



BURG. VAN GANSBERGHELAAN 96 BUS 1

9820 MERELBEKE, BELGIË

TEL. 09 272 25 00 - FAX 09 272 25 01

E-MAIL: [ilvo@ilvo.vlaanderen.be](mailto:ilvo@ilvo.vlaanderen.be)

[HTTP://WWW.ILVO.VLAANDEREN.BE](http://www.ilvo.vlaanderen.be)

EENHEID LANDBOUW EN MAATSCHAPPIJ



## Mededeling ILVO nr 41

# Nieuwe functies op het platteland: De impact van functiewijzigingen



Tom VAN DELM

Eva KERSELAERS

Ludwig LAUWERS

April 2008





BURG. VAN GANSBERGHELAAN 96 BUS 1

9820 MERELBEKE, BELGIË

TEL. 09 272 25 00 - FAX 09 272 25 01

E-MAIL: [ILVO@ILVO.VLAANDEREN.BE](mailto:ILVO@ILVO.VLAANDEREN.BE)

[HTTP://WWW.ILVO.VLAANDEREN.BE](http://www.ilvo.vlaanderen.be)

EENHEID LANDBOUW EN MAATSCHAPPIJ

Vlaamse overheid



**Mededeling ILVO nr 41**

# Nieuwe functies op het platteland: De impact van functiewijzigingen

Tom VAN DELM

Eva KERSELAERS

Ludwig LAUWERS

April 2008

## **Eenheid Landbouw en Maatschappij**

Burgemeester Van Gansberghelaan 109, bus 2

B-9820 Merelbeke

tel. 09 272 23 40 – fax. 09 272 23 41

e-mail: [L&M@ilvo.vlaanderen.be](mailto:L&M@ilvo.vlaanderen.be)

<http://www.ilvo.vlaanderen.be/LenM/>

Contact:

**Ir. Tom VAN DELM**, Wetenschappelijk onderzoeker  
Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek ILVO  
*Eenheid Landbouw en Maatschappij*  
Burgemeester Van Gansberghelaan 109, bus 2  
B-9820 Merelbeke  
Tel +32 9 272 23 62  
Email: tom.vandelm@ilvo.vlaanderen.be

**Dr.Ir. Ludwig Lauwers**, Wetenschappelijk directeur  
Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek ILVO  
*Eenheid Landbouw en Maatschappij*  
Burgemeester Van Gansberghelaan 109, bus 2  
B-9820 Merelbeke  
Tel +32 9 272 23 56  
Email: ludwig.lauwers@ilvo.vlaanderen.be

Deze publicatie kan ook geraadpleegd worden op:

<http://www.ilvo.vlaanderen.be/LenM/>

Vermenigvuldiging of overname van gegevens toegestaan mits duidelijke bronvermelding.

#### **Aansprakelijkheidsbeperking**

Deze publicatie werd door het ILVO met de meeste zorg en nauwkeurigheid opgesteld. Er wordt evenwel geen enkele garantie gegeven omtrent de juistheid of de volledigheid van de informatie in deze publicatie. De gebruiker van deze publicatie ziet af van elke klacht tegen het ILVO of zijn ambtenaren, van welke aard ook, met betrekking tot het gebruik van de via deze publicatie beschikbaar gestelde informatie.

In geen geval zal het ILVO of zijn ambtenaren aansprakelijk gesteld kunnen worden voor eventuele nadelige gevolgen die voortvloeien uit het gebruik van de via deze publicatie beschikbaar gestelde informatie.

# INHOUD

|                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inhoud .....                                                                                                                                  | 1  |
| Afkortingen .....                                                                                                                             | 2  |
| Voorwoord.....                                                                                                                                | 3  |
| 1. Inleiding.....                                                                                                                             | 5  |
| 2. Kort chronologisch overzicht van de belangrijkste relevante wetgeving .....                                                                | 6  |
| 2.1. Algemeen wetgevend kader en functiewijzigingen .....                                                                                     | 6  |
| 2.2. Specifiek wetgevend kader in verband met functiewijzigingen .....                                                                        | 8  |
| 2.3. Organisatie vergunningverlening .....                                                                                                    | 12 |
| 3. Onderzoeksmethode.....                                                                                                                     | 14 |
| 4. Kwalitatieve analyse: Enkele stellingen .....                                                                                              | 18 |
| 4.1. Functiewijzigingen bieden kansen voor nieuwe functies op het platteland en zorgen voor een valorisatie van het landbouw-patrimonium..... | 18 |
| 4.2. Functiewijzigingen hebben niet enkel impact op gebouwen .....                                                                            | 18 |
| 4.3. Functiewijzigingen hebben zowel een positieve als negatieve impact op ruimtelijke kwaliteit .....                                        | 20 |
| 4.4. Functiewijzigingen dragen bij tot vertuining en verpaarding.....                                                                         | 21 |
| 4.5. Niet zozeer het aantal functiewijzigingen vormt een probleem, maar wel de ruimtelijke willekeur voor inplanting.....                     | 22 |
| 4.6. 'Evolutie' van een vergunde activiteit is vaak een probleem .....                                                                        | 23 |
| 4.7. Het aantal vergunde functiewijzigingen is klein .....                                                                                    | 24 |
| 4.8. Functiewijzigingen zorgen voor spanningen tussen verschillende functies of sectoren .....                                                | 25 |
| 4.9. Bepaalde functies die niet toegelaten zijn, zijn wel wenselijk op lokaal niveau .....                                                    | 26 |
| 4.10. Een gemeentelijk RUP kan een antwoord zijn maar heeft ook tekortkomingen .....                                                          | 27 |
| 4.11. De wetgeving rond functiewijzigingen wordt misbruikt .....                                                                              | 27 |
| 5. Suggesties.....                                                                                                                            | 29 |
| 5.1. Multidisciplinaire benadering .....                                                                                                      | 29 |
| 5.2. Gebiedsgerichte visie .....                                                                                                              | 29 |
| 5.3. Kwalitatieve voorwaarden.....                                                                                                            | 31 |
| 5.4. Andere instrumenten.....                                                                                                                 | 31 |
| 5.5. Handhaving.....                                                                                                                          | 32 |
| 5.6. Doelgerichte monitoring en onderzoek.....                                                                                                | 33 |
| 5.7. Samenvattend.....                                                                                                                        | 34 |
| 6. Conclusie .....                                                                                                                            | 36 |
| 7. Fototheek .....                                                                                                                            | 37 |
| Literatuurlijst.....                                                                                                                          | 48 |
| Wetgeving.....                                                                                                                                | 50 |
| Bijlagen .....                                                                                                                                | 51 |
| 1. Bevoorrechte getuigen.....                                                                                                                 | 51 |
| 2. Andere gecontacteerde personen.....                                                                                                        | 52 |

## AFKORTINGEN

ADLO: Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling

BPA: Bijzonder Plan van Aanleg

DRO: Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening

ILVO: Instituut voor Landbouw en Visserij Onderzoek

RUP: Ruimtelijk Uitvoeringsplan

RWO: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

## VOORWOORD

ILVO- Landbouw en Maatschappij voert wetenschappelijk onderzoek uit dat keuzes dient te verhelderen, ongeacht wie de keuze uiteindelijk dient te maken. Dit geldt ook voor keuzes die het, adviserende, beleidsdomein Landbouw en Visserij dient te maken aangaande veranderingen op het platteland.

Op vraag van het beleidsdomein en de Minister van Landbouw is een studie gemaakt over functiewijzigingen, een fenomeen dat bedreigingen en kansen inhoudt voor een dynamisch platteland. Inzichten in de problematiek zullen vergunningsbeslissingen beter onderbouwen.

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Aldus kon in een korte tijdsspanne een uitgebreid beeld bekomen worden van de problematiek en biedt de studie nuttige aanzetten voor mogelijke oplossingen. Het resultaat zijn stellingen over de problematiek.

De werkwijze en voortgang werd geregeld intern binnen een ruimere groep collega's besproken, met dank aan Elke Rogge, Ann-Sophie Debergh, Joost Dessen en Frank Nevens. Het "veldwerk" betrof interviews met diverse betrokkenen ("stakeholders") en bevoorrechte getuigen (zie bijlage). Hun bijdrage aan deze studie wordt sterk gewaardeerd, de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van voorliggende studie berust uiteraard bij de auteurs en ILVO-L&M.

Merelbeke, 7 april 2008

Ir. Cathy Plasman

Afdelingshoofd





## 1. INLEIDING

De landbouwsector is een belangrijke drager van het Vlaamse platteland, maar geleidelijk aan niet langer de enige speler. Nieuwe functies zoals wonen, toerisme, recreatie, kantoren, bepaalde industriële of ambachtelijke activiteiten,... zoeken een plaats om zich te vestigen en komen terecht op het platteland. De wetgeving, gebaseerd op bestemmingsplannen, voorzag deze evolutie echter onvoldoende: het agrarisch gebied was bestemd voor agrarische activiteiten. Maar om tot een multifunctioneel platteland te komen, moeten gebiedsvisies en wetgeving inspelen op nieuwe evoluties en indien nodig aangepast of geactualiseerd worden. Pas eind 2003 komt het begrip 'toelaatbare functiewijzigingen' voor in de wetgeving, geldend voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone.

Het inpassen van nieuwe functies op het platteland is echter niet eenvoudig. Nieuwe functies kunnen een belangrijke invloed hebben op het buitengebied, op het uitzicht en de kwaliteit van het landschap en op de landbouwruimte. Door deze mogelijke impact van de nieuwe functies wordt een beoordeling van een vergunningsaanvraag – zowel voor vergunningadvisering als -verlening – vaak een moeilijke aangelegenheid.

Daarnaast is ook de landbouwsector onderhevig aan allerlei veranderingen, hetgeen ook gevolgen heeft voor een duurzame ontwikkeling van het platteland. Enerzijds is er sprake van schaalvergroting – die mogelijk is door onder andere mechanisering – en daalt het aantal landbouwers waardoor er landbouwgebouwen vrijkomen. Anderzijds vinden nieuwe niet-agrarische functies (zoals bijvoorbeeld paardenrecreatie, logies,...) steeds meer toepassing op operationele landbouwbedrijven in het kader van verbreding van de landbouw.

De belangrijkste vraag is – rekening houdend met zowel de maatschappelijke vraag voor nieuwe functies als met de veranderingen binnen de landbouwsector – hoe het platteland leefbaar en kwaliteitsvol kan worden ingericht en op welke manier de wetgeving en de vergunnings- of adviesverlenende overheid hierop kunnen inspelen. Een duurzame economische ontwikkeling met oog voor ruimtelijke kwaliteit en ecologische en sociale aspecten speelt hierbij een belangrijke rol.

Het doel van deze nota is te komen tot een probleemanalyse omtrent het inpassen van niet-agrarische (nieuwe) functies op het platteland, vooral met betrekking tot al dan niet vergunde functiewijzigingen van gebouwen. Hierbij wordt de kwalitatieve impact – zowel positief als negatief – van de functiewijzigingen op de landbouw en het platteland nagegaan. Verder wordt onderzocht wat de mogelijkheden, de problemen en de gevolgen zijn van de huidige wetgeving die betrekking heeft op het vestigen van niet-agrarische (nieuwe) functies op het platteland. Ten slotte worden enkele suggesties afgeleid uit de probleemanalyse.

## 2. KORT CHRONOLOGISCH OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE RELEVANTE WETGEVING

### 2.1. ALGEMEEN WETGEVEND KADER EN FUNCTIEWIJZIGINGEN

De oorsprong van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen ligt in de wet op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw van 29 maart 1962, ook wel de stedenbouwwet genoemd. Plannen van aanleg – zoals de gewestplannen en de algemene en bijzondere plannen van aanleg op gemeentelijk beleidsniveau – vormen het centrale instrument voor de ruimtelijke ordening. De vergunningverlening was geheel op dit instrument gebaseerd, en werd dus ook volledig bepaald door bestemming en zonering.

De stedenbouwwet gaf aanleiding tot het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Dit koninklijk besluit geeft per bestemmingszone aan wat toegelaten is en

*“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheden voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.”*

wat niet. Voor het agrarisch gebied is in artikel 11 het volgende terug te vinden (box II.1):

**Box II.1: Mogelijkheden in de agrarische bestemmingszone volgens het artikel 11 uit het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.**

Verdere verduidelijking per bestemmingszone en een toelichting van de gebruikte begrippen en zinnen zijn te vinden in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Ook in deze omzendbrief handelt artikel 11 over het agrarisch gebied. De vele wijzigingen die in de loop der jaren zijn aangebracht aan de wetgeving omtrent ruimtelijke ordening, zijn gecoördineerd door het decreet betreffende de ruimtelijke ordening (gecoördineerd op 22 oktober 1996).

Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) heeft het coördinerend decreet van 22 oktober 1996 grotendeels vervangen, hoewel een

aantal bepalingen nog steeds geldig zijn. Dit nieuwe decreet vormt momenteel de juridische basis van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen. Het DRO heeft de hele organisatie van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen gewijzigd. Zo bepaalt het onder andere dat er ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten worden opgesteld en dat planning op drie niveaus gebeurt: gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het DRO werd al verschillende malen aangepast, eveneens artikel 145 dat handelt over functiewijzigingen. De grote wijzigingen van dit artikel staan vermeld

Artikel 145 van het desbetreffende decreet is geëvolueerd van 'Vernieling van zonevreemde constructies' tot 'Rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone'. Met andere woorden sprak dit artikel oorspronkelijk enkel over de schadevergoeding die de overheid oplegde (maximum 20%) bovenop het bedrag van de verzekeraar wanneer een zonevreemde constructie geheel of gedeeltelijk werd vernield en een nieuwe bouwvergunning voor verbouwen of herbouwen geweigerd werd. Anno 2007 is de wetgeving betreffende zonevreemde gebouwen een stuk complexer geworden en zijn er regelingen zodat een vergunning kan afwijken van een gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP).

|      |                                                                                 |
|------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1999 | Schadevergoeding van de verzekeraar, aangevuld door de overheid                 |
| 2000 | Vergunning mag afwijken van het gewestplan; her-/verbouwen op dezelfde plaats   |
| 2001 | Strengere voorwaarden voor her-/verbouwen                                       |
| 2002 | Planologisch attest                                                             |
| 2003 | Enkele kleinere aanpassingen                                                    |
| 2004 | Toevoeging hoofdstuk V: Gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nutsvoorzieningen |

in box II.2. De functiewijzigingen die zijn toegelaten volgens het huidige DRO (art. 145bis) zijn terug te vinden in box II.3.

#### Box II.2: Overzicht van de wijzigingen aan artikel 145 DRO

Omdat functiewijzigingen een bijdrage leveren bij het bestrijden van leegstand en verkrotting, is het van belang om het besluit van de Vlaamse regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen te vermelden. In 1996 wou de Vlaamse regering namelijk iets doen aan de verkrotting van gebouwen, en dit aan de hand van een belasting op drie soorten gebouwen:

- Leegstaande gebouwen en/of woningen;
- Ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen;
- Verwaarloosde gebouwen en/of woningen.

*“De vergunningverlenende overheid mag, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige wijziging van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie in de zin van artikel 99 §1, eerste lid, 6°, alleen afwijken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg in de volgende gevallen:*

*Het wijzigen van het gebruik van een bestaand vergund, eventueel leegstaand, landbouwbedrijf, dat volgens het gewestplan niet gelegen is in een recreatiegebied of een ruimtelijk kwetsbaar gebied, behoudens een parkgebied, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, en op voorwaarde dat de volgende voorschriften nageleefd worden:*

*1° de bedrijfswoning en de bijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, krijgen als nieuw gebruik wonen met uitsluiting van meergezinswoningen, maar met inbegrip van tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;*

*2° de bedrijfsgebouwen van dit landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen enkel een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;*

*Het wijzigen van het gebruik van een bestaand, vergund gebouw voor zover deze wijziging is opgesomd in een door de Vlaamse regering vast te leggen lijst.”*

Men is deze belasting verschuldigd wanneer het desbetreffende gebouw gedurende 12 maanden tot één van deze categorieën behoort, en daarna telkens bij het verstrijken van weer 12 maanden.

**Box II.3: Functiewijzigingen toegelaten volgens het DRO (uit art. 145bis)**

## **2.2. SPECIFIEK WETGEVEND KADER IN VERBAND MET FUNCTIEWIJZIGINGEN**

Het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, geeft weer voor welke werken en handelingen men een stedenbouwkundige vergunning nodig heeft, maar vooral waarvoor men er geen nodig heeft (zie respectievelijk art.2 en art.3 in box II.4).

*“Art. 2 §1 Een stedenbouwkundige vergunning is nodig als een van de hierna vermelde hoofdfuncties van een onroerend bebouwd goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie. Worden als hoofdfunctie beschouwd: 1° wonen; 2° verblijfsrecreatie; 3° dagrecreatie; 4° landbouw in de ruime zin; 5° handel, horeca, kantoorfunctie en diensten; 6° industrie en ambacht. [...]”*

*§2 Een stedenbouwkundige vergunning is steeds nodig als het onroerende bebouwde goed een exploitatiewoning bij een gebouw dat onder de functiecategorie ‘landbouw in de ruimte zin’ of ‘industrie en ambacht’ valt, betreft en de nieuwe hoofdfunctie na overdracht van enig zakelijk recht geen binding meer heeft met de al dan niet beëindigde exploitatie.*

*§3 Vrijgesteld van deze stedenbouwkundige vergunning is het in een woongebouw uitoefenen van functies, complementair aan het wonen, zoals kantoorfunctie, vrij beroep, handel, horeca, dienstverlening en ambacht, mits aan alle van de volgende vereisten voldaan is:*

*1° het woongebouw is gelegen in een woongebied of in een daarmee vergelijkbaar gebied;*

*2° de woonfunctie blijft behouden als hoofdfunctie;*

*3° de complementaire functie beslaat een geringere oppervlakte dan de woonfunctie met een totale maximale vloeroppervlakte van 100 vierkante meter;*

*4° de complementaire functie is niet strijdig met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, bouwverordeningen, verkavelingsverordeningen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvergunningen.*

*Art. 3 Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor volgende werken, handelingen en wijzigingen die uitgevoerd mogen worden voor zover ze niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, bouwverordeningen, verkavelingsverordeningen, [...]”*

De werken, handelingen en wijzigingen vermeld in artikel 3 zijn de volgende:

Tijdelijke werken, plaatsing installaties, inrichtingswerkzaamheden, publiciteitsborden, dak- en gevelwerken, verhardingen, ondergrondse installaties, afbraak van bouwwerken, afsluitingen, plaatsing zaken in agrarisch gebied, tuinuitrusting, bijenkorven, drainering, vellen van hoogstammige bomen, plaatsing antennes en zend- en ontvanginstallatie, grond gebruiken en aanleggen, werkzaamheden op openbaar domein, installaties en gebouwen op militair domein, slopen of verwijderen van zaken, technische infrastructuur (door overheid), perrons, natuurinrichtingsproject, aanpassingen waterzuiveringsinstallaties, plaatsen standbeelden en gedenktekens en kapelletjes, tijdelijke plaatsing tenten en stellingen en tribunes en kramen, tijdelijke reliëfwijzigingen, werken voor bodemsanering, plaatsing installaties en constructies in industriegebied, archeologische opgravingen en reliëfwijzigingen op vergund terrein.

**Box II.4: Vergunningsplichtige functiewijzigingen en werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.**

Vier jaar na de invoering van het decreet ruimtelijke ordening werd het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone opgesteld. Dit uitvoeringsbesluit schept meer mogelijkheden voor een functiewijziging van een niet-verkrot, vergund gebouw dat bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Het gebouw moet langs een voldoende uitgeruste weg en niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied<sup>1</sup> of overstromingsgebied gelegen zijn. Functiewijzigingen zijn toegelaten onder bepaalde voorwaarden (box II.6). Verder bestaat bij een functiewijziging de eis dat de ‘goede ruimtelijke ordening’ niet wordt geschaad (box II.5).

*“De functiewijzigingen, die in artikel 145bis van het decreet en in dit besluit worden opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Meer bepaald moet in die motivering aan de volgende aspecten aandacht worden geschonken:*

*1° de invloed van het nieuwe gebruik wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers van het gebouw;*

*2° de invloed van het nieuwe gebruik op het mobiliteitsaspect;*

*3° de relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving aanwezige functies;*

*4° de relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving vastgelegde bestemmingen;*

*5° het al dan niet bouwfysisch geschikt zijn voor het nieuwe gebruik.”*

**Box II.5: Goede ruimtelijke ordening volgens art. 11 van het uitvoeringsbesluit van 28.11.03**

Het wetgevend kader bepaalt welke zaken al dan niet vergunningsplichtig zijn. Er zijn echter heel wat handelingen die aan een functiewijziging verbonden zijn die niet vergunningsplichtig zijn. Hierdoor heeft het ruimtelijk beleid vandaag weinig vat op deze vaak ongewenste nevenverschijnselen, waardoor functiewijzigingen bijvoorbeeld kunnen bijdragen tot verrommeling, vertuining of verpaarding van het platteland.

**Opmerking:** Op onderstaande websites is op een overzichtelijke manier terug te vinden wat de mogelijkheden (verbouwen, herbouwen, onderhouden,...) zijn voor zonevrije woningen die niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied (behalve parkgebied) of recreatiegebied gelegen zijn of voor woningen die hier wel in gelegen zijn.  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/zonevreemd/woningnietkwetsbaar.html> en  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/zonevreemd/woningkwetsbaar.html>

<sup>1</sup> Ruimtelijk kwetsbare gebieden: de groengebieden, natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, natuurreservaten, natuurontwikkelingsgebieden, parkgebieden, bosgebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologische waarde of belang, agrarische gebieden met bijzondere waarde, grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en de ermee vergelijkbare gebieden, aangeduid op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

**Gedeeltelijk wijzigen van de functie:**

- Woning (+ woningbijgebouwen) → kantoor of dienstenfunctie;
  - \* Totale maximale oppervlakte van de complementaire functie is 100m<sup>2</sup>;
  - \* Nieuwe functie moet ten behoeve van de bewoners zijn;
  - \* Oppervlakte woonfunctie moet groter zijn dan de oppervlakte complementaire functie.
- Woning (+ woningbijgebouwen) → toeristische logies;
  - \* Complementaire functie: maximaal 8 tijdelijke verblijfgelegenheden;
  - \* Geen restaurant of café toegelaten;
  - \* Aanvraag moet worden voorgelegd aan Toerisme Vlaanderen.

**Geheel of gedeeltelijk wijzigen van de functie:**

- Gebouw(encomplex) niet-landbouw → woning;
  - \* Maximaal 1 ééngesinswoning per gebouwencomplex;
  - \* Gebouw(encomplex) is deel van gebouwengroep;
  - \* In de omgeving zijn er nog gebouwen met functie wonen.
- Gebouw(encomplex) in industriegebied → handel, horeca, kantoor, diensten;
  - \* In omgeving zijn er nog gebouwen met functie handel, horeca, kantoor, dienst;
  - \* Op industriegebied met meer dan 3 bedrijven => minstens 50% van bedrijven reeds vergunde hoofdfunctie handel, horeca, kantoor, dienst.
- Gebouw(encomplex) in industriegebied → luidruchtige binnenrecreatie;
  - \* Vb. karting, fuifzaal, schietstand,...
- Gebouw(encomplex) landbouw → opslag materialen;
  - \* Gelegen in agrarisch gebied;
  - \* Gebouw(encomplex) is deel van gebouwengroep.
- Gebouw(encomplex) landbouw → Paardenhouderij, manege, dierenasiel, dierenpension, dierenartsenpraktijk, jeugdlogies, tuinaanlegbedrijf, kinderboerderij, instelling voor hulpbehoevenden met landbouwactiviteiten;
  - \* Gelegen in agrarisch gebied.
- Gebouw(encomplex) bouwkundig erfgoed → nieuwe functie;
  - \* Vorige functie voortzetten niet haalbaar of garandeert duurzame leefbaarheid van gebouw niet;
  - \* Erfgoedwaarde blijft ongeschonden of verhoogt;
  - \* Gunstig advies van agentschap RO-Vlaanderen.

### 2.3. ORGANISATIE VERGUNNINGVERLENING

Om een vergunningsplichtige functiewijziging rechtsgeldig te realiseren, is een stedenbouwkundige vergunning nodig. Elke stedenbouwkundige vergunningsaanvraag (behalve overheidsaanvragen) moet worden ingediend bij de technische dienst van de gemeente. De gemeente gaat dan na of het dossier volledig is en geeft een ontvangstbewijs. Vanaf dit moment beginnen de termijnen te lopen. Eén van deze termijnen is het verlenen van advies. Er zijn twee soorten verplichte adviezen. Enerzijds zijn er de bindende adviezen (voor zover ze negatief zijn of voorwaarden opleggen) dewelke handelen over aanvragen voor percelen langs gewestwegen, provinciewegen, beschermde monumenten,... Anderzijds zijn er de niet bindende adviezen, geleverd door de bevoegde instantie (ADLO voor landbouwgebied,...). Verder kan een gemeente ook een facultatief advies vragen.

Voorts is er een verschil in procedure binnen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Een ontvoogde gemeente moet aan vijf opgestelde voorwaarden voldoen. Men moet beschikken over:

1. Een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan;
2. Een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar;
3. Een conform verklaard plannenregister;
4. Een vastgesteld vergunningenregister;
5. Een register van de onbebouwde percelen.

Ontvoogde gemeenten krijgen meer autonomie ten opzichte van niet-ontvoogde gemeenten bij het behandelen van de aanvragen. In januari 2008 zijn ongeveer 10% van de Vlaamse gemeentes ontvoogd<sup>2</sup>. Het vergunningensysteem is voor ontvoogde gemeentes anders dan voor niet-ontvoogde gemeentes:

- *Niet-ontvoogde gemeente (oude systeem):*

De aanvragen (behalve aanvragen binnen een BPA,...) worden voorgelegd aan de gemachtigde ambtenaar die advies verleent. Door het grote aantal aanvragen, kunnen nu een aantal aanvragen (kleine werken, woningen < 1000m<sup>3</sup>, landbouwbedrijven die <100% uitbreiden,...) door de gemeente behandeld worden. De gemeente kan geen vergunning afleveren in het geval ze een negatief advies krijgen van de gemachtigde ambtenaar. Indien het advies positief is, kan het schepencollege wel de vergunning weigeren.

- *Ontvoogde gemeente (nieuwe systeem):*

Zij beslissen zelf over de aanvraag, na het inwinnen van de adviezen, en leggen de beslissing voor aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Deze heeft schorsingsrecht, en kan de beslissing terugroepen op basis van procedurele of inhoudelijke punten, niet op basis van interpretatie.

---

<sup>2</sup> Bron: <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/vijfvoorwaarden/vijfvoorwaardenstart.html>



Indien men in beroep wil gaan, gebeurt dit op provinciaal niveau bij de bestendige deputatie (in het oude systeem kan men daarna nog in beroep gaan bij de minister).

De afdeling duurzame landbouwontwikkeling (ADLO) van het departement landbouw en visserij verleent advies voor alle soorten bouwaanvragen in het agrarisch gebied, gaande van aanvragen voor bouwen en verbouwen van landbouwgebouwen (en hun functiewijzigingen) tot de aanleg van nutsvoorzieningen en het kappen van bomen. Algemeen tracht ADLO bij de adviesverlening de bestaande landbouwstructuren te behouden, de landbouw te laten plaatsvinden en de open ruimte structuren te behouden, ondanks de grote druk op deze open ruimte. Om advies te geven voor een bepaalde vergunningsaanvraag gaat ADLO onder andere de leefbaarheid van het bedrijf na, of er een fulltime of halftime tewerkstelling plaatsvindt, welke (landbouw)activiteit wordt uitgeoefend en wat de impact is op de landbouw. Bij eender welke aanvraag tracht men ook de werkelijke intentie van de aanvragers te achterhalen, om te proberen misbruik te voorkomen. Verder poogt men in te schatten in welke richting een aangevraagde functiewijziging kan evolueren wanneer een vergunning bekomen wordt.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Deze paragraaf werd opgesteld op basis van gesprekken met mensen van ADLO (zie verder bij 8. Onderzoeksmethode). De lijst met geïnterviewde personen is terug te vinden in bijlage (bijlage 1).

### 3. ONDERZOEKSMETHODE

Een kwantitatief onderzoek naar het voorkomen en de impact van functiewijzigingen van gebouwen die mogelijk zijn sinds het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003, is niet evident vermits er geen gecentraliseerde gegevens over functiewijzigingen bestaan. De stedenbouwkundige vergunning die nodig is voor deze functiewijzigingen wordt immers afgeleverd op gemeentelijk niveau. Over andere niet vergunde zonevreemde activiteiten op het platteland bestaan eveneens geen cijfers voor heel Vlaanderen. Om op relatief korte termijn te komen tot een omvattende probleemanalyse werd geopteerd voor een kwalitatief onderzoek.

*“The idea behind qualitative research is to purposefully select participants [...] that will best help the researcher to understand the problem and the research question. This does not necessarily suggest random sampling or selection of a large number of participants [...] as typically found in quantitative research.” (Creswell, 2003)*

Het kwalitatief onderzoek wordt verricht volgens een methode beschreven door Creswell (2003). De strategie die hierbij gebruikt wordt, is deze van ‘grounded theory’. Hierbij wordt getracht een algemene, abstracte theorie af te leiden uit de interactie met de deelnemers van de studie. Een ander kenmerk van kwalitatief onderzoek is dat verschillende aspecten kunnen veranderen gedurende het onderzoek, waardoor de onderzoeker de onderzoeksvraag kan veranderen of herformuleren, hetgeen ook in dit onderzoek gebeurde. Creswell (2003) spreekt over een ‘unfolding research model’.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews met bevoorrechte getuigen. De interviews met de bevoorrechte getuigen zijn face-to-face gevoerd en bestaan uit ongestructureerde en open vragen. Op die manier worden standpunten en meningen van de deelnemers ontlokt. Er werd met een zo groot mogelijk aantal getuigen (bijlage 1) gesproken die betrokken zijn bij de thematiek, om te komen tot een vrij volledig beeld van het thema van de functiewijzigingen. De getuigen zijn zo gekozen dat dit thema vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd. Zo werd onder andere gesproken met verschillende onderzoekers, met vergunningsadviseerders voor het agrarisch gebied (ADLO), met gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaren en met mensen uit andere sectoren. De vragenlijst werd gedurende het onderzoek telkens verfijnd op basis van de reeds verzamelde informatie.

Om een zo volledig mogelijk beeld aangaande deze thematiek te verkrijgen en heel Vlaanderen te bestrijken, werd respectievelijk gezocht naar zowel verticale differentiatie (de verschillende niveaus: gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk) als horizontale spreiding (ruimtelijke spreiding in Vlaanderen) van de getuigen.

Het onderzoek richt zich op het agrarisch gebied in Vlaanderen. In andere bestemmingsgebieden – functiewijzigingen zijn niet toegelaten in recreatiegebied, overstromingsgebied en ruimtelijk kwetsbaar gebied (uitgezonderd parkgebied) – wordt

de impact van functiewijzingen op landbouw en platteland beduidend minder geacht. Wanneer bijvoorbeeld een gebouw in industriegebied wordt gewijzigd tot een horecazaak, zal dat dit weinig invloed hebben op landbouw en platteland. De functiewijzigingen waarvan verondersteld wordt dat ze wel een invloed kunnen hebben op landbouw en platteland en die bijgevolg in het onderzoek worden meegenomen, zijn de volgende:

- Landbouwbedrijf naar woonfunctie (DRO art. 145bis §2);
- Woning naar kantoor of dienstenfunctie;
- Woning naar toeristische logies;
- Landbouwgebouw naar opslagplaats;
- Landbouwgebouw naar:
  - Paardenhouderij;
  - Manege;
  - Dierenasiel;
  - Dierenpension;
  - Dierenartsenpraktijk;
  - Jeugdlogies;
  - Tuinaanlegbedrijf;
  - Kinderboerderij;
  - Instelling voor hulpbehoevenden (met landbouwactiviteit).

De gesprekken die gevoerd werden met de verschillende bevoorrechte getuigen werden verwerkt om, met behulp van literatuur, zo te komen tot een kwalitatieve probleemanalyse inzake de niet-agrarische (nieuwe) functies op het platteland. De problemen die de getuigen aanhaalden in de gesprekken werden met andere woorden samengebracht om op deze manier te komen tot een meer veralgemenende stelling die voor Vlaanderen kan opgaan, en dus niet tot een loutere opsomming van de verschillende problemen die men lokaal ervaart.

Hoewel het onderzoek functies op het platteland benadert vanuit de bestaande, huidige regelgeving – voornamelijk het uitvoeringsbesluit betreffende functiewijzigingen – is de kwalitatieve probleemanalyse zo opgevat dat het in eerste instantie een algemeen kader schetst omtrent de problematiek van nieuwe functies op het platteland. Niet zozeer de functies zelf staan centraal, maar eerder groepen van functies volgens een bepaald model. De problematiek wordt dus per groep besproken, waardoor de analyse niet afhankelijk is van welke functies juist tot een groep behoren, en dus ook niet van eventueel wijzigende wetgeving. In tweede instantie wordt er ingezoomd op de impact van de huidig toegelaten functiewijzigingen volgens het uitvoeringsbesluit.

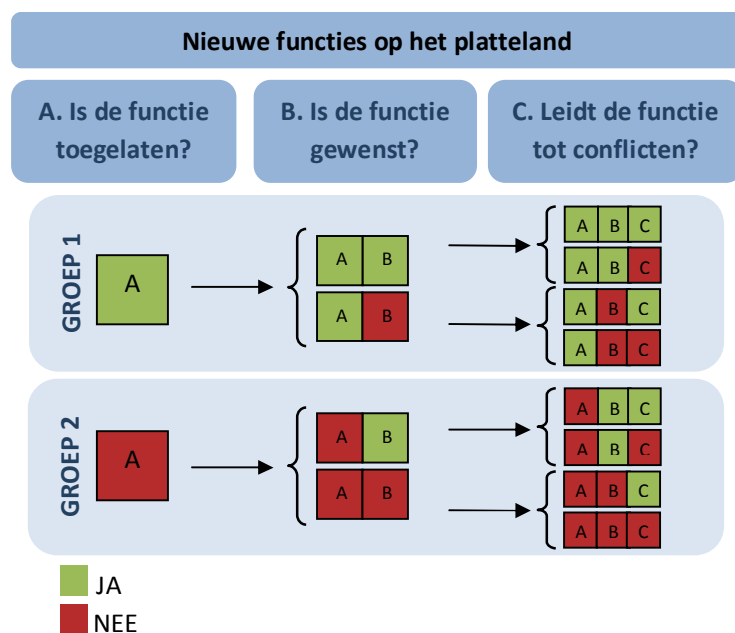
Hoewel het de bedoeling is om met behulp van “grounded theory” een algemene, abstraherende theorie af te leiden, wordt toch vanuit een, weliswaar eenvoudig, a priori denkkader vertrokken. De kwalitatieve analyse, die bestaat uit een bespreking van impact en een probleemstelling, gebeurt dus volgens de voorgestelde indeling (figuur III.1). Door individuele gevallen te klasseren in dit denkkader wordt het duidelijker welk probleem

zich stelt: is het een probleem van te strenge of net te toelattende wetgeving, een conflict dat ontstaat door gebrek aan handhaving, door de specifieke uitvoering of locatie,...?

Voor elke functie op het platteland is het mogelijk te bepalen of deze juridisch toegelaten is in het agrarisch gebied of niet. Zo ontstaan er twee groepen:

1. In groep 1 bevinden zich de functies die volgens de wetgeving toegelaten zijn in het landbouwgebied. Dit betreft de functies die vallen onder 'landbouw in ruime zin' en de functies die ten gevolge van functiewijzigingen in het agrarisch gebied zijn toegelaten;
2. In groep 2 zijn de functies ondergebracht die volgens de wet niet zijn toegelaten in het agrarisch gebied.

Onafhankelijk van het juridisch kader kan een functie wel of niet gewenst zijn op het platteland. Dit onderscheid is echter theoretisch vermits eenzelfde functie in het ene geval gewenst, maar in het andere geval ongewenst kan zijn. Dit is afhankelijk van situatiegebonden factoren en de perceptie van de lokale overheid of betrokkenen. Het doel van deze indeling is daarom niet om per groep een oplistijng van functies te maken, maar wel om de probleemanalyse verder te verfijnen.



Figuur III.1: Indeling van mogelijke functies op het platteland in categorieën

Ten slotte kan binnen deze vier groepen telkens nog een onderscheid gemaakt worden tussen de functies die leiden tot conflicten (negatieve impact) en deze die niet voor conflicten zorgen (positieve impact). De indeling is echter vrij kunstmatig en kan niet zwart-wit voorgesteld worden. Een functie kan namelijk een positieve impact hebben op het ene vlak maar leiden tot conflicten op een ander vlak. Overigens, afhankelijk van de situatie op lokaal niveau, kan een zelfde functie op de ene locatie leiden tot conflicten en op een andere locatie niet. Verder wordt de impact ook bepaald door de manier waarop

de functies worden uitgevoerd. Omwille van deze redenen, worden de opdeling 'conflicten' niet gebruikt voor de verdere opdeling in groepen, maar enkel bij de bespreking van de impact van functiewijzigingen.

Voor de kwalitatieve analyse beschreven volgens dit model, wordt verwezen naar het rapport van het onderzoek<sup>4</sup>. Het resultaat van de kwalitatieve analyse is een probleemanalyse, veralgemeend en geabstraheerd door middel van een aantal stellingen. In onderhavige publicatie worden de meest markante stellingen overgenomen en geïllustreerd en de suggesties voor oplossingen overgenomen.

---

<sup>4</sup> Van Delm T. (2007). Nieuwe functies op het platteland: De impact van functiewijzigingen. Rapport van een onderzoek in opdracht van het kabinet van Vlaams minister-president Kris Peeters en Vlaams minister van Institutionele hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid.

## 4. KWALITATIEVE ANALYSE: ENKELE STELLINGEN

### 4.1. FUNCTIEWIJZIGINGEN BIEDEN KANSEN VOOR NIEUWE FUNCTIES OP HET PLATTELAND EN ZORGEN VOOR EEN VALORISATIE VAN HET LANDBOUW-PATRIMONIUM

18

Het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 zorgt ervoor dat de functie van een (landbouw)gebouw kan worden gewijzigd. Op die manier kunnen leegstaande hoeves worden hergebruikt, waardoor er mogelijkheden worden gecreëerd voor nieuwe functies. Met andere woorden, deze wetgeving draagt ertoe bij een antwoord te vinden op de maatschappelijke vraag voor het vestigen van allerlei nieuwe functies op het platteland zoals wonen, recreatie, toerisme,... Functiewijzigingen dragen op deze manier bij tot een multifunctioneel gebruik van het platteland en tot de verweving van functies.

***“Een verouderde stal uit de jaren '60 draagt niet bij tot een waardevol landbouwpatrimonium.”***

Verder zorgt het hergebruik van leegstaande landbouwbedrijven voor een valorisatie van het opgebouwd landbouwpatrimonium. Doordat het mogelijk is landbouwgebouwen een nieuwe functie te geven, voorkomt men dat deze gebouwen leeg komen te staan of verkrotten. Afhankelijk van de nieuwe functie, krijgen de bijgebouwen van deze

hoeves al dan niet een nieuwe functie. Wanneer deze bijgebouwen niet kunnen gebruikt worden voor de nieuwe functie, worden deze niet gevaloriseerd. Ze komen leeg te staan, al dan niet gepaard gaand met verkrotting, of worden afgebroken.

Een bedenking die gemaakt moet worden, is dat niet alle huidige landbouwgebouwen een positieve bijdrage leveren voor het landbouwpatrimonium. De vraag is of bijvoorbeeld een verouderde stal uit de jaren '60 – ook al is deze nog in bouwfysisch goede staat – een meerwaarde is voor het Vlaamse landbouwpatrimonium. Deze stal is niet aangepast aan de huidige moderne landbouwactiviteit en draagt verder ook niet méér bij tot een kwaliteitsvol platteland dan een nieuwe stal.

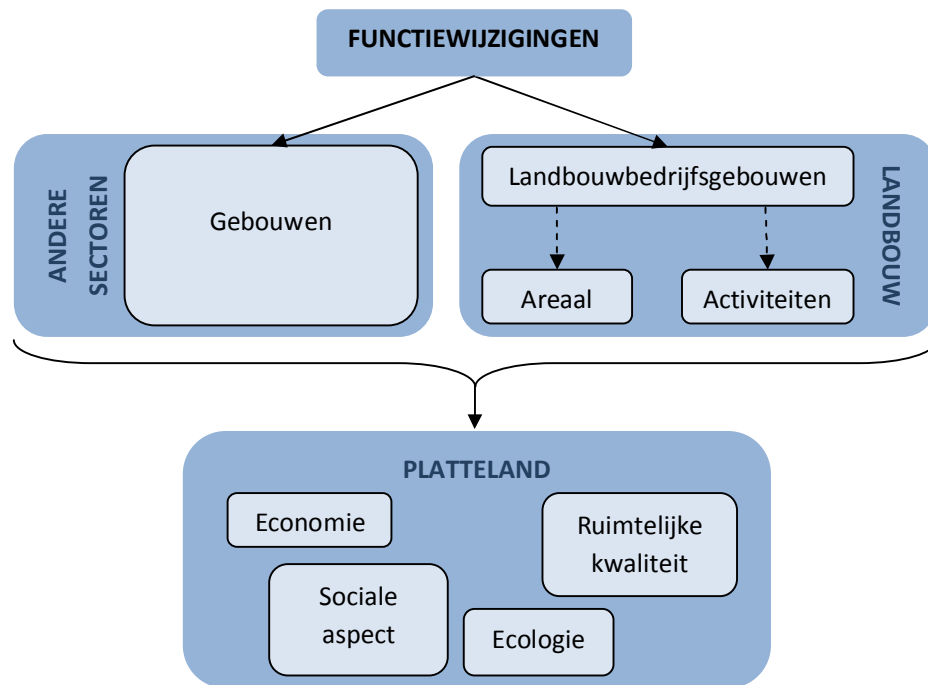
Er kan dus algemeen gesteld worden dat functiewijzigingen zowel kansen bieden voor het vestigen van nieuwe functies op het platteland als zorgen voor een valorisatie van het bestaande landbouwpatrimonium.

### 4.2. FUNCTIEWIJZIGINGEN HEBBEN NIET ENKEL IMPACT OP GEBOUWEN

Functiewijzigingen volgens het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 betreffen altijd gebouwen. Op het platteland betreft dit in de meeste gevallen landbouwbedrijfsgebouwen. Wanneer echter naar de impact van functiewijzigingen wordt gekeken, moet dit ruimer gezien worden dan enkel de gebouwen. Bij deze landbouwbedrijfsgebouwen horen logischerwijs ook landbouwareaal en -activiteiten (figuur IV.2). Naast de intrinsieke gevolgen van functiewijzigingen op de gebouwen zelf, hebben functiewijzigingen ook een onrechtstreekse invloed op het landbouwareaal en op activiteiten van omliggende landbouwbedrijven. Daarnaast is er ook sprake van een

invloed op het sociale gebeuren, de economie, de ecologie en de ruimtelijke kwaliteit van het platteland.

Schematisch kunnen we dit als volgt weergeven:



Figuur IV.2: De impact van functiewijzigingen

Landbouwgrond die bij een stoppend landbouwbedrijf hoort, kan verkocht worden aan omliggende landbouwers die hun bedrijf uitbreiden (schaalvergroting van de landbouw) maar kan ook verkocht worden aan niet-landbouwers. In deze laatste situatie zorgt de functiewijziging van het gebouw voor een verlies van landbouwareaal. Naast de prijsstijging van de gebouwen, kunnen ook de omliggende gronden stijgen in prijs, vermits de nieuwe eigenaars vaak bereid zijn om een grotere som neer te tellen voor de grond rondom hun nieuwe aankoop. Over dit punt zijn de meningen echter wat verdeeld: volgens verschillende getuigen zou het verlies aan landbouwareaal ten gevolge van functiewijzigingen in vele gevallen beperkt zijn tot de huiskavel en wordt het grootste deel van de landbouwgronden die bij het voormalige landbouwbedrijf hoorden, verkocht aan naburige landbouwers.

Vervolgens kan elke functie nog specifieke gevolgen met zich meebrengen. Zo kunnen er conflicten optreden tussen de nieuwe bewoners van het agrarisch gebied en de reeds aanwezige landbouwactiviteiten. De woningen zijn namelijk in landbouwgebied gelegen, maar vaak hebben de bewoners weinig of geen affiniteit met de landbouw waardoor de tolerantie soms minimaal is. Deze conflicten zouden zich mogelijk niet voordoen indien er landbouwers in dit (ex-) landbouwbedrijf zouden wonen. Een voorbeeld hiervan is het

recentelijk voorval (begin augustus 2007) in Zwankendamme bij Brugge waar de politie na een klacht voor nachtlawaai dorsende boeren van hun veld haalde<sup>5,6</sup> (bron: VILT). Verder kan deze situatie ook leiden tot klachten over geurhinder, gebruik van pesticides,... Anderzijds kan een kennismaking met landbouw net leiden tot een appreciatie voor de landbouwsector. Dezelfde positieve interacties en conflicten kunnen zich ook voordoen bij het vestigen van toeristische logies in het landbouwgebied.

Wanneer een hoevebijgebouw als opslagplaats gebruikt wordt zoals dit onder de huidige regelgeving is toegelaten, is de impact minimaal. Vermits geen handel of logistiek toegelaten is, is er weinig overlast mogelijk. Hierbij is het wel van belang dat de opslag zich beperkt tot binnenin het gebouw en niet rondom het gebouw op het erf, vermits dit zou leiden tot een verlies aan ruimtelijke kwaliteit. Wanneer een functiewijziging leidt tot het vestigen van een dierenasiel, een dierenpension of een dierenartsenpraktijk in het agrarisch gebied, wordt hier volgens de getuigen weinig negatieve impact verwacht of ervaren. Enkel wanneer deze dieren niet op de juiste manier behandeld worden, kan dit zorgen voor overlast van geluid. Er wordt vanuit gegaan dat dit meestal niet het geval is. Ook in het geval dat een kantoor of dienstenfunctie ondergebracht wordt in een voormalig landbouwgebouw, worden er nauwelijks negatieve gevolgen verwacht of ervaren, al blijkt dit afhankelijk te zijn van de aard van het kantoor of de dienst (bv. mobiliteitsaspect). Maar vermits de maximale oppervlakte 100 m<sup>2</sup> bedraagt, is er weinig impact te verwachten. Voor de bespreking van de functies in verband met paarden en woningen wordt verwezen naar stelling 4 omtrent 'verpaarding en vertuining'. De impact van functiewijzigingen op de ruimtelijke kwaliteit wordt behandeld bij stelling 3.

#### 4.3. FUNCTIEWIJZIGINGEN HEBBEN ZOWEL EEN POSITIEVE ALS NEGATIEVE IMPACT OP RUIMTELIJKE KWALITEIT

Op gebied van ruimtelijke kwaliteit bestaat de vrees dat functiewijzigingen leiden tot verrommeling van het landschap. Vermits reeds decennia lang de landbouw (of afgeleide rurale functies) het landschap domineren en beheren, komt nu immers de vraag of de

***“Het beleidsinstrument  
schiet schromelijk  
tekort op gebied van  
ruimtelijke kwaliteit.”***

nieuwe functies dit vertrouwde landschap (gaan) aantasten. Uit gesprekken met bevoorrechte getuigen kan afgeleid worden dat de ruimtelijke waardering van niet-agrarische niet-horeca activiteiten – zoals bijvoorbeeld instellingen voor hulpbehoevenden, toeristische logies, en kinderboerderijen – hoog ligt. Dit zou verklaard

kunnen worden doordat men het erf verzorgt vermits men hier mensen wil ontvangen en aantrekken. Maneges zijn nog een andere categorie, omdat ze grootschaliger zijn

<sup>5</sup> In Alveringem heeft men ondertussen het politiereglement verfijnd zodat de politie geen gevolg meer zal geven aan eventuele klachten (overdag of 's nachts) over het lawaai van landbouwmachines.

<sup>6</sup> In de Verenigde Staten heeft men een *right to farm* ingevoerd voor de landbouwers zodat nieuwe bewoners van het platteland geen gerechtelijke procedures kunnen starten voor hinder veroorzaakt door landbouwers.



waardoor er andere factoren (bv. grote bouwwerken, overlast door mobiliteit) ook een invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Verder kunnen afsluitingen voor dieren, reclameborden, bouwwerken,... een aanzienlijke visuele impact hebben waardoor ruimtelijke inpassing in het landschap een cruciale rol speelt. De aantasting van de ruimtelijke kwaliteit blijkt dus af te hangen van de aard van de nieuwe functie, maar ook van de manier waarop ze ingevuld wordt. Inspanningen voor ruimtelijke inpassing in het landschap zijn daarom van groot belang, maar missen de nodige beleidsinstrumenten.

Hoewel de functiewijzigingen vergunningsplichtig zijn, kunnen ze dus toch allerlei ontwikkelingen met zich meebrengen die niet vergunningsplichtig zijn. Dit heeft als gevolg dat het ruimtelijk beleid vandaag weinig vat heeft op deze vaak ongewenste ontwikkelingen en soms zelfs schromelijk tekort schiet.

#### 4.4. FUNCTIEWIJZIGINGEN DRAGEN BIJ TOT VERTUINING EN VERPAARDING

Tegenwoordig is er een grote maatschappelijke vraag naar woningen op het platteland omdat men zich aangetrokken voelt tot de rust en de ruimte. Bijgevolg krijgen leeggekomen landbouwgebouwen zeer vaak een residentiële functie. Maar naast de gebouwen zelf, is er ook een invloed van de functiewijziging te merken op de omgeving. Zo komt het proces van vertuining hier ter sprake: het erf van dit ex-landbouwbedrijf wordt omgevormd tot een tuin en soms worden (delen van) aanpalende percelen landbouwgrond opgekocht. Dit perceel wordt dan ingericht als tuin of er worden hobbydieren gehouden. Dit kan (storende) afsluitingen, schuilhokken en uitheemse plantensoorten met zich meebrengen in het agrarisch gebied. Deze zaken zijn dan ook niet vergunningsplichtig. Enerzijds zorgt deze vertuining dus voor een inname van het landbouwareaal, anderzijds wordt deze vertuining vaak gepercipieerd als een verrommeling van het landschap. Dit proces van vertuining vindt niet alleen plaats bij zonevreemde woningen in het agrarisch gebied. Aangrenzend bij zone-eigen woningen in het kilometerslange 'woongebied met landelijk karakter' van de gewestplannen wijzigt er ook veel landbouwareaal van functie. Ook deze woningen leveren een bijdrage tot vertuining van het platteland.

Ten slotte is ook de bouwstijl belangrijk voor de ruimtelijke kwaliteit en de identiteit van een streek. Het DRO (art. 145) geeft nu echter aan dat bij het herbouwen van een hoeve (geen functiewijziging) zowel het karakter als de verschijningsvorm behouden moeten blijven. Toch blijkt dat er hier en daar in het landbouwgebied niet streek- of gebiedseigen bouwstijlen voorkomen. Merkwaardig is ook dat men vaak met de bouwstijl een imago van 'country'-lifestyle wil aanmeten. De golf van 'fermette'-stijl was hiervan een voorloper. Uiteraard kunnen landelijke, eventueel zelfs in min of meerdere mate historiserende bouwstijlen een meerwaarde geven aan moderne landbouwbedrijven. De bouwstijl en het al dan niet passen in het landelijk gebied blijft echter een subjectieve zaak. Hierdoor blijft dit moeilijk om in de wetgeving in te passen.

Een andere maatschappelijke trend is de toename van de paardenhouderij, zowel in de vorm van het houden van hobbydieren als in professionele zin. De toename van de paardenhouderij vindt voornamelijk plaats rondom stedelijke gebieden, vermits daar de maatschappelijke vraag naar recreatie met paarden het grootst is. Dit kan als positief

beschouwd worden voor de plattelandsbeleving. Bovendien biedt de paardensector een kans voor de landbouwers om hun economische basis te versterken.

**“Wie gaat beslissen wat het is: een manege, een fokkerij of een paardenhouderij?”**

22

Volgens de huidige regelgeving valt een paardenfokkerij onder de noemer ‘landbouw’ en bijgevolg is deze toegelaten in het agrarisch gebied. Paardenhouderijen en maneges zijn niet zozeer op de productiefunctie gericht, en zijn dus niet zomaar toegelaten in landbouwgebied. Paardenhouderijen en maneges zijn wel vergunbaar in landbouwgebied

via een functiewijziging. Er dient echter opgemerkt te worden dat het onderscheid tussen een paardenhouderij, een paardenfokkerij en een manege moeilijk te definiëren is. De grens is namelijk zeer klein en hierdoor is het moeilijk te controleren tot welke categorie een bedrijf hoort (een fokkerij heeft ook een paddock nodig om de paarden te laten bekijken, een houderij kan ook kweken, rijlessen wijzen nog niet altijd op een manege,...). Functiewijzigingen voor paardenhouderijen kunnen hierdoor omzeild worden. Namelijk, door een vergunning voor een paardenfokkerij aan te vragen tracht men een houderij of manege onder de noemer ‘landbouw’ te laten vallen. Het voordeel voor de aanvrager is dat men via deze omweg niet aan allerlei voorwaarden moet voldoen die verbonden zijn aan de functiewijzigingen (zie stelling 5 en 7).

Een nadeel van de toenemende (hobbymatige) paardenhouderij op het platteland is dat dit kan bijdragen tot verrommeling van het landschap: kleinschalige aanbouw, dominante gebouwen, stallen en bouwwerken die niet in het landschap passen, opvallende hekken,... Verder kan de toename van de paardenhouderij en maneges op het platteland ook zorgen voor andere conflicten zoals extra lawaai, stank, stof en lichthinder en een overbelasting van de vaak slecht uitgeruste landbouwwegen. De locatie van dergelijke maneges of paardenhouderijen is dus van groot belang voor het al dan niet veroorzaken van conflicten. De toenemende paardenrecreatie leidt ook tot een vraag naar ruitersporen, vermits men niet enkel in paardenbakken wil rondrijden, maar ook wil paardrijden in de openbare buitenruimte. Ook hier is de vraag het grootst in de stadsranden. Deze paardenrecreatie kan dus leiden tot extra verkeer, en er moet dus rekening gehouden worden met eventuele extra belasting van de wegen en mogelijke conflicten met andere weggebruikers. Ten slotte is de vraag naar horeca-activiteiten bij een manege groot, maar deze activiteit is in principe niet toegelaten in het agrarisch gebied.

De hierboven genoemde, veelbesproken evolutie wordt ook de verpaarding van het landbouwgebied genoemd. ‘Verpaarding’ is het proces waarbij grond voor landbouwproductie wordt ingenomen door grondgebruik voor paarden. De regelgeving omtrent functiewijzigingen kan bijdragen tot verpaarding door de omvorming van een landbouwgebouw naar een paardenhouderij of een manege toe te laten.

#### **4.5. NIET ZOZEER HET AANTAL FUNCTIEWIJZIGINGEN VORMT EEN PROBLEEM, MAAR WEL DE RUIMTELIJKE WILLEKEUR VOOR INPLANTING**

Hetgeen door vele getuigen als probleem wordt aanzien, is niet het aantal vergunde functiewijzigingen, maar wel de ruimtelijke willekeur waar deze kunnen plaatsvinden.

Overall in het agrarisch gebied in Vlaanderen geldt namelijk dezelfde wetgeving omtrent functiewijzigingen, ongeacht eventuele lokale of situatiegebonden factoren.

Bovengenoemde factoren zitten deels wel vervat in de ‘goede ruimtelijke ordening’ waaraan een aangevraagde functiewijziging moet afgetoetst worden vooraleer een vergunning kan worden afgeleverd. Volgens artikel 11 van het besluit van 28 november 2003 moet aan volgende aspecten aandacht geschonken worden bij de motivering voor een goede ruimtelijke ordening:

***“Goede ruimtelijke ordening’ blijft vaag en voor discussie vatbaar.”***

- De invloed van het nieuwe gebruik wat betreft het aantal te verwachten 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.

Op die manier biedt de wetgeving een kader om de aanvragen aan te toetsen. Voor de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar echter, is de doorvertaling van dit kader vaak niet eenvoudig. Ook de argumentatie en motivering bij een vergunningsaanvraag zijn niet eenvoudig. Zeker in het kader van de ontvoogding van de gemeentes, waarbij deze meer autonomie krijgen inzake vergunningverlening, is het van belang dat de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaren een stevige houvast hebben bij de beoordeling van aanvragen.

***“Door de ontvoogding van de gemeentes stijgt de druk op de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.”***

#### **4.6. ‘EVOLUTIE’ VAN EEN VERGUNDE ACTIVITEIT IS VAAK EEN PROBLEEM**

‘Evolutie’ blijkt een moeilijk proces te zijn binnen de problematiek van niet-agrarische functies op het platteland. Bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor een functiewijziging is ‘evolucie’ namelijk één van de moeilijkste punten: als men iets toelaat kan daaruit een andere functie evolueren. Wanneer men bijvoorbeeld toelaat een oude stal als opslagplaats voor hout te gebruiken, kan dit evolueren tot het bewerken van hout en uiteindelijk tot een schrijnwerkerij. Een tuinaanlegbedrijf kan bijvoorbeeld evolueren tot een aannemer of een grondwerker. Dergelijke evoluties zijn niet toegelaten maar er wordt weinig tegen opgetreden.

De problematiek van evolutie bestaat niet enkel bij functiewijzigingen, maar ook in de landbouwsector zelf. Ook vanuit een landbouwbedrijf kan immers een evolutie plaatsvinden naar een zonevreemde activiteit. Een voorbeeld hiervan is wanneer een landbouwer of zijn zoon als hobby auto’s herstelt in één van de landbouwgebouwen op zijn erf. Wanneer blijkt dat dit goed gaat, wordt dit meer dan een hobby, en evolueert dit

uiteindelijk tot een autoherstelplaats. Dit bedrijf hoort eigenlijk niet thuis in het agrarisch gebied. Wanneer men dergelijk tot stand gekomen activiteit wil blijven uitoefenen, zou dit bedrijf moeten verhuizen naar een locatie buiten het landbouwgebied. Dit is echter niet evident en aantrekkelijk, onder andere omdat deze gronden duurder zijn.

***“Een landbouwerszoon begint hobbymatig te sleutelen aan machines in een loods van zijn vader, maar dit breidt heel geleidelijk aan uit. Wie gaat hem zeggen dat hij eigenlijk moet verhuizen naar een andere zone?”***

De twee beschreven situaties betreffen een evolutie van een toegelaten functie vanuit respectievelijk een functiewijziging en de landbouw. Dit is een ander probleem dan wanneer de intentie van de aanvrager reeds van het begin anders was dan in de aanvraag vermeld. Dit wordt verder behandeld bij stelling 11. Beide processen leveren wel een gelijkaardig resultaat, namelijk het tot stand komen van een niet vergunde zonevreemde functie in het agrarisch gebied.

#### 4.7. HET AANTAL VERGUNDE FUNCTIEWIJZIGINGEN IS KLEIN

Volgens getuigen op gemeentelijk niveau worden functiewijzigingen volgens het besluit in praktijk zeer weinig toegepast. Slechts een zeer klein percentage van de niet-agrarische activiteiten die plaatsvinden op het platteland hebben gebruikt gemaakt van het functiewijzigingenbesluit.

Dit kleine percentage zou te wijten zijn aan enerzijds de enorme administratie die dergelijke aanvraag tot een functiewijziging met zich meebrengt, en anderzijds de zeer strikte voorwaarden die eraan verbonden zijn. Om misbruiken te voorkomen, probeert men immers de wetgeving streng genoeg en zo duidelijk en gedetailleerd mogelijk op te stellen. De keerzijde van de medaille is dat er tal van voorwaarden verbonden zijn aan het wijzigen van de functie van een gebouw. Door die strikte voorwaarden vallen vele potentiële aanvragers in het agrarisch gebied toch niet binnen deze regelgeving en

***“De wetgeving rond functiewijzigingen is restrictief: men mag geen investeringen gedaan hebben of doen.”***

worden er vele zonevreemde activiteiten in het agrarisch gebied zonder vergunning uitgeoefend. Zolang er geen klachten komen, kunnen deze activiteiten ook gewoon blijven plaatsvinden.

Hoewel sommige gemeentes hier wel van op de hoogte zijn, voelen ze zich niet geroepen om in te grijpen door de politie te sturen. Met andere woorden is er sprake van een gedoogbeleid. Ten slotte raden sommige gemeentes potentiële aanvragers voor functiewijzigingen zelfs af om een aanvraag in te dienen omwille van de streng ervaren voorwaarden.

Doordat functiewijzigingen schijnbaar relatief weinig toegepast worden en slechts een klein percentage van de activiteiten op het platteland vertegenwoordigen, moet de bedenking gemaakt worden dat de impact van de (toegelaten) functiewijzigingen ook eerder beperkt is in vergelijking met de (niet-toegelaten) zonevreemde activiteiten en de

(toegelaten) landbouwactiviteiten zelf. Het is dus belangrijk dat ook de landbouw goed scoort op ruimtelijke kwaliteit, vermits deze ook voor een belangrijk deel bepalend is voor het landschap. Er zijn getuigen die bedenkingen hebben bij kuilvoer onder plastic, ingepakte hooibalen die op het veld blijven liggen, schuilhokken, grootschalige loodslen,...

Echter, volgens getuigen op Vlaams niveau komen aanvragen voor functiewijzigingen meer en meer voor. Hoeveel de functiewijzigingen volgens het uitvoeringsbesluit juist voorkomen, wordt echter niet bijgehouden. Het is afhankelijk van de provinciale buitendienst op welke manier men gegevens over dossiers van vergunningsaanvragen voor advisering bijhoudt.

***“Sommige gemeentes raden potentiële aanvragers af om functiewijzigingen toe te passen en raden aan om verder te doen zolang er geen klachten komen.”***

25

#### **4.8. FUNCTIEWIJZIGINGEN ZORGEN VOOR SPANNINGEN TUSSEN VERSCHILLENDE FUNCTIES OF SECTOREN**

Sinds de invoering van het besluit omtrent functiewijzigingen kunnen nieuwe functies zich in agrarisch gebied vestigen in landbouwgebouwen, de welke dus niet meer ten dienste staan van de landbouw. Met andere woorden is er ten gevolge van functiewijzigingen een verlies aan landbouwgebouwen of landbouwbedrijfszetels. Dit is niet noodzakelijk een probleem, aangezien door de schaalvergroting van de landbouw minder bedrijfszetels nodig zijn voor de landbouwproductie. In het kader van verbreding komen er ook nieuwe functies in het landbouwgebied, maar hierbij blijft landbouw een nevenactiviteit. De bedrijfszetels kunnen dus nog wel een rol spelen bij verbrede landbouwactiviteiten.

Er moet echter wel worden opgelet voor het ‘weg concurreren’ van sommige mogelijke functies. Sommige sectoren zijn namelijk kapitaalkrachtiger dan andere, waardoor deze sneller aan bod komen om zich in een leegstaand landbouwbedrijf te vestigen. Zo is de paardensector bijvoorbeeld veel kapitaalkrachtiger dan de sector van de jeugdlogies, waardoor deze soms in concurrentie met elkaar komen.

Een ander gevolg van de mogelijkheden die gecreëerd worden voor nieuwe functies in voormalige landbouwgebouwen, is dat de waarde van het landbouwbedrijfsgebouw stijgt. Hierdoor wordt het voor landbouwers moeilijker om te starten in een voormalig landbouwbedrijfsgebouw. Uit de gesprekken blijkt dat, ondanks de prijsstijging van bestaande bedrijven, nieuwe inplantingen voor landbouw niet worden gestimuleerd. Men moet namelijk bij een aanvraag voor een nieuwe inplanting reeds aantonen dat men landbouwer is: men moet al dieren, materiaal,... hebben. Meestal zijn dit in de praktijk dus opvolgers van bestaande landbouwers en beschikken ze al over bedrijfsgebouwen. Volgens de getuigen komen er in het agrarisch gebied eigenlijk zelden nieuwe inplantingen voor. Nieuwe inplantingen komen voornamelijk voor wanneer een landbouwbedrijf niet op zijn huidige locatie kan blijven en dus moet worden overgeplaatst.

***“Hoeves worden vaak opgekocht door niet-landbouwers met het meeste geld.”***

De vergelijking tussen landbouw en andere functies zorgt ook voor een spanning op gebied van vergunningverlening. Volgens een deel van de getuigen zijn de mogelijkheden

***“Het is eenvoudiger een rijloods voor paarden vergund te krijgen dan een fruitloods.”***

in landbouwgebied voor niet-landbouwers groter dan voor landbouwers. Het kan volgens deze getuigen niet dat bijvoorbeeld een rijhal voor paarden gemakkelijker vergund wordt dan een fruitloods voor een landbouwer. Verder zijn de meeste getuigen het erover eens dat het belangrijk is dat de nieuwe functies die in het agrarisch gebied

binnenkomen, de ontwikkeling van de landbouwsector niet hypothekeren. Er moet opgelet worden dat deze nieuwe functies achteraf geen randvoorwaarden gaan opleggen aan de normale landbouwbedrijfsontwikkeling in de omgeving.

#### **4.9. BEPAALDE FUNCTIES DIE NIET TOEGELATEN ZIJN, ZIJN WEL WENSELIJK OP LOKAAL NIVEAU**

Het kan zijn dat de lokale overheid een bepaalde aanvraag toch wil toelaten in het agrarisch gebied, hoewel de functie volgens de regelgeving hier niet toegelaten is. Een gemeentebestuur (of een bestuur op een hoger niveau) kan namelijk van mening zijn dat de desbetreffende functie past binnen (de visie voor) dat gebied. Dit kan afhangen van de streek, de locatie en de specifieke situatie. Verder is er ook discussie mogelijk of er nog meer (en welke) functies zouden moeten worden toegelaten.

Het probleem dat dan ook – voornamelijk op gemeentelijk niveau – ervaren wordt, is dat de functies die men (lokaal) in feite wel in het agrarisch gebied wil toestaan maar niet zijn opgenomen in de wetgeving, moeilijk een vergunning kunnen verkrijgen. Daarom vraagt

***“Nieuwe ambachtelijke zones – die er vaak komen ten koste van landbouwgebied – kunnen worden vermeden wanneer er meer mogelijkheden zouden zijn voor functiewijzigingen.”***

men een uitbreiding van de toegelaten functies via functiewijzigingen. Vele gemeentes willen bijvoorbeeld graag meergezinswoningen toelaten via een functiewijziging. Veel vrijkomende hoeves met bijgebouwen zijn immers vaak te groot (bijvoorbeeld vierkantshoeves) om te worden herbestemd tot een eengezinswoning. Daarnaast is er ook vraag naar het toelaten van kleine ambachten in leegkomende landbouwgebouwen. Een argument om kleinschalige ambachtelijke bedrijven toe te laten in leeggekomen landbouwbedrijven is dat men dan geen

ambachtelijke zone moet afbakenen (waarschijnlijk ten koste van landbouwgebied). Met meer mogelijkheden in leeggekomen landbouwgebouwen, in het kader van een gebiedsgerichte visie, men kan komen tot een kwaliteitsvolle vergunningverlening.

Op gewestelijk niveau zijn de getuigen niet echt gewonnen voor het idee om de lijst met mogelijke functiewijzigingen uit te breiden. Volgens de getuigen is er momenteel al voldoende mogelijk in het landbouwgebied en men vreest dat een uitbreiding van de mogelijkheden zou leiden tot meer misbruiken (zie stelling 11).

#### 4.10. EEN GEMEENTELIJK RUP KAN EEN ANTWOORD ZIJN MAAR HEEFT OOK TEKORTKOMINGEN

Om aanvragen voor functiewijzigingen die niet toegelaten zijn volgens de huidige regelgeving te vergunnen, kan de bevoegde overheid een RUP (of BPA) opstellen. Dit is een vrij langdurige en kostelijke procedure waardoor dit in de praktijk niet evident blijkt te zijn. Wanneer men toch een RUP opstelt om een niet toegelaten functie te kunnen vergunnen, gaat men nu vaak een snipper uit het agrarisch gebied moeten wijzigen tot een 'paarse' zone. Om in deze zone het agrarisch karakter toch min of meer te behouden, gaat de gemeente voor deze zone voorschriften opstellen die vaak meer aanleunen bij het agrarisch gebied dan bij het industriegebied, hetgeen dus zeer omslachtig is. Bovendien wordt er bij een eventuele stopzetting van de activiteit hoogstwaarschijnlijk geen landbouwfunctie in het gebouw ondergebracht, waardoor deze zone definitief onttrokken is aan het landbouwgebied. Dit probleem stelt zich in het geval van de zogenaamde 'gebiedsdekkende' RUPs, en niet zozeer bij de 'sectorale' en 'perimeter' RUPs.

Verder blijkt dat gemeentes soms terughoudend zijn om een RUP (BPA) op te stellen omwille van twee redenen. Ten eerste creëert de tijd zaken die men bij het opstellen van een RUP niet kon bedenken om in de voorschriften op te nemen. Op die manier zet men zich als het ware vast omdat hier niet zomaar op terug te komen is. Wanneer bijvoorbeeld bij het opstellen van een RUP een bepaalde functie nog niet aan de orde is, kan men deze (nieuwe) functie niet toelaten binnen dit RUP. Ten tweede wordt een RUP ondermijnd wanneer andere wetgeving wijzigt. Wanneer men namelijk een RUP opstelt, moet men reeds alle voorschriften bepalen die geldig zijn binnen dat RUP. Indien nadien de wetgeving wijzigt (bijvoorbeeld de wetgeving over functiewijzigingen), geldt deze wijziging niet binnen dat RUP, vermits in dit gebied de voorschriften van het RUP gerespecteerd dienen te worden.

***“Met een RUP kan de gemeente zichzelf vastzetten na verloop van tijd.”***

#### 4.11. DE WETGEVING ROND FUNCTIEWIJZIGINGEN WORDT MISBRUIKT

Het beoordelen van een vergunningsaanvraag is om meerdere redenen niet eenvoudig. Eén van deze redenen is dat men de werkelijke intentie van aanvrager moet trachten te achterhalen: hetgeen in de aanvraag staat, is niet altijd wat men eigenlijk van plan is op langere termijn. Dit kan zowel gaan over een aanvraag voor een functiewijziging als voor een nieuwe landbouwinplanting. Anderzijds probeert men de wetgeving van functiewijzigingen te omzeilen door onder de gewone landbouwwetgeving te vallen.

Er zijn verschillende manieren waarop aanvragers trachten om toch een vergunning te verkrijgen om zich in het agrarisch gebied te kunnen vestigen. Een eerste manier is om een aanvraag voor een nieuwe inplanting in te dienen onder het mom van een landbouwbedrijf. Eens de vergunning verleend is, vraagt men een functiewijziging aan. Op deze manier

***“Bij vergunningverlening moet men opletten dat men het paard van Troje niet binnenhaalt in het agrarisch gebied.”***



***“Het is onmogelijk kwalitatieve voorwaarden op te leggen als de wetgeving leidt tot illegale activiteiten.”***

heeft men een zonevreemde functie – die onder de wetgeving functiewijzigingen valt – gevestigd in een nieuwe inplanting in het landbouwgebied, terwijl een nieuwe inplanting voor deze functie nooit vergund zou worden. Een andere manier is om in (een deel van) een bestaand vergund landbouwbedrijf een nieuwe activiteit uit te oefenen. Wanneer dit bedrijf goed rendeert en stilaan wat groter wordt, probeert men dit te legaliseren via een planologisch attest. Deze activiteit kan bijvoorbeeld ondertussen belangrijk geworden zijn voor de gemeente. Een derde manier is een functiewijziging aanvragen met bedoeling dit

bedrijf bewust te laten evolueren tot een niet-vergunbaar bedrijf. Ook dit tracht men vaak te regulariseren via een planologisch attest of BPA. Hierbij wordt de wetgeving van functiewijzigingen doelbewust misbruikt. Een voorbeeld hiervan is een aanvraag voor een kweekbedrijf in een serre, eens dit vergund is, vormt men dit om tot een tuincentrum. Wat tegenwoordig ook meer en meer

in het agrarisch gebied terug te vinden is, zijn de zogenaamde feestboerderijen. Dit zijn oude landbouwgebouwen (bv. een oude schuur) die men inricht om feesten in te geven. Deze zorgen echter vaak voor overlast (mobiliteit). Soms knapt men deze schuur gewoon op en richt men deze in. Soms vraagt men ook een vergunning aan voor toeristische logies, waarbij een gemeenschappelijke kamer wordt ingericht zodat deze kan gebruikt worden als feestzaal. Wat ook voorkomt, is dat men een niet-vergunbare functie in een voormalig landbouwbedrijf wil vestigen door eerst de gebouwen te her- of verbouwen. Men vraagt geen functiewijziging aan maar trekt hier na de verbouwing in en oefent hier illegaal een zonevreemde activiteit uit. Volgens verschillende getuigen zijn dan ook de functiewijzigingen niet zo’n groot probleem op het platteland, maar wel de vele andere zonevreemde activiteiten zoals grondwerkers, transportbedrijven, aannemers,... die niet onder de wetgeving van functiewijzigingen vallen maar toch in het agrarisch gebied gevestigd zijn op de één of andere – vaak illegale – manier.

Bij adviesverlening van vergunningsaanvragen in agrarisch gebied gaat men proberen om zo goed mogelijk de intentie van de aanvrager te achterhalen. Dit doet men aan de hand van een in te vullen vragenlijst, een telefonisch gesprek,... Zo gaat men onder andere na wat de leeftijd van de aanvrager is, of het bedrijf een opvolger heeft, wat voor soort bedrijf het is, hoe groot dit bedrijf is, wat de motivatie van de aanvraag is, wat de toekomstplannen zijn,... Op deze manier tracht men misbruiken te voorkomen.

Enkele redenen waarom men een niet toegelaten functie toch in het agrarisch gebied wil vestigen en bijgevolg poogt om de wetgeving te omzeilen, zijn voornamelijk de lagere grondprijzen (ten opzichte van industriegebied e.d.) en de rust en de kalmte van het platteland,... Ditzelfde proces vindt plaats in andere bestemmingszones. Zo probeert men in ambachtelijke zones woningen te verkrijgen omdat de gronden hier goedkoper zijn dan in woongebied.



## 5. SUGGESTIES

In dit hoofdstuk worden enkele suggesties gegeven die kunnen bijdragen tot oplossingen voor de problemen die uit de kwalitatieve analyse naar voren kwamen. Belangrijk hierbij is dat dit geen los van elkaar staande voorstellen zijn, maar dat deze suggesties elkaar aanvullen.

### 5.1. MULTIDISCIPLINAIRE BENADERING

Bij het vestigen van nieuwe functies op het platteland is het van belang dat dit niet enkel vanuit ruimtelijke ordening wordt benaderd. Dit is de meest voor de hand liggende benadering, maar ook andere wetgeving kan bijdragen tot een kwaliteitsvol platteland. Zo kunnen er bijvoorbeeld vanuit sectorale wetgeving voorwaarden worden ingebouwd in verband met ruimtelijke kwaliteit. Vanuit landbouwhoek kunnen bijvoorbeeld voorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit ingebouwd worden om landbouwgerelateerde 'verrommeling' te voorkomen. In feite kan elke sector hiermee rekening houden, zoals bijvoorbeeld de toerismesector, de paardensector,... Via sectorale wetgeving kan men ook trachten om eventuele conflicten tussen verschillende soorten activiteiten te vermijden. De wetgeving omtrent milieu of dierenwelzijn kan bijvoorbeeld bijdragen tot het voorkomen van conflicten met omliggende functies.

Om conflicten tussen de verschillende sectoren die zich op het platteland bevinden te voorkomen, is een goede verstandhouding tussen de verschillende sectoren essentieel. Een multidisciplinaire benadering is aangewezen. Het is immers noodzakelijk dat men elkaars behoeften en mogelijkheden kent om te komen tot een verweven, multifunctioneel platteland dat leefbaar is voor alle gebruikers. Een positief voorbeeld hiervan stelt zich in Kruishoutem, waar enkele landbouwers een grasstrook langsheen hun akkers ter beschikking stellen als ruitpad.

### 5.2. GEBIEDSGERICHTTE VISIE

Bij de inpassing van nieuwe functies op het platteland is het niet enkel van belang *welke* functies toegelaten worden, maar ook *waar*, *waarom* en *op welke manier* deze toegelaten worden. De impact van een functie is immers ook afhankelijk van de specifieke kenmerken van de omgeving waar ze wordt ingeplant. Een mogelijke suggestie om hiermee rekening te houden, is dat er op lokaal of regionaal niveau een visie opgesteld wordt voor een gebied waarbij men vastlegt wat de gewenste kenmerken zijn van dit gebied en wat bijgevolg de voorwaarden zijn voor de gebouwen, constructies,... in dit bepaald gebied. Leinfelder (2007) spreekt in deze context over een 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan'.

*“Een ‘strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan’ voor de open ruimte zou er [...] moeten in slagen om deze ruimte te zoneren in eenheden die verband houden met de beoogde maatschappelijke rol van de betrokken open ruimte. De naamgeving van deze zones geeft daarbij zoveel als mogelijk uitdrukking aan de meest relevante, gewenste kenmerken van de ruimtelijke eenheden. [...] Daarnaast zouden de stedenbouwkundige voorschriften in eerste instantie de omgevingscondities of spelregels moeten omschrijven waarbinnen ontwikkelingen, werken en handelingen in de betrokken open ruimte op een ruimtelijk-kwalitatieve manier kunnen plaatsvinden.” (Leinfelder, 2007: p. 408)*

Zowel bij vergunningadvisering als bij vergunningverlening houdt men reeds rekening met de specifieke situatie en locatie, en bekijkt men geval per geval. Door echter gewenste kenmerken voor een gebied op te stellen kan er nagegaan worden of een bepaalde functie in een gebouw kan ondergebracht worden zodat het aan deze kenmerken beantwoordt. Hierbij wordt er dus vertrokken vanuit het gebied en niet vanuit het individuele gebouw. Men gaat niet enkel kijken of het juridisch mogelijk is, maar ook of het kwalitatief aanvaardbaar is en of het past bij de identiteit en de herkenbaarheid van het gebied. Een gebiedsvisie kan op deze manier zorgen voor een aftoetsingskader per gebied en dus ook voor meer duidelijkheid voor (potentiële) aanvragers doordat men weet wat er kan en niet kan. De meeste getuigen kijken positief tegenover een beoordeling van aanvragen aan de hand van een gebiedsgerichte visie.

Zoals hoger reeds vermeld, zit deze benadering al voor een deel in de huidige wetgeving, namelijk onder de noemer van een ‘goede ruimtelijke ordening’. Met een gebiedsgerichte visie kan dit verder ontwikkeld en steviger onderbouwd worden, en zo een stevige houvast bieden voor de vergunningverleners. Vermits er naar de toekomst toe meer en meer ontvoogde gemeentes gaan zijn, is het zeker belangrijk dat de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar een sterke houvast heeft, aangezien de druk op desbetreffende persoon gaat stijgen door de grotere gemeentelijke autonomie. De rol van de stedenbouwkundig ambtenaar – op de verschillende niveaus – is belangrijk voor een goede werking van dergelijke gebiedsgerichte benadering. Het ruimtelijk beleid van de gemeente (structuurplanning en RUPs) moet goed zijn om als basis te kunnen dienen voor een gebiedsgerichte visie. Het is aangeraden dat dergelijke visie op bovengemeentelijk niveau wordt bepaald, bijvoorbeeld enkele samenwerkende gemeentes. Ook door dergelijke samenwerking heeft een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar meer houvast. Doordat dit doorwerkt tot op lokaal niveau, kan men geval per geval oordelen. Het provinciaal niveau is belangrijk voor een gebiedsgerichte visie op grotere gebieden. Op dit niveau kunnen de adviezen van de verschillende departementen worden samengebracht en afgetoetst worden aan deze gebiedsgerichte visie.

Indien dergelijke gebiedsgerichte visies zouden uitgewerkt worden, gelden niet in het hele Vlaamse agrarisch gebied dezelfde mogelijkheden en beperkingen. Functionele zonering zou op deze manier achterwege gelaten worden waardoor de nadruk komt meer te liggen op inrichting en beheer van een gebied, en niet enkel op de bestemming. Zulke

gebiedsgerichte visie zou kunnen uitgewerkt worden in een RUP, al blijkt er wel nood aan een meer dynamische benadering voor RUPs, zodat de gemeentes zich niet vastzetten door een RUP op te stellen. Er zou bijvoorbeeld een gemakkelijkere manier moeten zijn om een BPA of RUP buiten werking te stellen of aan te passen wanneer men hier niet meer mee akkoord is. Hierdoor is het mogelijk dat het systeem de dynamische ontwikkelingen op het platteland kan volgen en is de drempel om een RUP op te stellen kleiner. Het 'strategisch RUP' van Leinfelder (2007) lijkt hier een goed alternatief. Verder is een goed kader voor de gemeentebesturen – over hoe de opmaak van deze RUPs best wordt uitgevoerd – aangewezen.

Bij de hier beschreven suggestie kan men twijfelen aan de rechtszekerheid, maar de vraag die zich evenzeer stelt is of men door het huidige systeem wel rechtszekerheid ervaart. Er zijn nog enkele andere mogelijke knelpunten die dergelijke gebiedsgerichte visie ten opzichte van een functionele zoneringsplanning met zich meebrengt, maar tegelijkertijd ook kansen inhoudt. Ten eerste overschrijdt een gebiedsgerichte visie de sectorale departementen en is een goede samenwerking noodzakelijk (zie '5.1. Multidisciplinaire benadering'). Ten tweede gebeurt de gebiedsgerichte benadering bottom-up, hetgeen moeilijker te controleren is maar een hogere betrokkenheid kan genereren wat leidt tot creatievere ideeën en een hoger draagvlak.

### 5.3. KWALITATIEVE VOORWAARDEN

Een bijkomende suggestie is het koppelen van kwalitatieve voorwaarden aan de vergunningen, zoals een soortgelijk systeem geldig is in de Nederlandse provincie Zeeland (Provincie Zeeland, 2006). Bij de afgifte van een vergunning verbindt de aanvrager zich ertoe om de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving en de gebouwen te verbeteren. Bij de gebouwen kan bijvoorbeeld de materiaalkeuze een belangrijke rol spelen. Het spreekt voor zich dat dergelijke verbintenis een noodzakelijke en geen voldoende voorwaarde is voor een positief advies, vermits er nog andere factoren een rol kunnen spelen. Negatief advies en het weigeren van een vergunning moet dus blijven kunnen. Voorts is het nuttig om bij een vergunningsaanvraag duidelijk te stellen dat deze vergunning geen garantie is voor een mogelijkheid tot groeien op die locatie. Door dit duidelijk te stellen worden vergunningsaanvragers tijdig geconfronteerd met de beperkingen van de locatie waarvoor ze een vergunning aanvragen. Indien een activiteit meer ruimte nodig heeft, moet een nieuwe vergunning aangevraagd worden en is het mogelijk dat men moet verhuizen naar een andere bestemmingszone.

### 5.4. ANDERE INSTRUMENTEN

Hieronder worden enkele mogelijke instrumenten aangehaald die kunnen bijdragen tot een kwaliteitsvol platteland. Dit zijn echter geen uitgewerkte instrumenten en verder onderzoek omtrent dergelijke nieuwe instrumenten is daarom ook aangewezen.

Een eerste voorbeeld is een systeem van planbaten voor functiewijzigingen: vermits de mogelijkheid tot functiewijzigingen de prijzen van de leegstaande gebouwen doet stijgen, kan (een deel van) deze gecreëerde meerwaarde geïnvesteerd worden in de open ruimte, bijvoorbeeld subsidiëring van de opmaak van een gemeentelijk RUP voor het

buitengebied,... Er zijn getuigen die deze suggestie sceptisch bekijken, omdat het bestaande systeem van planschade en planbaten in praktijk niet optimaal werkt.

Een andere optie is een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten die kunnen leiden tot een verbetering van het platteland. Ook particuliere middelen zouden kunnen worden ingeschakeld voor de ontwikkeling van een gebied.

### 5.5. HANDHAVING

Vele getuigen ervaren dat de huidige handhaving minimaal is en daardoor het hele systeem van vergunningsadvisering en –levering minder goed werkt. De meeste getuigen zijn het erover eens dat de handhaving pas in werking treedt vanaf dat er een klacht komt. Hoewel er bij de handhaving op gewestelijk niveau ook overtredingen worden vastgesteld op het terrein zonder dat er een klacht of een vergunningsweigering aan voorafging, blijkt dit toch een minderheid te zijn. Dit is ook het geval op gemeentelijk niveau. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeentes vaak niet geneigd zijn om processen verbaal op te stellen zolang er geen klachten komen. Er bestaat vaak een soort van gedoogbeleid op gemeentelijk niveau. Verder komt de handhaving op gemeentelijk niveau terecht bij de gemeentelijke politie, dewelke vaak niet volledig op de hoogte (kunnen) zijn van deze specifieke ruimtelijke ordening regelgeving. Op gemeentelijk niveau hangt de organisatie van de handhaving van de gemeente zelf af. Sommige gemeentes erkennen of ervaren de problematiek zodanig dat ze zelf initiatief nemen om de handhaving te organiseren. Voor andere gemeentes is deze materie geen prioriteit of ze hebben de middelen niet. Veel van de besproken problemen die door vele getuigen ervaren worden, zouden kunnen worden opgelost aan de hand van een uitgebreidere of verbeterde handhaving.

Ook voor de voorgestelde oplossingen van deze nota (bijvoorbeeld het koppelen van voorwaarden aan een vergunning) is het belangrijk dat er een degelijk handhavingsbeleid op poten staat om dit te controleren. Handhaving speelt een cruciale rol in de ruimtelijke ordening, en dus ook op het platteland.

***“Politiek gezien is handhaving niet populair. De organisatie van handhaving moet op hoger niveau vastgelegd worden.”***

Het lijkt aangewezen dat de handhaving van boven uit wordt gestuurd zodat vaststaat op welke manier gemeentes dit moeten aanpakken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat men op lokaal niveau één of enkele personen zich laat specialiseren in de ruimtelijke regelgeving, zodat ze overtredingen kunnen vaststellen en beboeten. Echter, een

verhoogde betrokkenheid en een gedragen visie op kwaliteit ten gevolge van een ‘bottom-up’ benadering (zie ‘5.2. Gebiedsgerichte visie’), moeten een deel die controlerende functie opheffen. Deze gespecialiseerde handhaving kan ook als samenwerking tussen enkele gemeentes worden uitgevoerd. Doordat dit op bovengemeentelijk niveau gebeurt, staan deze nieuwe inspecteurs sterker in hun schoenen en wordt ‘vriendjespolitiek’ geminimaliseerd. Doordat dit niet op een te hoog niveau plaatsvindt, behouden de inspecteurs toch nog voeling met de streek en kennen ze de historie van de bedrijven en hun omgeving. Om de overtredingen te minimaliseren zou

er een mentaliteitswijziging moeten plaatsvinden. Dit zou bekomen kunnen worden door de spontane controles (dus niet na klachten) te laten toenemen. Door deze meer positieve actie zou er allicht minder sanctionerend gewerkt moeten worden.

## 5.6. DOELGERICHTE MONITORING EN ONDERZOEK

Hoewel dit kwalitatief onderzoek een beeld geeft van de thematiek, zou in de toekomst een aanvullend en diepgaander kwantitatief onderzoek omtrent ontwikkelingen op het platteland met betrekking tot nieuwe functies nuttig zijn. Mits een doelgerichte monitoring zou het mogelijk zijn de resultaten van dit onderzoek te kwantificeren. Dit kwantitatief onderzoek kan bijdragen tot het ontwikkelen van een gebiedsvisie zoals hoger besproken.

De monitoring zou op basis van gegevens van ADLO kunnen gebeuren, aangezien deze dienst advies verleent voor alle stedenbouwkundige vergunningen (dus ook functiewijzigingen) in het agrarisch gebied. Momenteel heeft elke provinciale buitendienst echter een eigen systeem voor het bijhouden van gegevens over de behandelde dossiers en wordt er niet specifiek wordt bijgehouden welke dossiers functiewijzigingen betreffen. Ook is men vaak niet op de hoogte of de vergunning uiteindelijk afgeleverd werd of niet.

Een andere (theoretische?) mogelijkheid is gegevens te verzamelen op basis van het kadaster. Om functiewijzigingen sinds het besluit van de Vlaamse Regering van 28.11.2003 te onderzoeken, kunnen de percelen worden opgespoord die sedert 1 januari 2004 omgevormd zijn van een kadastrale aard vermeld onder de rubriek “landbouw, tuinbouw en veeteelt” naar een niet-landbouw gelinkte kadastrale aard. Op deze manier kan voor Vlaanderen onderzocht worden hoeveel (legale) omvormingen hebben plaatsgevonden van landbouw naar niet-landbouw. Dit zegt echter niet of dit via een het uitvoeringsbesluit van 28.11.2003 gebeurde.

Een derde mogelijkheid is om data te verzamelen op basis van een studiegebied, om de reden dat het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen (ook voor functiewijzigingen) gebeurt door de gemeenten. Wanneer een studiegebied wordt afgebakend, kan er een kwantitatief onderzoek plaatsvinden per gemeente. Op basis van een welopgestelde steekproef kan zo een kwantitatief beeld geschetst worden voor Vlaanderen. Bij dergelijke steekproef is het van belang dat er rekening wordt gehouden met verschillende regio-specifieke kenmerken, met stedelijke impact op de gegevens (verpaarding komt bijvoorbeeld meer voor rondom stedelijke gebieden),... Het voordeel van deze aanpak is dat men voor een bepaald gebied een volledig beeld krijgt van de aanwezige functies (wel en niet zonevreemd, wel en niet vergund,...). Het nadeel is dat het arbeidsintensief is. Het is waarschijnlijk best om dit complementair aan het oprichting van een goede monitoring te gebruiken.

Bij het verzamelen van deze kwantitatieve gegevens op basis van een steekproef, kan – net zoals bij het kwalitatief onderzoek – een onderscheid gemaakt worden tussen de toegelaten functies en de niet toegelaten functies. Zo zouden dus volgende gegevens verzameld kunnen worden:

- Het aantal functiewijzigingen (ook per type) met een vergunning op het platteland.
- Het aantal zonevreemde activiteiten (ook per type) zonder vergunning die plaatsvinden op het platteland;

Door deze gegevens te verzamelen is het mogelijk een vergelijking te maken tussen het aantal toegelaten functies en het aantal niet toegelaten functies. De verhouding toegelaten/niet-toegelaten is volgens de verwachtingen van het kwalitatief onderzoek kleiner dan één. Door verder op te splitsen per type functie of activiteit, kan er nagegaan worden bij welke functies het probleem het grootst is. Met deze gegevens kan dan ook het aantal functies worden bepaald die in de lijst van functiewijzigingen (volgens het uitvoeringsbesluit) zijn opgenomen, maar toch zonder vergunning plaatsvinden. Op deze manier kan kwantitatief nagegaan worden of de wetgeving wordt gebruikt waarvoor ze is opgesteld.

Per groep kunnen dan telkens volgende gegevens worden bepaald:

- De grootte van de omliggende gronden die opgenomen zijn (areaalverlies landbouw) bij de nieuwe functie (ook per type functie). Vertuining en verpaarding kunnen hierbij 'gemeten' worden;
- De achtergrond van de nieuwe eigenaars: Hebben ze al dan niet affiniteit met de landbouw;
- Worden er conflicten met landbouwactiviteiten ervaren;
- Ruimtelijke kwaliteit: perceptie onderzoek;
- Is er landbouw als nevenactiviteit;
- ...

Verder kan ook het aantal leegstaande hoeves bepaald worden. Ook een schatting naar de toekomst toe kan interessant zijn, vermits het aantal potentieel leegkomende hoeves een indicatie geven van potentiële functiewijzigingen.

Ten slotte kunnen enkele suggesties uit dit onderzoek getest worden indien een case-studie wordt uitgevoerd. Hierbij komt vooral de zogenaamde 'gebiedsgerichte visie' aan bod. Op basis van de verzamelde gegevens en een verworven beeld van een bepaald gebied, kan men proberen gewenste kenmerken voor dat gebied op te stellen.

## 5.7. SAMENVATTEND

De essentiële vraag die blijkt uit bovenstaande suggesties, is hoe men het Vlaamse platteland wil laten ontwikkelen en wat men hier wil bereiken. Het is vaak nog niet duidelijk hoe men een leefbaar platteland wil en kan bereiken en op welke manier men welke functies op het platteland wil krijgen. Een lange termijnvisie voor een gebied lijkt essentieel om te kunnen beslissen over vergunningen op een duurzame manier. Een dergelijke gebiedsvisie zou een oplossing kunnen bieden voor heel wat huidige problemen, zoals het beoordelen van een aanvraag, de discussie over welke functies

toegelaten moeten worden, specifieke problemen per regio,... Om tot dergelijke visie te kunnen komen, lijkt doelgerichte monitoring en verder onderzoek noodzakelijk.

Om te komen tot een degelijk en geloofwaardig vergunningensysteem is handhaving een cruciale factor. Momenteel wordt dit door de meeste getuigen als een enorme zwakte aanzien. Om de problemen van bijvoorbeeld evolutie van bedrijven, illegale activiteiten en misbruiken van de wetgeving te voorkomen, kan handhaving een enorme bijdrage leveren. Het blijkt echter wel dat men hiervoor nood heeft aan specialisten op gemeentelijk of intergemeentelijk niveau.

Ten slotte is het belangrijk dat relevante wetgeving en beleid, zoals het plattelandsbeleid, het ruimtelijk ordeningsbeleid, het milieubeleid,... goed op elkaar worden afgestemd om te komen tot een leefbaar, kwaliteitsvol en multifunctioneel platteland.

## 6. CONCLUSIE

Wanneer men – in het kader van het bekomen van een kwaliteitsvol platteland – de impact van functiewijzigingen wil onderzoeken, stuit men op de beperking dat er geen gecentraliseerde gegevens voor handen zijn. Ondanks het gebrek aan deze gegevens, is dit onderzoek erin geslaagd om op basis van interviews met bevoorrechte getuigen te komen tot een omvattende kwalitatieve analyse die de problemen weergeeft die ondervonden worden door meerdere bevoorrechte getuigen. Deze analyse leidt tot twee grote groepen van resultaten, namelijk een aantal stellingen (zie '4. Kwalitatieve analyse: enkele stellingen') en enkele suggesties (zie '5. Suggesties') die de problemen mogelijk kunnen voorkomen of gedeeltelijk oplossen.

36

Het voordeel van de gebruikte kwalitatieve werkwijze is dat op zeer korte tijd en met een strikt minimum aan theoretische voorkennis toch een omvattend en genuanceerd beeld van de problematiek bekomen werd. Doordat deze methode steunt op interviews met getuigen en er dus geen nieuwe gegevens of resultaten worden berekend zoals bij een gangbaar kwantitatief onderzoek, zullen specialisten het resultaat misschien niet als nieuw ervaren. Daarbij komt dat men vaak minder vertrouwd is met de methode van kwalitatief onderzoek, waardoor men het mogelijk moeilijk heeft met de resultaten te interpreteren en te erkennen. Het is van groot belang te weten op welke manier deze resultaten tot stand zijn gekomen (zie '3. Methode') om deze juist te kunnen interpreteren. Deze nota heeft niet de pretentie om de stellingen als algemene waarheden te aanzien voor Vlaanderen. Maar, hoewel deze resultaten niet cijfermatig ondersteund worden, zijn deze wel gebaseerd op ervaringen van verscheidene getuigen. Hierdoor en ook door de manier van selecteren van de getuigen kan toch aangenomen worden dat deze analyse realistische probleemstellingen leidt. De meerwaarde van dit onderzoek is dan ook dat de problematiek beschreven wordt in een omvattende nota. In tegenstelling tot voorgaand onderzoek (bv. West-Vlaamse Intercommunale, 2006), handelt deze nota handelt over gans Vlaanderen. Dit kwalitatief onderzoek voor Vlaanderen en (voorgaand) regionaal kwantitatief onderzoek kunnen elkaar dan ook aanvullen. Verder veronderstelt de nota een minimum aan theoretische voorkennis en is zo opgebouwd dat het toegankelijk is voor een breed publiek.

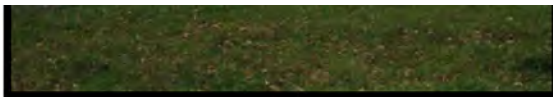
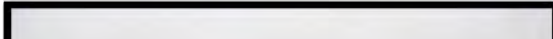
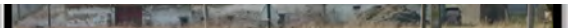
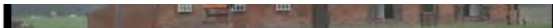
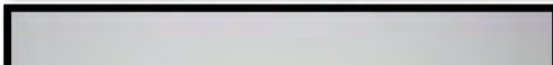
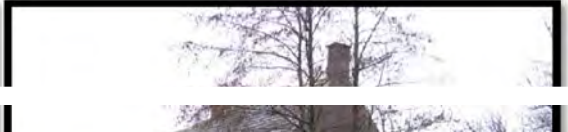
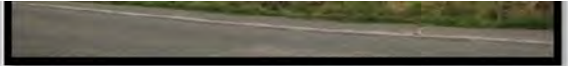
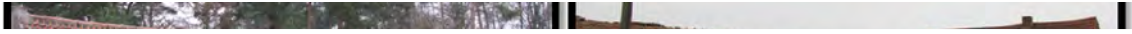
De resultaten van dit onderzoek kunnen een aanzet geven voor diepgaander onderzoek, o.a. ook doelgericht kwantitatief onderzoek (zie '5.6. Doelgerichte monitoring en onderzoek'). Op die manier kunnen de vaststellingen van de kwalitatieve analyse gekwantificeerd worden om zo een vollediger en gekwantificeerd beeld te krijgen van de problematiek, hetgeen naar beleidsondersteuning toe een nuttige bijdrage zou zijn.

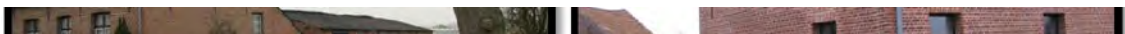
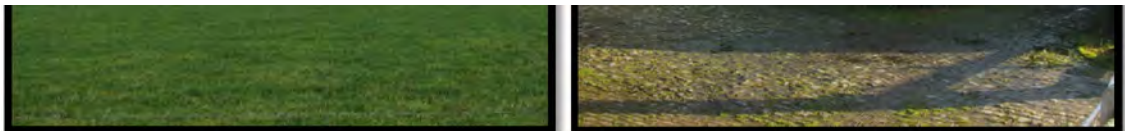
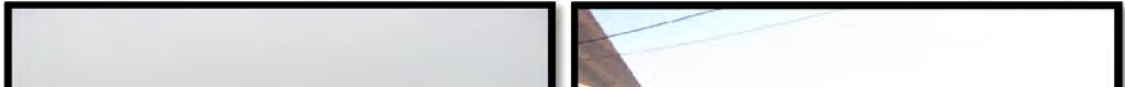


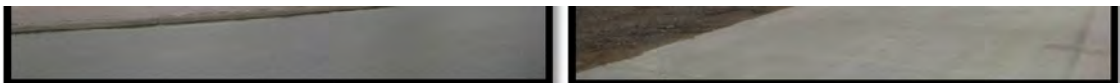
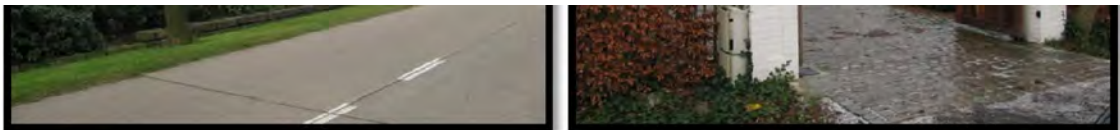
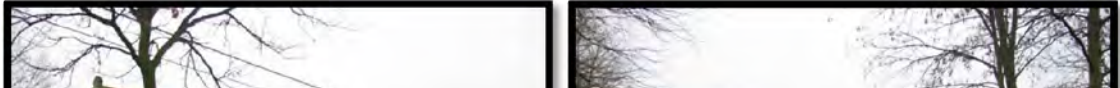
## 7. FOTOTHEEK

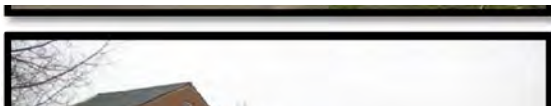
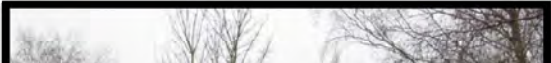
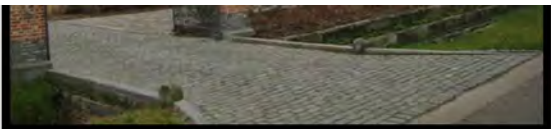
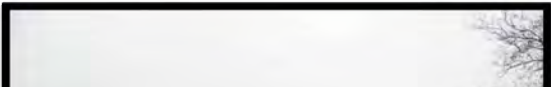
In dit laatste hoofdstuk worden nog enkele foto's weergegeven om een beeld te geven van de ruimtelijke inpassing van gebouwen, constructies,... in het landschap. De bedoeling hiervan is om de besproken thematiek van niet-agrarische functies op het platteland te illustreren.

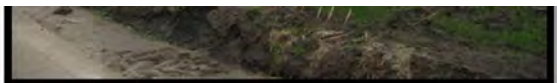
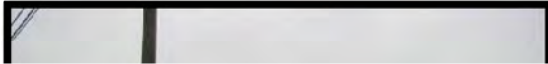
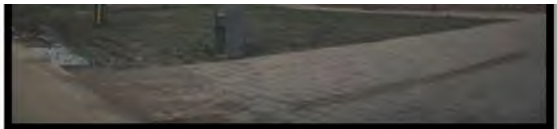
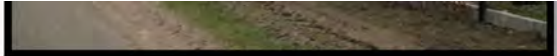
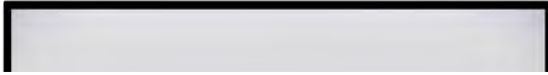
Op een foto kan echter de noch ruimere omgeving, noch het institutionele kader worden weergegeven en daarenboven is ruimtelijke inpassing vaak afhankelijk van een subjectieve beoordeling. De foto's geven een beeld van de verschillende verschijningsvormen van allerlei gebouwen, constructies en andere ontwikkelingen op het platteland en houden geenszins een positief of negatief waardeoordeel in, noch suggereren ze een status van legaliteit of illegaliteit. Omwille van deze redenen zijn er geen bijschriften bij de foto's, mede om het privékarakter te respecteren. Deze fototheek is dan ook een uitnodiging om te kijken naar de foto's en te reflecteren vanuit de geformuleerde probleemstellingen.



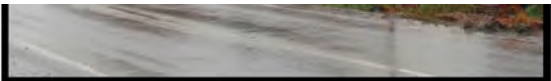
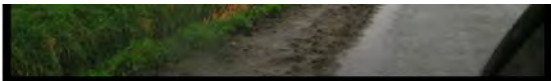
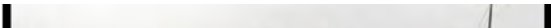
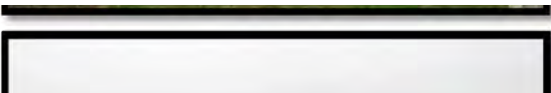
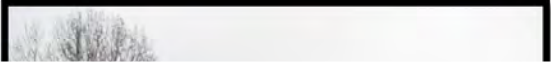
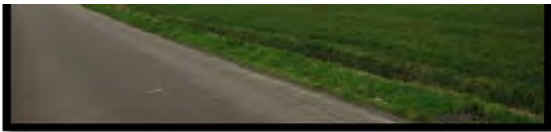
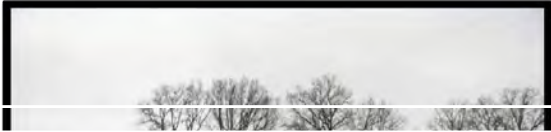
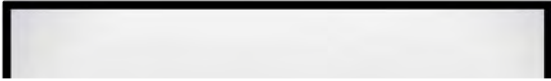






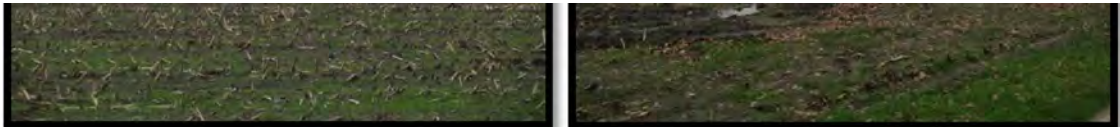




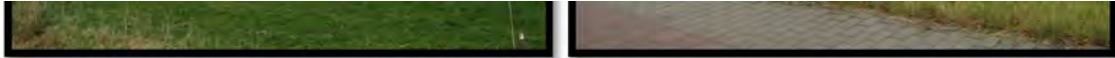




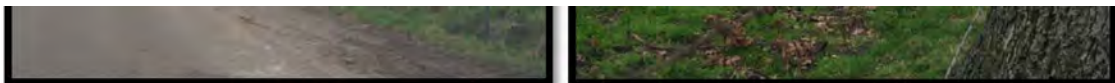
44





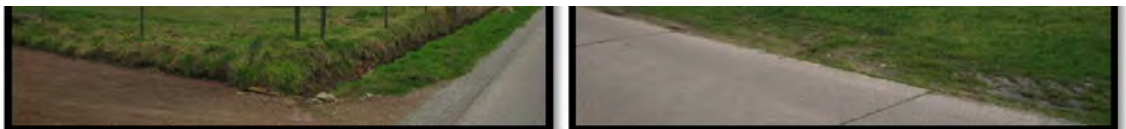


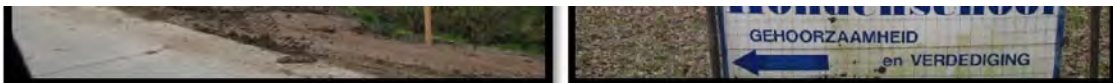
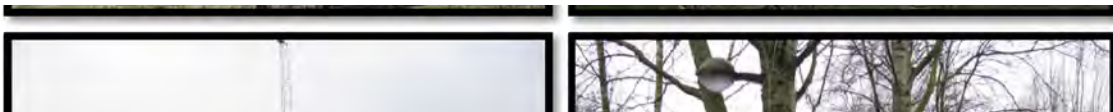
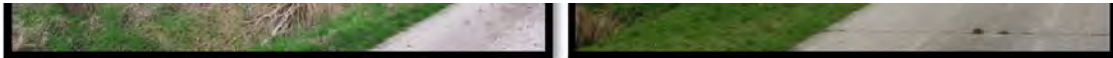
45





46





## LITERATUURLIJST

- Cabus P. (2007), Vlaanderen 2030: Naar een ruimtelijke strategie na het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Ruimte en planning 27(2007)2, p. 3-9
- Creswell J.W. (2003), Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches - 2<sup>nd</sup> ed. Sage publication, California USA. 246 p.
- Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) van de Vlaamse overheid (2007), Ruimtelijke ordening in Vlaanderen [website], [www.ruimtelijkeordening.be](http://www.ruimtelijkeordening.be).
- Gellynck X., Van Huylenbroeck G., Vandermeulen V., Bervoets K., Allaert G., Leinfelder H., Verhoestraete D., Van Orshoven J., Bomans K., Gulinck H., Vloebergh G., Laureys G., De Greef J., Wuillaume P. (2007). Analyse van de huidige en toekomstige ruimtebehoefte voor land- en tuinbouw en de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen binnen landbouw. Departement Landbouw en visserij, Afdeling monitoring en studie, Brussel. 169 p.  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/landbouw/publicaties/volt/60.html>
- Gies T.J.A., Groenemeijer L.M.G., Meulenkamp M.J.H., Smidt R.A., Naeff H.S.D., Pleijte M., Van Steekelenburg M.G.N. (2005). Verstening en functieverandering in het landelijk gebied, Een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van Nota Ruimte. Alterra, Wageningen. 132 p.  
<http://www2.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/Alterraraapporten/AlterraRapport1202.pdf>
- Interbestuurlijk Plattelandsoverleg IPO (2006), Advies Logiesbedrijven op het platteland. Vlaamse Landmaatschappij Afdeling platteland, Brussel. 36 p.
- Interbestuurlijk Plattelandsoverleg IPO (2006), Advies over hoeveuwinkels. Vlaamse landmaatschappij Afdeling Platteland, Brussel. 33 p.
- Kabinet van de Vlaamse Minister-President Kris Peeters (2007), Persbericht: De paardenhouderij in opmars in Vlaanderen: Beleidsvisie ontwikkeld door minister van Plattelandsbeleid Kris Peeters samen met de sector. Brussel, 5 p.
- Leinfelder H. (2007), Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context. Universiteit Gent Faculteit Ingenieurswetenschappen Vakgroep Civiele techniek, Gent. 495 p.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2006), Visie paard en landschap. Ando, Den Haag. 36 p.  
[http://www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1640321&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_file\\_id=14312](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=14312)
- NVM Agrarisch Onroerend Goed (2004), Herbestemming buitengebied: Visie van NVM Agrarisch Onroerend Goed. NVM Service BV Communicatie, Nieuwegein, 8p.
- Oase (2005), Plattelandseconomie, een zoektocht naar nieuwe economische dragers en concrete kwaliteit: Oase-advies aan de Sociaal Economische Raad.
- Pols L., Daalhuizen F., Segeren A., van der Veeken C. (2005), Waar de landbouw verdwijnt: Het Nederlandse cultuurland in beweging. Ruimtelijk planbureau Den Haag. NAI Uitgevers, Rotterdam. 141 p. <http://www.rpb.nl/nl-nl/?hrf=http%3A%2F%2Fwww.rpb.nl%2Fnl-nl%2Fcontent.aspx%3Fcid%3D546%26mid%3D18>.
- Provincie Zeeland (2006), Omgevingsplan Zeeland 2006-2012. 252 p.  
<http://provincie.zeeland.nl/wonen/omgevingsplan/&tid=9712>
- Rasschaert W., Beelyn J., Van Heuven D., Van Hoorick G., Van Dingenen K., Steurs G., Van der Beken W., Wouters E., Dierickx C., Wuillaume P. (2006) Studie "Ruimtelijke ordening en sectorwetgeving: voorstellen tot vereenvoudiging" Eindrapport. Departement RWO, Brussel, 428 p.

- Sannen L., Van Nieuwkerke A. (2007), Voorstel tot resolutie betreffende gecoördineerde aandacht voor de paardenhouderij binnen het Vlaamse buitengebiedbeleid.  
<http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2006-2007/g1205-1.pdf>
- Smaal P., van den Heuvel J., Coomen E., van Wilgenburg R. (2005). Vitaal platteland, vitale kleine kernen. H&S adviseurs en Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam. 36 p.  
[http://www.feweb.vu.nl/gis/research/LUCAS/publications/docs/vitalekleinekeren-hoofdrapport\\_okt2005\\_DEFI.pdf](http://www.feweb.vu.nl/gis/research/LUCAS/publications/docs/vitalekleinekeren-hoofdrapport_okt2005_DEFI.pdf)
- Sociaal-Economische Raad (2005), Advies Kansen voor het platteland. Den Haag, 118 p.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering (2006), VRIND 2006 Vlaamse Regionale Indicatoren. F-Twee uitgeverij, Gent. 434 p.
- Toerisme Vlaanderen Dienst Planning en onderzoek (2006), Visie toerisme en recreatie in bos-, natuur- en landbouwgebieden. Brussel, 14 p.
- Van Delm T. (2007). Nieuwe functies op het platteland: De impact van functiewijzigingen. Rapport van een onderzoek in opdracht van het kabinet van Vlaams minister-president Kris Peeters en Vlaams minister van Institutionele hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid. Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, Eenheid Landbouw en Maatschappij. Merelbeke, 46 p.
- Van der Vaart J.H.P. (2005). Towards a new rural landscape: consequences of non-agricultural re-use of redundant farm buildings in Friesland. Landscape and urban planning, 70 p. 143-152
- Van der Windt N.P., Olde Loohuis R.J.W., Agricola H.J. (2007), De paardenhouderij in beeld: Een verkenning naar de landschappelijke verschijningsvorm van de paardenhouderij. Alterra, Wageningen. 43 p.
- Van Moerkerke B. (2007), Schoon gedaan: Een leidraad voor bouwen en verbouwen in de Westhoek. Provincie West-Vlaanderen, Brugge, 36 p.
- Van Nieuwenhuijze L., Zeller S., Bouma J., de Mey E. (2006). Singelgolf: Een nieuwe economische basis voor de landbouw en voor gebiedsontwikkeling door middel van golf. InnovatieNetwerk, Utrecht. 72 p. <http://www.innovatienetwerk.org/nl/bibliotheek/rapporten/240/Singelgolf>
- Veeneklaas F.R., Vogelzang T.A., Meulenkamp W.J.H., van der Wielen P. (2007). Leren innoveren; Over de rol van de overheid bij het stimuleren van innovatieve functiecombinaties in landelijk gebied. Alterra, Wageningen; WUR-LEI, Den Haag. 68 p.  
<http://www2.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/Alterraraapporten/AlterraRapport1409.pdf>
- Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw VILT (2006), Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw [website] [www.vilt.be](http://www.vilt.be)
- West-Vlaamse Intercommunale (2006), Gezocht: Nieuwe economische dragers voor het platteland? Een onderzoek naar hergebruik van hoeves in de Westhoek. Ankerpunt ruimtelijke economische planning Westhoek. Brugge, 111 p.
- Weynants S. (2007), Ruimtelijke kwaliteit op het platteland. Buitengebied buitenspel: Gebundelde papers plandag 2007, p.239-248 [http://www.plandag.org/vin\\_main.php?bg=2](http://www.plandag.org/vin_main.php?bg=2)

## WETGEVING

- Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen,  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/uitvoeringsbesluiten/kbgewestplan.html>
- Besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen,  
[http://www.bouwenenwonen.be/bouwenenwonen-topics-regelgeving-wonen-kwaliteitsbewaking\\_en\\_leegstand-leegstand.html](http://www.bouwenenwonen.be/bouwenenwonen-topics-regelgeving-wonen-kwaliteitsbewaking_en_leegstand-leegstand.html)
- Omzendbrief 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen,  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/omzendbrieven/19970708F.html>
- Decreet 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening,  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/decreet/decr99schem.html>
- Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is,  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/uitvoeringsbesluiten/vrijstelling-vergunning.html>
- Omzendbrief RO/2002/01 25 januari 2002: Richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouw,  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/omzendbrieven/20020125stallen.html>
- Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone,  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/uitvoeringsbesluiten/zonevreemdefunctiewijzigingen.html>
- Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning,  
<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/uitvoeringsbesluiten/dossiersamenstelling.html>
- Omzendbrief RO/2005/01 23 december 2005 betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen,  
[http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/omzendbrieven/20051223\\_agr\\_struct.html](http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nwetgeving/omzendbrieven/20051223_agr_struct.html)

## BIJLAGEN

### 1. BEVOORRECHTE GETUIGEN

- Frans Coussement, kabinet Vlaams Minister-President Peeters, 24 juli 2007
- Dirk Remue, ADLO Oost-Vlaanderen, 3 augustus 2007
- Mark Meerschman, ADLO Oost-Vlaanderen, 9 en 30 augustus 2007
- Hans Leinfelder, UGent, 20 augustus 2007
- Michel Van Ombergen, ADLO Brussel, 22 augustus 2007
- Hubert Gulinck, KULeuven,  
Kirsten Bomans, KULeuven, 5 september 2007
- Anna Verhoeve, WVI,  
Niek De Roo, WVI, 10 september 2007
- Marc Vandevelde, Gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar Nieuwpoort, 17 september 2007
- Davine Dujardin, kabinet Vlaams Minister-President Peeters,  
Maarten De Smet, VLM, 19 september 2007
- Chris De Meulemeester, Gemeentesecretaris Wingene, 25 september 2007
- Bart Van Lokeren, Stedenbouwkundig adviseur Sint-Niklaas,  
Barbara Van Gestel, Adviseur ruimtelijke ordening Sint-Niklaas,  
Luc Terreur, Technisch bestuursassistent Sint-Niklaas, 11 oktober 2007
- Jozef De Krock, ADLO provinciale buitendienst Limburg, 19 oktober 2007
- Marc Candries, ADLO provinciale buitendienst Antwerpen en Vlaams Brabant,  
Jos Augustyns, ADLO provinciale buitendienst Antwerpen, 19 oktober 2007
- Robert Van Nieuwenhuyse, ADLO provinciale buitendienst West-Vlaanderen,  
Annelies Wybo, ADLO provinciale buitendienst West-Vlaanderen, 24 oktober 2007
- Achille Nijns, Gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar Geetbets, 5 november 2007
- Angèle Janssen, Gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar Alken, 5 november 2007
- Jos Ansoms, Burgemeester Wuustwezel, 6 november 2007



## 2. ANDERE GECONTACTEERDE PERSONEN

- Sabine Weynants, Stedenbouwkundig ambtenaar Boutersem
- Jozef Op de Beeck, Adviesverlener Milieuvergunningen, Departement Leefmilieu Natuur Energie, Afdeling milieuvergunningen
- Inge Leenders, jurist, Departement RWO, Stedenbouwkundig beleid
- Erwin Van de Velde, informatieambtenaar, AAPD-AGDP Patrimoniumdocumentatie
- Paul Bernaert, Afdelingsverantwoordelijke, Departement Leefmilieu Natuur Energie, Afdeling milieuvergunningen
- Rita Nowé, Toerisme Vlaanderen
- Presentaties op Congres 'De verpaarding van Nederland', Arnhem 26 september 2007:
  - o Drs. Gerwin Gabry, planoloog/projectleider Kuiper Compagnons  
*De ruimtelijke gevolgen van bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij in het buitengebied*
  - o Hans Van der Werf, adjunct hoofd eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid Provincie Overijssel  
*Het bestemmen van bedrijfsmatige vestigingen*
  - o Mw. Jos Hörst, bureauhoofd Groenservice Zuid Holland  
*De vraag naar ruitersporen en -routes*
  - o Ing. Thomas te Lintel Hekkert, verkeerskundige  
*De gevolgen voor de verkeerssituatie*
  - o Jan Klein, wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Oldebroek  
*Leidt hobbymatige paardenhouderij tot verrommeling van het buitengebied?*
  - o Mw. Dr. Machteld van Dierendonck, gedragsdeskundige paard, Faculteit diergeneeskunde, Universiteit Utrecht  
*Een fraaier buitengebied in combinatie met betere paardenhuisvesting*



**Verantwoordelijke uitgever:**

Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek

Eenheid Landbouw & Maatschappij

Burgemeester Van Gansberghelaan 109, bus 2

B-9820 Merelbeke

Tel. 09 272 23 40

Website: <http://www.ilvo.vlaanderen.be/LenM/>

**Deze publicatie is te verkrijgen bij:**

Marie-Elise Pots

Tel. 09 272 23 42

E-mail: [Marie-elise.pots@ilvo.vlaanderen.be](mailto:Marie-elise.pots@ilvo.vlaanderen.be)

**Foto voorpagina: L&M ILVO**

Druk:

Drukkerij Geerts Offset nv., Eekhoutdriesstraat 67, 9041 Gent-Zeehaven

**Wettelijk Depot:** D/2008/10.970/41

**Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek**  
***Eenheid Landbouw en Maatschappij***

Burgemeester Van Gansberghelaan 109, bus 2  
B-9820 Merelbeke  
tel. 09 272 23 40 – fax. 09 272 23 41  
e-mail: L&M@ilvo.vlaanderen.be