder druk komen te staan ten gevolge van allerlei kleinschalige ontwikkelingen, is het aangewezen om de adviesverlening vanuit ADLO sterker te laten doorwegen in zulke gebieden. Hierbij is het ook belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor geïntegreerde adviesverlening en te vermijden dat de aanvrager van een vergunning geconfronteerd wordt met tegenstrijdige adviezen vanuit verschillende instanties.
- Tijdelijke vergunningen: De huidige regelgeving laat tijdelijke vergunningen toe, maar dit wordt vandaag voornamelijk toegepast op vlak van de milieuvergunning en niet op vlak van de stedenbouwkundige vergunning. In het kader van omkeerbaar ruimtegebruik – wat zeer relevant is wanneer men strategische landbouwgebieden op lange termijn wilt vrijwaren – kunnen tijdelijke vergunningen een waardevolle piste zijn. Het zou zinvol zijn verder te onderzoeken waarom dit nu nauwelijks wordt toegepast en wat de voordelen kunnen zijn in functie van drukmindering en vrijwaren van strategische landbouwgebieden. Hierbij dient voldoende te worden aangesloten bij de laatste ontwikkelingen m.b.t. de omgevingsvergunning.
- Stedenbouwkundige verordeningen worden vandaag nauwelijks ingezet in functie van drukmindering, maar zouden in kader van deze problematiek meer kunnen worden ingezet, gezien ze flexibel en relatief snel toepasbaar zijn (bv. in vergelijking met een RUP).

Er bestaan vandaag ook een aantal instrumenten voor een sterkere actieve gebiedsgerichte sturing door de overheid, maar die zijn onvoldoende uitgewerkt of blijken (nog) niet krachtig genoeg, bijvoorbeeld:

- Een sterkere gebiedsgerichte sturing via een RUP is zo goed als onmogelijk want ondergeschikt aan de basisrechten.
- Het recht van voorkoop kan vaak niet toegepast worden omwille van speculatie en hoge verkoopprijzen. Een idee kan zijn om het ‘recht van voorkeur’ als instrument verder te onderzoeken (zie verder).
- Grondruil situeert zich vaak op een te lokaal niveau en de sterke eigendomsversnippering maakt een gestructureerde grondruil en grondverwerving moeilijk. Recent zijn een aantal vernieuwingen uitgewerkt in het decreet Landinrichting (voorontwerp principieel goedgekeurd op 23 mei 2013), die deze problematiek deels opvangen en waar verder op kan aangehaakt worden.

3.4 Welke aanpassingen in regelgeving en instrumentarium zijn nodig?

Voor de beoordeling geldt over het algemeen dat een meer gebiedsgerichte afweging nodig is. Effecten van niet-agrarische transformaties hebben in het ene gebied immers een grotere impact dan in het andere gebied. Belangrijk is daarom dat niet de transformaties op zich gestopt worden, wel dat de ongewenste effecten ervan op de beroepslandbouw geminimaliseerd worden en de ruimtelijke impact minimaal is. Dit zou kunnen door (i) randvoorwaarden op te leggen aan niet-agrarische ontwikkelingen in specifieke gebieden die belangrijk zijn voor de beroepslandbouw, (ii) Actiegerichte instrumenten in te zetten om niet-agrarische ontwikkelingen ruimtelijk sterker te sturen.

(i) Randvoorwaarden opleggen aan ontwikkelingsmogelijkheden van niet-agrarische functies in specifieke gebieden die belangrijk zijn voor de beroepslandbouw:

- Korte termijn: De implementatie van een ruimtelijk afwegingskader (zie ook Deel 4) dat gebiedsgericht aangeeft op welke wijze niet-agrarische ontwikkelingen al dan niet mogelijk of wenselijk zijn. Dit kader kan richtinggevend zijn (bv. via omzendbrief) of bepaalde aspecten ervan kunnen mogelijk ingang vinden via een stedenbouwkundige verordening. Aandachtspunten hierbij zijn de volgende:
 - Een ruimtelijke afweging maken, betekent dat duidelijke criteria dienen te worden opgesteld om te bepalen welke gebieden op lange termijn waardevol zijn voor de beroepslandbouw;
 - Op korte termijn zal het afwegingskader, waartoe in deze studie verderop een aanzet wordt gegeven, verder geconcretiseerd en afgetoetst moeten worden;
 - Er dient vermeden te worden dat door de toepassing van dit kader de ‘niet-strategische gebieden’ als ‘onbelangrijk voor de landbouw’ worden beschouwd. Dit wordt zo ook verder toegelicht in het afwegingskader (Deel 4).
- Korte termijn: De generieke mogelijkheden van vandaag zouden kunnen gereduceerd worden binnen de strategische landbouwgebieden door extra randvoorwaarden te definiëren binnen zulke gebieden en door het afwegingskader concreet toe te passen. Suggesties zijn de volgende:
 - Het afwegingskader aanreiken als instrument om een afweging van ‘goede ruimtelijke ordening’ te maken, wat betreft impact op landbouw bij een vergunningsaanvraag.
 - Een aantal handelingen die mogelijk ongewenste effecten met zich meebrengen binnen strategisch gebied onderdeel laten zijn van een ruimtelijke afweging door ze vergunningsplichtig te maken (in beperkte mate, via aanpassing van het Besluit, zie hoger)
 - De lijst van het functiewijzigingenbesluit actualiseren en onderwerp laten zijn van de ruimtelijke afweging. De beoordeling zal dan strenger zijn binnen strategisch landbouwgebied, waarbij de functiewijziging aan bepaalde ruimtelijke randvoorwaarden zal moeten voldoen (bv. aanpassen van de omzendbrief functiewijzigingen).
 - Mogelijkheden voor planologische attesten minderen – de vraag is zelfs in welke mate planologische attesten nog zinvol of nodig zijn. Indien een verdere ontwikkeling van een bedrijf aangewezen is, kunnen via een planproces van herbestemming nieuwe ontwikkelingsperspectieven aangeboden worden. Indien een verdere ontwikkeling ongewenst is, is een bestemming via een planologisch attest niet aangewezen.
 - Rol van adviesverlening vanuit ADLO voor strategische landbouwgebieden een sterkere rol laten spelen.

- Tijdelijk gebruik en omkeerbaar ruimtegebruik binnen strategisch landbouwgebied een sterkere rol laten spelen door meer in te zetten op tijdelijke vergunningen en de mogelijke werkwijzen en voordelen van dit instrument verder uitwerken.
- Korte termijn: scherper stellen van een aantal definities, zoals hoevetoerisme en para-agrarische activiteiten, cfr. de suggesties hierboven.
- Lange termijn: pistes voor efficiëntere handhaving verder onderzoeken (zie hoger)
- Lange termijn: De basisrechten volgens VCRO verstrengen, bv. via een koppeling van de mogelijkheden volgens de basisrechten aan een ruimtelijk afwegingskader.

(ii) Actiegerichte instrumenten inzetten om niet-agrarische ontwikkelingen ruimtelijk sterker te sturen en druk op landbouwgebieden te minderen:

Wil men volgens bepaalde ruimtelijke criteria mogelijkheden voor niet-agrarische functies inperken (bv. door extra voorwaarden op te leggen binnen strategisch waardevol landbouwgebied), dan zal dit moeten gebeuren in combinatie met het aanbieden van geschikte alternatieven voor de niet-agrarische ontwikkelingen zelf. Er is dan ook nood aan een verdere uitwerking van stimulerende en actiegerichte instrumenten om niet-agrarische transformaties in de gewenste richting te sturen. Een stimulerend beleid bereikt men immers niet door het regulerend beleid af te zwakken en allerlei afwijkingmogelijkheden te voorzien (zoals de voorbije 15 jaar meermaals voorkwam), wel via de uitwerking van een aantal doelgerichte instrumenten:

- Instrumenten om niet-agrarische ontwikkelingen die ongewenste effecten genereren en een aanzienlijke ruimtelijke impact hebben, te sturen richting de strategisch minder belangrijke landbouwgebieden, of buiten landbouwbestemming (via herlocatie, grondruil, uitdoofregeling, sloop, financiële stimuli of heffingen, ...);
- Instrumenten om de landbouwstrategische waarde vanuit de niet-agrarische ontwikkelingen zelf te gaan versterken. Dit betekent op zoek gaan naar methodes en instrumenten waardoor ook niet-agrarische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de landbouwstrategische waarde van een gebied. Streekpromotie, allianties met naburige landbouwers, landschapsbeheer, beeldkwaliteitsplannen, enz... kunnen een meerwaarde bieden aan het landbouwlandschap die niet enkel vanuit de landbouwers zelf hoeft te komen.

Korte termijn: Een aantal van deze instrumenten bestaan vandaag al, maar vragen om een verdere uitwerking (grondenbank, instrumenten voor grondverwerving, compensatiemechanismen (bv. planbaten koppelen aan functiewijzigingen), ...). Een aantal linken met flankerende beleidsdomeinen, en dan voornamelijk de recente wijziging van het decreet landinrichting van de VLM bieden relevante pistes om op korte termijn verder uit te werken (bv. recht van voorkeur, sterkere koppeling herverkaveling en planologische ruil, ...).

Lange termijn: Er dient gezocht te worden naar geschikte instrumenten voor sloop en afbraak, herlocatie, Er is ook een beter zicht nodig op geschikte financiële instrumenten (subsidies, heffingen, ...) om bepaalde ontwikkelingen aan te moedigen of te ontmoedigen. In het volgend hoofdstuk reiken we hiertoe een aantal denkpistes aan op basis van inspiratie vanuit Nederland en Nordrhein-Westfalen. Via de organisatie van een expertenpanel werd nagegaan hoe in deze regio's wordt omgegaan met druk op het landbouwareaal en op welke wijze ze daar trachten om landbouwgebieden te vrijwaren.

4 Denkpijsten voor nieuwe instrumenten

4.1 Organisatie van een expertenpaneel

In Vlaanderen wordt men geconfronteerd met een dalend landbouwareaal en wordt, onder andere met behulp van deze studie, gezocht naar geschikte instrumenten om op een duurzame wijze strategische landbouwgebieden te vrijwaren en waar nodig druk op landbouw te minderen. Om extra inspiratie te verkrijgen aangaande mogelijk bruikbare instrumenten voor Vlaanderen, werd daarom via de organisatie van een expertenpaneel over de grens heen gekeken, met name naar Nederland en Nordreihn-Westfalen, waar men met een gelijkaardige problematiek geconfronteerd wordt.

Het expertenpaneel vond plaats op 15 mei 2013. Expertinnen vanuit beide regio's gaven zelf een toelichting over een aantal relevante instrumenten, waarna een discussie volgde over de bruikbaarheid ervan voor Vlaanderen. Deelnemers zijn te vinden in bijlage 2. We vatten hieronder de belangrijkste bevindingen en conclusies van dit expertenpaneel samen.

4.2 Drukfactoren en instrumenten in Nederland

4.2.1 Drukfactoren in Nederland

In Nederland lijken vertuining, verpaarding en niet-agrarische economische ontwikkelingen in het buitengebied minder als drukfactor te worden ervaren dan in Vlaanderen. Mogelijks heeft dit ook te maken met een gunstiger uitgangspositie wat betreft de bestaande ruimtelijke structuur, en/of beperktere mogelijkheden voor niet-agrarische functies om zich in het agrarisch gebied te vestigen. De grootste ruimtelijke druk op het agrarisch gebied lijkt momenteel uit te gaan vanuit verstedelijking (woningbouw), natuurontwikkeling en waterbeheersingsprogramma's (ruimte voor de rivier). Maar aangezien dergelijke ontwikkelingen steevast resultaat is zijn een voorafgaande planologische afweging (structuurvisie – bestemmingsplan), vallen zulke transformaties in principe buiten het bestek van dit onderzoek.

In die zin is er in Nederland momenteel zelfs eerder sprake om via een aantal pijsten extra mogelijkheden te creëren voor een breder gebruik van voormalige landbouwzetels die moeilijk opnieuw ingevuld geraken door een landbouwfunctie, en waarbij de regelgeving (te) strikt is om andere functies te vergunnen. Globaal wordt verwacht dat tegen 2040 nog steeds 85 tot 90% van het huidige landbouwareaal beschikbaar zal zijn, waarbij ook wordt verwacht dat de gerealiseerde toegevoegde waarde per hectare verder zal toenemen.

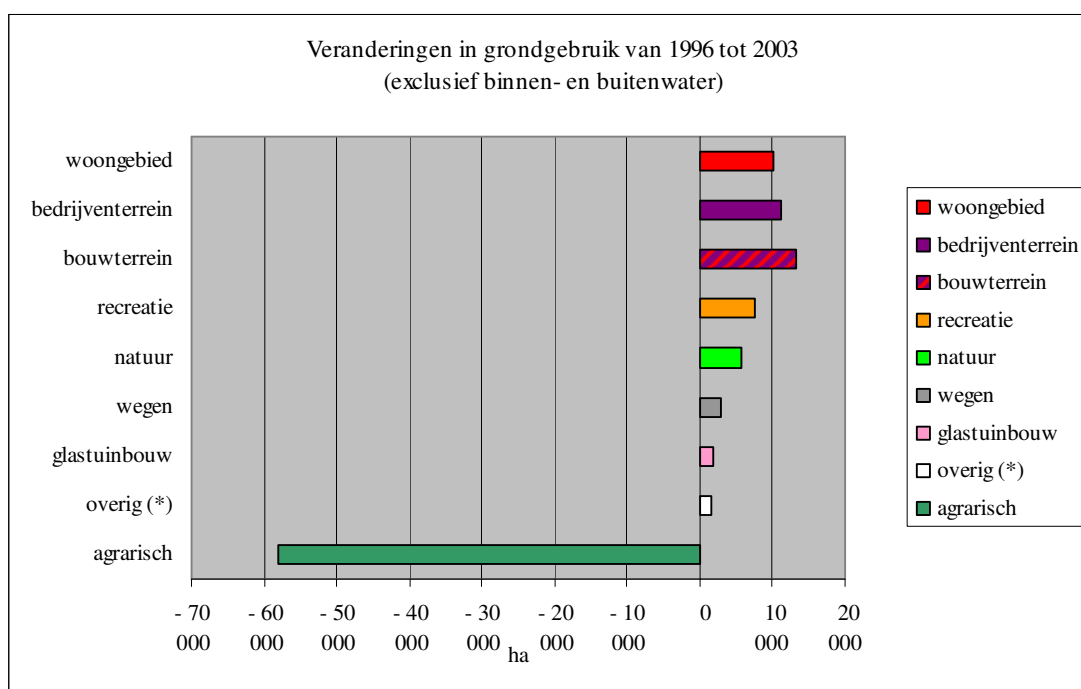
Daarnaast stelt zich de vraag hoe in (economische) crisissituaties zoals vandaag moet worden omgesprongen met sterk ruimtebehoevende sectoren zoals de landbouw. Zo wordt in de provincie Noord-Brabant in het landelijk gebied slechts 10% van de toegevoegde waarde gerealiseerd binnen agrarisch gebied, en dus het overgrote deel daarbuiten.

In Nederland, maar ook elders in verstedelijkte samenlevingen hebben traditioneel dominante economische functies (met name landbouw) aan belang ingeboet, ten gunste van nieuwe functies als natuur- en landschapsbeheer, recreatie en toerisme, overige niet-agrarische bedrijvigheid en wonen. De functie van het platteland is daarmee verschoven van een productieruimte naar een productie-, consumptie- en beschermingsruimte, ofwel een **postmodern platteland** (zie bijvoorbeeld Marsden, 2003; Holmes, 2006).

Achter deze transitie naar een postmodern platteland schuilen drie met elkaar samenhangende maatschappelijke veranderingen die zich in de afgelopen decennia hebben voltrokken (Daalhuizen et al., 2008). Ten eerste is de welvaart sterk toegenomen. Deze heeft geleid tot een enorme toename van de automobilititeit. Samen met de toegenomen vrije tijd het dit geleid tot een beter bereikbaar en meer toegankelijk platteland, zowel voor recreatie als voor wonen en bedrijvigheid. Ten tweede is de publieke interesse in natuur en landschap sterk gegroeid (Elbersen, 2001). Ten derde heeft de

landbouw verschuivingen in de productie doorgemaakt. Technologische innovaties, een stimulerend (Europees) landbouwbeleid en ruimtelijke efficiency-ingrepen (zoals de ruilverkaveling) hebben geleid tot een sterke schaalvergroting, productiviteit en de efficiëntie. Daarnaast is de agrarische sector geïntensiveerd en 'geïndustrialiseerd', vooral door de toename van niet-grondgebonden takken.

Deze veranderingen hebben geleid tot nieuwe ruimteclaims, zowel vanuit rode (wonen, bedrijvigheid), groene (natuur) en blauwe (water) functies, op het bestaande landbouwareaal waarbij vooral de rode functies ruimte claimen. De meeste veranderingen in het grondgebruik hebben plaatsgevonden in het buitengebied dat behoort tot het stadslandschap (overgangsgebied tussen steden en het buitengebied, dorpsgebieden met een hogere omgevingsadressendichtheid per km²). Hier zijn de meeste (recreatie-)woningen gebouwd, is het aantal niet-agrarische bedrijfsvestigingen het sterkst toegenomen en vinden de meeste veranderingen met gevolgen voor de openheid van het landschap plaats.



Figuur 55 Veranderingen in het grondgebruik van 1996 tot 2003 (Bron: CBS, Statline, 2007)

4.2.2 Rol van de ruimtelijke ordening in Nederland

Globaal genomen lijkt de beleidsvrijheid van gemeenten om ontwikkelingen in het buitengebied te stimuleren in Nederland een stuk kleiner dan in Vlaanderen. Het beleid voor het buitengebied wordt er in hoofdzaak uitgetekend vanuit de provincies, die tal van handreikingen, regelgevingen e.d. uitvaardigen waarnaar gemeenten zich (bvb bij de opmaak van bestemmingsplannen) moeten schikken. Daarbij kan worden opgemerkt dat er verschillen bestaan van provincie tot provincie.

In Vlaanderen lijken de belangrijkste richtlijnen en regelgevingen voor het buitengebied (codex ruimtelijke ordening, uitvoeringsbesluiten, omzendbrieven, planprocessen agrarische en natuurlijke structuur) eerder op Vlaams/gewestelijk niveau te worden getrokken. Hoewel deze regelgeving sterk doorwerkt tot op lokaal niveau (structuurplanning, uitvoeringsplanning, vergunningsverlening) blijkt er binnen de huidige regelgeving toch nog een redelijk grote 'interpretatiemarge', waarbinnen lokale overheden vrijwel autonoom kunnen beslissen over het al dan niet vergunnen van niet-agrarische functies in agrarisch gebied. De provincie speelt in deze ook mee als instantie waar er in kader van

de mogelijkheid tot beroepsprocedure (na weigering van een stedenbouwkundige vergunning door het gemeentebestuur) alsnog mogelijkheid bestaat tot verkrijgen van een vergunning.

4.2.3 Regelgeving, instrumenten en instrumenten in ontwikkeling inzake niet-agrarische ontwikkelingen in het buitengebied

4.2.3.1 Plattelandswoning



Dit instrument, dat in voege is sinds 1/1/2013, wil het probleem van leegstand van voormalige agrarische bedrijfswoningen aanpakken. Binnen dit stelsel behoudt de woning haar status van bedrijfswoning; waardoor deze verbonden blijft aan het naastgelegen landbouwbedrijf en dus niet beschermd is tegen eventuele milieueffecten van landbouwbedrijfszetels. In die zin is niet langer het feitelijke gebruik maar wel de planologische status bepalend voor de beoordeling van de milieueffecten. Verschil met een bedrijfswoning is wel dat deze door andere mensen dan de bedrijfsleider kan worden bewoond, zonder dat een aanpalend landbouwbedrijf in de problemen komt wanneer het verder aan schaalvergroting wil doen. Belangrijk is wel dat verbouwingmogelijkheden

beperkt blijven tot de landbouwer zelf; andere bewoners kunnen zich hier niet op beroepen.

>> In Vlaanderen zijn ontwikkelingsmogelijkheden voor zonevreemde woningen een stuk ruimer. Na bekomen van een functiewijziging van gebouwen met hoofdfunctie landbouw naar wonen, bekom je een aantal basisrechten om de woning te verbouwen, herbouwen en uit te breiden tot 1.000m³, incl het oprichten tot 40m² bijgebouwen rondom de woning. De transformatie is in Vlaanderen dus een stuk meer onomkeerbaar en minder voorwaardelijk dan in Nederland.

4.2.3.2 Programma 'Ruimte voor Ruimte'

Volgens deze regeling kan 1 woning worden gebouwd als compensatie voor de afbraak van 1.000m² (voormalige) agrarische gebouwen, onder de voorwaarde van een goede landschappelijke inpassing en de ligging in een bebouwingscluster. Doelstelling is op deze wijze de verstening van het platteland tegen te gaan. De zones waar dergelijke bebouwing kan plaatsvinden dienen voorafgaandelijk door de gemeente te worden geïnventariseerd. Indien de landbouwer niet opteert voor deze optie kan hij ook een sloopvergoeding ontvangen voor het afbreken van de gebouwen.

De provincie kan ontwikkelingsmaatschappijen (commanditaire vennootschappen) oprichten die instaan voor enerzijds het uitbetalen van sloopvergoedingen, en anderzijds het verkopen van nieuwe woningen. Na verwerving van de benodigde gronden maakt de ontwikkelingsmaatschappij eerst een stedenbouwkundig plan voor de locatie en een ontwerp voor het openbaar gebied. Vervolgens worden de kavels bouwrijp gemaakt en verkocht. Tenslotte zorgt de ontwikkelingsmaatschappij voor de bestrating en het groen van de openbare ruimte³⁴.

³⁴ Op 20-06-2013 waren er in de provincie Noord-Brabant 393 kavels te koop in dit stelsel, en 18 nieuwe projecten in voorbereiding. Bron: <http://www.ruimtevoorruimte.com/bouwkavels>



Figuur 56 Woningen gebouwd volgens het Nederlandse programma ruimte voor ruimte (bron: <http://www.ruimtevooruimte.com/fotogalerij/>)



Figuur 57 Voorbeeld stedenbouwkundig plan in kader van het Nederlandse programma 'Ruimte voor Ruimte'

4.2.3.3 Landgoederen

Nederland telde op 31 december 2012 in totaal 5.179 landgoederen met een gezamenlijke oppervlakte van bijna 139.000 hectare die zijn gerangschikt onder de Natuurschoonwet 1928. Het gaat om opengestelde landerijen, boerderijen, buitenplaatsen, natuurgebieden, landhuizen of kastelen. Deze vinden vaak hun oorsprong in het feit dat rijke stedelingen tussen de 17^e en 19^e eeuw meer en meer de steden ontvluchtten en op zoek gingen naar locaties in het buitengebied om zich te vestigen.

Eigenaren van onroerend goed met een landgoedstatus kunnen profiteren van een aantal fiscale voordelen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om 1 ha als woonkavel in te richten op voorwaarde dat daarnaast 10ha landgoed wordt gevrijwaard. Tevens gelden een aantal bijkomende voorwaarden zoals de inrichting van min. 7.5ha natuur, en de openstelling van het landgoed voor een ruimer publiek. Het systeem lijkt op heden vooral interessant voor uitbollende landbouwers die een nieuwe bestemming zoeken voor hun gronden. Er zijn nog maar weinig concrete voorbeelden op vandaag.

Hierbij kan aangehaald worden dat het om relatief grote oppervlakten gaat welke uit het landbouwareaal verdwijnen, waardoor deze transformatie vooral als een drukfactor dient te worden beschouwd. Het fenomeen doet zich ook voor in Vlaanderen, bvb in de grensstreek, hoewel er geen specifieke regelgeving voor bestaat. Wel voorziet de sectorale regelgeving inzake onroerend erfgoed in een aantal verruimde mogelijkheden tot functiewijzigingen en beperkte uitbreidingen (tot 20%) voor waardevol erfgoed (bvb kasteeldomeinen), op voorwaarde dat de duurzame leefbaarheid van de gebouwen en de erfgoedwaarde ongeschonden blijft of vergroot.

4.2.3.4 Afwijkingsmogelijkheden van bestemmingsplannen

In Nederland zijn gebiedsdekkende bestemmingsplannen voorhanden voor het volledige grondgebied met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften, waardoor voor iedere aanvraag in principe een gebiedsgerichte planologische afweging verzekerd is. De meeste bouwmogelijkheden in agrarische gebieden zijn vastgelegd in 'bouwvlakken'.

Onder een aantal voorwaarden kunnen afwijkingen van bestemmingsplannen aangevraagd worden, voor zover het gaat om nevenfuncties, bvb B&B, kinderboerderij, zorgboerderij. Het dient wel te gaan om een nevenfunctie bij een landbouwbedrijf, en er zijn geen afwijkingen mogelijk tov het aangeduide bouwvlak. Bovendien dient het project dan een landschappelijke verbetering in zich te dragen. Voor het wijzigen van de hoofdfunctie van een gebouw is steeds een aanpassing van het bestemmingsplan nodig.

Het grootste verschil tussen Nederland en Vlaanderen zit hierin dat in Vlaanderen vaak enkel het gewestplan voorhanden is als gebiedsdekkend planologisch kader. In Vlaanderen biedt het vergunningsstelsel geen accurate gebiedsgerichte afweging terwijl dat in Nederland wel het geval is (via de bouwvlakken). Bovendien voorziet de regelgeving in Vlaanderen in een aantal mogelijkheden om de hoofdfunctie van agrarische gebouwen te wijzigen, zonder dat daarvoor een planologische afweging (bvb opmaak RUP) nodig is.

4.2.3.5 Landbouwontwikkelingsgebieden

Na de varkenspest-epidemie in Nederland werd de 'reconstructiewet' van toepassing, die als doel had om meer gescheiden clusters van intensieve veeteelt te bekomen, teneinde de risico's bij epidemieën in te perken. Uiteindelijk werd een integrale planmethodiek uitgewerkt voor natuur, landbouw, landschap en recreatie, hetgeen resulteerde in bestemmingsplannen waarin werd aangegeven waar de landbouw kon intensiveren of extensiveren. Deze landbouwontwikkelingsgebieden zijn nog niet van kracht, gezien ze momenteel onderworpen zijn aan maatschappelijke weerstand, alsook juridische procedures.

4.2.3.6 Commissie AAB (agrarische advisering bouwaanvragen)

Deze commissie betreft een samenwerkingsverband tussen gemeenten en provincie, en bestaat ondermeer in de provincies Noord-Brabant en Zeeland. Het doel is het tegengaan van oneigenlijk gebruik van agrarische gebouwen. Daarom dient bij een vergunningsaanvraag tot uitbreiding of verbreding van de landbouwactiviteit een toetsing te worden opgenomen of de aanvraag enerzijds doelmatig is en anders noodzakelijk.

4.2.3.7 Handreiking 'paardenhouderij en ruimtelijke ordening'

Onder impuls van de paardensector en de vereniging Nederlandse Gemeenten hebben veel gemeenten een afwegingskader opgemaakt voor paardenhouderijen, om de verrommeling van het landschap tegen te gaan. Er gold immers een lacune in de regelgeving over hoe omgaan met afsluitingen, schuilhutten, paardenbakken... alsook bijhorende nevenfuncties (horeca, recreatie, lesgeven...). Deze kaders werden vervolgens omgezet in een bestemmingsplan. In grote lijnen wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën:

- Gebruiksgerichte paardenhouderij: een paardenhouderij waar het rijden met paarden primair gericht is op de ruiter, bv. manèges (al dan niet in combinatie met eet/drankgelegenheid)
- Productiegerichte paardenhouderij: een paardenhouderij waar uitsluitend of in hoofdzaak handelingen aan en/of met paarden worden verricht die primair gericht zijn op het voortbrengen, africhten en trainen en verhandelen van paarden.
- Agrarisch bedrijf (verruimde agrarische bestemming): een aan het buitengebied gebonden bedrijf waar uitsluitend of in hoofdzaak door middel van het telen van gewassen of het houden van dieren producten worden voortgebracht, waaronder 'qua aard vergelijkbare activiteiten' worden verstaan, zoals een productiegerichte paardenhouderij, inclusief pensionstal.

Daarnaast worden paardenhouderijen nader gespecificeerd:

- Bedrijfsmatige paardenhouderij: een volwaardige paardenhouderij gericht op het genereren van een voldoende bedrijfsresultaat.
- Semi-bedrijfsmatige paardenhouderij: wanneer het bestaansrecht van de paardenhouderij niet geheel afhankelijk is van het daarmee te genereren bedrijfsresultaat maar qua omvang en aard niet kan worden aangemerkt als hobbymatig.
- Hobbymatige paardenhouderij: het houden van paarden is kleinschalig en niet gericht op het genereren van omzet.
- Rijvereniging: kan niet als paardenhouderij worden aangemerkt, maar kan vanwege de relatie die tussen paarden en de vereniging bestaat daarvan ook weer niet volledig los worden gezien. Het betreft slechts een accommodatie waarin in verenigingsverband met paarden wordt gereden, zonder dat ter plaatse paarden worden gehouden.

Bij de vergunningsverlening wordt vervolgens een stappenplan doorlopen:

1. Toetsen welk bedrijfstype of welke combinatie van bedrijfstypen het betreft en vervolgens
2. vaststellen of het om een productiegerichte of gebruiksgerichte paardenhouderij gaat.
3. Toetsen of het een bedrijfsmatige of semi-bedrijfsmatige activiteit betreft.
4. Toetsen of het bestemmingsplan de vestiging op de aangegeven locatie toestaat.
5. Toetsen of de in de aanvraag opgenomen voorzieningen relevant zijn.
6. Toetsen of het bouwblok voldoet of aangepast moet worden.
7. Toetsen of overlast wordt geminimaliseerd.

8. Indien nodig, en mogelijk, de aanvraag laten beoordelen door een beoordelingscommissie.
9. Het afgeven van de vergunning.

In globo wordt in de handreiking geadviseerd om productiegerichte paardenhouderijen in eerste instantie onder te brengen in het (verruimd) agrarisch gebied. Voor gebruikgerichte paardenhouderijen wordt in eerste instantie verwezen naar recreatiegebieden of kernrandgebieden. De combinatie van een paardenhouderij met B&B wordt in globo ondersteund.

Het beoordelen van aanvragen om bouwvergunning die betrekking hebben op een paardenhouderij kan worden opgedragen aan deskundige commissies (indien nodig). Vaak worden aanvragen voor de paardenhouderij beoordeeld door deskundigen op het gebied van rundveehouderij of varkenshouderij, de zogenoemde agrarische adviescommissies. De kosten van advisering worden op de aanvrager verhaald.

4.2.3.8 Wet voorkeursrecht gemeenten

In Nederland kunnen gemeenten in kader van de uitvoering van ruimtelijk beleid beroep doen op een 'recht van voorkeur'. Hierdoor kunnen de gemeenten gronden aankopen tegen schattingsprijs (in plaats van de marktprijs), waardoor deze gemeenten een betere uitgangspositie hebben op de grondmarkt. Momenteel geldt deze regeling enkel voor stedelijke gebieden.

4.2.3.9 Pachtwetgeving

De pachtwetgeving in België kreeg vorm om toegang tot landbouwgrond te garanderen voor kleinschalige (armere) landbouwers op het einde van de 19^{de} en in het begin van de 20^{ste} eeuw. In die periode was het merendeel van de landbouwgronden in eigendom van landeigenaars die grond verpachten aan kleine boeren. Politieke hervormingen (zijnde de hervorming van de kieswetgeving waardoor kleine landbouwers stemrecht kregen) evenals een crisissituatie (zijnde hoge voedselprijzen welke leidden tot sociale en politieke druk) resulteerden in een wijziging van het beleid om de landbouwer meer zekerheid inzake landgebruik te garanderen. Als gevolg daarvan is landpacht in België sterk gereguleerd en worden pachters sterk beschermd en was in die zin erg effectief. Een (te) sterke regulering kan echter ook perverse effecten hebben. Doordat de pachtprizen wettelijk gereguleerd zijn en rechten van de eigenaar sterk ingeperkt worden, zijn steeds minder landeigenaars bereid hun gronden te verpachten. Dit kan er toe leiden dat steeds meer eigenaars hun grond zelf beheren door er dieren op te laten grazen of deze door loonarbeiders te laten hooien in plaats van te verpachten. Een versoepeling van de pachtwetgeving kan er mogelijk toe leiden dat meer eigenaars bereid zullen zijn hun grond te verpachten.

Dit kan naar analogie met Nederland. Onze Noorderburen kenden ook een sterk gereguleerde pachtmarkt. Het aandeel gepachte gronden daalde echter sterk in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw. Er werd dan ook besloten de pachtwetgeving te versoepelen om deze negatieve trend te keren. Zo kan men in Nederland opteren voor een geliberaliseerde pacht zonder continuatierecht, voorkeursrecht, of indeplaatsstellingsrecht. Bij een geliberaliseerde pacht voor zes jaar of korter kunnen de pachter en verpachter zelf de prijs bepalen zonder prijstoetsing door de grondkamer. Bij een geliberaliseerde pacht voor een periode langer dan zes jaar, gebeurt er wel een prijstoetsing door de grondkamer.

4.2.4 Conclusies Nederland

Globaal genomen lijken in Nederland minder generieke regelgevingen van toepassing die niet-agrarische transformaties in de hand werken. In de meeste gevallen is een planologische afweging op basis van een bestemmingsplan verzekerd. Daar waar er toch meer generieke regelingen van toepassing zijn, is het opvallend dat hierin toch nog steeds een zekere gebiedsgerichte afweging wordt aanbevolen, bvb door te werken met een onderscheid tussen kernrandzones.

In 2^e orde valt ook op dat in gevallen waar 'zonevreemde functiewijzigingen' mogelijk zijn, toch nog steeds het belang van het landbouwbedrijf vooropstaat. De regeling rond plattelandswoningen in Nederland is daarmee fundamenteel verschillend van de regelingen rond basisrechten voor zonevreemde constructies in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Tenslotte lijkt de Nederlandse overheid te beschikken over meer uitvoeringsgerichte instrumenten welke een verlengstuk zijn op planologische instrumenten, en welke de trefzekerheid van ruimtelijk beleid kunnen verhogen. Daarbij kan bvb worden gedacht aan een sterkere uitgangspositie op de grondmarkt, de mogelijkheid tot het geven van gerichte financiële stimuli, en diverse compensatieregelingen (bvb ruimte voor ruimte).

4.3 Drukfactoren en instrumenten in Nordrhein-Westfalen

4.3.1 Druk op landbouw in Duitsland

Druk op landbouwgebieden speelt ook in Nordrhein-Westfalen en ruimer bekeken in de Bondsrepubliek.

- Open ruimte inname gaat voornamelijk over de inname van landbouwgronden
- Het landbouwareaal neemt dagelijks af met ca. 100ha
- Er is een afname van 409.000ha. in periode 2000-2010 (in Vlaanderen is de afname relatief gezien ongeveer 3x sterker³⁵)

Oorzaak van druk komt voornamelijk vanuit industrie en bedrijven, en veel minder vanuit residentialiseringsdruk zoals dit in Vlaanderen het geval is. Niet-planmatige ontwikkelingen spelen veel minder sterk. Dit kan deels te verklaren zijn door een strikter en een meer gebiedsgericht ruimtelijk beleid. Dit blijkt ook uit een onderzoek uit 2011 van Landbauforschung³⁶, met als belangrijkste bevindingen:

- Grondprijs landbouwgebieden stijgt sterk
- Vooral grote bedrijven gericht op energieproductie
- Residentieel gebruik van landbouwgronden lijkt verwaarloosbaar

In Duitsland is de zorg om open ruimte en landschap bovendien sterker in de cultuur ingebed in vergelijking met Vlaanderen en de bewustwording rond het belang van open ruimte landschappen is ook groter. Omzichtig en verantwoord omgaan met landbouwgrond wordt aanzien als een plicht. Interessant voor NRW, en Duitsland in het algemeen, zijn de ambitieuze doelen die men zich stelt ivm de afname van het landbouwareaal voor 2020, namelijk een afname van maximaal 30 ha per dag. Men wil de nood aan inname van landbouwgrond maximaal beperken en zoekt naar slimme compensatie-oplossingen.

Tussen 2000 & 2010 is de trend reeds geëvolueerd van 129 tot 77ha per dag, deels als gevolg van beleidsmaatregelen, onder andere:

- Samenwerking ministerie van 'landbouw' en 'bouw'
- Bouwwetgeving 2012, waarbij sterker wordt ingezet op verdichting

De trendbreuk is echter tot op vandaag nog eerder beperkt. Er stellen zich daarom duidelijke taken voor de gemeenten met aandacht voor verantwoording en motivatie:

³⁵ De afname in Vlaanderen is ongeveer 45.000 ha op 10 jaar tijd, of 3.3% van de Vlaamse oppervlakte, in vergelijking met 409.000 ha of 1.1% van het Duitse grondgebied voor dezelfde periode. Voor Nordrhein-Westfalen is de afname ongeveer half zo sterk in vergelijking met Vlaanderen.

³⁶ Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland, Endbericht

- Landbouwgronden worden beter beschermd door de compensatieregeling
- In ontwikkelingsplannen moeten er voor landbouw gelijkaardige beschermingsbepalingen als voor natuur opgenomen worden
- De praktijk om te kiezen voor de eenvoudigste en goedkoopste vorm van open ruimte inname wordt daarmee beëindigd

Bundesland	Plan 2020		Ist 2003	
	Hektar im Jahr	Hektar am Tag	Hektar im Jahr	Hektar am Tag
Baden-Württemberg	1.205	3,3	3.773	10,3
Bayern	2.008	5,5	6.269	17,2
Berlin	7	0,02	22	0,1
Brandenburg	986	2,7	3.042	8,3
Bremen	15	0,04	44	0,1
Hamburg	91	0,25	279	0,8
Hessen	475	1,3	1.497	4,1
Mecklenburg-Vorpommern	1.022	2,8	3.228	8,8
Niedersachsen	1.497	4,1	4.601	12,6
Nordrhein-Westfalen	1.059	2,9	3.253	8,9
Rheinland-Pfalz	511	1,4	1.618	4,4
Saarland	44	0,12	140	0,4
Sachsen	475	1,3	1.444	4,0
Sachsen-Anhalt	1022	2,8	3.230	8,8
Schleswig-Holstein*	365	1,0	1.087	3,0
Thüringen	183	0,5	534	1,5
Deutschland gesamt	10.965	30	34.061	93,3

Figuur 58 Doelstellingen mbt de afname van het landbouwareaal voor verschillende Bundeslanden binnen de Bond

4.3.2 Nordreihn-Westfalen als case: een korte kadering

Specifiek voor Nordreihn-Westfalen (NRW), gelden volgende kenmerken die een vergelijking met Vlaanderen interessant maken:

- Een hoge bevolkingsdichtheid
- Nabijheid stedelijke gebieden
- Goed ontsloten
- Bedrijvigheid is algemeen kenmerk
- Onderscheid tussen landelijke en stedelijke gebieden wordt vaak minder duidelijk.

Aandachtspunten voor ruimtelijke ontwikkelingen in NRW zijn:

- Duidelijke landelijke gebieden erkennen
- Ontwikkeling op maat
- Ruimtegebruik buitengebied functies wordt in landelijke gebieden beschermd

NRW stelde in het verleden het 'programma Landelijke Ruimte' (2007-2013) op ter vertaling van de Basis-EU-richtlijn landelijke ruimte:

- Ontwikkelingsperspectieven voor landbouw, bosbouw en landelijke ruimte

- Landbouwgebruik veilig stellen

Dit programma omvat enerzijds een gedetailleerde analyse van landbouw, bosbouw, natuur, anderzijds de uitwerking van een strategie met als voornaamste doelstellingen:

- Verbeteren van de concurrentiekracht van land- en bosbouw
- Duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdom en behoud van het cultuurlandschap
- Behoud en ontwikkeling van attractieve en vitale landelijke gebieden

Specifiek in relatie tot het vrijwaren van belangrijke landbouwgebieden, geldt voornamelijk de tweede doelstelling, die men via volgende pistes tracht te realiseren:

- Ruimtelijke ordening en stimulerend beleid
- Vergoeding voor behoud van cultuurlandschap
- Compensaties voor landbouw gebruiksbeperkingen

Hieronder worden een aantal pistes voor instrumenten en mogelijke handvaten voor het ruimtelijk beleid meegegeven, van toepassing in Nordrihn-Westfalen, die werden besproken op het expertenpanel. We lichten hieronder de mogelijke voordelen ervan toe. Een aantal van de besproken instrumenten worden vandaag nog niet effectief toegepast, zoals de “instrumenten voor trendbreuk”. Deze liggen in Duitsland op tafel als mogelijke piste om strategische landbouwgebieden beter te vrijwaren en druk op landbouw te milderen. Net zoals in Vlaanderen is dus ook in de Duitsland de discussie rond mogelijke vernieuwing van het instrumentarium in volle ontwikkeling.

4.3.3 Regelgeving, instrumenten en instrumenten in ontwikkeling inzake niet-agrarische ontwikkelingen in het buitengebied

4.3.3.1 Criteria voor functiewijzigingen van agrarische gebouwen

De wetgeving Ruimtelijke Ordening op het niveau van de Bond beschermt het buitengebied voor de kenmerkende functies: landbouw, bosbouw en recreatieve functies.

Functiewijzigingen voor gebouwen met een vroeger agrarisch gebruik kunnen volgens deze wetgeving uitzonderlijk toegestaan worden [§ 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB](#). Voorbeelden van een aantal van de vooropgestelde voorwaarden:

- Het gebouw wordt behouden en verder gebruikt
- Vormgeving en beeld van de gebouwen blijven behouden
- Landbouw gebruik is niet ouder dan 7 jaar
- Gebouw is niet ouder dan 7 jaar en vergund
- De gebouwen zijn ruimtelijk geschikt rond andere agrarische gebouwen
- Als functiewijziging naar woningen: maximaal drie woningen

Er zijn ruimere mogelijkheden voor beschermde cultuurhistorische waardevolle gebouwen [§ 35 Abs. 4 Nr. 4 BauGB](#)

Functiewijziging is moeilijk(er) wanneer de gebouwen gelegen zijn:

- in waterwingebied
- in landschappelijk waardevol gebied
- langs een drukke baan of ‘Bundes of ‘Landesweg’
- Nabij (≤300 meter) een landbouwbedrijf

- Functiewijziging mag ontwikkeling landbouwbedrijf niet beperken of hypothekeken

Kreis, gemeente of stad onderzoeken, beoordelen en geven meer informatie.

>> Deze wetgeving vanuit Duitsland kan inspiratie geven met betrekking tot voorwaarden die in Vlaanderen aan mogelijkheden voor functiewijzigingen gesteld worden. Zo is het niet toelaten van een functie die naburige landbouwbedrijven in de toekomst kan hinderen een belangrijk bruikbaar criterium. Door ook periodes van leegstand van gebouwen in rekening te brengen (bijvoorbeeld een gebouw dat langer dan 7 jaar leeg staat komt niet in aanmerking voor een functiewijziging), wordt een rem gezet op de inname van voormalig landbouw gebouwen door potentiële drukfactoren. Lange leegstand geeft een signaal dat afbouw of herlocatie mogelijk een geschiktere optie is dan herbruik.

4.3.3.2 Hoge Raad voor Landbouw - Platform Bescherming Landbouwgebieden

Op het niveau van de Bond werd de Hoge raad voor landbouw, een expertenplatform (betrokkenen zijn Bond, deelstaten en gemeenten) dat als doel heeft om advies te geven met betrekking tot open ruimte. Dit doet men onder andere door:

- Het ontwikkelen van een alomvattende aanpak om de inname van landbouwgrond te bestrijden
- Voorstellen te formuleren van specifieke regels en intelligent beheer
- Nieuwe ideeën en mogelijkheden kenbaar te maken
- Via samenwerking een verdere ruimte-inname en een duurzaam bodemgebruik realiseren

Vele sectoren claimen de beperkte ruimte, en ideeën om ruimteclaims op landbouwgronden te beperken hebben momenteel voornamelijk betrekking op:

- Alternatieven voor natuurcompensatie gebruiken, waarbij natuurcompensatie niet in eerste instantie als kwantitatief wordt geïnterpreteerd (zie verder)
- Bevorderen van dorps- en plattelandsontwikkeling
 - Herontwikkelen en opvullen in plaats van uitbreiden
 - Principe moet gebiedsgericht toegepast worden
 - Speciale aandacht gaat naar de overgangsgedebied van bebouwde en open ruimte: voor deze gebieden wil men verweven gebruik behouden, en zeer zorgzaam omgaan met de resterende open ruimte
- Herontwikkeling van oude landbouwgebouwen en bijkomende verharding minimaliseren
- Greenfield ontwikkelingen in buitengebied niet ondersteunen, door bijvoorbeeld in deze gebieden tout court geen subsidies meer voor toe te kennen (zie verder)
- Alternatieven voor natuurcompensatie beter kenbaar maken en gebruiken
- Landbouw in belangrijke landbouwgebieden bevestigen
 - Grote ingrepen vereisen nieuwe planningsaanpak
 - Nieuwe criteria voor het opstellen van bestemmingsplannen aanreiken
 - Gebiedsgerichte benadering, landbouw betrekken, financiële compensatie
- Verweving gebruik open ruimte landbouw - recreatie, landschap, natuur gericht toestaan

>> In Vlaanderen ontbreekt zulk platvorm. De ontwikkeling van een gelijkaardig platform, sectoroverschrijdend en gericht op open ruimte gebieden, zou ook voor Vlaanderen kunnen leiden tot

vernieuwende inzichten over mogelijkheden voor gebiedsgerichte ontwikkeling, verweving, (her)waardering van waardevolle kenmerken van open ruimte gebieden.

4.3.3.3 Alternatieven voor natuurcompensatie

In Duitsland werkt men momenteel alternatieve mogelijkheden voor natuurcompensatie. Praktijkvoorbeelden duiden immers aan dat landbouw en natuur ook in verweving een ecologische meerwaarde kunnen bieden. Niet louter op kwantitatieve compensaties inzetten in functie van natuurontwikkeling en kiezen voor compensatiealternatieven en gebiedsgerichte oplossingen kan ruimtebesparend werken. Volgende mogelijkheden om impact van natuurcompensatie te beperken worden onderzocht:

- Meer compenseren door het betalen van vergoedingen die in bestaande natuurgebieden kunnen worden ingezet, ter versterking van kwaliteit en diversiteit
- Ruimtecompensatie vooral beperken tot Natura 2000 en vergelijkbare gebieden
- Inzetten op een ecologische herwaardering van het areaal, bijvoorbeeld in functie van het realiseren en verbeteren van natuurverbindingen, door compensatie ook toe te passen onder de vorm van beheer en/of gebruiksbepaling (bv. randenbeheer)
- Flexibel benaderen van impact, compensatie en alternatief
- Inzetten op bovenlokale robuuste natuurstructuren

>> Voor Vlaanderen is deze denkpiste interessant om verder onderzocht te worden, gezien deze denkwijze kansen biedt voor “meer met minder ruimte”. Compensatie voor natuur hoeft niet steeds op een kwantitatieve wijze vorm te krijgen, maar kan vaak ook in verweving met andere functies. Voor het realiseren van hoogwaardige natuur zal kwantitatieve compensatie uiteraard nog steeds belangrijk zijn. Kwalitatieve compensaties voor natuur zijn echter vaak moeilijker hard te maken / op te volgen of te bepalen, waardoor zowel vanuit de natuur- als vanuit de landbouwsector vandaag voornamelijk kwantitatieve en sectorgebonden compensaties gelden en ook de voorkeur krijgen.

4.3.3.4 Voorwaarden bij greenfield-ontwikkeling

In functie van zuinig ruimtegebruik, het vrijwaren van ruimte voor duurzaam landbouwgebruik en het vrijwaren van landbouw- en bosgebieden, gelden in NRW restricties op mogelijkheden voor inname van greenfields, waarbij dit enkel mogelijk is wanneer:

- Ruimtebehoefte niet gerealiseerd kan worden in de bebouwde omgeving
- Wanneer de omvang van de bebouwde omgeving in de ruimtelijke plannen niet volstaat

Greenfield ontwikkeling is ook wanneer er planologisch gecompenseerd wordt:

- De motivatieplicht valt dan weg
- Er wordt gestreefd naar een consensus tussen de sectoren

>> Belangrijk leerpunt in deze voor Vlaanderen is het belang om voldoende omzichtig om te springen met de open ruimte die nog rest en ontwikkelingen pas mogelijk te maken, wanneer alternatieve oplossingen binnen de bebouwde omgeving niet mogelijk zijn (Landbouwgrond moeten we dus niet in eerste instantie beschouwen als ‘potentiële bouwgrond’, in Nord-Reihn-Westfalen lijkt de strategische waarde van landbouwgrond toch sterker ingebed te zijn in de cultuur).

4.3.3.5 Prioritaire landbouwgebieden of landbouwvoorrangsgebieden

Analoog aan de pistes die momenteel voor Vlaanderen lopen rond ‘strategische landbouwgebieden’, wordt in Duitsland een beleidsvoorstel uitgewerkt door de landbouwsector (03/2013), met

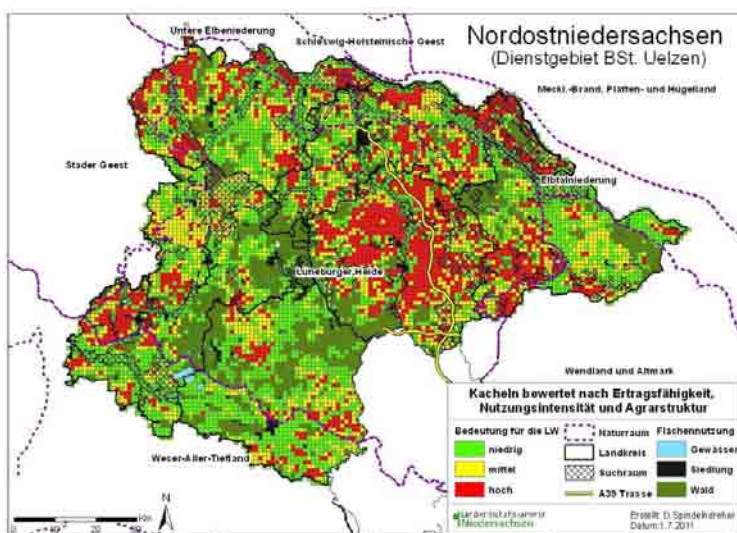
betrekking tot 'landbouwvoorrankingsgebieden', waarbij binnen deze gebieden volgende beperkingen vanuit de landbouwsector gewenst zijn:

- Enkel voor de landbouwfunctie tenzij ander gebruik hoofdfunctie niet schaadt
- Binnen reserveringsgebieden is verweving mogelijk, volgend op een ruimtelijke afweging tussen functies

Om prioritaire landbouwgebieden aan te duiden wordt gewerkt met een aantal criteria die gebiedsgericht dienen bepaald te worden. Deze criteria gaan verder dan een quotering van de bodemwaarde (vruchtbaarheid):

- Onderscheid tussen akker en grasland
- 4 criteria worden toegepast op een raster van 100ha.
 - Criteria voor de evaluatie van bouwland:
 - Natuurlijke productiviteit (indicator = aantal akkers)
 - Landbouwstructuren (indicator = grootte van de akkers)
 - Site improvement (irrigatie gebieden)
 - De intensiteit van gebruik
 - Criteria voor de beoordeling van het grasland:
 - Natuurlijke productiviteit (indicator = aantal grasland)
 - Landbouwstructuren (indicator = grootte van de percelen)
 - Site improvement
 - De intensiteit van gebruik (indicator = veestapel/ ha grasland)

Via het toekennen van gewichten aan elke indicator wordt een regionaal beeld verkregen van de prioriteit van deze gebieden volgens de onderzochte criteria.



Figuur 59 Voorbeeld van aanduiding van prioritaire landbouwgebieden

>> Dit systeem is vergelijkbaar met het Landbouw Informatie Systeem in Vlaanderen en biedt mogelijk aanknopingspunten voor het bepalen van (criteria voor) strategische landbouwgebieden binnen het andere spoor van de korte termijn actie.

4.3.3.6 Instrumenten voor trendbreuk

Ruimtegebruikcertificaten

In Duitsland kan vandaag door gemeenten op vrijwillige basis gebruik gemaakt worden van een pilootproject voor het verhandelen van ruimtegebruik. Het federale ministerie van milieu onderzoekt hoe dat dit systeem toegepast kan worden. De invoering van het ruimtegebruik handelsysteem is vergelijkbaar met de handel in CO2 emissiecertificaten. Het is een economisch instrument dat gericht is op beperken van het hoge verbruik van ruimte.

Vergelijking met CO2-certificaten:

- Voor elke ton CO2 die ondernemingen uitstoten, moeten ze één emissierecht voorleggen. Wie meer uitstoot dan toegelaten, kan extra rechten kopen van bedrijven die met behulp van milieuvriendelijke technologie hun uitstoot weten te beperken.
- De handel gebeurt op de Europese ETS beurs in Londen
- Op die manier kan de CO2 uitstoot verminderd worden in die landen waar dit het gemakkelijkst en meest kostefficiënt kan, vaak ontwikkelende landen
- Het verminderen van de uitstoot met één ton CO2 kost in Bulgarije bijvoorbeeld 5 euro, terwijl in België dat 50 euro zou zijn. Als Bulgarije maatregelen neemt om de productie te verlagen met één ton CO2, dan heeft zij één emissierecht minder nodig en kan zij dit verkopen aan België. Ligt de prijs van dit emissierecht tussen 5 euro en 50 euro dan zijn beide landen gebaat bij deze actie.
- Ondernemingen kunnen ook investeren in milieuvriendelijke technologie in andere landen, om op die manier aan voldoende emissierechten te komen. In ruil daarvoor krijgen ze CO2-certificaten terug

Een mogelijke uitwerking van een systeem van ruimtegebruikcertificaten kan dan bestaan uit:

- Certificaten uitreiken
- Markt voor certificaten creëren
- Handel tussen groei en krimpgebieden
- Voordeel voor beide gebieden nastreven
 - Meer zorgvuldige en kostenefficiënte afweging
 - Nieuwe ruimte inname daar waar het grootste voordeel bedongen wordt
 - Concurrentie tussen gemeenten inzake inwoners, tewerkstelling en belastingsontvangsten verminderen
 - Steun van landbouw en natuursector
 - Economische stimulus en instrument voor het beperken van het landgebruik
 - Op basis van de uitgegeven certificaten een duurzamer ruimtegebruik realiseren
 - Ruimtegebruik (greenfield ontwikkeling) wordt duurder
 - Expansiegebieden moeten certificaten van andere gemeenten verwerven
 - Ontwikkelingen moeten binnen een planningkader opgevat worden
 - Certificaat is geen vrijkaart voor wilde niet-verantwoorde ontwikkelingen

- Succes is afhankelijk van het beperkte aanbod van certificaten
- Bijkomende initiatieven zijn noodzakelijk:
 - Fiscale en economische regelgeving aanpassen
 - Kwantitatieve doelstellingen bepalen
 - 2020: 30 ha
 - Lange termijn streven naar nulgroei

Mogelijke regels en voorwaarden voor het systeem zouden kunnen zijn:

1. Ontwikkeling steeds binnen planningskader (verantwoord en gemotiveerd)
2. Uitgave van certificaten op basis van bestaande bestemmingsplannen
3. Nieuwe planningsontwikkelingen zijn steeds mogelijk
4. Nieuwe planontwikkelingen kunnen alleen wanneer er ruimtegebruikcertificaten aangeboden worden
5. Het aantal certificaten neemt steeds af, de prijs wordt steeds duurder
6. Bij een gebrek aan certificaten worden nieuwe ontwikkelingen veel bewuster afgewogen
7. Geen certificaten nodig bij brownfield ontwikkelingen en ruimtelijk opvullen van binnengebieden

Pistes voor aanpassing van het financieel instrumenten

Momenteel werkt men in Duitsland aan pistes om het financieel instrumentarium aan te passen. Dit proces is in volle ontwikkeling en heeft betrekking op andere:

- Het bestaande subsidiesysteem gebiedsgericht toepassen, onder andere door het afschaffen van financiële steun en/of het bijkomend belasten van specifieke ontwikkelingen die een druk zetten op de meest waardevolle gebieden. Vandaag zijn subsidies te weinig gericht op ruimtelijke impact (bv. de mogelijke impact van een passief huis in de stad tov in het buitengebied);
- Pistes voor hervorming van de kadastrale belasting met als doel stads- en centrumontwikkeling te steunen;
- Het koppelen van heffingen aan grondgebruik in plaats van (puur) aan locatie van de grond;
- Een systeem van verhandelbare ruimtegebruikcertificaten (cfr. supra). Dit laatste lijkt een doelzame, maar moeilijk realiseerbare piste.

>> Een suggestie voor Vlaanderen zou kunnen zijn om een specifieke landtaks in te voeren. Een landtaks creëert een stimulans om land te gebruiken op de meest winstgevende manier en zal op die manier ondergebruik van land te ontmoedigen. Het gebruiken van landgrond voor hobbylandbouw en vertuining kan op de manier ontmoedigd worden, indien bijvoorbeeld gelegen in strategisch landbouwgebied en in die zin onderbenut voor landbouw. Men zou dan bijvoorbeeld een landtaks kunnen heffen op deze landbouwgronden die niet voor landbouwproductie in gebruik worden genomen.

4.3.4 Conclusies Nord-Reihn-Westfalen

Globaal genomen lijken autonome niet-agrarische transformaties minder sterk te spelen in vergelijking met Vlaanderen. Dit neemt niet weg dat ook in NRW het landbouwareaal onder druk staat (voornamelijk tengevolge van industrie en bedrijvigheid) en er wordt gezocht naar pistes om de druk te minderen en tot een efficiënte ruimtelijke inrichting te komen. In Duitsland is de zorg om

open ruimte en landschap bovendien sterker in de cultuur ingebed in vergelijking met Vlaanderen en de bewustwording rond het belang van open ruimte landschappen is ook groter. Dit laat zich bijvoorbeeld ook zien de oprichting van het *Platform bescherming landbouwgebieden* en strengere voorwaarden bij greenfieldontwikkelingen.

In de criteria voor 'zonevreemde functiewijzigingen' valt ook hier op dat het belang van het landbouwbedrijf vooropstaat, door bijvoorbeeld ontwikkelingen niet mogelijk te maken die een mogelijke rem kunnen betekenen voor naburige landbouwbedrijven.

Tenslotte is men in Duitsland ook duidelijk op zoek naar meer uitvoeringsgerichte instrumenten en financiële compensatiemechanismen. Ideeën rond ruimtegebruikcertificaten, alternatieve vormen van natuurcompensatie en financiële mechanismen zijn ook voor Vlaanderen relevant om in de toekomst verder in de diepte te onderzoeken naar hun mogelijke meerwaarde.

DEEL 4. AFWEGINGSKADER

Een ruimtelijk afwegingskader kan een belangrijk instrument zijn in kader van een meer gebiedsgerichte vergunningverlening en ruimtelijke afweging van ontwikkelingsmogelijkheden voor niet-agrarische functies binnen agrarisch gebied, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de strategische landbouwwaarde van het gebied waar de transformatie plaatsvindt.

Het afwegingskader dat in dit hoofdstuk verder wordt toegelicht, reikt bouwstenen aan om te bepalen wat de ontwikkelingsperspectieven zijn van niet-agrarische transformaties binnen landbouwbestemming, welke de hypotheke zijn die daardoor zouden wegen op de landbouwsector, onder welke voorwaarden deze transformaties al dan niet aanvaardbaar zijn en welke instrumenten hier een rol in kunnen spelen. Algemeen zou dit kader moeten leiden tot een mindering van druk op landbouw en een vrijwaring van strategische landbouwgebieden op lange termijn, zonder hierbij niet-agrarische ontwikkelingen volledig onmogelijk te maken. Het kader streeft dan ook naar een flexibele en gebiedsgerichte aanpak en tracht een generieke “ja-of-nee-aanpak” zoveel mogelijk te vermijden. Alle generiek toelaatbare transformaties binnen agrarisch gebied zijn met andere woorden bespreekbaar, maar dienen wel een ruimtelijke afweging te doorstaan.

1 Inleiding

De afweging vertrekt van te verwachten risico's en mogelijke negatieve gevolgen van transformaties, eerder dan te vertrekken van een lijst van functies die al dan niet generiek mogelijk zijn. Op deze manier wordt een algemene methode aangereikt die voor alle niet-agrarische transformaties doorlopen kan worden.

Het kader bestaat uit volgende stappen die we verderop nader in detail toelichten:

1. *Stap 0: Onderwerp van de afweging.* In eerste instantie dient bepaald te worden of de transformatie effectief onderwerp vormt van het afwegingskader. Het afwegingskader is in eerste instantie van toepassing op transformaties naar niet-agrarische ontwikkelingen die vandaag vergunningsplichtig en in principe vergunbaar zijn binnen landbouwbestemming.
2. *Stap 1: Bepalen van de landbouwstrategische waarde.* Het afwegingskader brengt mogelijke risico's van transformaties in rekening. Dit gebeurt door een onderscheid te maken naar landbouwstrategische gebieden ten opzichte van gebieden die voor de beroepslandbouw op lange termijn minder belangrijk zijn. De negatieve gevolgen van niet-agrarische transformaties zullen over het algemeen groter zijn, wanneer deze in strategisch belangrijk landbouwgebied plaatsvinden.
3. *Stap 2: Inschatting van mogelijke ongewenste effecten.* Vervolgens bouwt het kader verder op een aantal mogelijke negatieve effecten die met een niet-agrarische transformatie kunnen samengaan (zoals bijkomende verharding, inname landbouwgrond, versnippering, ...) en die we baseren op de analyse binnen Deel 2 van deze studie.
4. *Stap 3: Bepalen van ontwikkelingsperspectieven voor de transformatie.* Afhankelijk van de landbouwstrategische waarde en de verwachte effecten, kunnen specifieke ontwikkelingsperspectieven met betrekking tot een transformatie bepaald worden. Soms kan een transformatie in een bepaald gebied bijvoorbeeld wel mogelijk zijn omdat geen negatieve impact verwacht wordt, of de transformatie is mogelijk onder bepaalde voorwaarden (bv. indien tijdelijk van aard, mits compensatie, enz...). Indien het risico op een negatieve impact wordt ingeschat als te hoog, zal de transformatie niet toegestaan worden.
5. *Stap 4: Bepalen van de transformatiegevoeligheid.* Deze stap heeft voornamelijk een "knipperlichtfunctie". In zeer transformatiegevoelige gebieden kan 1 transformatie mogelijk geen probleem vormen, maar een combinatie (en de gezamenlijke impact) van veel transformaties in datzelfde gebied wel. Door een beter zicht te krijgen op de transformatiegevoeligheid van een gebied, wordt duidelijk waar extra waakzaamheid is aangewezen en waar (actiegerichte en stimulerende) instrumenten zullen nodig zijn voor een sterkere sturing van transformaties en/of herstel van de landbouwstrategische waarde.
6. *Stap 5: Instrumenten.* Tot slot wordt ook aangegeven welke instrumenten zouden kunnen ingezet worden om de verschillende specifieke ontwikkelingsperspectieven die in het kader worden voorgesteld verder vorm te geven en in de praktijk te brengen. Er worden een aantal denkpijpen voor mogelijke nieuwe instrumenten aangegeven. Hiervoor bouwen we ook verder op de conclusies vanuit Deel 3 van deze studie (o.a. de inspiratie vanuit het expertenpanel).

2 Algemene uitgangspunten van het afwegingskader

2.1 Waardevolle landbouwgebieden vrijwaren

Het eerste uitgangspunt en voornaamste doel van deze studie is om via het afwegingskader in de toekomst voldoende strategische landbouwruimte te vrijwaren en druk op landbouwgrond te minderen. In vergelijking met de huidige regelgeving worden aan niet-agrarische ontwikkelingen door dit afwegingskader gebiedsspecifiek extra randvoorwaarden voorgesteld, die de beroepslandbouw en strategische landbouwwaarde op lange termijn ten goede zouden moeten komen.

2.2 Transformaties niet blokkeren

Transformaties binnen landbouwbestemming, die mogelijk zijn volgens de generieke regelgeving, worden door dit afwegingskader niet geblokkeerd of onmogelijk gemaakt. We willen vermijden dat het afwegingskader zou leiden tot een overbescherming van het landbouwareaal. Bepaalde niet-agrarische ontwikkelingen kunnen immers ook positieve effecten hebben (of een neutraal effect op landbouw) en dienen niet per definitie te worden uitgesloten. Het is eerder de wijze waarop een transformatie plaatsvindt (bv. al dan niet met versnipperend effect, omkeerbaar, tijdelijk, significant ruimtebeslag,...), die bepaalt wat de verdere ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Bedoeling is dus niet om transformaties a priori uit te sluiten, wel om ze gebiedsgericht te gaan sturen en de mogelijke negatieve impact ervan te minderen via dit kader.

2.3 Win-win voor open ruimte

Bedoeling is om via het afwegingskader in de rand ook te streven naar de realisatie van andere doelstellingen vanuit het groenboek met betrekking tot open ruimte. Hiervoor worden nog een aantal extra criteria doorheen het kader opgenomen.

- ‘robuuste open ruimte’
- ‘meer met minder’
- ‘verbrede betekenis van de open ruimte’
- ‘minimale toename van verharding’

2.4 Enkele aandachtspunten vooraf

Dit afwegingskader is opgebouwd binnen een korte-termijn-studie, en bouwt voort op de verzamelde inzichten uit de voorgaande delen van deze studie. Focus van dit kader is het minderen van mogelijke ongewenste effecten van niet-agrarische ontwikkelingen binnen landbouwgebied en hier wordt in het kader dan ook maximaal op ingezet. Een verdere uitwerking van dit afwegingskader zou bijkomend criteria kunnen opnemen m.b.t. de meest geschikte locaties voor bepaalde niet-agrarische ontwikkelingen (bv. op basis van ontsluitingsmogelijkheden voor economische functies, nabijheid van woonkernen voor woonfuncties, e.d.m.). In zulke gebieden kan dan mogelijk gekozen worden om een transformatie verder te ondersteunen en kan mogelijk een herbestemming via een planproces aangewezen zijn.

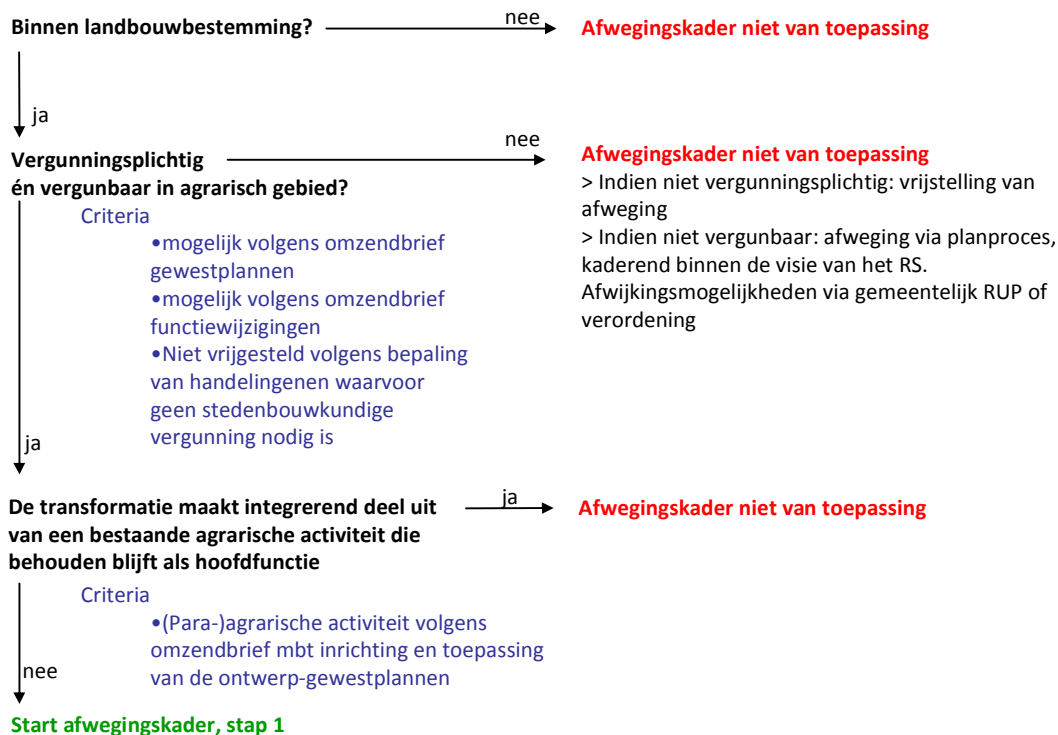
Een verdere verfijning en onderbouwing van dit kader is zeker aangewezen, door het bijvoorbeeld verder af te toetsen aan een aantal concrete voorbeelden en gebieden, met onderscheid naar ontwikkelingsmogelijkheden met en zonder afwegingskader. Interessant zou zijn om dit gelijktijdig te koppelen aan verder onderzoek naar een aantal van de voorgestelde nieuwe instrumenten en deze verder uit te werken en af te toetsen i.f.v. haalbaarheid. De instrumenten die in het kader van deze studie geformuleerd worden, moeten vooral gelezen worden als suggesties naar het beleid, maar vergen verder onderzoek.

3 Stappen in de afweging

3.1 Stap 0: Onderwerp van de afweging

Het afwegingskader is in eerste instantie bedoeld om een kader aan te reiken bij de beoordeling van vergunningsaanvragen die gepaard gaan met niet-agrarische ontwikkelingen binnen landbouwbestemming³⁷. Het kader biedt in die zin handvaten om op projectniveau de 'goede ruimtelijke ordening' concreter te maken, wat betreft de mogelijke impact van een transformatie op de landbouwstrategische waarde van een gebied wanneer de hoofdfunctie 'landbouw in ruime zin' wijzigt in een andere hoofdfunctie. Het kader legt ook een aantal extra randvoorwaarden op in vergelijking met de generieke regelgeving bij vergunningsaanvragen binnen landbouwbestemming.

Alle transformaties waarvoor geen vergunning is vereist, die buiten landbouwbestemming plaatsvinden of transformaties die niet vergunbaar zijn binnen landbouwbestemming zijn dus geen onderwerp van deze afweging. Het afwegingskader is ook niet van toepassing, indien de transformatie een (para-)agrarische activiteit betreft. Focus ligt hier immers op de afweging van niet-agrarische ontwikkelingen binnen landbouwbestemming.



Binnen de omzendbrief 'betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen' wordt enerzijds een onderscheid gemaakt tussen 'duidelijke para-agrarische

³⁷ In de zijlijn kunnen de resultaten van deze studie en het afwegingskader zelf in de toekomst mogelijk ook een rol spelen als leidraad bij het beleid, in bijsturing van instrumenten, in planprocessen die vergunbaarheid veranderen, enz... Het kader werd echter niet vanuit die doelstellingen ontwikkeld, maar het is wel aan te raden dit verder te onderzoeken. Het kader enkel inzetten bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag is immers nog geen oplossing voor de negatieve impact vanuit talrijke onvergunde ontwikkelingen die plaatsvinden (zie ook de aanbevelingen bij deel 3, p.100).

*bedrijvigheid*³⁸ die in principe toelaatbaar is binnen landbouwbestemming (bv. landbouwloonwerkondernemingen, Inpak-, conditionerings- en opslagbedrijven van verse streekeigen landbouwproducten) en anderzijds *'bedrijvigheid waarvan het para-agrarisch karakter minder evident is'*, de zogenaamde grensgevallen (bv. paardenhouderijen, kennels, dierenklinieken, ...). Er wordt in de omzendbrief aangegeven dat het aangewezen is zulke bijzondere para-agrarische bedrijven (de grensgevallen) slechts toe te laten in de delen van het agrarisch gebied, welke vanuit landbouwkundig oogpunt reeds structureel zijn aangetast, zodat hun inplanting niet schaadt aan de bestaande bedrijven. Ook deze activiteiten, waarvan het para-agrarisch karakter minder duidelijk is, dienen dus onderwerp te vormen van de ruimtelijke afweging.

Op basis van de huidige regelgeving, zou dit betekenen dat volgende transformaties onderwerp vormen van het afwegingskader (zie Tabel 35):

Tabel 35 Niet-agrarische transformaties die onderwerp zouden vormen van het afwegingskader, volgens de huidige regelgeving

Onderwerp van afweging	Geen onderwerp van afweging
Vergunningsplichtige handelingen die gepaard gaan met niet-agrarische transformaties binnen agrarische bestemmingen, zoals: *Vergunningsaanvragen bouwvergunningen *Vergunningsaanvragen verkavelingsvergunningen *Vergunningsaanvragen voor niet (para-)agrarische functiewijzigingen binnen landbouwbestemming: -woning naar woning + kantoor of woning + logies -manège -paardenhouderij -dierenasiel, dierenpension, dierenartsenpraktijk -jeugdlogie -tuinaanlegbedrijf -kinderboerderij -centrum dierentherapie - instelling voor therapie, onderwijs, opleiding met landbouwactiviteiten -eengezinswoning -opslag van allerlei materialen of materieel	Transformaties ifv (para-)agrarische activiteiten Transformaties die vrijgesteld zijn van vergunningsplicht omdat ze verwacht worden geen negatieve impact te hebben (>geen afweging) Transformaties die niet vergunbaar zijn binnen landbouwbestemming (>afweging via planproces) Transformaties waarvoor geen vergunning nodig is, en die ook niet binnen de lijst van vrijgestelde handelingen zijn opgenomen

De generieke regelgeving bepaalt dus in belangrijke mate of een transformatie ten gevolge van een niet-agrarische functiewijzigingen of handeling, onderwerp is van het ruimtelijk afwegingskader of niet. Indien we dit afwegingskader echter zonder meer zouden toepassen op de huidige regelgeving, riskeren we een aantal mogelijke ongewenste effecten over het hoofd te zien, zoals ook aangegeven bij de aanbevelingen van Deel 3 (zie p. 95-99): Sommige handelingen zijn niet vergunningsplichtig, maar houden wel een zeker risico in en bepaalde aspecten uit de regelgeving die vandaag van toepassing zijn (basisrechten, planologische attesten) creëren een extra druk. Heel wat activiteiten vinden ook onvergund plaats en ontsnappen hierdoor aan een ruimtelijke afweging. De aanbevelingen m.b.t. aanpassingen van de generieke regelgeving, zijn uiteraard ook hier van toepassing, gezien ze de start van de afweging mee bepalen.

³⁸ Het afwegingskader zou in principe ook in het algemeen toegepast kunnen worden op de para-agrarische activiteiten. Ook dit kan op LT nadelige gevolgen hebben en in die zin kan bv. een tijdelijke vergunning of persoonsgebonden vergunning meer wenselijk zijn.

3.2 Stap 1: Bepalen van de landbouwstrategische waarde

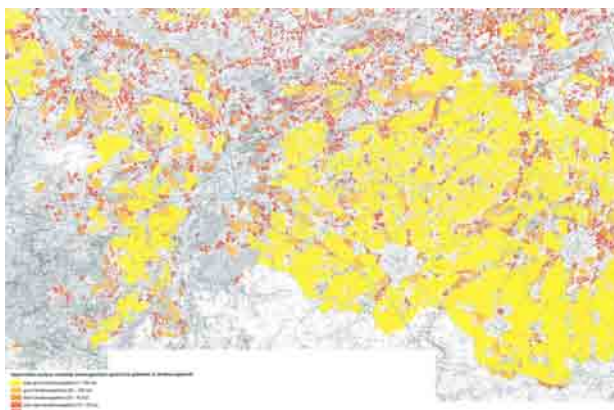
De volgende stap van de afweging bestaat uit het bepalen van de ‘landbouwstrategische waarde’ van het gebied waar de transformatie zou plaatsvinden. De redenering hierachter is dat het risico op ongewenste effecten van niet-agrarische transformaties groter is wanneer een transformatie plaatsgrijpt binnen strategisch waardevol landbouwgebied, gezien ten gevolge van de transformatie landbouwkundig zeer interessante gronden voor de toekomst uit landbouwgebruik verdwijnen.

3.2.1 Mogelijke indicatoren voor het bepalen van de landbouwstrategische waarde

De landbouwstrategische waarde van een gebied wordt in dit afwegingskader bepaald via een inschatting van de actuele waarde voor de beroepslandbouw op basis van een aantal criteria, met de nadruk op de mate van aaneengeslotenheid van het landbouwgebied³⁹. Op termijn is het immers belangrijk om in functie van de nood aan ruimte voor de schaalvergrotende beroepslandbouw voldoende grote aaneengesloten gebieden te vrijwaren. Bijkomend wijst de economische waarde van een gebied ook op het actuele economisch belang voor de beroepslandbouw en wordt op die manier bv. de meer kleinschalige professionele tuinbouw niet uitgesloten als ‘strategisch’.

– *mogelijke indicatoren:*

- *waardevol ifv schaalvergroting voor de grondgebonden landbouw: bv. min 25 ha aaneengesloten landbouwgebied, berekend op basis van een buffer van maximaal 10m tussen landbouwpercelen (onversnipperde landbouwgronden). Dit komt in belangrijke mate overeen met wat nu als HAG wordt aangeduid, en biedt een meer eenduidig criterium. Het risico van deze methode is wel dat een zogezegd klein gebied niet als strategisch wordt opgenomen, omdat het toevallig doorsneden wordt door een weg, maar wel deel uitmaakt van een groter aaneengesloten geheel. Dit kwantitatief criterium kan niet als enige criterium gelden, maar biedt wel een goede vertrekbasis.*

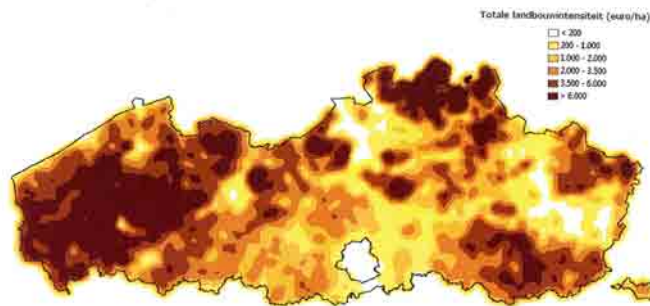


Figuur 60. Illustratie van aaneengeslotenheid van landbouwgebieden rond Leuven

- *Economisch waardevol: bv. op basis van de gegevens van intensiteit die berekend zijn voor het Landbouwrapport 2012 (zie Figuur 61). Een andere suggestie is een inschatting te maken van de economische waarde volgens gegevens van de*

³⁹ De bepaling van de strategische waarde maakt geen onderdeel uit van deze studie. Voor deze criteria sluiten we dan ook maximaal aan op het traject dat parallel bij ADLO loopt in kader van deze korte-termijn-actie, namelijk het bepalen van de landbouwstrategische gebieden. Omgekeerd zou men ook op zoek kunnen gaan naar “uitsluitende” in plaats van “insluitende” criteria van landbouwstrategische waarde (welke criteria bepalen dat een gebied niet landbouwkundig interessant is / structureel is aangetast).

landbouwregistratie via bijvoorbeeld een aggregatie van de economische score per aaneengesloten landbouwgebied



Figuur 61. Indicatie van economische landbouwwaarde (extrapolatie van de totale intensiteit euro/ha (LARA, 2012))

>> Indien minstens 1 van de twee (aaneengeslotenheid of economische waarde) hoog scoort, bevinden we ons in strategisch gebied. Men zou ook kunnen werken met gradaties in de mate waarin een gebied strategisch belangrijk is (bv. door een onderscheid te maken naar zeer strategische, strategische en minder strategische gebieden).

Een bijkomende suggestie is om bij het bepalen van de landbouwstrategische waarde van een gebied, verder te kijken dan de eerder traditionele criteria in functie van schaalvergroten bedrijven, zoals hierboven aangegeven. De strategische waarde kan immers over meer gaan dan de (economische) omvang en graad van aaneengeslotenheid. Bijkomend kan een gebied immers ook een landbouwstrategische waarde hebben in functie van bijvoorbeeld bio-landbouw, agro-natuurbeheer, nabijheid tot de markt voor bedrijven die rechtstreeks aan de consument verkopen, enz... (mogelijke niches die in de toekomst belangrijk kunnen worden).

3.3 Stap 2: Inschatting van de mogelijke ongewenste effecten van de transformatie

Een niet-agrarische transformatie in landbouwgebied kan samengaan met een functiewijziging van een gebouw, (onverharde) inname van landbouwgronden en/of uitbreiding van bebouwing of verharding. Dit brengt telkens een aantal mogelijke ongewenste effecten met zich mee.

(i) De functiewijziging van een gebouw naar een niet-agrarische functie kan leiden tot:

- Inperking van uitbreidingsmogelijkheden van omliggende bedrijven: Het kan niet de bedoeling zijn dat een niet-agrarische transformatie op termijn leidt tot uitbreidingsproblemen of beperking van ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouwactiviteiten. Bepaalde transformaties (voornamelijk naar woonfunctie) zijn dan ook niet aangewezen binnen een bepaalde bufferafstand van actuele bedrijven.
 - *Indicator: ‘omgekeerde afstandsregels’*
 - *Bv. Afstandsregels RO voor agrarische bedrijven met industrieel karakter (bv. glastuinbouw) of intensieve veeteelt: transformaties naar woonfunctie binnen de 300m van zulke bedrijven zijn niet mogelijk*
 - *Bv. Afstandsregels VLAREM: transformaties naar woonfunctie die een beperking kunnen opleggen volgens de afstandsregels van VLAREM (doorgaans 100m ten opzichte van inrichtingen voor dieren, opslag dierlijke mest)*
- Impact op de prijs van bedrijfsgebouwen: er dient te worden vermeden dat niet-agrarische transformaties ertoe leiden dat te sterke prijsstijgingen de opstart van nieuwe

landbouwbedrijven hinderen of onmogelijk maken, zeker wanneer het gebied landbouwstrategisch belangrijk is.

- *Indicator: Bv. Vergelijking van de prijs van het bedrijfsgebouw bij verkoop vs. geschatte prijs.*

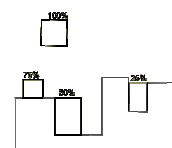
(ii) Inname van agrarische gronden kan leiden tot:

- Significante inname van waardevol landbouwgebied: dit dient zoveel mogelijk vermeden te worden, zeker wanneer de transformatie onomkeerbaar is en het gebied transformatiegevoelig is of landbouwstrategisch.

- *Indicator: Bv. ingenomen landbouwoppervlakte*

- Versnippering: een transformatie die geïsoleerd binnen onversnipperd landbouwgebied plaatsgrijpt en die de bestaande strategische ruimtelijke landbouwstructuur volledig doorbreekt heeft een grotere impact dan een transformatie die in de rand en aansluitend op niet-agrarisch gebied of minder strategisch gebied plaatsgrijpt.

- *Indicator: Bv. percentage gemeenschappelijke grens met strategisch landbouwgebied, hoe hoger, hoe sterker de inschatting van een mogelijk versnipperend effect / kwalitatieve inschatting (bv. aansluitend op bebouwde kernen) / geen doorsnijding van een aaneengesloten landbouwgebied / ...*



- Onomkeerbaarheid op lange termijn: Het is binnen strategische gebieden niet aangewezen dat wanneer een niet-agrarische functie landbouwgrond inneemt, een omvorming naar de landbouwfunctie achteraf zo goed als onmogelijk wordt. De mate van omkeerbaarheid gaat grotendeels gepaard met kapitaalinvesteringen die worden uitgevoerd. Inname van onverharde grond voor een tuin of tuincentrum worden bijvoorbeeld beschouwd als onomkeerbaar. Tijdelijk gebruik van onverharde ruimte (bv. met een maximum toegestane periode), wordt beschouwd als omkeerbaar.

- *Indicator: bv. (verwachte) kapitaalinvestering*

- *Indicator: bv. ingeschatte tijdsduur van ruimtegebruik door de transformatie*

- Impact op de grondprijs: Het is binnen strategische gebieden niet aangewezen dat een overname van een landbouwbedrijf door een andere landbouwer of een herverkaveling in functie van versterking van de landbouwstructuur onmogelijk wordt ten gevolge van niet-agrarische ontwikkelingen.

- *Indicator: bv. vergelijking van de grondprijs van de landbouwgronden bij verkoop vs. geschatte prijs.*

(iii) Uitbreiding van bebouwing of verharding in functie van een niet-agrarische activiteit: dit dient zoveel mogelijk vermeden te worden en herbruik dient maximaal te worden nagestreefd.

- Bijkomende verharding: In kader van de doelstelling vanuit het Groenboek om de toename aan verharde oppervlakte in te perken en te streven naar ruimteneutraliteit dient dit maximaal vermeden te worden.

- *Indicator: bv. Oppervlakte bijkomende verharding*

- Onomkeerbaarheid op lange termijn: De mate van omkeerbaarheid/afbreekbaarheid van gebouw/verharding bepaalt in belangrijke mate de ernst van impact. Transformaties met een hoge graad van omkeerbaarheid zullen meer ontwikkelingsmogelijkheden krijgen dan transformaties met permanente ongewenste effecten. Criteria die bijkomend in beschouwing worden genomen zijn dan ook:

- *eenvoudig afbreekbare materialen / verplaatsbare materialen worden gebruikt en/of*

- *De functionele structuur van het oorspronkelijk landbouwgebouw wijzigt niet ten nadele van landbouw, met andere woorden het gebouw zou opnieuw in functie van beroepslandbouw kunnen ingezet worden*

(iv) Naast mogelijk ongewenste effecten op de beroepslandbouw, kan een transformatie ook andere neveneffecten veroorzaken m.b.t. de ruimtelijke kwaliteit (bv. visuele impact, impact op overstromingen, impact op natuurwaarden, impact op mobiliteit, enz...). Bijkomend wordt in dit afwegingskader de mogelijke impact op groenblauwe netwerken in rekening gebracht, in functie van de doelstelling 'robuuste open ruimte'. Een klein open ruimte gebied, dat een lage landbouwstrategische waarde heeft kan bijvoorbeeld strategisch wel belangrijk zijn vanuit andere invalshoeken en hierdoor gepaard gaan met andere ontwikkelingsperspectieven voor de niet-agrarische transformaties. Criteria die in rekening worden gebracht (en in principe ook al deel uitmaken van 'de goede ruimtelijke ordening') zijn:

- *Ligging in overstromingsgebied*
- *Ligging in Natura-2000 gebied of VEN-gebied*

Het is echter duidelijk dat groenblauwe netwerken in kader van een 'robuuste open ruimte', zoals opgenomen in het groenboek BRV, meer zullen moeten omvatten dan enkel de hierboven vermelde gebieden.

Tot slot kan het voorkomen dat een transformatie plaatsvindt in bouwkundig erfgoed (bv. functiewijziging van een historische hoeve, vaak in functie van toerisme en recreatie). Functiewijzigingen die de waarde van dit erfgoed versterken, ongeacht de ligging in een al dan niet strategisch landbouwgebied, mogen niet door het afwegingskader ontmoedigd worden.

3.4 Stap 3: Bepalen van ontwikkelingsperspectieven voor de transformatie: afweging van landbouwstrategische waarde en mogelijke effecten

3.4.1 Gebieden met een hoge landbouwstrategische waarde

Algemene visie: Bestendiging van de aanwezige landbouwwaarde en maximaal herstel van de landbouwstrategische waarde.

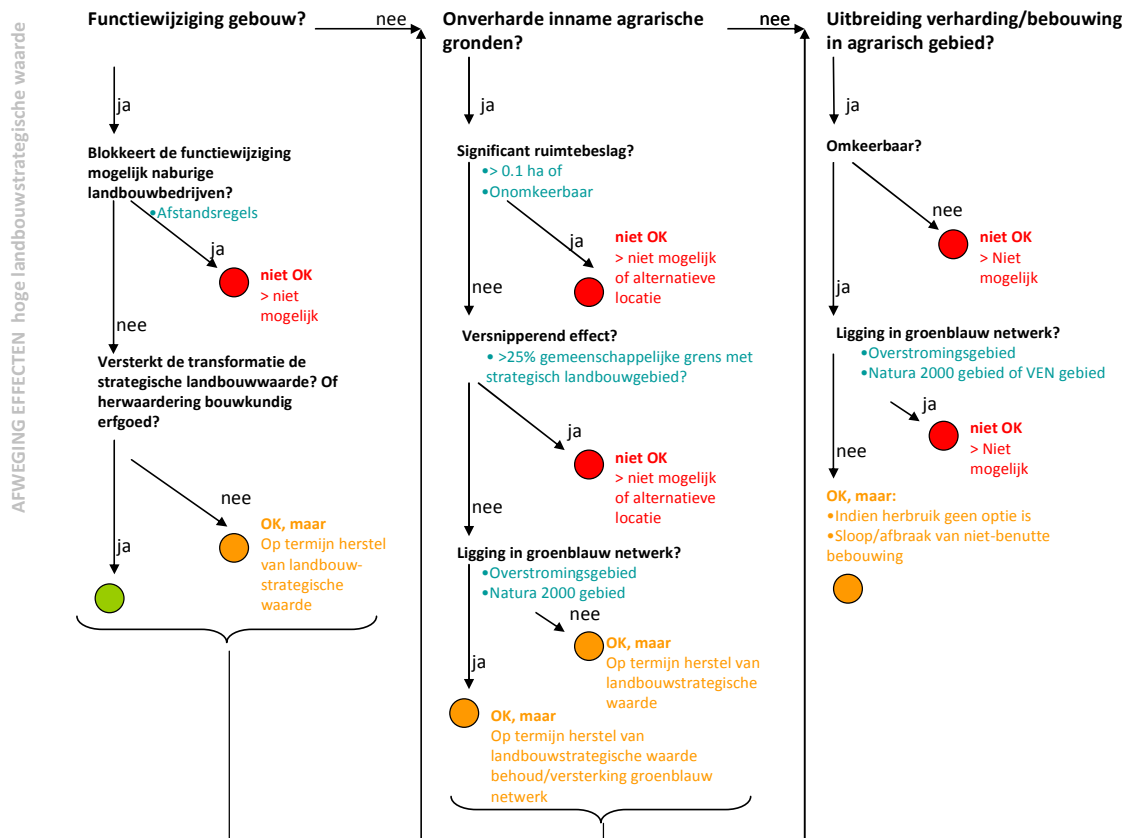
De strategisch waardevolle landbouwgebieden zijn belangrijk voor de toekomst van de beroepslandbouw. Een voldoende stringente benadering van niet-agrarische transformaties binnen deze gebieden is dan ook aangewezen, wil men strategische gebieden op termijn vrijwaren en druk op de beroepslandbouw minderen. Niet-agrarische ontwikkelingen die een negatieve (ruimtelijke) impact uitoefenen op de landbouw en onomkeerbaar zijn i.f.v. de landbouwgebruikswaarde, zijn per definitie dan ook niet wenselijk in deze gebieden. Transformaties die op termijn geen negatieve impact hebben, of die de landbouwstrategische waarde kunnen verhogen, zijn wel mogelijk. Bij voorkeur draagt de transformatie op termijn bij aan herstel van strategische landbouwwaarden en omkeerbaarheid naar professioneel landbouwgebruik wordt gestimuleerd. Uitbreidingen van verharding en bebouwing zijn sterker gelimiteerd en enkel onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Belangrijke principes vanuit het groenboek voor ontwikkelingen binnen deze gebieden zijn 'ruimteneutraliteit' en 'robuuste open ruimte'.

Wat zou dit kader betekenen tov de huidige mogelijkheden?

Concreet zou een toepassing van deze afweging betekenen dat functiewijzigingen zonder bijkomende ruimte-inname mogelijk zijn (bv. verblijfslogies binnen een bestaand gebouw), tenzij dit naburige landbouwbedrijven op termijn zou hinderen. Functiewijzigingen die geen ruimtelijke impact hebben, maar bijkomend ook geen meerwaarde bieden aan de landbouwstrategische waarde van een gebied, zijn mogelijk, maar op voorwaarde dat de landbouwstrategische waarde op termijn terug hersteld kan worden (door bijvoorbeeld te werken met tijdelijke vergunningen, uitdoofregelingen, stimulansen voor sloop, ...).

Transformaties naar bv. manèges, tuincentra, grote opslagplaatsen, ... zijn niet mogelijk in deze gebieden (want leiden tot een significant ruimtebeslag) en voor deze functies zal gezocht moeten worden naar een alternatieve locatie (instrumenten voor ruil zijn dan aangewezen, zie verder, stap 5). Een ruimtelijk beperkte en omkeerbare inname van landbouwruimte is volgens dit afwegingskader mogelijk, mits het versnipperend effect ervan minimaal is.

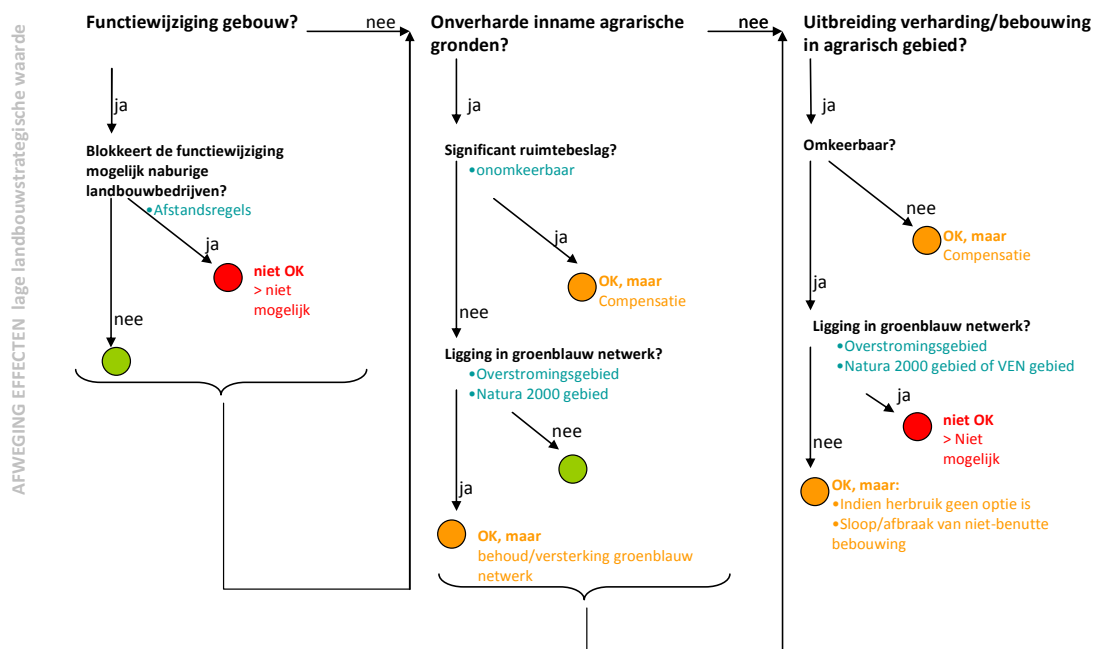
Uitbreiding van bebouwing of verharding in functie van niet-agrarische activiteiten is in gebieden met een hoge landbouwstrategische waarde volgens dit kader niet mogelijk, tenzij omkeerbaar. Dit betekent ook dat de basisrechten voor uitbreiding en de afwerkingsregel binnen deze gebieden niet meer van toepassing zouden zijn en niet-agrarische zonevreemde woningen beperkt zouden blijven tot het bestaande vergunde volume. Bijkomend stimuleert dit kader ook initiatieven tot sloop, herstel en herlocatie waar mogelijk en aangewezen. De striktere voorwaarden met betrekking tot extra ruimtebeslag van niet-agrarische transformaties zouden ertoe moeten leiden dat herbruik of herbouw zal verkozen worden boven extra ruimte-inname of dat bij een te hoog versnipperend effect op voorhand alternatieve inrichtingsmogelijkheden worden overwogen.



3.4.2 Gebieden met een lage landbouwstrategische waarde

Algemene visie: Multifunctioneel ruimtegebruik stimuleren en ruimtebeslag van transformaties beperken.

‘Meer doen met minder ruimte’ en ‘de betekenis van de open ruimte verbreden’ zijn hier belangrijke principes. In vergelijking met de landbouwstrategische gebieden worden in gebieden met een lagere landbouwstrategische waarde meer ontwikkelingsperspectieven geboden aan niet-agrarische transformaties. Dit betekent echter niet dat landbouw hier per definitie zal uitdoven of geen toekomstperspectief meer heeft. Transformaties in deze gebieden kunnen mogelijk zelfs aangegrepen worden om de strategische waarde ifv landbouw te gaan verhogen, maar het is geen ‘must’ om een transformatie al dan niet toe te laten. In functie van ruimteneutraliteit wordt maximaal ingezet op compensatie bij significant of onomkeerbaar ruimtebeslag. Gezien we ons hier over het algemeen in versnipperde landbouwgebieden bevinden, zal een mogelijk versnipperend effect ten gevolge van transformaties hier minder spelen en vormt het geen criterium in de afweging.



Wat zou dit kader betekenen ten opzichte van de huidige mogelijkheden?

Concreet zou een toepassing van bovenstaande afweging betekenen dat functiewijzigingen zonder bijkomende ruimte-inname of uitbreiding mogelijk zijn (bv. verblijfslogies binnen bestaand gebouw), tenzij dit naburige landbouwbedrijven op termijn zou hinderen.

Transformaties met een aanzienlijke ruimtelijke impact (bv. manèges, tuincentra) zijn ook mogelijk in deze gebieden, maar onomkeerbaar ruimtegebruik dient gecompenseerd te worden (bv. via sloop, financiële compensatie, ...).

Ook is uitbreiding van bebouwing of verharding in functie van niet-agrarische activiteiten mogelijk (cfr. de afwerkingsregel en de basisrechten), maar via het afwegingskader wordt ook hier ingezet op

compensatie. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om sloop elders, bij voorkeur samensprekend met de afbouw van een ongewenste situatie binnen strategisch landbouwgebied. Het afwegingskader is dus ook voor de niet-strategische gebieden vrij strikt wat betreft onomkeerbaar ruimtegebruik, om op die manier maximaal in te zetten op ruimteneutraliteit. De haalbaarheid hiervan zal verder moeten onderzocht worden en om dit effectief in de praktijk te kunnen brengen, zullen nieuwe instrumenten nodig zijn (zie stap 5). Aanvullend op dit afwegingskader zou men ervoor kunnen opteren om in de minder strategische gebieden – wanneer de transformatie een duidelijke meerwaarde kan betekenen en ruimtelijk te verantwoorden is – zulke niet-agrarische ontwikkelingen meer ontwikkelingsmogelijkheden te geven via een herbestemming op locaties waar de impact op landbouw minimaal of onbestaande is.

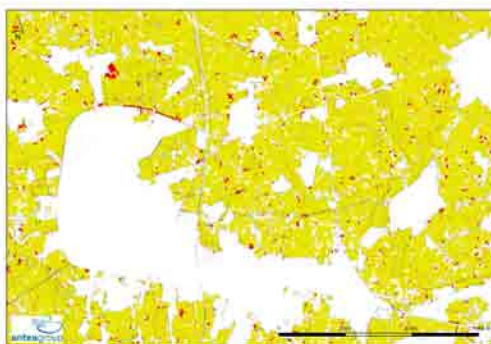
3.5 Stap 4: Bepalen van de transformatiegevoeligheid

De transformatiegevoeligheid van een gebied geeft een indicatie van de algemene druk op de aanwezige beroepslandbouw binnen het gebied waar de transformatie plaatsvindt. Hoe hoger de transformatiegevoeligheid van een gebied, hoe talrijker het aantal transformaties en hoe hoger de kans dat deze gezamenlijk ongewenste effecten kunnen veroorzaken ten aanzien van de beroepslandbouw. Het bepalen van de transformatiegevoeligheid van een gebied geeft dus voornamelijk een signaal dat extra waakzaamheid is aangewezen. Transformatiegevoelige gebieden zijn vaak al deels structureel aangetast. In zulke gebieden zal men sterker moeten inzetten op instrumenten voor herstel van de landbouwstrategische waarde en een sterkere sturing van de niet-agrarische transformaties.

3.5.1 Indicatoren voor transformatiegevoeligheid

Aansluitend op de analyse en het literatuuronderzoek uit Deel 2, onderscheiden we een aantal groepen van mogelijke niet-agrarische transformaties. Verder onderzoek kan deze lijst nog verder aanvullen en detailleren. Bij het afwegen van een concrete transformatie kan worden nagegaan in welke mate het gebied waar de transformatie plaatsvindt onderhevig is aan gelijkaardige transformaties. Transformatiegevoeligheid bepalen we aan de hand van een reeks indicatoren die we baseren op voorgaand onderzoek (zie ook Deel 2). Heel wat kenmerken van gebieden met betrekking tot transformatiegevoeligheid bestaan en zijn vandaag in kaart gebracht. Een verfijning en verdere aanvulling van deze indicatoren om gevoeligheid in te schatten is aangewezen⁴⁰. Er kan wel vertrokken worden van een algemene basislijst van indicatoren die we hieronder toelichten.

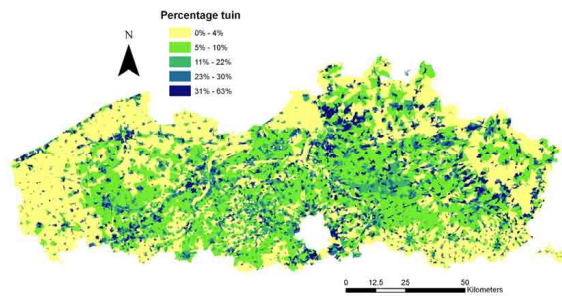
- *Algemene indicator voor druk op landbouw:*
 - *Bv. Afname van het landbouwareaal uit de perceelsregistratie binnen landbouwbestemming gelegen, procentueel en absoluut (bv. ook te aggregeren naar aaneengesloten landbouwvlakken).*



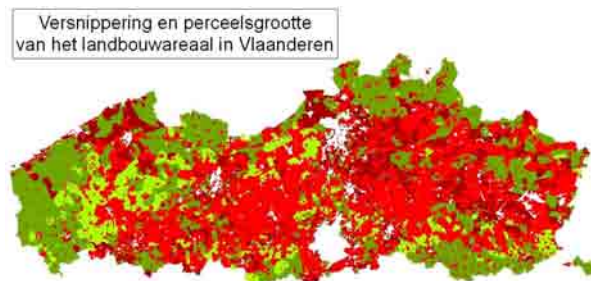
⁴⁰ Dit geldt in principe voor al de indicatoren die hier worden aangegeven (ook voor de indicatoren van strategische waarde, en effecten).

– Gevoeligheid voor transformaties vanuit residentialisering

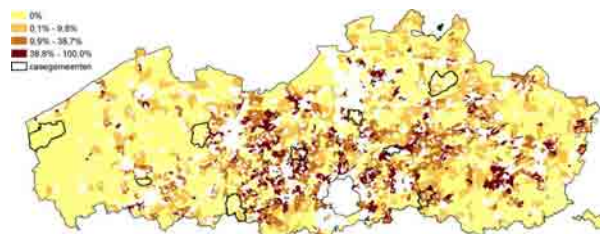
- Bv. Dichtheid aan tuinen, percentage tuin per statistische sector (Bron: KU Leuven, 2008)



- Bv. Versnippering van het landbouwareaal (Steunpunt Ruimte en Wonen, 2008, rode percelen wijzen op een sterke versnippering)

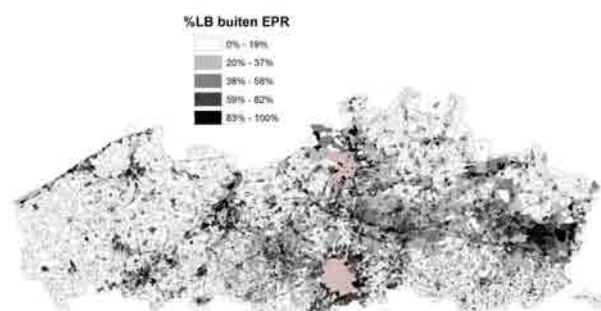


- Bv. Dichtheid aan ingesloten open ruimte fragmenten, ingesloten door bebouwing, per statistische sector (AMRP, 2010)

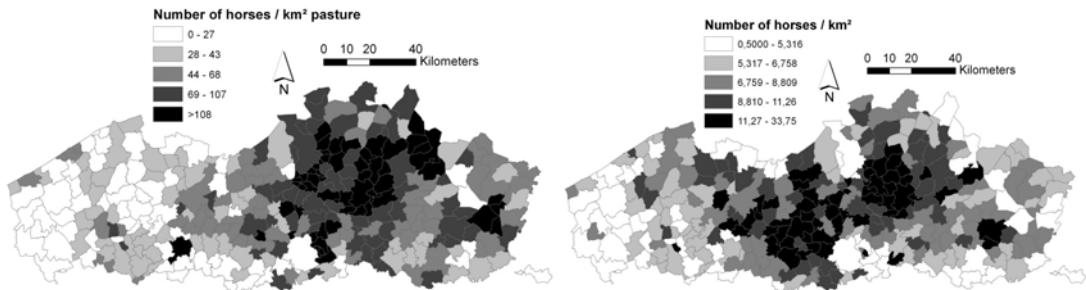


– Gevoeligheid voor transformaties vanuit verpaarding en hobbylandbouw

- Bv. indicator hobbylandbouw

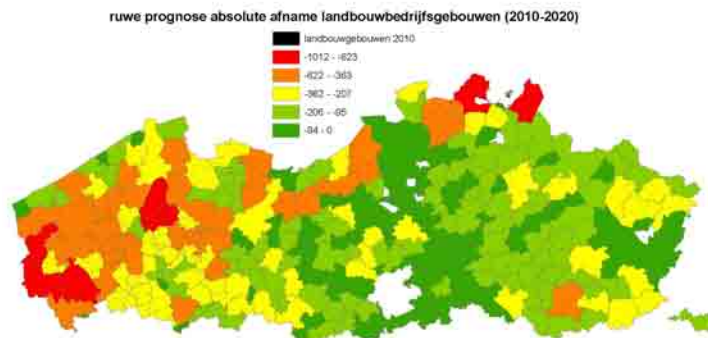


▪ Bv. indicator ruimtelijk belang paardensector



– economische dynamiek

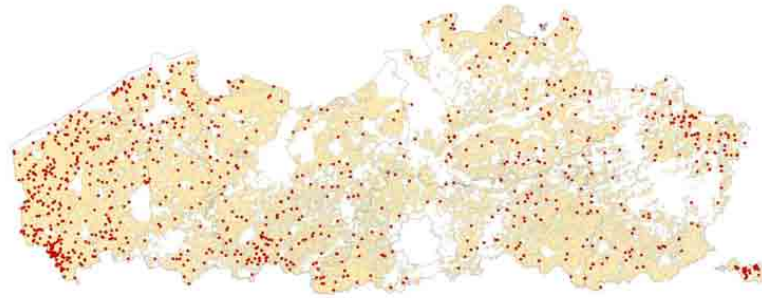
- Bv. Aantal potentieel vrijkomende agrarische gebouwen: een ruwe indicator wordt hieronder weergegeven. Deze wordt berekend door in eerste instantie de procentuele afname van het aantal landbouwbedrijven tussen 2000 en 2010 te berekenen. Deze trend wordt vervolgens doorgetrokken naar 2020, maar toegepast op het aantal bedrijfsgebouwen in 2010 (vanuit de veronderstelling dat gebouwen van stoppende bedrijven niet worden overgenomen door de schaalvergroterende bedrijven, een maximale inschatting van de afname dus).



- Bv. Aantal niet-agrarische economische functies in landbouwgebied: cfr. de methodiek van wvi & VLM, op basis van VKBO

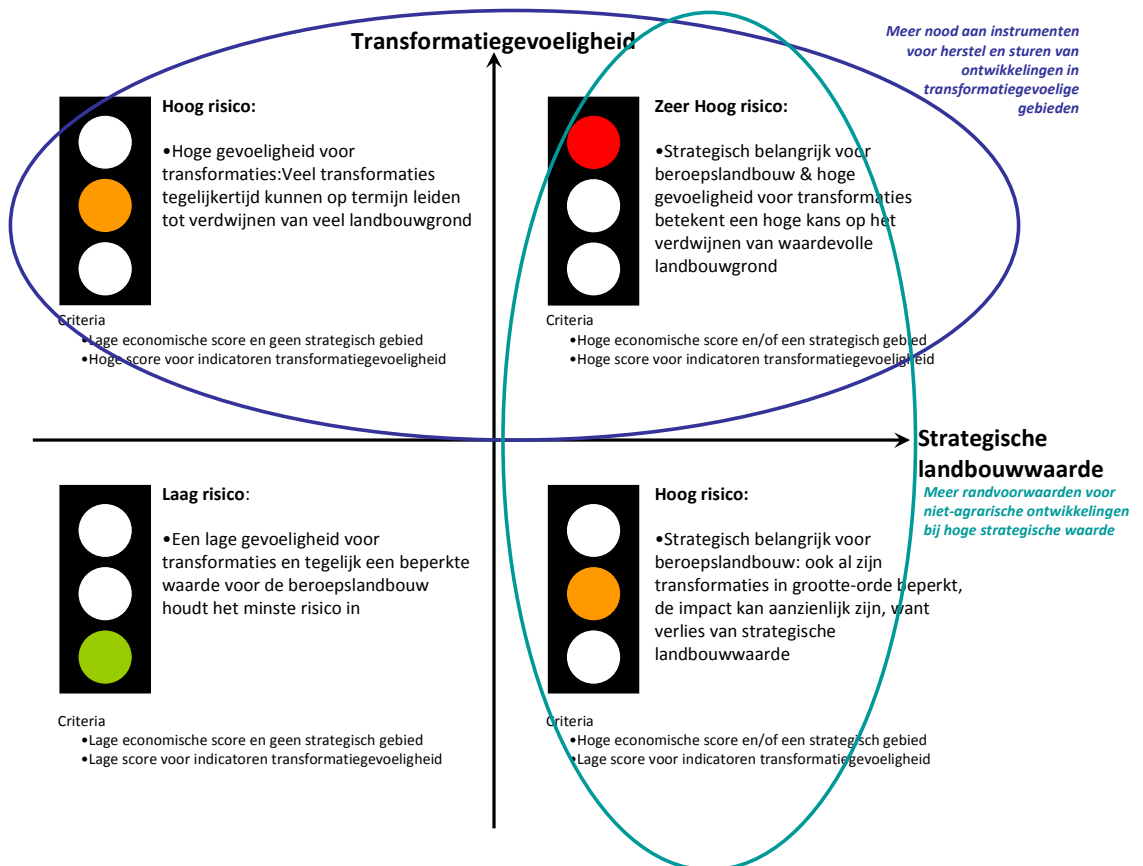


- Gevoeligheid voor transformatie ifv verblijfstoerisme en -recreatie
 - Bv. Dichtheid verblijfstoerisme in agrarisch gebied (bron: Toerisme Vlaanderen)



3.5.2 Combinatie van transformatiegevoeligheid en landbouwstrategische waarde

Door de mate van transformatiegevoeligheid te combineren met de landbouwstrategische waarde in een gebied, krijgt men een inschatting van het te verwachten risico van een transformatie en de verschillende ontwikkelingsperspectieven en in te zetten instrumenten (zie onderstaande figuur).



Figuur 62 Opdeling van gebieden naar strategische landbouwwaarde en transformatiegevoeligheid

3.6 Stap 5: Instrumenten

3.6.1 Vernieuwing van het instrumentarium in functie van indicatoren & monitoring

Het bepalen van de landbouwstrategische waarde en de transformatiegevoeligheid lijkt op het eerste zicht een heel karwei, dat wel kan meevallen wanneer basisindicatoren in functie van dit kader ergens centraal geraadpleegd kunnen worden. Een suggestie kan zijn om hiervoor bv. de Ruimtemonitor in te zetten, die ook vandaag al indicatoren verzamelt en ingezet en ontwikkeld wordt om het Vlaamse Ruimtelijk beleid te ondersteunen (www.ruimtemonitor.be). Een goede monitoring is zowiezo ook aan te raden in functie van een betere controle en handhaving.

Momenteel bestaan verschillende onderzoeken rond niet-agrarische ontwikkelingen en verschillende relevante gegevens die verder inzicht kunnen geven in evoluties (kadaster, KruispuntBank van Ondernemingen (KBO), vergunningsaanvragen, toekomstperspectieven van landbouwbedrijven en bijhorende gebouwen, ...). Deze informatie is echter sterk versnipperd beschikbaar en wordt over het algemeen niet ingezet om niet-agrarische transformaties te monitoren. Gedetailleerde gegevens over (evoluties van) functiewijzigingen en mogelijke effecten (+ en -) via algemene monitoring in combinatie met gericht onderzoek (waarbij ook de onvergunde en niet-vergunningsplichtige transformaties in rekening worden gebracht) kunnen zinvolle informatie opleveren voor een meer pro-actief beleid. Interessant zou zijn om in de toekomst ook een beter zicht te krijgen op de verwachte evoluties wat betreft het mogelijk vrijkomen van landbouwbedrijfsgebouwen (bv. op basis van opvolgingsperspectieven en bruikbaarheid van de gebouwen voor de blijvende beroepslandbouw). Op die manier zouden functiewijzigingen van voormalige landbouw-bedrijfsgebouwen meer pro-actief gestuurd kunnen worden (indien bv. op eenzelfde moment meerdere gebouwen vrij komen te staan, kan gezocht worden naar de meest optimale locaties, afhankelijk van de vraag die op dat moment speelt).

Het vergunningsregister zou een aanknopingspunt kunnen zijn om indicatoren van het afwegingskader aan te koppelen, maar dan vertrekkend van risico's en mogelijke effecten en op een dynamische manier opgebouwd (d.w.z. op regelmatige basis bijgestuurd en aangepast aan doorgevoerde transformaties).

3.6.2 Denkpistes voor instrumenten ter realisatie van de ontwikkelingsperspectieven uit het afwegingskader

Wil men voorgesteld afwegingskader in de praktijk brengen, dan zullen een aantal instrumenten nodig zijn of verder uitgewerkt moeten worden om ontwikkelingsperspectieven die hieruit zouden voortvloeien effectief te kunnen toepassen.

3.6.2.1 Instrumenten voor herlocatie

Een sterkere koppeling tussen herverkaveling (VLM) en planologische ruil zou kunnen leiden tot snellere realisaties op het terrein. In het decreet landinrichting (voorontwerp principieel goedgekeurd op 23 mei 2013) is dit één van de doelstellingen, waardoor planschade, planbaten, bestemmingswijzigingscompensatie niet in werking worden gesteld bij inzet van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' (opgenomen in het voorontwerp van het decreet Landinrichting). Door herverkaveling flexibeler/modulair te maken en dit ook op kleinere schaal toe te passen, zou beter kunnen worden ingespeeld op actuele beleidsthema's. (bv. om de druk op grondprijs ten gevolge van projecten rond windenergie te minderen, zou het zinvol zijn om via herverkaveling zones in openbaar domein te verkrijgen, waar sokkels op komen en de winst hiervan naar maatschappelijke projecten kan gaan). Het is zeker zinvol om in het kader van de problematiek binnen deze studie, en het parallelle traject rond het decreet landinrichting op korte termijn nader deze piste nader te onderzoeken.

3.6.2.2 Instrumenten voor compensatie bij onomkeerbaar ruimtegebruik

Compensatie kan men op verschillende manieren invullen. Het kan om een fysieke compensatie gaan (bv. sloop bij bouw, zoals het “ruimte voor ruimte” principe in Nederland), financiële compensaties of stimulansen (bv. een te betalen vergoeding omdat men een landbouwstrategisch niet optimaal inzet ifv landbouw (bv. landtaks), of een te ontvangen sloopvergoeding). Compensatie kan ook op een meer dynamische manier vorm krijgen via verhandelbare ontwikkelingsrechten of ruimtegebruikcertificaten, zoals in het voorbeeld van Nord-Reihn-Westfalen besproken. Dit zijn allen pistes voor nieuwe instrumenten die om een verdere uitwerking vragen.

Landtaks

Een landtaks creëert een incentief om land te gebruiken op de meest winstgevende manier (conform de bestemming) en zal op die manier ondergebruik van land te ontmoedigen. Het gebruiken van landbouwgrond voor hobbylandbouw en vertuining kan op de manier ontmoedigd worden. Een landtaks heeft economisch gezien een aantal voordelen. Een landtaks is een vaste kost die moet betaald worden onafhankelijk van het gebruik van land voor landbouwproductiedoelinden. Het zal dan ook ondergebruik van land ontmoedigen. Aangezien het resulteert in een extra kost, zal dit ook de winstgevendheid van de landbouwer-eigenaar beïnvloeden. Ook de rentabiliteit kan beïnvloed worden indien deze landtaks wordt doorgerekend in de pachtprijs. Het al dan niet doorrekenen zal afhangen van de pachtregelgeving en de onderhandelingsmacht van de pachter en de verpachter. Deze negatieve gevolgen zou men kunnen trachten te beperken door enkel een landtaks te heffen op deze landbouwgronden die niet voor (professionele) landbouwproductie in gebruik worden genomen.

Ruimte voor ruimte

Naar het voorbeeld in Nederland, kan nagedacht worden over een systeem waarbij een woning enkel kan worden opgericht indien dit samengaat met afbraak van (voormalige) agrarische onbenutte gebouwen, indien gelegen in een bebouwingscluster en mits een goede landschappelijke inpassing. Doelstelling is om op deze wijze verstening van het platteland tegen te gaan. Een landbouwer kan ook een sloopvergoeding krijgen, zonder dat dit gepaard gaat met de opbouw van een nieuwe woning.

Verhandelbare ontwikkelings(bouw)rechten

Om open ruimte te vrijwaren kan men een systeem van verhandelbare ontwikkelings- (of bouw-) rechten invoeren. Bouwrechten in landbouwgebied kunnen dan enkele toegekend worden indien gebouwen gesloopt worden. Dit verhoogt de prijs van gebouwen in landbouwgebied, zowel voor de particulier als voor de landbouwer. Het effect op de landbouwsector is tweeledig. Enerzijds zal de vraag naar landbouwgrond voor residentialisering ingeperkt worden, maar ook de landbouwer zal hogere kosten moeten maken indien hij bijkomende bedrijfsgebouwen (bv. stallen) wenst. Hier kan men selectief te werk gaan waarbij de landbouwer geen ontwikkelingsrecht dient te hebben om gebouwen op te trekken in landbouwgebied. Dit houdt echter een risico in, wanneer een landbouwer korte tijd na het optrekken van het gebouw zijn activiteiten stopt. Er dient vermeden te worden dat hij hierdoor gratis een ontwikkelingsrecht verkrijgt dat vervolgens gevalideerd kan worden in de markt (door bv. een sloopverplichting in te voeren bij stopzetting van de landbouwactiviteit in het gebouw)

3.6.2.3 Instrumenten voor herstel van landbouwstrategische waarde

Hoewel het afwegingskader voornamelijk van toepassing is op nieuwe transformaties, die gepaard gaan met nieuwe vergunningsaanvragen, is het ook belangrijk om, zeker voor de transformatiegevoelige gebieden, in de toekomst verder na te gaan welke instrumenten geschikt zijn

voor een sterkere gebiedsgerichte sturing van ongewenste transformaties en herstel van strategische landbouwwaarde.

Interessant hiervoor is uiteraard (opnieuw) het inrichtingsinstrumentarium van VLM (herverkaveling, landinrichting en in het voorontwerp van het decreet landinrichting opgenomen instrumenten zoals bedrijfsverplaatsing, bedrijfsreconversie en bedrijfstopzetting voor landbouwbedrijven) en hiermee samensprekend ook het recht van voorkeur. Om de landbouwstrategische waarde van een gebied te herstellen, is ook nood aan geschikte instrumenten voor uitdoving van niet-agrarische activiteiten die een te hoge negatieve impact teweeg brengen (bv. door te werken met tijdelijke ontwikkelingsrechten). Omgekeerd wordt bv. in het kader van natuurontwikkeling vaak een gefaseerd uitdoofbeleid voor toegepast voor stopzetting van landbouwbedrijven. Mogelijk zijn gelijkaardige pistes te onderzoeken voor uitdoving (of herlocatie) van niet-agrarische activiteiten in functie van herstel van landbouwwaarden. Ook pistes om niet-agrarische activiteiten in strategische landbouwgebied aan te zetten tot activiteiten die de landbouwstrategische waarde kunnen versterken (zie verder), kunnen verder onderzocht worden.

Recht van voorkeur

Vandaag is de effectiviteit van herverkavelingen, landinrichtingsprojecten soms onvoldoende omdat het recht van voorkoop niet kan toegepast worden owv druk op de grondprijzen en hoge verkoopprijzen van landbouwgronden. Een mogelijk piste is om recht van voorkeur te koppelen aan aan de Vlaamse grondenbank voor de strategische landbouwgebieden. Hierbij wordt een maximale prijs opgelegd bij verkoop, die niet de speculatieve waarde is, maar wel “wat de grond waard is als landbouwgrond”. Een schattingswaarde dus, die wordt berekend op basis van een schatting de gemiddelde prijs van de streek. Dit beperkt eigendomsrechten wel erg. Een mogelijk alternatief is te werken zoals SAFER⁴¹ in Frankrijk en grondenbanken recht van voorkeur geven. Een Vlaamse versie van SAFER kan verkoop terugfluiten indien te hoge prijzen betaald worden.

Een verder onderzoek naar de mogelijke uitwerking van dit instrument en de combinatie met recht van voorkoop en pachtwetgeving hierin is nodig⁴².

Stimulerende instrumenten voor versterking van de landbouwstrategische waarde

- Publiek-private samenwerkingsverbanden: PPS biedt mogelijkheden voor het doorschuiven van taken van de overheid naar de private sector via intentie-, samenwerkings- en uitvoeringsovereenkomsten tussen private ontwikkelaars en overheid / afspraken omtrent bijdragen en winstverdeling van de verschillende partners / overeenkomsten omtrent mede-financiering van niet-winstgevende functies en publiek domein kunnen verschillende verdelingen van kosten en baten bevatten. Meerdere doelen worden geïntegreerd in een projectplan. Dit type van instrument zou nuttig kunnen toegepast worden om andere landeigenaars dan landbouwers ook sterker te betrekken in gebiedsontwikkeling.
- Stimulansen aanreiken voor opstart van allianties landbouwers en niet-landbouwers: Het peri-urbaan gebied en niet-agrarische ontwikkelingen in landbouwgebied bieden mogelijkheden en opportuniteiten voor diverse vormen van samenwerkingsverbanden tussen landbouwers en niet-landbouwers (omwonende, ondernemers, ...). Voorbeelden zijn

⁴¹ Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural. Een SAFER is een naamloze vennootschap, een non-profit organisatie, onder toezicht van de ministeries van Landbouw en Financiën. Er zijn nu 26 SAFER's op Frans grondgebied, 23 in Frankrijk zelf. Ze zijn verenigd in een overkoepelende organisatie FNSAFER (fédération nationale des Safer) en het Franse studie bureau bureau d'études national Terres d'Europe - Scafr. Een SAFER maakt het iedereen die een levensvatbaar project heeft mogelijk zich op het platteland te vestigen, ongeacht of het om landbouw, ambachtswerk, dienstverlening, milieu of wonen gaat. Wel moeten de projecten aansluiten bij het lokale beleid en voldoen aan het algemeen belang. www.safer.fr

⁴² In het voorontwerp van het decreet betreffende de landinrichting is een recht van voorkeur (uitgevoerd door de Vlaamse Grondenbank) opgenomen ingeval verkoop door administratieve overheden.

korte keten initiatieven en (maatschappelijke) dienstverlening via gewenste nevenactiviteiten van landbouwers die kunnen leiden tot win-win-relaties in eenzelfde gebied. Zo kan bijvoorbeeld een landbouwer ruimte aanbieden in een vrijstaand gebouw (bv. in functie van zorg, recreatie, educatie, ...), waarbij gebruikers van het gebouw tegelijkertijd ondersteunende activiteiten uitoefenen voor het landbouwbedrijf (beheer, oogst, natuurbeheer,...). Of landbouwers bewerken gronden rondom niet-agrarische bedrijven, waardoor voedsel via korte keten aan een interessante prijs kan worden aangeboden aan de bedrijven zelf. Op grotere schaal zou dit kunnen gaan over voedselpakketten die bij een aantal bedrijven worden afgeleverd. Andere voorbeelden van korte keten initiatieven zijn voedselteams, samenaankoop van voedsel, zelfplukboerderijen, hoeveverkoop, verkoop/ catering van lokale producten voor restaurants, scholen, kantoren, zorginstellingen, ... Zulke initiatieven komen in beperkte mate voor in Vlaanderen, maar hebben veel potentie om verder uitgewerkt te worden (Omgeving en ILVO, 2012). De overheid zou een regierol kunnen opnemen door startende samenwerkingsverbanden te ondersteunen (bv. in kader van PDPO) , mee te begeleiden en bepaalde initiatieven ook ruimtelijk te sturen (wanneer bv. gebouwen dienen te worden opgericht/ingericht). Het opstarten van pilootprojecten zou de verdere uitwerking kunnen ondersteunen, de meerwaarde beter in beeld kunnen brengen en ook het draagvlak kunnen vergroten.

- Stadslandbouw stimuleren: Stadslandbouw vormt niet de focus van deze studie, maar we kunnen niet anders dan dit ook ter sprake brengen, gezien een de studie aanknopingspunten wil aanreiken om “strategische landbouwgebieden” te vrijwaren, waarbij het waarborgen van ruimte voor voedselvoorziening op lange termijn hiervoor een belangrijke motivatie is. Voedselproductie kan uiteraard niet alleen in de grote, aaneengesloten en meest winstgevende landbouwgebieden, maar ook in tuinen, ingesloten ‘landbouwencaves’, open ruimte in de stad en verweven tussen de versnipperde stadsranden en halfverstedelijkte ruimtes, ... Stadslandbouw kan bijvoorbeeld een volwaardig onderdeel worden van stadsontwikkeling en naast voedselvoorziening ook vergroening, waterbeheer, klimaatregulatie, ... mee ondersteunen en vorm geven en in dit opzicht ook zeer ‘strategisch’ zijn, hoewel niet binnen ‘strategisch aaneengesloten landbouwgebied’ gelegen. Dit is dus een belangrijke piste om de rol van de landbouwsector te versterken binnen de minder aaneengesloten gebieden. De opstart van stadslandbouw (bv. een stadsboerderij, stedelijke biogroentekwekerij, community supported agriculture, ...) kan gestimuleerd worden door financiële ondersteuning door de overheid of in een samenwerkingsverband tussen overheid, landbouwers en mogelijk nog andere actoren worden opgericht. Landbouwers beheren dan de open ruimte , het stadsbestuur levert gronden en de stedelingen (inwoners, restaurants, instellingen, ...) kopen producten aan. Een stadsboerderij kan ook publieksactiviteiten op het gebied van zorg, educatie, recreatie en onderzoek mee integreren, zoals het voorbeeld van de stadsboerderij in Almere.
- Het versterken van de landbouwwaarde, bijvoorbeeld in de strategische gebieden onder hoge druk kan opgenomen worden binnen de uitwerking van strategische projecten, landinrichtingsprojecten en andere open ruimte projecten.
- Stimulerende instrumenten ter versterking van groenblauwe netwerken, gekoppeld aan landbouw. Pistes hier zijn bijvoorbeeld de alternatieve compensatiemechanismen voor natuur, zoals besproken in het voorbeeld van Nord-Reihn-Westfalen (zie hoger) en beheerovereenkomsten.

TOT SLOT

Suggesties voor verder onderzoek

De bevindingen en aanbevelingen van deze studie zijn gebaseerd op bestaand onderzoek en expert-judgement, aangevuld met een desktop-analyse (de orthofoto-analyse). Bestaande gegevens over wanneer welke gronden effectief uit landbouwgebruik gaan, zijn nog niet altijd accuraat, en maken bovendien geen onderscheid tussen hobbylandbouw en beroepslandbouw. Suggestie voor bijkomend onderzoek zijn dan ook om deze thematiek sterker uit te werken via (bijkomend) terreinwerk en meer gedetailleerd onderzoek. Bijvoorbeeld:

- Voor een aantal opvallende evoluties die worden waargenomen een meer gedetailleerde reconstructie maken en het afgelegde vergunningstraject nagaan;
- Onderzoeken in welke mate bv. planologische attesten tot ongewenste effecten hebben geleid, adviezen vanuit ADLO niet werden gevolgd en wat de gevolgen hiervan zijn geweest op het terrein;
- Vertrekkende vanuit de landbouwregistratie voor een steekproef van bedrijfsgebouwen die uit de registratie zijn verdwenen in detail nagaan welke gevolgen dit heeft gehad op het terrein (welke functiewijzigingen, ruimtelijke veranderingen, uitbreidingen hieruit zijn voortgekomen);
- Een gebiedsgerichte en projectgerichte aftoetsing van het afwegingskader, ook in relatie tot het bepalen van strategische aaneengesloten landbouwgebieden
- Een gedetailleerde studie naar de haalbaarheid van een aantal van de voorgestelde instrumenten.

Algemene conclusies

Uit deel 1 & 2 van de studie blijkt duidelijk een belangrijke afname van het landbouwareaal in Vlaanderen. Een gedetailleerde analyse in een aantal studiegebieden wijst er ook op dat een significant deel van deze afname te wijten is aan niet-agrarische transformaties, autonoom, niet planmatig gestuurd en al dan niet vergund. De ruimtelijke impact van vertuining en verpaarding is in termen van absolute oppervlakte het grootst. Een transformatie in het ene gebied zal echter andere gevolgen hebben voor de beroepslandbouw dan eenzelfde soort transformatie in een ander gebied, afhankelijk van de kenmerken en waarden van het gebied zelf en de wijze waarop de transformatie zelf vorm krijgt (bv. al dan niet versnipperend, (on)omkeerbaar, tijdelijk, enz...).

Duidelijk is ook dat het ruimtelijk beleid een belangrijke rol speelt in de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het verleden en ook een belangrijke rol kan spelen in de toekomst. De generieke regelgeving maakt vandaag immers heel wat ontwikkelingen mogelijk binnen landbouwbestemming, die vanuit landbouwperspectief niet altijd wenselijk zijn (bijvoorbeeld voor het vrijwaren van strategisch aaneengesloten landbouwgebieden). Een differentiatie hierin op basis van de waarde van een gebied voor de beroepslandbouw is vandaag zeer beperkt. Suggesties tot aanpassing hebben dan ook voornamelijk betrekking op het strikter maken van een aantal mogelijkheden en deze sterker te koppelen aan een ruimtelijke afweging. Op lange termijn is er ook nood aan een verdere uitwerking van een aantal actiegerichte en stimulerende instrumenten om tot meer effectieve realisaties te komen op het terrein. Hiertoe worden een aantal denkrichtingen uitgezet.

In het laatste deel van de studie wordt een ruimtelijk afwegingskader aangereikt. Het kader vertrekt vanuit mogelijke ongewenste effecten van een transformatie en geeft op basis hiervan aan wat ontwikkelingsmogelijkheden zouden kunnen zijn binnen en buiten landbouwstrategisch gebied. Het kader is een eerste aanzet, een theoretische denkoefening die verder afgetoetst en uitgewerkt moet worden. Ook hier geldt geen zwart-wit benadering en is een nuancering belangrijk (er zijn bv.

gradaties in de mate waarin een gebied al dan niet transformatiegevoelig of landbouwstrategisch is). Suggesties die in het kader worden aangereikt, zullen gebiedsgericht verder getoetst moeten worden. Het kader is niet af, maar het biedt wel heel wat aanknopingspunten en inspiratie om niet-agrarische ontwikkelingen in landbouwgebied in de toekomst beter te sturen en de discussie over deze thematiek verder te zetten.

Bijlage 1 Verduidelijking afstandsanalyses: gebruikte gegevens en werkwijze

Lijst VKBO en CRAB

De gegevens van de landbouwbedrijven en andere ondernemingen komen uit het csv-bestand die we verkregen hebben van vkbo. Hierin staat een kolom met straatcodes die nodig is om de gegevens te koppelen aan het juiste adres.

Deze lijst wordt eveneens gekoppeld aan het bestand met nacebelcodes. De landbouwbedrijven vallen onder de code 01*, 02* en 03* behalve 0119102, 016* en 024*. De andere ondernemingen zijn alle codes behalve 01*, 02*, 03*, 55* en 56* maar wel met 0119102, 016* en 024*.

De adressen komen uit het crab-bestand. Hierin is ook een kolom aangemaakt met de straatcodes.

De verwerking van deze gegevens is gedaan zoals beschreven in het document van de WVI: Nieuwe inzichten in de economische dynamiek op het Vlaamse platteland. http://www.iponline.be/Thema's/Lopendethemas/hergebruik_leegstaande_gebouwen/Pages/default.aspx

Opmerking:

De straatcode staat in de lijst van vkbo niet overal ingevuld.

Gezien de straatcode nodig is om de onderneming te linken aan het adres, zullen de ondernemingen zonder straatcode dus niet gelinkt worden.

De Nacebel lijst bevat niet alle ondernemingsnummers waardoor de lijst andere bedrijven ook agrarische bedrijven kan bevatten gezien we hier met de rest van de tabel werken (alle codes behalve 01*, 02*, 03*, 55* en 56* maar wel met 0119102, 016* en 024*).

Dit is evenwel een klein percentage.

BESTEMMING WOONGEBIED EN AGRARISCH GEBIED

De gegevens met de bestemmingen komen uit het gewestplan. Met daarbovenop de gegevens van het gewestelijk rup. Voor de regio Roeselare-Tielt is ook rekening gehouden met het APA.

Hieruit wordt een bestand verkregen met agrarische bestemming en woongebied

KADASTRALE PERCELEN

Door een combinatie te maken van de kadastrale percelen met de kadastrale gebouwen is een lijst ontstaan met bebouwde kadastrale percelen. Door deze lijst te combineren met de agrarische gebieden (gewestplan, apa en grup) ontstaat een bestand met bebouwde kadastrale percelen in agrarisch gebied.

Deze lijst wordt aangevuld met een kolom "aard" waarin vermeld wordt om welk een onderneming het gaat (agrarisch of andere). Deze gegevens komen uit de reeds aangemaakte bestanden van vkbo en crab.

De zonevreemde woonpercelen zijn de percelen waar niets ingevuld staat in de kolom "aard". Dus geen agrarische onderneming en geen andere onderneming.

De zonevreemde bedrijven zijn de percelen waar "andere ondernemingen" ingevuld staat in de kolom "aard".

LANDBOUWAREAAL WOONGEBIED

Om het landbouwareaal te bepalen binnen 30m rond woongebied en zonevreemde percelen wordt een buffer van 30m aangemaakt rond het verkregen bestand "zonevreemde woonpercelen" (kadastrer) en woongebied (gewestplan, apa en rup).

Deze 2 bestanden worden samengevoegd tot 1 bestand. Via een intersectie van dit bestand met het bestand landbouwgebruik verkrijgt u het bestand "landbouwareaal woongebied"

Hieruit kunt u de oppervlakte afleiden in de periode 2000-2007 en 2008-2010. Deze opp. vergelijkt u met de totale opp. Waardoor u ook de opp. buiten de woonpercelen krijgt.

LANDBOUWAREAAL ZONEVREEMDE BEDRIJVEN

Om het landbouwareaal te bepalen binnen 30m rond zonevreemde bedrijven wordt een buffer van 30m aangemaakt rond het verkregen bestand "zonevreemde bedrijven" (kadaster)

Via een intersectie van dit bestand met het bestand landbouwgebruik verkrijgt u het bestand "landbouwareaal zonevreemde bedrijven"

Hieruit kunt u de oppervlakte afleiden in de periode 2000-2007 en 2008-2010. Deze opp. vergelijkt u met de totale opp. Waardoor u ook de opp. buiten de zonevreemde bedrijven krijgt.

LANDBOUWAREAAL RECREATIE

De verkregen data i.v.m. toeristische locatie is een puntenbestand waarbij de punten niet steeds op het juiste adres gelegen zijn. De punten waar een overeenkomend adres gevonden is zijn verplaatst naar het juiste adres. Voor deze punten is een buffer van 30m rond het kadastraal perceel aangemaakt. Voor de punten waar geen adres overeenkomt is een buffer van 30m rond het punt gemaakt.

Deze 2 bestanden worden samengevoegd tot 1 bestand. Via een intersectie van dit bestand met het bestand landbouwgebruik verkrijgt u het bestand "landbouwareaal recreatie"

Hieruit kunt u de oppervlakte afleiden in de periode 2000-2007 en 2008-2010. Deze opp. vergelijkt u met de totale opp. Waardoor u ook de opp. buiten de recreatieve zones krijgt.

LANDBOUWAREAAL AGRARISCHE BESTEMMING

Via een intersectie van het reeds aangemaakte bestand "agrarische bestemming" (gewestlan, apa en rup) met het bestand landbouwgebruik verkrijgt u het bestand "landbouwareaal agrarische bestemming"

Hieruit kunt u de oppervlakte afleiden in de periode 2000-2007 en 2008-2010. Deze opp. vergelijkt u met de totale opp. Waardoor u ook de opp. buiten de agrarische bestemming krijgt.

Bijlage 2 Deelnemers van het expertenpanel

15 mei 2013

Naam	organisatie
Kirsten Bomans	Antea Group
Marten Dugernier	Antea Group
Hubert Gulinck	KU Leuven
Liesbeth van Kempen	Oranjewoud
Wendalin Kolkman	Oranjewoud
Remco Schreuder	DLG
Jacques van der aa	ZLTO
Lowie Steenweghen	Urbis & Terra
Jeroen Reyniers	VLM
Christophe Vandevoot	Ruimte Vlaanderen
Els Geerts	Ruimte Vlaanderen
Peter Vervoort	Ruimte Vlaanderen
Kaat Smets	Ruimte Vlaanderen

