



Vlaanderen
is landbouw & visserij

ILVO-NOTA 2016.01

VERRUIMDE NIET-AGRARISCHE FUNCTIEMOGELIJKHEDEN GEVEN SLECHTS ANTWOORD OP DEEL VAN RECONVERSIEVRAAGSTUK

ANNA VERHOEVE & EVA KERSELAERS

INHOUD

1 /	Bijkomende niet-agrarische reconversiemogelijkheden, een maatschappelijke winst?	3
2 /	Perspectieven op vrijgekomen agrarische gebouwen	4
2-1 /	Vanuit landbouwperspectief	4
2-2 /	Vanuit maatschappelijk perspectief	5
3 /	Het reconversievraagstuk ontleed	6
4 /	Gebalanceerde reconversiestrategie	8

ILVO

INSTITUUT VOOR
LANDBOUW-, VISSERIJ-
& VOEDINGSONDERZOEK

www.ilvo.vlaanderen.be

VERRUIMDE NIET-AGRARISCHE FUNCTIEMOGELIJKHEDEN GEVEN SLECHTS ANTWOORD OP DEEL VAN RECONVERSIEVRAAGSTUK

ANNA VERHOEVE & EVA KERSELAERS

COLOFON

ILVO-nota november 2016 (1)

Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek
Eenheid Landbouw en Maatschappij
Burg. Van Gansberghelaan 115 bus 2
9820 Merelbeke
Tel +32 9 272 23 63
anna.verhoeve@ilvo.vlaanderen.be
www.ilvo.vlaanderen.be

Gelieve naar dit werk te refereren als volgt:
Verhoeve, A.; Kerselaers, E. 2016. Verruimde niet-
agrarisches fuctiemogelijkheden geven slechts
antwoord op deel van reconversievraagstuk.
ILVO-nota 2016 (1)

Hoofdargument

De kwaliteit en structuur van de open (landbouw) ruimte alsook de beleidsambitie om de open ruimte te vrijwaren van verdere verspreide verstedelijking zullen exponentieel onder druk komen staan bij het verruimen van de functiemogelijkheden in agrarisch gebied (zoals momenteel geëxploreerd binnen de contract-convenant benadering) zolang (flankerende) instrumenten ontbreken die (1) agrarische brownfield-ontwikkeling stimuleren alsook (2) instrumenten om kapitaalsvernietiging/derving te ondervangen. Een gecoördineerde reconversiestrategie dringt zich op.

1 / BIJKOMENDE RECONVERSIEMOGELIJKHEDEN VIA CONTRACT-CONVENANT BENADERING, EEN MAATSCHAPPELIJKE WINST?

De contract-convenant benadering zoals het momenteel geëxploreerd wordt binnen het ruimtelijk beleid staat voor een radicaal andere aanpak van het aansturen van reconversie van verspreide bebouwing in het agrarisch gebied. Het instrument heeft de ambitie tegemoet te komen aan breed gedragen maatschappelijke verzuchtingen door enerzijds meer reconversiemogelijkheden mogelijk te maken, en anderzijds een kwaliteitssprong te maken in de open ruimte geënt op privé-investeringen. Aldus een type voorbeeld van een win-win strategie.

Gebaseerd op jarenlange betrokkenheid bij het reconversie vraagstuk van agrarische gronden¹ en gebouwen² in Vlaanderen maken we in deze nota een kritische reflectie over de contract-convenant benadering. Onze analyse bevestigt dat dit instrument tegemoet komt aan een maatschappelijke nood, en dat de inzet van dit instrument kan leiden tot een maatschappelijke winst. Het aanreiken van bijkomende ontwikkelingskansen zal een stimulering vormen voor een betere benutting van vrijgekomen ruimte, wat op zijn beurt leidt tot een ruimtelijke rendementsverhoging. Leegstand wordt vermeden. Aansnijden van greenfields voor bijkomende woon- of bedrijfshuisvesting wordt geminderd. Individuele kapitaalsderving wordt door bijkomende valorisatiemogelijkheden tegengegaan.

Het bekomen van deze maatschappelijk winst zal echter volledig afhankelijk zijn van hoe terzelfder tijd met de andere reconversievraagstukken zal omgegaan worden.

Bijkomende reconversiemogelijkheden zoals voorzien in de contract-convenant benadering zullen immers een (enorm) aanzuigefect creëren richting een niet-agrarische reconversie van vrijgekomen agrarische gebouwen (VAB). Naast de gebouwen waarvoor het instrument bedoeld is, namelijk gebouwen die hun landbouwgebruikswaarde verloren hebben en waarvan bestendiging wenselijk geacht wordt zullen immers ook (1) gebouwen die nog een gebruikswaarde hebben voor landbouw of (2) waarvan de bestendiging noch door landbouw

noch door de bredere maatschappij wenselijk geacht worden, in een niet-agrarische reconversie dynamiek meegezogen worden. En de agrarische activiteiten zullen in toenemende mate ontplooiën in nieuwe 'greenfieldgebouwen'.

Het invoeren van bijkomende functiemogelijkheden zonder flankerende maatregelen zal leiden tot een toenemende druk op de kwaliteit en het functioneren van de open (landbouw) ruimte.

Maatschappelijk gezien zal bijgevolg groot verlies geleden worden indien verruimde functiemogelijkheden worden toegestaan zonder gelijktijdige inzet op agrarische brownfieldontwikkeling en een instrumenten die kapitaalsderving tegengaan wanneer het niet bestendigen van een vrijkomend gebouw de meest logische optie lijkt³.

In de volgende paragrafen wordt aan de hand van een analyse van het reconversievraagstuk deze probleemstelling verder verduidelijkt. In de laatste paragraaf wordt aandacht gevraagd voor kansen van een gecoördineerde aanpak van het aansturen van de reconversie van vrijgekomen agrarische gebouwen.

¹ Doctoraatsonderzoek Eva Kerselaers. [Kerselaers, E. \(2012\). Participatory development of a land value assessment tool for agriculture to support rural planning in Flanders.](#) PhD, UGent – ILVO en [Kerselaers, E. Rogge, E. Vanempen, E. Lauwers, L. Van Huylenbroeck, G. \(2013\). Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders.](#) Land Use Policy, Vol. 32, 197–206.

² Doctoraatsodnerzoek Anna Verhoeve. [Verhoeve, A. \(2015\). Revealing the use of farms and farmland by non-agricultural economic activities. The case of Flanders.](#) PhD

³ De marktlogica in navolging van de toegenomen niet-agrarische mogelijkheden zal immers een zeer sterke dynamiek vormen, die de open ruimte ontwikkelingen in een ongewenste richting sturen. Verruimen van de functiemogelijkheden betekent nog een sterkere marktwerking waartegen een landbouwreconversie alsook maatschappelijke collectief wensbeeld van vrijwaren open ruimte moet optornen.

2 / PERSPECTIEVEN OP VRIJGEKOMEN AGRARISCHE GEBOUWEN

De Vlaamse open ruimte wordt gekenmerkt door een meerledig reconversie vraagstuk. Door het vraagstuk te ontleden vanuit zowel het landbouwperspectief als vanuit het breder maatschappelijk perspectief komen we tot de definiëring van het reconversie vraagstuk.

In onderstaande paragrafen worden eerst het landbouwperspectief en breder maatschappelijk perspectief beschreven om vervolgens de verschillende reconversievraagstukken toe te lichten. We zijn ons ervan bewust dat deze opdeling een arbitrair en moeilijk te definiëren karakter heeft, doch zien wij er kracht in als analytisch hulpmiddel om het reconversie vraagstuk verder te ontleden.

2.1. VANUIT LANDBOUWPERSPECTIEF

Vanuit landbouwperspectief worden de contouren van het reconversievraagstuk enerzijds bepaald door het vrijkomen van agrarische gebouwen en anderzijds door de bruikbaarheid van gebouwen voor verder landbouwgebruik.

Verschillende trends binnen de landbouw zorgen voor het vrijkomen van agrarische gebouwen. Een eerste trend binnen het landbouwkundig functioneren is de daling van het aantal bedrijven als gevolg van schaalvergroting en stopzettingen. Gemiddeld stoppen in Vlaanderen 3 landbouwbedrijven per dag (FOD Economie). Deze daling van het aantal bedrijven resulteert concreet in een overtal van agrarische gebouwen.

Een 2de trend met impact op het reconversievraagstuk wordt bepaald door wijzigende gebouwweisen. Zo hebben vooropgestelde strengere hygiëne- en milieunormen hebben er toe geleid dat bestaande gebouwen niet meer aangepast zijn aan de bedrijfsvoering.

Beide trends geven aanleiding tot functieloos geworden gebouwen die verspreid gelegen zijn in het agrarisch gebied. In Nederland worden deze gebouwen systematisch benoemd als vrijgekomen agrarische gebouwen (VAB) en dit zowel in wetenschappelijke als in beleidsdocumenten.

FIGUUR 1: Situering van het reconversievraagstuk in een context bepaald door landbouwkundige gebruikswaarde en maatschappelijke waarde van vrijgekomen agrarische gebouwen.

VRIJGEKOMEN AGRARISCHE GEBOUWEN (VAB)		
	Mét gebruikswaarde voor landbouw	Zónder gebruikswaarde voor landbouw
Mét waarde voor bredere maatschappij	Reconversievraagstuk 1	Contract-convenant zet in op Reconversievraagstuk 2
Zónder waarde voor de bredere maatschappij	Reconversievraagstuk 3	Reconversievraagstuk 4

Vanuit landbouwperspectief kunnen deze VAB verder opgedeeld worden op basis van hun gebruikswaarde⁴ voor landbouw. Zo kan een onderscheid gemaakt worden tussen [1] gebouwen die wel nog een gebruikswaarde hebben voor landbouw, en [2] gebouwen die géén gebruikswaarde meer hebben voor de landbouw⁵.

In figuur 1 wordt deze opdeling van vrijgekomen agrarische gebouwen (VAB) vanuit landbouwperspectief weergegeven door een linker kolom ‘Gebouwen mét gebruikswaarde voor de landbouw’ versus de rechter kolom ‘Gebouwen zónder gebruikswaarde voor landbouw’.

2.2. VANUIT MAATSCHAPPELIJK PERSPECTIEF

Vanuit breder maatschappelijk perspectief kan eveneens een 2-ledig onderscheid naar voor geschoven worden. Vanuit breder maatschappelijk perspectief worden de contouren van dit debat mee bepaald door de wenselijkheid om deze gebouwen al dan niet te bestendigen in de open ruimte.

Verskillende dynamieken/trends hebben impact op de maatschappelijke houding tav vrijgekomen agrarische gebouwen. Het streven naar een verbeterde landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit van de open ruimte volgt in het spoor van een vergrote maatschappelijke aandacht hiervoor. De open ruimte dient immers naast voedselproductie ook te voorzien in andere maatschappelijke behoeftes zoals recreatieruimte, biodiversiteit en klimaatbuffering. De contouren van het breder maatschappelijk reconversievraagstuk van VAB worden bepaald door de wenselijkheid van de bestemming van deze gebouwen in het licht van het behalen van deze diverse ambities. Naast erfgoedwaarde, komen aldus bijdrage aan beeld- en ruimtelijke kwaliteit, omgevingskwaliteit, streekidentiteit als criteria naar voor.



Vanuit breder maatschappelijk perspectief kunnen deze VAB verder opgedeeld worden op basis van hun (belevings) waarde⁶ voor de maatschappij. Zo kan een onderscheid gemaakt worden tussen [1] gebouwen die wel nog een waarde hebben voor de bredere maatschappij, en [2] gebouwen die géén waarde meer hebben⁷.

In figuur 1 wordt deze opdeling van vrijgekomen agrarische gebouwen (VAB) vanuit breder maatschappelijk perspectief weergegeven door een eerste rij ‘Gebouwen mét (belevings-toekomst)waarde vanuit maatschappelijke perspectief’ versus een tweede rij ‘Gebouwen zónder (belevings-toekomst) waarde vanuit maatschappelijke perspectief’.

4 Terminologische keuze ‘Bruikbaarheid- gebruikswaarde’ versus ‘strategische waarde’ voor landbouw. Een voorkeur? Sowieso resteert er een grijze zone gezien van géén van beide termen een sluitende definitie bestaat. Gebruikswaarde is wel een ingeburgerd begrip in architecturale en stedenbouwkundige benaderingen. *Ruimtelijke Kwaliteit = Gebruikswaarde + Belevingswaarde + Toekomstwaarde (onderzoek Ugent-Labo-S - Uyttenhove et al.; Leinfelder, H. 2007. Open ruimte als publieke ruimte: Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context. Gent: Academia Press.)*

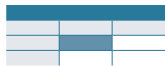
5 Belangrijke kanttekening bij deze opdeling: Een gebouw dat voor 1 bepaald type landbouw functieloos is geworden, kan misschien wel nog een gebruikswaarde hebben voor een ander type landbouw. De gebruikswaarde kan m.a.w. niet eenduidig gedefinieerd worden.

6 Terminologische keuze ‘belevingswaarde’ versus ‘strategische waarde’ voor bredere maatschappij. Sowieso resteert er een grijze zone gezien van géén van beide termen een sluitende definitie bestaat. belevingswaarde is wel een ingeburgerd begrip in architecturale en stedenbouwkundige benaderingen.

7 Belangrijke kanttekening: Een gebouw dat voor 1 bepaalde maatschappelijke ambitie waardeloos zijn, maar terzelfdertijd wel nog een waarde hebben voor een andere maatschappelijke ambitie/verzuchting. De waarde kan m.a.w. niet eenduidig gedefinieerd worden.

3 / RECONVERSIEVRAAGSTUK ONTLEED

Vanuit dit meervoudige perspectief op vrijgekomen agrarische gebouwen wordt in de onderstaande paragrafen het reconversievraagstuk verder ontleed. Figuur 1 situeert vier **verschillende reconversievraagstukken** in het speelveld bepaald door het landbouwkundig- en maatschappelijke perspectief de landbouwgebouwen.



Reconversievraagstuk 1:
Hoe agrarische reconversie bewerkstelligen voor vrijgekomen agrarische gebouwen met een resterende gebruikswaarde voor landbouw en een erkende waarde door bredere maatschappij?

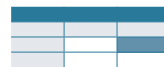
Het eerste reconversievraagstuk situeert zich in het linker-boven kwadrant van figuur 1. Het betreft dus vrijgekomen agrarische gebouwen die enerzijds nog een gebruikswaarde hebben voor landbouw, en waarvan anderzijds een bestemming van deze gebouwen maatschappelijk aanvaardbaar/verdedigbaar/wenselijk wordt geacht.

De huidige reconversie-realiteit aangaande deze vrijgekomen agrarische gebouwen is dat deze vaak niet voor agrarisch gebruik hergebruikt worden.

We zien 2 directe aanleidingen voor deze trend:

- Het actuele wettelijke kader (ruimtelijke ordening) dat de mogelijkheid biedt aan tal van niet-agrarische gebouwen werkt sturend richting niet-agrarisch herbruik. Deze ruime niet-agrarische mogelijkheden zorgen niet alleen voor een groot aantal niet-agrarische geïnteresseerden, maar ook voor een stijging van de vastgoedprijs van deze gebouwen. Mogelijkheden genoeg voor een niet-agrarische valorisatie van het door de landbouwer geïnvesteerde kapitaal. Daardoor is een niet-agrarische valorisatie vaak ook financieel voordeliger.
- Financieel is het voor een landbouwer interessanter/makkelijker/goedkoper een nieuw voorheen bouwrijpe locatie aan te snijden en zijn gebouwen via een nieuwbouw te realiseren. Deze ontwikkeling wordt benoemd als **greenfieldontwikkeling**.

De concrete uitdaging van dit vraagstuk is het vinden van een manier om toch agrarische reconversie te bewerkstelligen. Naar analogie met een reconversie van vrijgekomen bedrijventerreinen wordt deze agrarische reconversie hier benoemd als **agrarische brownfield-ontwikkeling**. Inzetten op agrarische brownfieldontwikkeling zal niet alleen impact hebben op bestaande gebouwen, maar indirect ook op het aantal agrarische greenfieldontwikkelingen⁸.



Reconversievraagstuk 2:
Hoe een kwalitatieve niet-agrarische reconversie bewerkstelligen van VAB die géén gebruikswaarde meer hebben voor de landbouw, maar waarvan het behoud tegemoet komt aan maatschappelijke verwachtingen? (Zonder daarbij extra druk te creëren op het landbouwkundig functioneren).

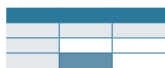
Het tweede reconversievraagstuk situeert zich in de rechter bovenhoek van figuur 1. Het betreft dus vrijgekomen agrarische gebouwen die enerzijds géén gebruikswaarde meer hebben voor landbouw, maar waarvan anderzijds een bestemming van deze gebouwen maatschappelijk wel aanvaardbaar/verdedigbaar/wenselijk geacht wordt.

De huidige reconversie-realiteit van dit 2de type vrijgekomen agrarische gebouwen bestaat uit een sterke dynamiek van residentialiseren alsook een inname door niet-agrarische bedrijvigheid. Residentialiseren, de trend waarbij hoeses inclusief hun bijgebouwen worden gebruikt als woning en woning bijgebouwen is een reconversiemogelijkheid ingebed in het wettelijk kader. Samenhangend met deze residentialisering worden in toenemende mate landbouwgronden ingenomen voor de uitbreiding van de privé-tuin of als weide voor hobbydieren wat de landbouw ervaart als drukfactor. De nieuwe niet-agrarische bedrijven worden soms ervaren als druk door de bredere maatschappij. In sommige gevallen leiden deze immers tot een landschappelijke degradatie en

⁸ indirecte verhaallijnen worden benoemd in de volgende paragraaf – communicerende vaten tussen kwadranten.

ruimtelijk kwaliteitsverlies. Andere activiteiten leiden echter net tot een kwaliteitstoename⁹.

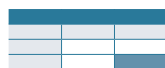
De concrete uitdaging bestaat er uit om een valorisatie te bewerkstelligen waarbij enerzijds de maatschappelijke waarde behouden blijft of zelfs versterkt wordt, en anderzijds géén bijkomende druk op het landbouwkundig functioneren wordt gelegd. Onderdeel van deze uitdaging is dat deze valorisatiestrategie enkel wordt ingezet voor VAB die géén gebruikswaarde meer hebben voor landbouw. Bijkomend aandachtspunt is de druk op grond vanuit niet-agrarische valorisatie. De exploratie van **het instrument contract-convenant** past binnen deze uitdaging. Vanuit het principe 'behoud door ontwikkeling'¹⁰ wordt enerzijds gestreefd naar een ruimtelijke rendementsverhoging en anderzijds naar een ruimtelijke kwaliteitswinst. In de volgende paragraaf wordt de positieve en verwachte negatieve doorwerking van een introductie van instrument verder beschreven.



Reconversievraagstuk 3: Hoe agrarische reconversie bewerkstelligen voor vrijgekomen agrarische gebouwen met een resterende gebruikswaarde voor landbouw maar waarvan reconversie op een maatschappelijke weerstand botst?

Het derde reconversievraagstuk situeert zich in de linker onderhoek van figuur 1. Het betreft vrijgekomen agrarische gebouwen die enerzijds wel nog een gebruikswaarde hebben voor landbouw, maar waarvan het behoud maatschappelijk in vraag wordt gesteld. De huidige reconversie-realiteit van dit 3de type vrijgekomen agrarische gebouwen wordt gekenmerkt door een sterke dynamiek van inname door niet-agrarische bedrijvigheid. Daarbij vinden deze activiteiten vaak plaats buiten de grenzen van de wettelijke mogelijkheden¹¹. Agrarische brownfield reconversie vindt ook in deze gebouwen moeilijk ingang en dit omwille van gelijkaardige redenen als aangehaald in reconversievraagstuk 1/type 1. Agrarische reconversie vormt voor dit type gebouwen nog een grotere uitdaging dan voor type 1, immers is de maatschappelijke weerstand groter. De concrete uitdaging bestaat er uit om enerzijds een agrarische brownfieldontwikkeling te bewerkstelligen, en terzelfder tijd in te zetten op een verbetering van de relatie met de bredere maatschappij. Instrumenten met impact op relatie tussen landbouw en maatschappij

kunnen georganiseerd worden door beide partijen. We denken hierbij aan betere landschappelijke inkleding, verbeterde agrarische architectuur, maar evengoed aan initiatieven die de maatschappelijke tolerantie tav landbouw vergroten zoals plattelandseducatie (plattelandsinburgeringscursus) van nieuwkomers op het platteland.



Reconversievraagstuk 4: Wat met gebouwen die géén gebruikswaarde meer hebben voor landbouw, en waarvan een behoud ook door de bredere maatschappij niet wenselijk wordt geacht?

Het vierde en laatste reconversievraagstuk situeert zich in de rechter onderhoek van figuur 1. Het betreft vrijgekomen agrarische gebouwen die zowel voor landbouw géén gebruikswaarde meer hebben alsook door de bredere maatschappij niet waardevol genoeg geacht worden om ze in de open ruimte te behouden.

De huidige reconversie-realiteit van dit 4de type vrijgekomen agrarische gebouwen wordt, net zoals bij type 3, gekenmerkt door een sterke innamedynamiek van deze gebouwen door niet-agrarische bedrijvigheid. We stellen vast dat instrumenten ontbreken om kapitaalsvernietiging te ondervangen. Hierdoor vindt o.a. afbraak zelden plaats, hoewel dit soms vanuit het algemeen landbouwkundig alsook vanuit het maatschappelijk belang de meest logische reconversie lijkt. Vanuit individueel perspectief is het echter zeer logisch dat niet overgegaan wordt tot afbraak. Dit zou immers een kapitaalsvernietiging betekenen. Gebouwen zullen m.a.w. door deze financiële logica zelden zomaar uit de open ruimte verdwijnen.

⁹ Verhoeve, A., De Roo, N. (2008). *Economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteit op het platteland. Onderzoek in de regio Roeselare-Tielt*. Gent, Academia Press, 164 p.

¹⁰ "Behoud door ontwikkeling" is een principe gelanceerd door de Nederlandse Belvédère nota in 1999. De doelstelling van deze beleidsnota is de cultuurhistorische waarde meer prioriteit te geven bij de ruimtelijke inrichting en een nieuw evenwicht te vinden tussen behoud en ontwikkeling. Nieuwe gebruiksmogelijkheden voor oude landschappen en bouwwerken worden gezocht, vanuit de redenering dat zonder vitale functies het cultuurhistorisch erfgoed verloren gaat.

¹¹ Onderzoek toonde aan dat van alle niet-agrarische activiteiten 85% niet vergunbaar wordt geacht binnen de het huidige wettelijk kader (Verhoeve, 2015).

4 / GEBALANCEERDE – GECOÖRDINEERDE RECONVERSIESTRATEGIE

De **contract-convenantbenadering** past binnen een oplossingsmodel voor een deel van het reconversievraagstuk, namelijk de noodzaak voor een verantwoorde valorisatie van gebouwen, die hun landbouwkundige belang verloren hebben, maar waarvan het behoud maatschappelijk wenselijk geacht worden. Een negatieve doorwerking van deze contract-convenantbenadering op de kwaliteit en het functioneren van de open (landbouw) ruimte kan vermeden worden door een gecoördineerde reconversiestrategie te ontwikkelen, waarbij gelijktijdig andere flankerende maatregelen in voege treden.

- ▶ Uitwerking stimulans brownfieldontwikkeling, zodanig dat het voor landbouwers interessanter wordt om het bestaande landbouwpatrimonium te herbruiken of herbouwen (op dezelfde site). Bij het ontbreken van een agrarische brownfieldstimulans zal agrarische reconversie door de markt weg geconcentreerd worden.
- ▶ Instrumentarium om om te gaan met gebouwen die niet langer een gebruikswaarde hebben voor landbouw, en waarvan geoordeeld wordt dat het niet wenselijk is deze te bestendigen. Voor dit aandeel van de gebouwen biedt de vooropgestelde win-win strategie gebaseerd op niet-agrarisch herbruik geen oplossing. Eerder leidt dit tot het bestendigen van gebouwen in het agrarisch gebied die geen landschappelijke/maatschappelijke meerwaarde hebben

De uitwerking van een gecoördineerde reconversiestrategie, en meer specifiek beide bovenstaande pistes, vraagt bijkomende kennis over de effectiviteit en inzetbaarheid van bestaande instrumenten. Daarnaast dient bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten (verhandelbare ontwikkelingsrechten, fiscale maatregelen, ...) de impact op het landbouwkundig functioneren doorgerekend te worden.

