

Adviesnotitie plattelandswoningen

Aan: Gemeente Westland
T.a.v.: College van Burgemeester & Wethouders

Auteurs: mr. Emmy Hendriksen
ir. Martijn Barendse
mr. Roel van den Berg

Datum: 20 december 2021
Referentie: P219116.004.R1/RBR

Betreft: Uw adviesvraag met betrekking tot het gebruik van het planologisch instrument
'plattelandswoning' in het glastuinbouwgebied van het Westland

Geacht college,

De gemeente Westland staat voor een aantal grote opgaven in het glastuinbouwgebied en heeft ons bureau gevraagd om advies met betrekking tot het herbestemmen van vrijkomende agrarische bedrijfswoningen bij glastuinbouwbedrijven.

Herstructurering en bedrijfsbeëindiging in de glastuinbouwsector leiden tot een groot aantal vrijkomende agrarische bedrijfswoningen in het glastuinbouwgebied. Deze woningen liggen verspreid in het gebied en mogen in beginsel uitsluitend worden ingezet voor bewoning, wanneer sprake is van een binding met het naastgelegen glastuinbouwbedrijf. Voor de ontwikkeling van de glastuinbouw als economische sector kunnen de aanwezige woningen een planologische en/of milieukundige belemmering vormen.

Het college van B&W onderzoekt welke planologische instrumenten geschikt zijn om het ruimtelijk spanningsveld tussen verspreid liggende woningen en de glastuinbouw als economische sector weg te nemen c.q. te verminderen. Uw gemeenteraad heeft vragen gesteld over de mogelijkheden om het planologisch instrument 'plattelandswoning' te hanteren in het glastuinbouwgebied van de gemeente Westland.

De gemeenteraad vraagt zich af of het instrument plattelandswoning een oplossing kan bieden voor het verminderen van de ruimtedruk, die verspreid liggende vrijkomende agrarische bedrijfswoningen uitoefenen op het glastuinbouwgebied.

Naar aanleiding van deze vraag heeft u ons als bureau gevraagd om advies over de toepassing van het instrument 'plattelandswoning'. In deze notitie gaan wij planologisch, juridisch en milieukundig in op het instrument plattelandswoning en de toepassing van het instrument in het glastuinbouwgebied. Daarnaast geven wij een aantal aanbevelingen voor het maken van een zorgvuldige afweging c.q. beleidskeuze.

In deze notitie gaan we in op de volgende punten:

- We geven een toelichting op het instrument 'plattelandswoning' in relatie tot de Wet plattelandswoningen (**hoofdstuk 1**);
- We maken vergelijking tussen de verschillende planologische instrumenten, die uw college heeft voor het bestemmen van woningen in het glastuinbouwgebied (**hoofdstuk 2**);
- We maken per planologisch instrument een korte analyse van de milieukundige, planologische en juridische effecten van het instrument voor de bewoner, het 'eigen' bedrijf en de omliggende bedrijven, met voor- en nadelen (**hoofdstuk 3**);
- We geven een aantal planologische aanbevelingen, aandachtspunten en nuances, op basis waarvan uw college en uw raad een beleidskeuze kunnen maken (**hoofdstuk 4**).

1. Het instrument 'plattelandswoning'

Wet plattelandswoningen

Voor het maken van een goede afweging, is het van belang om een duidelijke definitie van een plattelandswoning in beeld te hebben.

Plattelandswoning:

Een plattelandswoning is een (voormalige) agrarische bedrijfswoning die (tevens) door derden mag worden bewoond, en niet wordt beschermd tegen milieugevolgen van het bijbehorende bedrijf.¹

Uit deze begripsomschrijving zijn de volgende eigenschappen te destilleren. Wanneer gebruik gemaakt wordt van het planologisch instrument 'plattelandswoning' mag een (voormalige) agrarische bedrijfswoning (tevens) door derden worden bewoond, waardoor de verplichting wordt losgelaten dat de bewoner functioneel verbonden moet zijn met het agrarisch bedrijf. Echter, de agrarische bedrijfswoning blijft wel onderdeel van het agrarisch bedrijf en wordt het dus niet gezien als normale burgerwoning. Dit voorkomt dat de agrarische bedrijfswoning ten opzichte van het 'eigen' agrarisch bedrijf een verhoogd beschermingsniveau tegen milieugevolgen toekomt – wat wel het geval is bij normale burgerwoningen – waardoor dat 'eigen' agrarisch bedrijf niet in zijn bedrijfsvoering wordt belemmerd.

Met de Wet plattelandswoningen wordt beoogd planologische mogelijkheden te bieden voor een verruiming van de bewoningsmogelijkheden, zonder dat dit automatisch leidt tot beperking van de bedrijfsvoering van het 'eigen' agrarisch bedrijf, waar de (voormalige) bedrijfswoning toe behoort.² Met de inwerkingtreding van de Wet plattelandswoningen³ is het mogelijk geworden om planologische regels te stellen voor agrarische bedrijfswoningen, waarbij derden deze bedrijfswoning mogen bewonen, zonder dat het daaraan verbonden agrarische bedrijf in zijn bedrijfsvoering wordt belemmerd wegens een verhoogd milieubeschermingsniveau.

De gemeente kan onder het huidige recht⁴ plattelandswoningen aanwijzen door een regeling op te nemen in het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning af te geven voor afwijken van het bestemmingsplan (artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo). Een gemeente is (binnen de regeling voor Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP)) vrij in de wijze waarop bewoning door derden en de functionele binding met het agrarisch bedrijf in het bestemmingsplan zijn geregeld. Er kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van een specifieke bestemming of een specifieke aanduiding, zoals een enkelbestemming 'Agrarisch – Plattelandswoning' of een functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – plattelandswoning' binnen de geldende agrarische bestemming. In principe kan

¹ Memorie van Toelichting op de Wet plattelandswoningen, p. 6. Zie ook artikel 1.1a, eerste lid, Wabo.

² Memorie van Toelichting op de Wet plattelandswoningen, p. 9.

³ Op 1 januari 2013 is de Wet plattelandswoningen in werking getreden.

⁴ Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting) op 1 juli 2022 zullen de planologische instrumenten op hoofdlijnen hetzelfde blijven.

een (voormalige) agrarische bedrijfswoning in het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning (ook) aangeduid (blijven) worden als 'bedrijfswoning'.⁵ Van belang is wel dat dan uit de bestemmingsplanvoorschriften of de omgevingsvergunning expliciet dient te blijken dat de woning (tevens) bewoond mag worden door derden die geen functionele binding hebben met het agrarisch bedrijf.⁶ Daarnaast dient de relatie tussen de woning en het agrarisch bedrijf waartoe de woning voorheen behoorde voldoende te zijn verankerd in het bestemmingsplan (of de omgevingsvergunning).⁷

In de **bijlage** bij deze notitie is – als voorbeeld uit de praktijk – omschreven op welke wijze de gemeente Rotterdam het instrument 'plattelandswoning' heeft toegepast in het glastuinbouwgebied van Hoek van Holland en welke bestemmingsregeling de gemeente hiervoor heeft gebruikt.

2. Beschikbare planologische instrumenten

Wanneer er, bijvoorbeeld vanwege herstructurering van een aantal glastuinbouwbedrijven, geen behoefte meer is aan een agrarische bedrijfswoning bij een glastuinbouwbedrijf, kan de gemeente Westland verschillende planologische instrumenten inzetten voor herbestemming van de (voormalige) bedrijfswoning.

Optie 1: Herbestemming als burgerwoning

De gemeente kan de bestaande bedrijfswoning bestemmen als burgerwoning, waarbij de binding met het agrarisch bedrijf volledig wordt losgelaten. Bij de keuze voor deze optie maakt het bestemmingsplan maakt reguliere bewoning mogelijk door personen die geen binding hebben met het glastuinbouwbedrijf.

Toepassing: Van deze optie is onder andere gebruik gemaakt door de gemeente Westland bij voormalige bedrijfswoningen, in gevallen waarbij de woning niet leidt tot een belemmering voor de glastuinbouw, nu en in de toekomst. De gemeente Westland maakt gebruik van de bestemming 'Wonen'.

Optie 2: Aanwijzen plattelandswoning

De gemeente kan de bestaande bedrijfswoning bestemmen of aanduiden als plattelandswoning, waarbij de woning nog steeds een binding heeft met het bedrijf, maar bewoond mag worden door derden.

⁵ Onder het huidige recht bestaat geen aparte categorie voor 'plattelandswoningen', mede omdat de term plattelandswoning een te rooskleurig beeld zou geven, terwijl het eigenlijk gaat om een woning waar het leefklimaat suboptimaal kan zijn: de woning wordt immers niet beschermd tegen milieugevolgen van het agrarisch bedrijf waartoe de woning voorheen behoorde. Zie Memorie van Toelichting op de Wet plattelandswoningen, p. 8.

⁶ Memorie van Toelichting op de Wet plattelandswoningen, p. 8-9.

⁷ ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1019, r.o. 9.5.

Toepassing: Van deze optie wordt momenteel door de gemeente Westland nog geen gebruik gemaakt. De gemeente kan gebruik maken van deze optie door middel van een herziening van het bestemmingsplan 'Glastuinbouwgebied Westland'. Dit kan bijvoorbeeld door ter plekke van de bestemming 'Agrarisch – Glastuinbouw' een functieaanduiding te geven, waarmee burgerbewoning door derden is geregeld. Daarnaast moet in de regels de relatie met het 'eigen' agrarisch bedrijf, waar de woning toe behoorde, worden vastgelegd.

Optie 3: Toekennen persoonsgebonden overgangsrecht

De gemeente kan de bestaande bedrijfswoning voorzien van een persoonsgebonden overgangsrecht, waarbij de woning nog steeds bestemd blijft als bedrijfswoning bij het glastuinbouwbedrijf, maar bewoond mag worden door de huidige bewoner zonder dat deze een binding heeft met het bedrijf.

Toepassing: Van deze optie is onder andere gebruik gemaakt door de gemeente Westland in het bestemmingsplan 'LOS Percelen' (voorontwerp, 1 september 2021), voor gevallen waarbij sprake is van langdurige bewoning in strijd met het bestemmingsplan en waarbij de woning leidt tot een belemmering voor de glastuinbouw, vanwege de locatie van de woning.

Optie 4: Behoud van de geldende agrarische gebiedsbestemming

De gemeente kan de bestemming van de bestaande bedrijfswoning ongewijzigd laten. Daardoor is bewoning van de woning uitsluitend mogelijk door bewoners die een binding hebben met het glastuinbouwbedrijf.

Toepassing: Van deze optie wordt onder andere gebruik gemaakt door de gemeente Westland, voor gevallen waarbij de aanwezigheid van een woning zonder binding met het bedrijf leidt tot een belemmering voor een (toekomstige) herstructurering van de glastuinbouw, vanwege de specifieke locatie van de woning. In de gemeente Westland gaat het in de meest voorkomende gevallen om bedrijfswoningen binnen de gebiedsbestemming 'Agrarisch - Glastuinbouwgebied'. Binnen deze bestemming is uitsluitend het gebruik van de woning als bedrijfswoning mogelijk. Indien de woning wordt bewoond door iemand zonder binding met het bedrijf, is sprake van illegale bewoning.

3. Planologische, juridische en milieukundige analyse van de beschikbare instrumenten

Per planologisch instrument volgt een uiteenzetting van de effecten van de toepassing van het betreffende instrument, gezien vanuit drie verschillende uitgangspunten. Elk instrument is beoordeeld vanuit het perspectief van de bewoner van de woning, het perspectief van het 'eigen' glastuinbouwbedrijf waar de woning als bedrijfswoning onderdeel van heeft uitgemaakt en het perspectief van de glastuinbouwbedrijven.

Optie 1: Herbestemming als burgerwoning

Effecten voor de bewoner

- Bij herbestemming als reguliere burgerwoning kan de bewoner de woning bewonen zonder dat de bewoner een functionele binding heeft met het glastuinbouwbedrijf.
- De herbestemming als burgerwoning leidt tot volledige milieukundige bescherming tegen bedrijfsactiviteiten.
- Juridisch vormt de woning een eigen planologische entiteit. Er is geen sprake van functionele binding met omliggende functies. De woning en de bewoner zijn daarmee volledig onafhankelijk het glastuinbouwbedrijf waar het ooit deel van uit maakte.

Effecten voor het 'eigen' glastuinbouwbedrijf

- Na de herbestemming als burgerwoning geldt voor het glastuinbouwbedrijf, waarvan de woning vóór de herbestemming onderdeel uitmaakte, dat dit bedrijf rekening moet houden met de volledige milieukundige bescherming voor de woning ten opzichte van milieubelastende bedrijfsactiviteiten.

Effecten voor de glastuinbouw in de omgeving

- Glastuinbouwbedrijven in de directe omgeving van de burgerwoning worden milieukundig belemmerd door de aanwezigheid van de woning.
- Voor de doorontwikkeling en herstructurering van de glastuinbouw, waaronder de vorming van grotere en meer efficiënte glastuinbouwkavels, kan het toekennen van burgerwoningen in het gebied leiden tot een meer gecompliceerd gebiedsproces (financiële en planologische haalbaarheid)⁸.

⁸ De gemeente Westland hanteert regels met betrekking tot het toekennen van burgerwoningen in het glastuinbouwgebied, vanwege de belemmering die burgerwoningen kunnen opleveren voor de herstructurering. De gemeente Westland heeft haar beleidslijn in 2009 vastgelegd in het bestemmingsplan 'Paraplusherziening bestemmingsplannen buitengebied Westland' en in 2012 overgenomen in het geldende bestemmingsplan 'Glastuinbouwgebied Westland'. De gemeente Westland hanteert daarbij een duidelijke beleidskeuze om woningen uitsluitend te bestemmen voor reguliere burgerbewoning, wanneer de woning de glastuinbouw, nu en in de toekomst, niet belemmert.

Optie 2: Herbestemmen als plattelandswoning

Effecten voor de bewoner

- Bij herbestemming als plattelandswoning kan de bewoner de woning bewonen zonder dat de bewoner een functionele binding heeft met het glastuinbouwbedrijf.
- Het planologisch instrument 'plattelandswoning' kan door de gemeente worden ingezet, wanneer burgerbewoning in de betreffende woning aanvaardbaar wordt geacht in combinatie met een hogere milieubelasting op deze woning, die afkomstig is van het glastuinbouwbedrijf waar deze woning deel van uitmaakt.
- Bewoners van plattelandswoningen ondervinden eerder hinder aangezien een plattelandswoning niet volledig milieukundig beschermd wordt voor activiteiten van het glastuinbouwbedrijf waar deze woning deel van uitmaakt. Belangrijk aandachtspunt is dat de bewoner van de plattelandswoning geen enkele invloed heeft op de bedrijfsvoering van het 'eigen' bedrijf. Dit in tegenstelling tot een bewoner van een bedrijfswoning, die zelf verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van zijn bedrijf en dus rekening kan en zal houden met de milieueffecten op zijn eigen woning. De milieueffecten zijn onder andere het gevolg van geluid producerende activiteiten en het gebruik van installaties die nodig zijn in de bedrijfsvoering. Deze bedrijfsactiviteiten kunnen plaatsvinden op een (zeer) korte afstand van de plattelandswoning.
- Het toekennen van een plattelandswoning is geen tijdelijke planologische maatregel. Het bestemmen van een (voormalige) bedrijfswoning als plattelandswoning leidt tot permanente mogelijkheden voor bewoning door de bewoner en diens rechtsopvolgers, zonder dat sprake hoeft te zijn van een binding tussen de bewoner en het naastgelegen glastuinbouwbedrijf.

Effecten voor het 'eigen' glastuinbouwbedrijf

- Het 'eigen' glastuinbouwbedrijf wordt milieukundig niet belemmerd door de aanwezigheid van de plattelandswoning. Bij de ontwikkeling van het glastuinbouwbedrijf (bedrijfsuitbreiding, plaatsing van installaties, et cetera) wordt de plattelandswoning beoordeeld als bedrijfswoning bij het bedrijf.
- Juridisch vormt de woning één planologische entiteit met het glastuinbouwbedrijf, ook al is burgerbewoning mogelijk. De woning is planologisch nog steeds onderdeel van het glastuinbouwbedrijf, als (voormalige) bedrijfswoning van het bedrijf waar het altijd onderdeel van geweest is.
- De Wet plattelandswoningen blijft gelden in een situatie waarin de agrarische bedrijfsvoering kan worden betrokken bij een ander nabijgelegen agrarisch bedrijf, waardoor de agrarische bedrijfswoning onderdeel wordt van dat vergrote agrarisch bedrijf.⁹ Het is dus mogelijk om te 'schuiven' met agrarische bedrijfswoningen en agrarische

⁹ ABRvS 24 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4653. Zie ook ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1019, r.o. 9.5.

bedrijven, zolang er een relatie blijft bestaan tussen de agrarische bedrijfswoning en het agrarisch bedrijf. Bij een herstructurering bestaat het eigen bedrijf dan feitelijk niet meer, maar blijft er een planologische en milieukundige relatie bestaan tussen de plattelandswoning en het de gronden van het oorspronkelijke bedrijf waarop een (nieuw of ander) glastuinbouwbedrijf wordt uitgeoefend.

- De Wet plattelandswoningen geldt niet voor de situatie waarin het agrarisch bedrijf is opgeheven en deze vanwege de planologische bestemming ter plaatse ook niet meer kan worden (her)opgericht. Dan bestaat immers geen relatie meer tussen de agrarische bedrijfswoning en een agrarisch bedrijf. In dat geval zal de woning alsnog een reguliere woonbestemming moeten krijgen conform het gebruik.¹⁰

Effecten voor de glastuinbouw in de omgeving

- Bij herbestemming als plattelandswoning behoudt de woning milieukundige bescherming ten opzichte van omliggende glastuinbouwbedrijven, overeenkomstig de bescherming van bedrijfswoningen van derden.
- Glastuinbouwbedrijven in de directe omgeving van de plattelandswoning worden milieukundig worden belemmerd door de aanwezigheid van de woning, maar deze belemmering komt overeen met de belemmering die zijn ondervinden van een bedrijfswoning behorende bij een bedrijf van derden. Wanneer glastuinbouwbedrijven in het gebied willen ontwikkelen (bedrijfsuitbreiding, plaatsing van installaties, et cetera), dienen zij milieukundig rekening te houden met de aanwezigheid van bedrijfs- of plattelandswoningen in het gebied.
- Voor de doorontwikkeling en herstructurering van de glastuinbouw, waaronder de vorming van grotere en meer efficiënte glastuinbouwkavels, kan het toekennen van plattelandswoningen in het gebied leiden tot een meer gecompliceerd gebiedsproces (financiële en planologische haalbaarheid)¹¹.

Optie 3: Bestemmen als bedrijfswoning met persoonsgebonden overgangsrecht

Effecten voor de bewoner

- Bij het toekennen van een persoonsgebonden overgangsrecht voor het bewonen van een bedrijfswoning kan de bewoner de woning bewonen zonder dat de bewoner een functionele

¹⁰ ABRvS 24 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4653. Zie ook ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1019, r.o. 9.5.

¹¹ De gemeente Westland hanteert regels met betrekking tot het toekennen van burgerwoningen in het glastuinbouwgebied, vanwege de belemmering die burgerwoningen kunnen opleveren voor de herstructurering. De gemeente Westland heeft haar beleidslijn in 2009 vastgelegd in het bestemmingsplan 'Parapluherziening bestemmingsplannen buitengebied Westland' en in 2012 overgenomen in het geldende bestemmingsplan 'Glastuinbouwgebied Westland'. De gemeente Westland hanteert daarbij een duidelijke beleidskeuze om woningen uitsluitend te bestemmen voor reguliere burgerbewoning, wanneer de woning de glastuinbouw, nu en in de toekomst, niet belemmert.

binding heeft met het glastuinbouwbedrijf. Wanneer de huidige bewoner besluit te verhuizen of komt te overlijden, vervalt dit recht en is elke nieuwe vorm van bewoning zonder binding met het glastuinbouwbedrijf in strijd met het bestemmingsplan.

- Bedrijfswoningen waarvoor een persoonsgebonden overgangsrecht geldt, blijven bestemd als bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf, maar kunnen gedurende de periode van het persoonsgebonden overgangsrecht worden gebruikt voor burgerbewoning. Het gebruik als burgerwoning is toegestaan (hetzij slechts voor één of meerdere specifieke personen), waardoor is sprake van een tijdelijke aanwezigheid van een burgerwoning.
- Het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht is een planologische maatregel, waarmee burgerbewoning voor een specifieke bewoner kan worden gelegaliseerd, als overgangssituatie richting een planologisch wensbeeld. Vanwege de persoonsgebonden constructie is sprake van een tijdelijke maatregel, waarbij de duur van deze periode onbepaald is.

Effecten voor het 'eigen' glastuinbouwbedrijf

- Het 'eigen' glastuinbouwbedrijf wordt milieukundig belemmerd door de aanwezigheid van de bedrijfswoning met persoonsgebonden overgangsrecht. Bij de ontwikkeling van het glastuinbouwbedrijf (bedrijfsuitbreiding, plaatsing van installaties, et cetera) wordt de woning waarvoor het persoonsgebonden overgangsrecht geldt, beoordeeld als burgerwoning.
- Wanneer juridisch-planologisch geen functionele binding is vastgelegd tussen de (voormalige) bedrijfswoning en een glastuinbouwbedrijf, geniet de woning voor een onbepaalde maar eindige periode (zolang het overgangsrecht duurt) van hetzelfde milieukundig beschermingsniveau als een burgerwoning. Het 'eigen' glastuinbouwbedrijf dient dan milieukundig rekening te houden met de aanwezigheid van een woning die wordt gebruikt als burgerwoning.
- Juridisch vormt de woning geen eigen planologische entiteit. De woning is planologisch nog steeds onderdeel van het glastuinbouwbedrijf, waarvan het altijd onderdeel geweest is.

Effecten voor de glastuinbouw in de omgeving

- Bij toekenning van een persoonsgebonden overgangsrecht voor een bedrijfswoning krijgt de woning de milieukundige bescherming ten opzichte van omliggende glastuinbouwbedrijven, zoals die voor burgerwoningen geldt.
- Voor de doorontwikkeling en herstructurering van de glastuinbouw, waaronder de vorming van grotere en meer efficiënte glastuinbouwkavels, kan het toekennen van een persoonsgebonden overgangsrecht tijdelijk leiden tot een meer gecompliceerd gebiedsproces (financiële en planologische haalbaarheid)¹². Aangezien de woning slechts

¹² De gemeente Westland hanteert regels met betrekking tot het toekennen van burgerwoningen in het glastuinbouwgebied, vanwege de belemmering die burgerwoningen kunnen opleveren voor de herstructurering. De gemeente Westland heeft haar beleidslijn in 2009 vastgelegd in het bestemmingsplan 'Parapluherziening bestemmingsplannen buitengebied Westland' en in 2012 overgenomen in het geldende bestemmingsplan

beperkte gebruiksmogelijkheden biedt voor personen waarvoor het overgangsrecht niet geldt en vanwege het persoonlijk karakter sprake is van een eindige periode van het overgangsrecht, heeft de woning niet dezelfde waarde als een burgerwoning of plattelandswoning. Daarmee is de belemmering voor een eventuele herstructurering relatief beperkt ten opzichte van burgerwoningen en plattelandswoningen. Doordat de gebruiksmogelijkheden voor burgerbewoning persoonlijk en eindig zijn, kan dit instrument een middel zijn om een herstructureringsproces op gang te brengen.

Optie 4: Behoud van de geldende agrarische gebiedsbestemming

Effecten voor de bewoner

- In het bestemmingsplan 'Glastuinbouwgebied Westland' is sprake van legale bewoning indien de woning behoort bij een volwaardig en doelmatig glastuinbouwbedrijf. Bewoning van de woning is alleen toegestaan wanneer de persoon een binding heeft met het glastuinbouwbedrijf.
- Juridisch vormt de woning geen eigen planologische entiteit. Er is sprake van functionele binding met een naastgelegen glastuinbouwbedrijf.

Effecten voor het eigen glastuinbouwbedrijf

- Juridisch vormt de woning geen eigen planologische entiteit. De woning is planologisch nog steeds als bedrijfswoning onderdeel van het glastuinbouwbedrijf, waarvan het altijd onderdeel geweest is.
- Het eigen glastuinbouwbedrijf wordt milieukundig niet belemmerd door de aanwezigheid van de bedrijfswoning. Bij de ontwikkeling van het glastuinbouwbedrijf (bedrijfsuitbreiding, plaatsing van installaties, et cetera) wordt de woning beoordeeld als bedrijfswoning bij het bedrijf.

Effecten voor de glastuinbouw in de omgeving

- Er is sprake van een milieukundige bescherming van bedrijfswoningen ten opzichte van overige glastuinbouwbedrijven in de omgeving.
- Voor de doorontwikkeling en herstructurering van de glastuinbouw, waaronder de vorming van grotere en meer efficiënte glastuinbouwkavels, vormen de bestaande bedrijfswoningen een belemmering, maar kan het behoud van de agrarische gebiedsbestemming helpen om tot een eenvoudiger gebiedsproces te komen (financiële en planologische haalbaarheid).

'Glastuinbouwgebied Westland'. De gemeente Westland hanteert daarbij een duidelijke beleidskeuze om woningen uitsluitend te bestemmen voor reguliere burgerbewoning, wanneer de woning de glastuinbouw, nu en in de toekomst, niet belemmert.

4. Aanbevelingen en nuances

Het is als gemeente mogelijk om beleid te ontwikkelen met betrekking tot het (her)bestemmen van (voormalige) agrarische bedrijfswoningen. Daarin kan worden omschreven onder welke voorwaarden de bestemming van een (voormalige) agrarische bedrijfswoning kan worden omgezet naar één van de vier in deze notitie genoemde opties, welke locaties daarvoor voor deze opties geschikt zijn en aan welke eisen de benodigde ruimtelijke onderbouwing moet voldoen.

Aanbevelingen

- De beleidskeuze om het instrument 'plattelandswoning' al dan niet toe te passen, houdt direct verband met de beleidskeuze voor herbestemming van voormalige bedrijfswoningen naar burgerwoningen. Het is daarom voor de hand liggend om deze beleidskeuze te maken in samenhang met het totale palet aan mogelijkheden voor de herbestemming van agrarische bedrijfswoningen.
- Het instrument 'plattelandswoning' is niet geschikt als tijdelijke maatregel of een overbruggingsmethode, maar is een permanente manier om burgerbewoning van een voormalige bedrijfswoning mogelijk te maken. Het is aan te bevelen om plattelandswoningen uitsluitend toe te kennen wanneer permanente burgerbewoning in het kader van het woon en leefklimaat aanvaardbaar is.
- De gemeente Westland hanteert momenteel locatiebeleid voor het toekennen van reguliere burgerwoningen, waarbij een eventuele belemmering voor de doorontwikkeling en herstructurering van de glastuinbouw één van de belangrijkste redenen is om geen reguliere burgerwoonbestemming toe te kennen.¹³ Het is aan te bevelen om het instrument 'plattelandswoning' uitsluitend in te zetten op locaties waarvoor tegelijkertijd ook gemeentelijk beleid wordt gevoerd om burgerbewoning toe te staan, vanwege het permanente karakter van de plattelandswoning en de vergelijkbare planologische gebruiksmogelijkheden die het instrument biedt. Het is aan te bevelen om voor plattelandswoningen geen andere locatievereisten te hanteren, aangezien het bij beide planologische instrumenten gaat om woningen waar burgerbewoning permanent mogelijk is. Plattelandswoningen kunnen worden toegekend om milieukundige belemmeringen op specifieke locaties weg te nemen.
- Wanneer permanente burgerbewoning op basis van het locatiebeleid van de gemeente niet wordt toegestaan, kan wel worden gekozen om het permanente karakter van het toekennen van een plattelandswoning te doorbreken door het aanwijzen van een soort 'tussenoplossing': het toekennen van een persoonsgebonden overgangsrecht voor een plattelandswoning. Daarmee zijn de effecten op het 'eigen' bedrijf geminimaliseerd en kan de woning worden bewoond als ware het een plattelandswoning. Daarbij kan het recht voor bewoning als burger worden gekoppeld aan een persoon of aan meerdere personen. Een voorwaarde voor het kennen van deze vorm van overgangsrecht is dat de woning als

¹³ Het locatiebeleid van de gemeente Westland met betrekking tot het toekennen van burgerwoningen is in deze notitie niet tegen het licht gehouden.

voormalige bedrijfswoning vastgelegd dient te worden in het bestemmingsplan conform de bepalingen zoals bedoeld in de Wet plattelandswoningen. In dat geval is sprake van een bedrijfswoning met ‘persoonsgebonden overgangsrecht als plattelandswoning’.

Aandachtspunten bij de aanwijzing van plattelandswoningen

- Het toekennen van een plattelandswoning kan leiden tot hogere milieubelasting op de woning, in vergelijking met woningen die worden omgezet naar een reguliere burgerwoning. Vanwege het permanente karakter van de planologische constructie, moet in acht worden genomen dat ook deze hogere milieubelasting permanent wordt vastgelegd en dat bij elk individueel geval sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon en leefklimaat (goede ruimtelijke ordening)
- Bij het aanwijzen van een plattelandswoning, dient inzichtelijk te worden gemaakt met welk glastuinbouwbedrijf een voormalige functionele binding bestaat. Het bestemmingsplan ‘Hoek van Holland – Buitengebied’ biedt inzicht in één van de manieren waarop dit zou kunnen worden vastgelegd (zie bijlage). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 17 november 2021 geoordeeld dat de voormalige functionele binding in dit plan voldoende inzichtelijk is gemaakt.¹⁴
- Bij een eventuele herstructurering wijzigt de voormalige functionele binding niet. Bij een herstructurering bestaat het oorspronkelijke eigen bedrijf dan feitelijk niet meer, maar blijft er een planologische en milieukundige relatie bestaan tussen de plattelandswoning en het de gronden van het oorspronkelijke bedrijf waarop een (nieuw of ander) glastuinbouwbedrijf wordt uitgeoefend.
- Omdat de voormalige functionele binding bij de aanwijzing van een plattelandswoning vastgelegd dient te worden, kan het planologisch instrument niet worden ingezet bij agrarische bedrijfswoningen, waarvan de voormalige functionele binding niet meer is te herleiden.
- In het bestemmingsplan ‘Glastuinbouwgebied Westland’ (vastgesteld, 19 december 2012) is de functionele binding tussen glastuinbouwbedrijven en bedrijfswoningen alleen verankerd in de regels. De begrenzing van bedrijven en woningen ligt niet vast op de verbeelding. Daardoor bestaat een grote mate van flexibiliteit binnen de bestemming ‘Agrarisch – Glastuinbouw’, onder andere met betrekking tot het herbouwen en ‘schuiven’ van bedrijfswoningen en het samenvoegen van glastuinbouwbedrijven. Omdat een bedrijfswoning, die wordt aangewezen als plattelandswoning, permanent kan worden gebruikt voor burgerbewoning, moet daar een specifieke locatie voor worden aangeduid (op de verbeelding van het bestemmingsplan of d.m.v. een besluitvlak bij het verlenen van een omgevingsvergunning). Het is niet mogelijk om hiervoor dezelfde mate van flexibiliteit te behouden.

¹⁴ ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2598, r.o. 14.1.

Nuances

- Het toekennen van een plattelandswoning kan leiden tot hogere milieubelasting op de woning. De feitelijke milieubelasting bij een plattelandswoning kan in de praktijk hoger zijn dan bij een bedrijfswoning: de bewoner heeft zelf – in tegenstelling tot de bewoner van een bedrijfswoning, die invloed heeft op de bedrijfsvoering van zijn eigen bedrijf – geen invloed meer heeft op de bedrijfsvoering van het bedrijf en dus ook geen invloed op de milieubelasting op zijn woning.
- Wanneer op gemeentelijk niveau met regelmaat gebruik zal worden gemaakt van het toekennen van plattelandswoningen, ontstaat een landschap waarin burgerbewoning en glastuinbouw (met bijbehorende milieubelastende activiteiten) meer met elkaar verweven raken.
- Wanneer de locatie niet wordt aangewezen als burgerwoning of plattelandswoning, maar de gemeente Westland kiest voor het toekennen van een persoonsgebonden overgangsrecht is een goede ruimtelijk relevante argumentatie nodig, waarbij moet worden toegelicht waarom het aanwijzen van permanente burgerbewoning niet gewenst is. Wanneer feitelijk geen sprake meer is van een agrarisch bedrijf, maar het nog wel planologisch is toegestaan om het agrarisch bedrijf te (her)oprichten, kan de gemeente eveneens niet zonder toelichting volstaan met een persoonsgebonden overgangsrecht waarmee bewoning van de agrarische bedrijfsbewoning door derden wordt toegestaan.¹⁵ Ruimtelijke argumenten voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de glastuinbouwsector kunnen een motivatie zijn om geen burgerbewoning toe te staan.

Resumé

Wanneer wordt overwogen om gebruik te maken van het instrument 'plattelandswoning' in het glastuinbouwgebied, is het aan te bevelen om hiervoor een helder en eenduidig beleidsdoel te formuleren. In het kader van de herstructurering van de glastuinbouw en de ruimtedruk die wordt ondervonden door (voormalige) agrarische bedrijfswoningen, lijkt het toekennen van een plattelandswoning niet direct een logische maatregel.

Bij het toepassen van herbestemming van (voormalige) agrarische bedrijfswoningen kunnen bovenstaande aanbevelingen en nuances in acht worden genomen. De gemaakte beleidskeuze leidt uiteindelijk tot een bepaalde ontwikkelingsrichting voor het gehele glastuinbouwgebied en heeft consequenties voor de herstructureringsopgave.

¹⁵ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:590.

Bijlage I – Bestemmingsplan ‘Hoek van Holland - Buitengebied

De gemeente Rotterdam heeft in het bestemmingsplan ‘Hoek van Holland - Buitengebied’ (vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Rotterdam op 1 oktober 2020) gebruik gemaakt van de mogelijkheden die worden geboden in de Wet plattelandswoningen.

Toepassing en doelstelling

In de toelichting van het plan wordt aangegeven dat de toewijzing van een plattelandswoning uitsluitend wordt gebruikt, wanneer de toewijzing van een burgerwoning milieukundig niet mogelijk is vanwege een naastgelegen glastuinbouwbedrijf op korte afstand. Doelstelling is het mogelijk maken van burgerbewoning in (voormalige) agrarische bedrijfswoningen. Waar het toekennen van een reguliere burgerwoning met volledige milieukundige bescherming niet mogelijk is, wordt een plattelandswoning toegekend. De gemeente Rotterdam hanteert de afstanden in de VNG-brochure ‘Bedrijven en Milieuzonering’ als richtlijn voor het toekennen van een burgerwoning. In de toelichting van het plan wordt daarover het volgende genoemd:

“Wanneer de afstand van de voormalige agrarische bedrijfswoning tot de dichtstbij gelegen kas of relevante geluidsbron meer is dan de minimale richtafstanden uit de VNG-brochure dan kan de voormalige agrarische bedrijfswoning de bestemming "Wonen" krijgen. Wanneer de afstand van de voormalige agrarische bedrijfswoning tot de dichtstbij gelegen kas of relevante geluidsbron minder is dan de minimale richtafstand uit de VNG-brochure dan kan deze woning geen bestemming "Wonen" krijgen, maar biedt de Wet Plattelandswoningen wel de mogelijkheid deze woning binnen de bestemming "Agrarisch - tuinbouw" aan te duiden als "plattelandswoning".”

Voor zowel de reguliere burgerwoning als de plattelandswoning is in de eindsituatie sprake van een woning, waarin burgerbewoning is toegestaan. Ter plekke van plattelandswoningen wordt een hogere milieubelasting van het ‘eigen’ bedrijf, waarmee de woning een planologische relatie heeft, acceptabel geacht. Vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening is voor de plattelandswoningen met een korte afstand tot glastuinbouwbedrijven wel een akoestisch onderzoek verricht om het woon- en leefklimaat ter plekke in beeld te brengen.

Bestemmingsregeling

De bestemmingsregeling die de gemeente Rotterdam heeft gekozen biedt inzicht in één van de mogelijkheden die er zijn om plattelandswoningen vast te leggen in het bestemmingsplan. Er is in dit bestemmingsplan gekozen om plattelandswoningen aan te duiden met de functieaanduiding ‘specifieke vorm van agrarisch – plattelandswoning’ binnen de enkelbestemming ‘Agrarisch – Tuinbouw’. Onder een plattelandswoning wordt volgens de begripsbepalingen van het bestemmingsplan (artikel 1.50) het volgende verstaan:

“Een voormalige bedrijfswoning als bedoeld in artikel 1.1a sub 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.”

In het bestemmingsplan 'Hoek van Holland – Buitengebied' wordt verwezen naar de definitie uit de Wabo, waarin een agrarische bedrijfswoning omschreven wordt, hetgeen dezelfde strekking heeft als de omschrijving van een plattelandswoning onder het kopje 'Wet plattelandswoningen' van deze memo.

In de planregels is het ter plekke van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – plattelandswoning' toegestaan om één plattelandswoning in gebruik te hebben die oorspronkelijk behoorde bij het agrarisch bedrijf zoals opgenomen in bijlage 5 van het bestemmingsplan. Deze bijlage is toegevoegd aan de planregels om de relatie tussen de (voormalige) bedrijfswoning en het agrarisch bedrijf waar deze woning toe behoort, vast te leggen¹⁶.

In de betreffende bijlage zijn alle locaties van de relevante voormalig agrarische bedrijfswoningen in kaart gebracht, en is per locatie de planologische relatie aangegeven tussen de voormalig agrarische bedrijfswoning en het bijbehorende agrarisch bedrijf. Hiermee is volgens de Afdeling voldoende inzichtelijk gemaakt wat de relatie is tussen de voormalige agrarische bedrijfswoningen en de bijbehorende agrarische bedrijven.¹⁷



Figuur 1: Een voorbeeld van een kaartuitsnede uit bijlage 5 van het bestemmingsplan, waarmee de relatie tussen de voormalig agrarische bedrijfswoning en het bijbehorende agrarisch bedrijf wordt aangetoond.

¹⁶ Bijlage 5 bij de regels van het bestemmingsplan 'Hoek van Holland – Buitengebied' is toegevoegd naar aanleiding van een uitspraak ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1019, waarin is geoordeeld dat deze relatie onvoldoende was gemotiveerd.

¹⁷ ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2598, r.o. 14.1.