

# Memo: agrariërs in het buitengebied & de wegenstructuur

## 1. Aanleiding

Als gemeente worden we op diverse plekken geconfronteerd met de groei in omvang van het materieel wat benodigd is ten behoeve van het uitoefenen van het agrarisch bedrijf. Dit heeft gevolgen voor de infrastructuur ter plekke.

Enkele voorbeelden die er zijn, betreffen:

- Aanvraag voor een schuur voor werktuigen van de firma Hartlief nabij Donderen
- Uitbreiding van een stal aan de Noordscheveld in Zeijen
- Transport naar mestopslag (Eisenbroeken) in Tynaarlo.

## Probleemstelling

Dit zijn ontwikkelingen waar het onderliggende wegennet (ruilverkavelingswegen) niet altijd op is berekend met als gevolg stuk gereden bermen en schade aan verhardingen. Omdat het hier eigenlijk gaat om industriële bedrijvigheid is het de vraag of:

- a - dergelijke activiteiten in het buitengebied moet toestaan en zo ja of er dan niet specifieke eisen aan een dergelijke vestiging kunnen worden gesteld en;
- b - de kosten voor het extra onderhoud kunt verhalen.

Tevens wordt de vraag gesteld of andere gemeenten hierbij ervaringen/ oplossingen hebben.

Voorbeeld van een klacht over een boerenbedrijf aan de Eisenbroeken (Tynaarlo) waar gigantische mest silo's gebouwd en sinds die tijd zijn er door aanvoer van mest e.d. regelmatig verkeersproblemen!

- enorme vrachtwagens die elkaar tegemoet komen op deze smalle weg, (die eigenlijk al niet geschikt is voor personen auto's die elkaar moeten passeren. Je moet beide deels door de berm) en elkaar dan moeten passeren, gevolg een blokkade en je wordt gedwongen een lastige oplossing te zoeken in de berm die door dit vrachtverkeer al helemaal kapot gereden is.
- De laatste 2 dagen is het er spekglad door enorme hoeveelheden modder!!! Dit op een doorgaande openbare weg! Volgens mij moet de vervuiler zo wie zo borden plaatsen en de weg schoonspuiten oid
- Zelfs als fietser kom je op deze openbare,doorgaande weg regelmatig in de problemen om dat je door die passerende vrachtwagens bijna van de weg gedrukt wordt.
- En vanmorgen moest het doorgaande verkeer helemaal terug omdat er allerlei materieel (kiepkarren,tractoren,vrachtwagens enz) de weg blokkeerden (zij gaan met hun gewicht niet in de berm staan) gevolg hiervan een heel eind omrijden.

## 2. Moeten dergelijke activiteiten in het buitengebied worden toegestaan?

*Groter materieel staat los van nieuwe initiatieven*

Het is een trend in de landbouw dat het materieel steeds groter wordt. Dit staat in principe los van de vraag of uitbreiding van stallen, met een loods of een mestsilo in het buitengebied wenselijk is. Ook bestaande bedrijven hebben te maken gekregen met groter materieel die in principe ook de wegen kapot rijden.

*Onderscheid tussen agrarische en mestvergistende activiteiten*

Onderscheid zou er gemaakt kunnen worden tussen:

- A. agrarische activiteiten die op het land uitgevoerd moeten worden; het staat buiten kijf dat dit toch vanuit de boerderij plaats moet kunnen vinden;

- B. activiteiten in het kader van mestvergisting e.d. die juist de aanvoer van mest- en reststoffen vereisen en daardoor zorgen voor veel extra transportbewegingen.

De eerste categorie is in principe niet aan te duiden als industriële activiteit, immers het gaat om agrarische en grondgebonden activiteiten. Dergelijke activiteiten kunnen niet op een bedrijventerrein plaatsvinden, maar horen thuis in het buitengebied. Op die manier zorgen zij ook voor behoud van een deel van ons karakteristieke landschap.

In ons eigen structuurplan (en het POP II, alsmede het nieuwe POP – ‘Drenthe kiest’) zijn gebieden in onze gemeente aangewezen voor schaalvergroting in de landbouw. Dit betekent dat ons beleid is dat activiteiten die hierbinnen passen (uitbreiding van schuren e.d.) in principe mogelijk gemaakt zouden moeten worden. Daar waar geen schaalvergroting wordt voorgestaan, betreft het veeleer een afweging van allerlei belangen (landschap, landbouw, verkeer, etc.) en is maatwerk nodig – zeker ook voor wat betreft de opschaling van de landbouw

De tweede categorie, mestvergisters, komt veel voor op / rondom boerenerven. Dergelijke activiteiten krijgen echter steeds meer een industrieel uiterlijk/ karakter waardoor vanaf een zekere schaalgrootte (of hoeveelheid aan/ afvoer van transporten) de vestiging op een bedrijventerrein een betere plek is. Overigens hebben we binnen onze eigen gemeente weinig ruimte beschikbaar op de bedrijventerreinen. En zijn er geen plannen voor het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen.

**In het structuurplan zijn gebieden aangewezen waar schaalvergroting in landbouw mogelijk is. Dergelijke activiteiten zijn wat dat betreft toegestaan. De inzet kan er wel op gericht zijn om niet direct grondgebonden activiteiten, zoals mestvergisting, van een zekere omvang op een goed ontsloten bedrijventerrein te situeren.**

### **3. Verhaalbaarheid van kosten**

#### *Kostenverhaal via exploitatieplan?*

Met de nieuwe Wro bestaat de mogelijkheid om kosten te verhalen. In het kader van de grondexploitatie en de opstelling van een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied doet zich de vraag voor of (plan-)kostenverhaal verplicht is voor de uitbreiding van een bestaand agrarisch bouwblok waardoor er een nieuwe stal naast het bestaande woonhuis en de bestaande stallen gebouwd kan worden. Art 6.2.1 Bro geeft de kostenverhaalsplichtige bouwplannen aan:

Als bouwplan als bedoeld wordt in de wet aangewezen:

- de bouw van een of meer woningen
- de bouw van een of meer hoofdgebouwen
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000m<sup>2</sup> of met een of meer woningen
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits tenminste 10 woningen worden gerealiseerd
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1.000m<sup>2</sup> bedraagt;

- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000m<sup>2</sup>

De beantwoording op deze vraag kan verschillend worden uitgelegd. Ten eerste kan gewezen worden op de toelichting op het Bro en daaruit worden afgeleid dat kostenverhaal verplicht is voor de bouw van het hoofdgebouw en dat voor het bijbouwen van een later gebouw op een bestaand bouwblok met een bestaand hoofdgebouw geen kostenverhaal nodig is. De 2<sup>e</sup> of 3<sup>e</sup> stal is geen hoofdgebouw.

Ook kan worden beargumenteerd dat de uitzondering die geschetst wordt in de toelichting op het Bro zich alleen voordoet als in een eerdere instantie voor het hoofdgebouw al kostenverhaal heeft plaatsgevonden. Kostenverhaal is gebonden aan de eerste bouwvergunning en dan wordt het geheel van de kosten verhaald. Dus heeft kostenverhaal plaatsgevonden, dan is het later bijbouwen kostenverhaalsvrij ook als is het betreffende gebouw later meer een hoofdgebouw dan een ondergeschikt gebouw.

Maar heeft er geen kostenverhaal plaatsgevonden dan is de uitzondering die in de toelichting geschetst wordt niet aan de orde. Qua grexgrondslagen lijkt de laatste stelling de meest aannemelijke. Een grote stal op een agrarisch bouwperceel is een hoofdgebouw. Dus de uitzondering voor kostenverhaal in het Bro lijkt beperkt tot situaties waarin sprake is geweest van eerder kostenverhaal voor dat bouwblok.

Kostenverhaal bij het bijbouwen van een schuur is dus alleen mogelijk als dit nog niet eerder het geval is geweest. Bij de genoemde aanvragen betreft het nieuwbouwactiviteiten bij bestaande bedrijven. Dit betekent veelal uitbreidingen. Indien sprake is van een hoofdgebouw van 1.000m<sup>2</sup> of meer, dan *kan* middels een exploitatieplan voor de eerste keer eventueel een deel van de kosten verhaald worden.

#### *Welke kosten en welk deel van de kosten?*

Daar waar het in de nota van toelichting gaat om het verhalen van kosten zijn voorts 2 zaken nog van belang:

1. De kostensoortenlijst spreekt bij de investeringen die toe te rekenen zijn over de aanleg van voorzieningen buiten het plangebied. De toelichting spreekt nadrukkelijk over de aanleg van groen, waterberging en infrastructuur. Hierbij gaat het om kosten die gepaard gaan met de ontwikkeling van een gebied. In de toelichting wordt *niet* gesproken over de kosten van onderhoud. De kosten in bovengenoemde gevallen, waarbij landbouwvoertuigen wegen stuk rijden, betreffen veelal onderhoudskosten (+ bermherstel en sneller vervangen) en daar is de nieuwe Wro niet voorbedoeld.
2. Hierbij is het ook lastig te bepalen welk deel van de kosten verhaald kunnen worden op een concrete planactiviteit of initiatief. Hierbij gelden de eisen van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Oftewel, stel dat een weg vernieuwd / verbreed zou moeten worden, dan dient het percentage van de te maken bepaald te worden die bij de initiatiefnemer in rekening gebracht wordt.

Anders gezegd, indien bij de bouw van een nieuwe schuur een nieuwe weg van 500m benodigd is, dan kan dit met behulp van een exploitatieplan worden geregeld. Zeker als de weg voor bijvoorbeeld 50% valt toe te rekenen aan de schuur dan is dit relatief eenvoudig. Indien een initiatief al rechtstreeks tot

gevolg heeft dat het onderliggende wegennet in het buitengebied meer gebruikt gaat worden (en sneller slijt) dan zijn deze kosten veel moeilijker te verhalen en lastig aan dit ene initiatief toe te delen,

Tot slot, ten aanzien van infrastructuur kan gesteld worden dat een overheid zorg draagt voor goede infrastructurele voorwaarden. Dit is immers net als de brandweer een basistaak. Door dus gebieden aan te wijzen voor schaalvergroting in de landbouw, mag je ervan uitgaan dat onderliggend wegennetwerk hiervoor geschikt is, danwel geschikt gemaakt kan worden. Bij bedrijventerreinen draagt de overheid ook zorg dat de wegen geschikt zijn voor de vrachtwagens. Indien grotere

Conclusie 1: Kostenverhaal bij het bijbouwen van een schuur is alleen mogelijk als dit nog niet eerder het geval is geweest.

Conclusie 2: Kosten voor onderhoud e.d. zijn met de nWro niet te verhalen.

**De enige mogelijkheid is om kosten te verhalen als er rechtstreeks buiten het exploitatiegebied eenmalige investeringen in het wegennet plaats moeten vinden als gevolg van het bouwplan. Oftewel bij initiatieven dient een mogelijke toename van het aantal vervoerbewegingen of toename van grotere machines duidelijk in beeld te zijn. Als dit betekent dat weg X of Weg Y versterkt/ verbreed moet worden is dit het enige moment om kosten te kunnen verhalen.**

#### **4. Ervaringen elders**

Het probleem speelt niet alleen in onze gemeente. Ook in bijvoorbeeld de gemeente Emmen en Venray spelen dergelijke zaken. In Emmen werd gekeken of bepaalde wegen niet weggelaten moesten worden om zo het geld in het resterende gedeelte te steken. In Venray is men bezig met experimenten met alternatieve verhardingsmaterialen. De conclusie van de experimenten is dat gebroken asfalt, ten opzichte van stol, de beste ervaringen op levert. Door de toepassing van gebroken asfalt treedt er een besparing op op het onderhoud van wegkanten. De besparing wordt ingezet om het verlagen van de bermen in het buitengebied structureel uit te voeren en bermverstevingen.

Elders in het Noorden, bij de verdubbeling van de N33, wordt ook gekeken of bedrijven niet kunnen meefinancieren aan de aanleg. Uitkomst van dit verhaal is echter dat wegeaanleg een taak is van de overheid en dat er geen juridische gronden zijn hen te dwingen tot meebetalen. De mogelijkheid van baatbelasting is daarbij nog wel aanwezig, maar dit is een weinig gehanteerd en niet altijd succesvol middel gebleken. Door een aantal hoogleraren wordt voorts geconcludeerd in het stuk "Voor wat hoort wat, naar financiële heffingen op landelijk wonen?" dat alleen ingrepen die zeer zichtbaar gerelateerd zijn aan de functieverandering ter plaatse kunnen met een baatbelasting, een exploitatieovereenkomst ex art.42 of een privaatrechtelijke overeenkomst gefinancierd worden, anders is het gevaar van een succesvolle actie van onverschuldigde betaling groot.

In de gemeente Dronten is de gekozen lijn als volgt : "Ten gevolge van de ontwikkeling van het bestemmingsplan buitengebied komen andersoortige bedrijfsactiviteiten steeds meer voor in het buitengebied van de gemeente Dronten. Er wordt naar gestreefd om in de ontwikkelingsfase van deze RO-ontwikkelingen met de initiatiefnemers in gesprek te komen en hen te wijzen op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van beheer en onderhoud van de bermen. Een goed voorbeeld

hiervan is de Pitch & Putt baan in Swifterbant. De eigenaar betaalt de bermversteving volledig conform de eisen van de gemeente Dronten. We moeten ook realistisch zijn, dat dit in veel bestaande situaties achteraf lastig is te verhalen op aanwonenden en/of doorgaand verkeer. Doelstelling is om de maatschappelijke kosten te verlagen en waar mogelijk door te belasten aan derden. In organisatorische zin vraagt dit om een goede afstemming tussen de afdelingen ..... ten aanzien van planologische procedures en initiatieven, bouwvergunningen en onderhoud weg.”

**Conclusie: inzet om in de RO-ontwikkelingsfase met initiatiefnemers in gesprek te komen en hen te wijzen op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van beheer en onderhoud van de bermen. Doel is om de maatschappelijke kosten te verlagen en waar mogelijk door te belasten aan derden. In organisatorische zin vraagt dit om een goede afstemming tussen de afdelingen BenP, OBT, BWT en GW. In bestaande situaties is het achteraf lastig c.q. onmogelijk kosten te verhalen op aanwonenden en/of doorgaand verkeer.**

## **5. De drie concrete zaken die spelen**

### Maatschap Hartlief

De aanvraag van Hartlief betreft een aanvraag voor het bouwen van een loods/ schuur om zijn materieel in te stallen. De voertuigen zijn er nu ook al, dus in principe verandert er niet veel aan de situatie. Het verhalen van kosten via een exploitatieplan wordt in dit geval weinig kansrijk geacht, omdat er geen rechtstreeks gevolgen uit dit bouwplan zijn voor het verkeer. Voorgesteld wordt om te kijken of er via minnelijke weg mogelijkheden zijn. Er zijn signalen bekend dat de maatschap een eigen ontsluiting op de Norgerweg wil realiseren.

De vraag is natuurlijk wel in dergelijke situaties of en in welke mate dergelijke bedrijven door kunnen groeien op de huidige locatie. Door de maatschap Hartlief is aangegeven dat op termijn er plannen zijn deze schuur om te vormen tot een ligbox voor meer koeien. Dit kan betekenen dat er op de plek zelf meer mest beschikbaar komt voor vergisting (en dus minder hoeft te worden aangevoerd). Dit kan ook betekenen dat er dan weer opnieuw een schuur voor voertuigen/ werktuigen nodig is. In dit geval leidt dit *wel* tot meer voertuigbewegingen. Voorgesteld wordt om de ene mogelijkheid voor kostenverhaal pas in dit stadium te doen.

### Uitbreiding van een stal aan de Noordscheveld in Zeijen

Als het leidt tot meer bewegingen en er sprake is van een hoofdgebouw is kostenverhaal mogelijk. Hier insteken om de maatschappelijke kosten te verlagen en waar mogelijk door te belasten aan derden.

### Transport naar mestopslag (Eisenbroeken) in Tynaarlo.

In bestaande situaties is het achteraf lastig c.q. onmogelijk kosten te verhalen op aanwonenden en/of doorgaand verkeer.

## 6. Koers

- Bij nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied (niet alleen agrarisch) aandacht te hebben voor integrale afstemming tussen de afdelingen ten aanzien van een ontwikkeling en de effecten op verkeer en wegen; (overigens geldt dit ook voor de landschappelijke inpassing!)
- Daar waar mogelijk bij uitbreidingen kijken of een uitbreiding exploitatieplanplichtig is en of er extra investeringen in het wegennetwerk nodig zijn om op deze wijze kosten te verhalen. Initiatiefnemer dient hier op voorhand wel van op de hoogte te worden gesteld (om welke kosten gaat het?). Tegelijkertijd dient ook de optie bij initiatieven in beeld gebracht te worden of via minnelijke weg geprobeerd kan worden op welke wijze de ontsluiting en het rijden om de binnenwegen geoptimaliseerd kan worden (om zo schade te voorkomen/verminderen);
- Schaalvergroting in de landbouw op daarvoor aangewezen plekken in het structuurplan doorgang te laten vinden. Alternatief is het afwijzen van nieuwe initiatieven – aangezien de agrarische functie ook een bijdrage levert aan de instandhouding van het landschap is het zoeken naar een soort wederzijdse versterking tussen de verschillende functies in het buitengebied;
- Mestvergistende activiteiten met veel aan- en afvoer op bedrijventerrein te plaatsen, danwel direct aan de hoofdinfrastructuur.