

# IDEEËNBOEK MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW IN RUIMTELIJKE ORDENING

SUGGESTIES VAN STEDENBOUWKUNDIGE BUREAUS VOOR BELEID EN REGELGEVING





# **IDEEËNBOEK MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW IN RUIMTELIJKE ORDENING**

**Suggesties van stedenbouwkundige bureaus voor beleid en regelgeving**

Deelnemende bureaus/leden:

- Croonen Adviseurs, ir. H. (Henk) Verdijk (tevens als vertegenwoordiging BNSP)
- BRO, mr. A.M.W. (Annemarie) Schellekens, mr. drs. D.J.A. (Denise) de Swaef
- BügelHajema, drs. H.J. (Henk) Veldhuis
- Kuiper Compagnons, mr. J.(Jan) van Heesen, mr. G.J.M. (Gerard) Dekker
- Land & Co, ir. H. (Helmer) Wieringa en ir. M. (Maria) van Boxtel
- RBOI/Vijn, ir. J. (Jules) van de Weerd

Met deelname van:

Instituut voor Agrarisch Recht, prof. dr. D. W. (Willem) Bruil

In opdracht van de Taskforce Multifunctionele Landbouw,

[www.multifunctionelelandbouw.nl](http://www.multifunctionelelandbouw.nl)

Programmaleider: drs. M. (Maarten) Fischer

Coördinatie en eindredactie:

Ir. H. (Helmer) Wieringa, Land & Co, tevens coördinator project wet- en regelgeving van de Taskforce Multifunctionele Landbouw

januari 2011

# INHOUDSOPGAVE

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>WAAROM DIT IDEEËNBOEK?</b>                                                               | <b>3</b>  |
| <b>1. MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW: GEVAAR OF NIEUWE KANS?</b>                                 | <b>5</b>  |
| 1.1 Multifunctionele landbouw: stoeien met begrippen                                        | 5         |
| 1.2 Wat zijn de verdiensten van de boer(in) en voor ons land?                               | 6         |
| 1.3 Waar komt deze nieuwe plattelandseconomie vandaan?                                      | 8         |
| <b>2. MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW EN WET- EN REGELGEVING</b>                                  | <b>11</b> |
| 2.1 Overzicht van wet- en regelgeving                                                       | 11        |
| 2.2 Knelpunten met wet- en regelgeving                                                      | 13        |
| 2.3 Hoe ontstaan de knelpunten?                                                             | 14        |
| <b>3. NIEUWE MANIEREN OM MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW GOED TE REGELEN</b>                      | <b>17</b> |
| 3.1 Zes gedachten over betere regelgeving                                                   | 17        |
| <b>4. BELEIDSKEUZEN IN STRUCTUURVISIES</b>                                                  | <b>21</b> |
| 4.1 Algemeen gebruik van structuurvisies                                                    | 21        |
| 4.2 Multifunctionele landbouw in huidige structuurvisies                                    | 22        |
| 4.3 De mogelijkheden voor multifunctionele landbouw in structuurvisies                      | 25        |
| <b>5. MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW REGELEN IN BESTEMMINGSPLANNEN</b>                           | <b>31</b> |
| 5.1 De reikwijdte van het bestemmingsplan                                                   | 31        |
| 5.2 Multifunctionele landbouw in huidige bestemmingsplannen                                 | 34        |
| 5.3 Mogelijkheden voor bestemmingsplanregels rond multifunctionele landbouw                 | 42        |
| <b>6. BIJZONDERE ONDERWERPEN ZOALS HORECA, PACT, GEUR</b>                                   | <b>57</b> |
| 6.1 Het facet-bestemmingsplan                                                               | 57        |
| 6.2 De Pachtwet                                                                             | 58        |
| 6.3 Wet geurhinder en veehouderij                                                           | 59        |
| 6.4 Horeca en alcohol                                                                       | 62        |
| 6.5 De agrarische bedrijfswoning, de combinatie met ander gebruik                           | 63        |
| 6.6 Verkoop aan huis                                                                        | 66        |
| <b>BIJLAGE 1. Nevenfuncties in structuurvisies, punten van onderzoek bij de kernthema's</b> |           |
| <b>BIJLAGE 2. Overzicht jurisprudentie</b>                                                  |           |
| <b>BIJLAGE 3. Toelichting multifunctionele landbouw</b>                                     |           |
| <b>BIJLAGE 4. Publicaties en links</b>                                                      |           |

## Leeswijzer

---



aanvullende informatie



voorbeeld

## WAAROM DIT IDEEËNBOEK?

### **Multifunctionele landbouw groeit**

Het platteland verandert. Steeds meer ondernemers gaan naast hun agrarische bedrijf andere activiteiten ontplooiën, zoals zorglandbouw, verblijfsrecreatie, dagrecreatie, kinderdagopvang, boerderijeducatie, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en/of de productie en verkoop van streekproducten.

Deze ondernemers willen hun nieuwe bedrijfsactiviteiten verder professionaliseren. Voor gemeenten is dit een belangrijke ontwikkeling. Meer en nieuwe (economische) activiteiten in het buitengebied dragen bij aan het leefbaar houden van het platteland. Veel van deze activiteiten spelen in op de groeiende maatschappelijke vraag naar rust, ruimte en plattelandsbeleving. De agrarische sector verbindt zo de maatschappij met het platteland.

### **Vraag om nieuw beleid en regels**

Gemeenten en ondernemers die aan de slag gaan met nevenactiviteiten van landbouw-bedrijven, lopen regelmatig aan tegen de grenzen van de traditionele bestemmingsplannen. Die laten vaak meervoudige functies in het landelijk gebied niet toe. Om deze nieuwe wensen van burgers en ondernemers te kunnen afwegen, is het van belang dat gemeenten ruimtelijk beleid en regels ontwikkelen.

### **Verkenning van ideeën**

Enkele stedenbouwkundige adviesbureaus in de ruimtelijke ordening hebben samen nagedacht over hoe multifunctionele landbouw kan worden gestimuleerd via een beter gebruik van structuurvisies en via betere regels in bestemmingsplannen. Het resultaat van deze verkenning ligt vast in dit ideeënboek. De verkenning is gedaan als onderdeel van de opdracht van de Taskforce Multifunctionele Landbouw. Deze Taskforce is in 2006 ingesteld door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de ontplooiing van multifunctionele landbouw te bevorderen. In dat kader streeft de Taskforce naar betere ruimtelijke regulering en oplossingen voor knelpunten in regelgeving.

### **Voor wie?**

Deze publicatie is door en voor juridische- en planologische adviesbureaus geschreven, maar als zodanig ook bruikbaar voor ambtenaren en bestuurders Ruimtelijke Ordening en Plattelandsontwikkeling. We hopen dat zij geprikkeld worden te onderzoeken of de ideeën bruikbaar zijn in hun eigen praktijk..



Speciaal voor gemeenten heeft de VNG de publicatie 'Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening: Handreikingen voor gemeentelijke plattelandsontwikkelingen' (2011) uitgebracht met informatie over de effecten van nieuwe activiteiten bij de boer, en over de relatie van neven-activiteiten met de agrarische bedrijfsvoering. De informatie uit deze publicatie is van dienst bij beleidsafwegingen en bij het maken van plannen op het gebied van ruimtelijke ordening, economie en milieu.



## **1. MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW: GEVAAR OF NIEUWE KANS?**

**De landbouw is steeds minder vanzelfsprekend de belangrijkste drager van de plattelandseconomie. Veel agrarische bedrijven starten economisch rendabele nevenactiviteiten naast hun hoofdfunctie. Is er sprake van een kansrijke nieuwe economische drager voor het platteland die alle ondersteuning verdient, of verleidt de multifunctionele landbouw ons te veel om ongewenste ontwikkelingen toe te laten in het buitengebied? Hoe zijn kansen en gevaren tegen elkaar af te wegen? Het vraagt eerst om basisinformatie over het fenomeen multifunctionele landbouw.**

**In dit hoofdstuk beschrijven we:**

- **waar de term multifunctionele landbouw voor staat? (1.1)**
- **wat de macro-economische betekenis is? (1.2)**
- **hoe multifunctionele landbouw eigenlijk is ontstaan? (1.3)**

### **1.1 Multifunctionele landbouw: stoeien met begrippen**

#### **De breedte van multifunctionele landbouw**

De Taskforce Multifunctionele Landbouw ziet een multifunctioneel landbouwbedrijf als een agrarisch bedrijf dat als onderdeel van het bedrijf andere (neven)activiteiten heeft in de zorg, natuur- en landschapsbeheer, streekproducten, recreatie, kinderopvang en educatie. Deze andere activiteiten zijn volgens de Taskforce (impliciet) gerelateerd aan het agrarisch bedrijf en vloeien daar uit voort. Het gaat dus niet om losstaande activiteiten naast het agrarisch bedrijf, maar om een samenhangend geheel van activiteiten binnen het bedrijf.

De regering spreekt bij de instelling van de Taskforce ook over 'het vermaatschappelijken van de landbouw', en benadrukt daarmee ook de samenhang.

#### **Verbrede landbouw**

Multifunctionele landbouw is niet hetzelfde als verbrede landbouw. Verbrede landbouw gaat, naast andere activiteiten van zorg, recreatie en dergelijke, ook over activiteiten die losstaan van het bedrijf, zoals verhuur als kantoorruimte, groothandel door derden, aannemerij.

#### **Verdiepte landbouw**

Het is goed om hier ook het begrip 'verdiepte landbouw' te noemen. Is verbreding de tegenhanger van specialisatie, dan is verdieping de tegenhanger van differentiatie. Differentiatie is het afstoten van processen in de productiekolom, zoals voeropslag, mestopslag, mestbewerking, opslag gewassen, sorteren, inpakken, transportklaar maken enzovoorts. Bij 'verdieping' worden deze activiteiten weer terug op het bedrijf gehaald. We zouden kunnen zeggen dat verbreding en verdieping horizontale en verticale krimp- en groeibewegingen zijn.

## **Multifunctionele landbouw**

De Taskforce ziet in multifunctionele landbouw vooral een mogelijkheid om landbouw en maatschappij toekomstgericht te verbinden. Of wel:

Multifunctionele landbouw werkt aan samenhang van:

- rendabele plattelandseconomie, met
- maatschappelijke betrokkenheid en
- ruimtelijke kwaliteit.

Het woord verbinden is belangrijk: het resultaat van economie, maatschappelijk belang, en ruimtelijke kwaliteit samen is méér dan hun optelsom. Juist de samenhang levert meerwaarde op. Het is ook geen saldering, verevening of compensatie.

In de driedeling zijn ook de drie P's van Profit, People en Planet te herkennen. Deze P's zijn ontleend aan het begrip duurzaamheid, waarin het gaat ook steeds gaat om het goed verbinden van de drie thema's.

We noemen dit, omdat het denken in systemen van samenhang bij uitstek de taak is van de ruimtelijke ordenaar.

## **Vrijkomende agrarisch gebouwen**

We waarschuwen hier alvast voor de verwarring tussen beleid voor multifunctionele landbouw en voor vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Nevenactiviteiten worden vaak toegestaan omdat het handig is voor behoud van een gebouw (cultuurhistorie), omdat leegstand kapitaalsvernietiging zou zijn, of omdat een nieuwe functie kans biedt op sloop. Beleid over verbrede landbouw is dus vaak (defensief) beleid voor overtollige gebouwen, vaak door gedeeltelijke of gehele bedrijfsbeëindiging. Multifunctionele landbouw is de positieve of offensieve benadering: het is een erkenning van nieuwe plattelandseconomie.

## **1.2 Wat zijn de verdiensten voor de boer(in) en voor ons land?**

De multifunctionele en verbrede landbouw wordt vaak als niet rendabel beschouwd, en gezien als een overgang naar bedrijfsbeëindiging. Dat beeld klopt in veel gevallen. Veel activiteiten van ontvangst, educatie, kamperen of boerenterras zijn voor agrarische bedrijven een manier om tegen bezoekers te zeggen: welkom en geniet. Als het naar hun gevoel maar iets oplevert en verder geen geld kost.

Daar is niks mis mee. Echter, uit onderzoek blijkt dat de totale omzet van de multifunctionele landbouw in 2009 ruim 400 miljoen euro was. Dit is duidelijk méér dan een beweging van ondergeschikte activiteiten. Er is inmiddels een bedrijfsmatige en professionele tak ontstaan, met een aanzienlijke macro- én bedrijfseconomische betekenis. Veel mensen onderschatten deze betekenis nog.

Het LEI heeft met de CBS-cijfers voor elke gemeente het belang van nevenactiviteiten weergegeven. Dat kan handig zijn bij het maken van beleidskeuzen.



**Tabel 1 Totaaloverzicht omzetschattingen voor 2007 en 2009 <sup>a)</sup>**

| Sector                  |                     | Aantal bedrijven |        | Totale omzet in mln. euro |      |
|-------------------------|---------------------|------------------|--------|---------------------------|------|
|                         |                     | 2007             | 2009   | 2007                      | 2009 |
| Zorgboerderijen         |                     | 756              | 870    | 45                        | 63   |
| Agrarische kinderopvang |                     | 20               | 64     | 4                         | 14   |
| Boerderijverkoop        | Met winkel          | 1.100            | 1.400  | 70                        | 93   |
|                         | Andere afzetkanalen | 1.750            | 850    | 19                        | 39   |
| Agrarisch natuurbeheer  |                     | 13.700           | 13.660 | 90                        | 79   |
| Recreatie & toerisme    | Verblijfsrecreatie  | 1.450            | 1.340  | 42                        | 56   |
| Educatie                | Dagrecreatie        | 1.570            | 1.444  | 50                        | 65   |
|                         |                     | 500              | 500    | 1.5                       | 1.7  |
| Totaal                  |                     |                  |        | 322                       | 411  |

Bron: Roest et al (2010)

a) Het totaal aantal multifunctionele bedrijven is met de som van de aantallen per sector. Meerdere bedrijven hebben meer dan een functionele activiteit.

### OMZET SECTOR IN BEELD

Uit onderzoek door Wageningen UR blijkt dat de totale omzet van de multifunctionele landbouw in 2009 ruim 400 miljoen euro was. Het is voor het eerst dat de omzetcijfers van de multifunctionele landbouw in Nederland zo helder in beeld zijn gebracht.

Streekproducten nemen met een gemiddelde omzet van 130 miljoen euro het grootste deel van de totale omzet voor hun rekening. Daarna volgen toerisme en recreatie met 120 miljoen en agrarisch natuurbeheer met 70 miljoen. De zorglandbouw genereert een omzet van 60 miljoen en agrarische kinderopvang ongeveer 14 miljoen euro per jaar. Boerderij educatie is met een jaaromzet van circa 1,7 miljoen euro de kleinste deelsector. De vijf hotspots van multifunctionele landbouw in Nederland zijn het Groene Hart, Noord-Twente, Walcheren, Zuid-Limburg en het noordoosten van Friesland.

- Roest, A. et al. Kijk op multifunctionele landbouw, omzet en impact, achtergronddocument, WUR-LEI, 2009;
- Roest, Aïde en Arnoud Schouten, Multifunctionele landbouw in de provincie, aantal bedrijven, spreiding en omzet van multifunctionele activiteiten per provincie, WUR-LEI, 2009.



In bijlage 3 is een toespraak van Roel Cazemier, voorzitter van de Stuurgroep van de Taskforce, opgenomen. Hij schetst daarin een goed beeld van de verdiensten van multifunctionele landbouw voor de maatschappij.

### **1.3 Waar komt deze nieuwe plattelandseconomie vandaan?**

De nieuwe plattelandseconomie is ontstaan uit nieuw denken en uit nieuwe maatschappelijke behoeftes. Er zijn twee 'bronnen' aan te wijzen: het EU-beleid en het maatschappelijk ondernemerschap.

#### **Urgentie vanuit het EU-beleid**

Multifunctionele landbouw volgt grotendeels uit het nieuwe Europese landbouw- en plattelandseconomie. Dit EU-beleid is opgeschoven van steun aan de primaire landbouw naar steun aan plattelandseconomie als een mix van voedselproductie, landschapsbeheer, natuurbeheer, milieubescherming en sociale leefbaarheid. Deze ontwikkeling is stap voor stap gegaan en in 1996 vastgelegd in het Verdrag van Cork.

Deze verschuiving is cruciaal. Het betekent:

- In steunmaatregelen zijn de primaire landbouw en het primaire landbouwbedrijf niet meer leidend. Dat zijn nu de grondeigenaren: het gaat om de bijdrage van elke grondeigenaar en grondgebruiker aan de vitaliteit van het platteland.
- Zo wordt in principe elk 'normaal' agrarisch bedrijf gezien als een grondeigenaar en grondgebruiker met een rol in het platteland. Die bredere rol wordt cross compliance en health check genoemd.
- In het verlengde hiervan wijzigt de rol van de niet-grondgebonden landbouw. Het is voor bedrijven die los van de grond werken minder makkelijk om bij te dragen aan plattelandseconomie doelen dan voor grondgebonden landbouwbedrijven.
- Wet- en regelgeving loopt hier achter aan. De ruimtelijke ordening in Nederland en haar jurisprudentie gaan nog uit van landbouw als eerste gebruiker van het platteland (gebruiksregels, bouwregels). Die haken nog onvoldoende aan op de nieuwe koers van multifunctioneel grondgebruik.
- De uitvoering van plattelandseconomie wordt getrapd gedelegeerd naar regio's. Dit betekent dat gemeenten meer dan voorheen deelgenoot zijn van de beleidsuitvoering. Zij krijgen meer de regie in handen. Het betekent dat ze hierin steeds meer medeverantwoordelijkheid moeten dragen in de financiering. Deze rolverschuiving verloopt niet zonder slag of stoot. De gemeenten die deze nieuwe rol goed oppakken, bijvoorbeeld met een eigen plattelandsbudget, zijn op dit moment de koplopers in sturing en uitvoering van hun plattelandseconomie vernieuwing.
- Het begrip multifunctionele landbouw zoals de Taskforce dat hanteert (een landbouwbedrijf met andere activiteiten), voorziet misschien ook nog niet helemaal in een antwoord op de genoemde verschuiving (Europa: bedrijven die bijdragen aan de plattelandseconomie). Misschien moeten we echt naar elke grondeigenaar gaan kijken?

#### **Urgentie vanuit maatschappelijk ondernemen**

Steeds meer bedrijven zoeken in het contact met hun klanten (de consument) hoe ze hen ondersteunende activiteiten kunnen aanbieden: extra service (bijvoorbeeld kinderopvang, parkerservice), advies of een 'belevens'. Supermarkten, tuincentra, winkels, zorginstellingen, bouwmarkten, ze vullen allemaal hun kernactiviteit aan met horeca, kinderopvang, vergaderfaciliteit, werkplaatsen, verhuurdiensten, servicegroepen en dergelijke.

Deze verandering betekent:

- De kernactiviteit van een bedrijf is als hoofdactiviteit weliswaar herkenbaar (in ruimtelijke zin bedoeld), maar het gebruik ter plekke omvat een mix aan activiteiten. Beleid dat uitsluitend uitgaat van de kern- of hoofdactiviteit, kan in conflict komen met de nieuwe breedte van de onderneming: de multifunctionele onderneming.
- Voor sommige bedrijven groeit deze ontwikkeling uit tot een complete multifunctionele opzet, waarbij de traditionele bedrijfsvorm (de hoofdfunctie) transformeert naar een nieuw type bedrijf. Deze verweving komt ook bij maatschappelijke voorzieningen steeds vaker voor. Een voorbeeld is de zogenoemde Multifunctionele Accommodatie (MFA).
- De beweging van multifunctionaliteit zet zich ook door naar in principe elk (agrarisch en niet-agrarisch) bedrijf op het platteland. Ook het normale agrarische bedrijf denkt na over bijvoorbeeld service aan fietsers en komt tot het concept van rustpunten voor fietsers, zoals de uitbloashuuskjes in de Achterhoek, of het concept van de skybox en webcams in het moderne rundvee- of varkensbedrijf.

### **Forwards Backwards**

De verweving van functies is niet nieuw, ze kwam vroeger ook vaak voor.

Zo was een varkensbedrijf in Winterswijk dat nu een streekcentrum wordt, in 1930 een café, postkantoor, hengstenhouderij, boerderij met koeien, varkers, kippen en akkerbouw, pension en halteplaats voor bussen. Rond 1960 moest het specialiseren door het landbouwbeleid. Nu keert de oude verweving hier in een nieuw jasje terug.

En zo waren veel agrarische bedrijven plaatsen waar mensen met een 'geestelijke uitdaging' of een beschadiging terecht konden, waar de stedeling kon overnachten, waar de carnavalsvereniging haar spullen opsloegen, en waar kerkelijke en sociale buurtbijeenkomsten en feesten plaatsvonden. Ook hier keert de oude verweving terug (als die al is weggeweest). Om deze reden koos kunstenaar Wineke Gartz voor haar land art (in het kader van het festival Landkunst 2010) in het Nationaal Landschap Het Groene Woud de treffende titel: *Forwards Backwards*.

Kortom: multifunctionele landbouw is geen op zich zelf staande beweging, het is een onderdeel van een hernieuwde multifunctionele samenleving. Voor de ruimtelijke ordening is de vraag hoe deze ontwikkeling goed te regelen valt. Het is dus geen specifieke vraagstelling voor de landbouw.



## **2. MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW EN WET- EN REGELGEVING**

**De multifunctionele landbouw ontmoet veel wetten en regels. Daar loopt ze vaak op vast. Welke knelpunten ontstaan er vooral, en hoe kan het dat het er zoveel (lijken te ) zijn?**

**In dit hoofdstuk beschrijven we:**

- **met welke wet- en regelgeving multifunctionele landbouw te maken heeft (2.1)**
- **wat veelvoorkomende knelpunten zijn (2.2)**
- **hoe de knelpunten rond wet- en regelgeving ontstaan (2.3)**

**Dit doen we in het licht van oplossingen voor deze knelpunten, waaraan hoofdstuk 3 is gewijd.**

### **2.1 Overzicht van wet- en regelgeving**

De agrarische bedrijfsvoering is onderwerp van veel wetgeving over grond, veiligheid, export, fiscus enzovoorts. Als landbouw zich verbreedt met andere activiteiten komt daar de wet- en regelgeving van andere activiteiten om de hoek kijken. Tabel 2 geeft een samenvatting van de wet- en regelgeving die de ondernemer in multifunctionele landbouw kan tegenkomen.

Een volledig overzicht van wet- en regelgeving evenals fiscale, financierings-, bedrijfschaps- en andere regelingen is te vinden op [www.multifunctionelelandbouw.nl](http://www.multifunctionelelandbouw.nl).

Uit het overzicht blijkt dat – in grote lijnen – de rijksoverheid met name stuurt op de kwaliteit van het bedrijfssysteem en de diffuse processen (milieustoffen, productkwaliteit, marktsturing), terwijl gemeenten met provincies en waterschappen meer sturen op het (ruimtelijke en ecologische) gebiedssysteem, en gemeenten bovendien op sociale systemen (onderwijs, zorg, sport).

**Tabel 2. Indruk van wet – en regelgeving en de betekenis ervan voor multifunctionele landbouw**

| wet of regeling<br>(niet volledig)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | aansturend<br>ministerie  | uitvoerder                                                | betekenis voor<br>multifunctionele landbouw                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>het regeldomein</b>    |                                                           |                                                                                                                                                          |
| Wet ruimtelijke ordening                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | I&M <sup>1</sup>          | Gemeente<br>(VNG)<br>Bureaus (BNSP)                       | Welke activiteiten worden toegestaan,<br>gebouw, grond. Recreatie, zorg, horeca,<br>kinderopvang, natuurgrond. Basis voor<br>bouw- en gebruiksvergunning |
| Wet Milieubeheer, Interimwet Stad- en<br>Milieubenadering, wetgeving water en<br>bodem                                                                                                                                                                                                                                                                           | I&M                       | Gemeente (regionale<br>diensten)Waterschap,<br>RWS        |                                                                                                                                                          |
| Wet Inrichting Landelijk Gebied,<br>Reconstructiewet, Wet Ammoniak<br>en Veehouderij, Wet geurhinder en<br>veehouderij                                                                                                                                                                                                                                           | EL&I <sup>2</sup> ism I&M | Provincie                                                 | Beheervergoeding natuur, omzetting natuur<br>Geurhinder bij 'niet-agrarische' functies                                                                   |
| Natuurschoonwet, Natuur-<br>beschermingswet, Flora- en Faunawet,<br>Boswet, Pachtwet                                                                                                                                                                                                                                                                             | FIN<br>EL&I<br>EL&I       | FIN<br>Provincie<br>EL&I                                  | Fiscale voorziening landgoedformule<br>Soorten stimuleren?                                                                                               |
| Algemeen Plaatselijk Verordening,<br>Bouwbesluit, Drank- en Horecawet,<br>Waterleidingbesluit                                                                                                                                                                                                                                                                    | Div                       | Gemeente                                                  | Gebruik gebouwen voor veiligheid, drankjes<br>en ontvangst groepen en overnachten,<br>veiligheid (drink)water                                            |
| Arbeidsomstandighedenwet<br>(arbowet 2007)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | SZW                       | Arbeidsinspectie                                          | Veiligheid werknemers en bezoekers                                                                                                                       |
| Landbouwkwaliteitswet, EU- Verordening<br>biologische landbouw                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | EL&I                      | COKZ, CPE, BKD, Skal                                      | Alles rondom kwaliteit van<br>landbouwproducten                                                                                                          |
| Warenwet, General Food Law,<br>Hygiënecodes, Vleeskeuringswet,<br>Warenwetbesluiten                                                                                                                                                                                                                                                                              | VWS ism EL&I              | VWA, AID                                                  | Alles rondom voedselveiligheid<br>(en productveiligheid zoals speeltoestellen<br>en kinderbedjes)                                                        |
| Wet Kinderopvang                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | OCW                       | GGD                                                       | Alles rond kinderopvang                                                                                                                                  |
| Wet Maatschappelijke Ondersteuning<br>(WMO), AWBZ, Wet marktordening<br>gezondheidszorg (Wmg), wet REA, WSW                                                                                                                                                                                                                                                      | VWS                       | Gemeente, Inspectie<br>gezondheidszorg UWV,<br>CWI en NZA | Alles rond zorg<br>Alles rond arbeidsinzet en<br>arbeidsongeschiktheid/reïntegratie                                                                      |
| Administratieve lasten voor ondernemers opgenomen in (bron: Ministerie van Financiën):<br>Wet op de jaarrekening (Justitie), Omzetbelasting (Fin), Warenwet (VWS), Wet milieubeheer (VROM), Loonbelasting<br>(Fin), Ziektefondswet (VWS), Coördinatiewet Sociale Verzekering (SWZ), Inkomstenbelasting (Fin), Prijzenwet (EZ),<br>Arbeidsomstandighedenwet (SZW) |                           |                                                           |                                                                                                                                                          |

<sup>1</sup> ministerie van Infrastructuur en Milieu

<sup>2</sup> ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Het overzicht maakt duidelijk dat:

- Er rond multifunctionele landbouw veel meer regels aan de orde zijn dan die van de ruimtelijke ordening.
- Het niet verwonderlijk is dat het grote aantal wetten en regels uit verschillende sectoren kan botsen en knelpunten kan opleveren.

Het is goed om dat als ruimtelijke ordeningsspecialist te beseffen. De ondernemer kan ook aan ruimtelijke eisen moeten voldoen die volgen uit andere regelgeving.

## 2.2 Knelpunten met wet- en regelgeving

Landbouwbedrijven die er andere activiteiten bij willen doen, stuiten regelmatig op problemen met wet- en regelgeving. De Taskforce constateert dat de meeste knelpunten ontstaan in de volgende zes situaties:

### Top 6 van knelpunten

#### 1. Kleinschalige horeca

Er zijn veel wetten die gaan over horeca. Vooral de regels rond het schenken van alcohol leiden vaak tot onduidelijkheden. Het Bouwbesluit bijvoorbeeld stelt andere eisen aan een ruimte als er alcohol wordt geserveerd. Een ander belangrijk knelpunt is de vraag of het schenken van koffie of een biertje na afloop van een vergadering van de plaatselijke club gezien moet worden als horeca, of onder de normale gastvrijheid van een (agrarisch) bedrijf valt?

#### 2. Gebruik van gebouwen voor 'andere' activiteiten

Gemeenten willen (neven)activiteiten vaak precies omschrijven, terwijl een boer gewoon diverse activiteiten in een (soms tijdelijk) leegstaande schuur wil organiseren. Soms gewoon uit gastvrijheid, soms als tweede inkomstentak.

#### 3. Omvang en kosten controle

Wie meerdere activiteiten op zijn bedrijf heeft, valt al snel onder andere regelgeving en krijgt te maken met andere (en meer) controleurs. Die moeten apart worden betaald.

#### 4. Verkoop producten – assortiment

Iemand mag zijn eigen producten verkopen op het bedrijf, maar hoe zit het als hij of zij ook andere (streek)producten verkoopt? Mag iemand zijn ruimte daarvoor inrichten, wanneer wordt het een supermarkt, wanneer (nog) niet?

#### 5. Omvang verblijfsrecreatie

Het opheffen van de Wet openluchtrecreatie (Wor) heeft de beleidsafwegingen rond verblijfsrecreatie vernieuwd. Hoeveel kampeerplekken zijn nu bijvoorbeeld toegestaan? Is dat aantal wel voldoende voor een rendabele activiteit? Eerder was hierover wel duidelijkheid (met 15 plaatsen als maximum), zodat een ondernemer wist waar hij aan begon.

#### 6. Geurhinder

Nevenactiviteiten waarbij mensen op het bedrijf komen worden soms wel en soms niet als geurgevoelig beoordeeld. Ze kunnen de uitbreidingsmogelijkheden voor een (agrarisch) bedrijf in de buurt belemmeren.

## 2.3 Hoe ontstaan de knelpunten?

Veel ondernemers ervaren dat er veel knelpunten in regelgeving zijn. Dat laat zich als eerste verklaren door het volgende:

- Tabel 2 laat zien dat de multifunctionele landbouw met veel regelgeving te maken krijgt. De boer en tuinder zijn bekend en vertrouwd met de - ook zeer vele! - landbouwregels. Als zij hun bedrijf uitbreiden met andere activiteiten, moeten zij erkennen dat andere branches ook veel regels kennen. Net als iemand die boer wil worden wellicht met ongeloof zal reageren op de vele landbouwregels.
- Wet- en regelgeving over activiteiten buiten de landbouw is niet vaak ingericht op de kleinschalige vormen die ze kunnen aannemen op het landbouwbedrijf. Die relatief kleinschalige vormen zijn bovendien sterk verweven met de agrarische of andere activiteiten op het landbouwbedrijf.
- Landbouwwetgeving is steeds stringenter in het weren van dierziektes en het scheiden van zogenoemde schone en vuile routings op het bedrijf. Er lopen vaak veel activiteiten, en daarmee ook regels door elkaar, wat tot verwarring kan leiden.

Andere verklaringen voor knelpunten zijn:

- Gemeenten hebben soms slechte ervaringen met uit de hand gelopen 'verbreding' of misbruik. Nieuwe of andere situaties pakken ze daarna strenger aan. Deze slechte ervaringen blijken in hoofdzaak samen te hangen met horeca-aspecten en verkeersafwikkeling, en met het aspect dat de agrarische hoofdtaak onvoldoende duidelijk blijft als een ondernemer start met nevenactiviteiten.
- Steeds minder mensen beschikken over kennis van landbouw. Ook bij gemeenten is er vaak onvoldoende kennis aanwezig of ontbreekt het inlevingsvermogen in de flexibiliteit en zelfredzaamheid van een agrarische ondernemer. Zo is het niet voor iedereen goed voor te stellen dat sommige ruimten voor meerdere activiteiten gebruikt kunnen worden, of wat de economische noodzaak van een neventak is voor een ondernemer.
- De regelgeving voor de landbouwsector, was in de naoorlogse periode gericht op specialisatie en uniformering van de primaire productie door volwaardige, gespecialiseerde, monofunctionele bedrijven. Andere activiteiten werden gezien als belemmering voor de agrarische rentabiliteit en de regels hebben er langzaam voor gezorgd dat de andere activiteiten zijn verdwenen. Nu die in sterke mate terugkomen, moeten ze worden ingepast in deze 'oude' regelgang. Jurisprudentie en wetgeving lopen dan als vanzelf achter deze beweging aan, en frustreert de beweging in eerste instantie.
- De wetgever stuurt via Raamwetten meer en meer met Uitvoeringsregels (AMvB's). Deze uitwerkingen blinken uit in een veelheid en gedetailleerdheid van regels en protocollen, die niet bijdragen aan betere wetsuitvoering. Wro en GREX (grondexploitatie) zijn in dezelfde valkuil beland.
- De Algemene wet bestuursrecht stuurt bewust op de juridisering van processen. Daarmee is de afgelopen 15 jaar de inhoudelijke toets verdwenen en de positie van burgers ten opzichte van de overheid sterk verzwakt; dit is een onbedoeld effect. De burger haakt af.<sup>3</sup>



- Er zijn ook twee bewegingen van kortetermijngedrag te noemen die funest zijn voor goede wet- en regelgeving. Zo leidt 'een ramp' vaak tot een ongenueanceerde roep om regels, en de claim van een doelgroep om een uitzondering te maken, levert nieuwe uitzonderingsregels op.



### **3. NIEUWE MANIEREN OM MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW GOED TE REGELEN**

Om knelpunten op te lossen grijpen we vaak terug op oud gereedschap: op ingesleten patronen, de bekende weg. Om de kansen te kunnen verzilveren die multifunctionele landbouw biedt voor de plattelandeconomie, pleiten wij ervoor nieuw gereedschap te ontwikkelen om problemen aan te pakken. In dit hoofdstuk formuleren we enkele principes om tot betere regels voor multifunctionele landbouw te komen, toegespitst op de ruimtelijke ordening. De principes vormen een opstap naar hoofdstuk 4 en 5, waar de structuurvisie en het bestemmingsplan aan de orde komen.

#### **3.1 Zes gedachten over betere regelgeving**

Volgens de Taskforce Multifunctionele Landbouw leiden minder regels rond multifunctionele landbouw niet zonder meer tot betere wet- en regelgeving. Ze zet daarom in op betere regels. Hiervoor zien wij een aantal aanknopingspunten:

*NB: Als we hier spreken over 'regels' worden niet steeds (alleen) de bestemmingsplan-regels bedoeld.*

##### **1. Maak onderscheid tussen beleid en regelgeving**

Voor een goede ruimtelijke regulering van multifunctionele landbouw is het van belang om onderscheid te maken tussen 'beleid' en 'regels'. Regels vormen het middel om beleid uit te voeren; maar al te vaak worden beleid en regels aan elkaar gelijk gesteld of in één notitie verweven. In het beleid gaat het om de visie op de mogelijkheden van multifunctionele landbouw in een bepaald gebied. Kan alles overal of is er aanleiding om keuzes te maken? In de regels worden deze keuzes vertaald in juridische voorschriften. Dit sluit aan bij de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zoals die sinds 1 juli 2008 in werking is. Daarin is onderscheid gemaakt tussen ruimtelijk beleid in de vorm van de structuurvisie en ruimtelijke regels in het bestemmingsplan. Om goed in te spelen om de multifunctionele landbouw is het daarom van belang om zowel de mogelijkheden van de structuurvisie als van het bestemmingsplan te benutten.

##### **2. Verbind beleid en regels: formuleer regelgeving vanuit 'wat we willen'**

Vanuit het onderscheid van beleid en regels, is het de kunst om regels te verbinden met het beleid, met 'waar het om gaat'. Regels zijn gericht op 'wat kan'. Ze werken veelal vanuit een statisch gegeven en zijn vaak normatief geformuleerd. Beleid is gericht op 'wat willen we?' en moet richting geven aan zich aandienende initiatieven en kansen. Te weinig wordt de moeite genomen om nieuw beleid om te zetten in regels die naadloos aanhaken op de beleidsdoelen. Verbinding ontstaat als de juiste volgorde wordt aangehouden: eerst een visie maken, waaruit de regels volgen. Die visie moet in de regels herkenbaar zijn en uit de regels moet de visie blijken. Het kost wel inspanning om middelen en doelen te verbinden, maar die inspanning is volgens ons zeker nodig.

### **3. Bekijk elke wet vanuit het eigen doel en de eigen begrippen**

Elke wet- en regelgeving gaat uitsluitend over één aspect of één facet. Het doel van de wet of regelgeving is afgebakend. Vanuit dit aspect hanteert elke wet of regelgeving unieke begrippen en taal. Voor de ondernemer en burger is dit lastig: horeca is toch horeca? In het kader van de wet- en regelgeving valt horeca onder verschillende wetten of regelingen, waarbij elke wet of regelgeving het begrip horeca anders kan definiëren. Hetzelfde geldt voor het begrip landbouwbedrijf dat verschillend is in pachtwet, bestemmingsplan, mestwet, enzovoorts. Uit de opgave en het doel van iedere wet volgen steeds specifieke begrippen. Daarom verschillen ook de regels vaak per wet. Dit heeft twee consequenties:

- Als specialisten ruimtelijke ordening moeten we goed luisteren naar andere begrippen en erkennen dat ook buiten de ruimtelijke ordening dezelfde woorden als begrippen zijn vastgelegd. We moeten communiceren dat er verschillen zijn en blijven.
- Het biedt mogelijkheden om maatwerk te maken met toegespitste of aangevulde (standaard)begrippen.

### **4. Neem het doel van de wet als vertrekpunt, niet het verbod**

Wetgeving is opgebouwd in de lijn 'het is verboden mits vergunning'. Het is verboden, ook al bedoelt de wet het vergunde te stimuleren. Deze benadering leidt in de communicatie over wetten en regelgeving tot grote misverstanden. Zo zijn het zorgbeginsel van de Flora- en Faunawet en Wet Milieubeheer, of het ontwikkelingsgericht werken in de Wro belangrijke sturingsprincipes. Deze sturingsprincipes en het doel van de wet raken gemakkelijk uit beeld doordat ze verwoord zijn in een vergunningenstelsel met bepaalde vergunningentaal. We moeten er alert op zijn dat de juridische standaardstructuur niet de basis wordt voor communicatie. Het vertrekpunt voor communicatie zijn steeds de beginselen en doelen van een wet, en niet de juridische opbouw.

### **5. Regel verantwoordelijkheid**

Veel regels worden geformuleerd vanuit het principe 'voorkomen is beter dan genezen' en vanuit de wens om risico's te beperken. Wij menen dat betere regels juist uitgaan van het zo veel mogelijk neerleggen ('regelen') van verantwoordelijkheid bij de ondernemer en burger. Het verantwoordelijkheidsbeginsel zit in de wetgeving zoals de Wet milieubeheer of Flora- en Faunawet. Het is ondoelmatig en tegenstrijdig wanneer dit aspect door de uitvoeringsregels verdwijnt en soms zelfs wordt omgezet in het wegnemen van verantwoordelijkheid. Zo constateren we dat de Nota Ruimte en de toelichting op de Wet ruimtelijke ordening 2009 ontwikkelingsplanologie als beleid en doelstelling neerzetten, maar dat de uitvoeringsregels voor velen de suggestie wekken dat dit niet mogelijk dan wel tegenstrijdig is.

### **6. Gebruik heldere taal**

Om tot betere regels te komen is het belangrijk te zorgen voor de juiste taal, de juiste woordkeuze en de volgorde van die woorden. Zoals hiervoor al is gesteld: regels moeten zeggen wat we willen. Om die reden voldoet een aantal begrippen in de ruimtelijke ordeningsregels niet. Zij geven geen richting aan en leggen geen of onvoldoende verbinding met de bestemmingsdoeleinden. Een voorbeeld van gebruikte criteria zijn maten (hoogte, breedte), die zeggen in feite niet veel. Of het gebruik van de term randvoorwaarde in

plaats een woord dat als meer positief richtinggevend uitgelegd kan worden. Vanuit het idee van 'het is verboden, mits' is de taal van regels al te vaak negatief geformuleerd. Dat is jammer.



Een voorbeeld van woordgebruik dat verkeerd werkt, is de term 'landschappelijke inpassing'. De bedoeling is dat bij een ruimtelijke ontwikkeling wordt nagedacht over de ruimtelijke omgevingseffecten van een plan en de relatie met het landschap. 'Inpassing' is duidelijk een defensief woord, dat wordt uitgelegd als 'beplanting met afschermend groen'. Het woord leidt dan niet tot de beoogde relatie met de landschappelijke omgeving. Zullen we het proberen met 'landschappelijke versterking' of 'landschappelijke bijdrage'?

### OP WEG NAAR BETERE REGELS

Volgens de Taskforce zijn betere regels, regels die:

- de rol van agrarische bedrijven breder opvatten dan alleen het produceren van voedsel
- ruimte bieden aan wat we op het platteland willen bereiken
- mede als uitgangspunt hebben dat ondernemers verantwoordelijkheid kunnen dragen, in plaats van het uitgangspunt dat regels uitsluitend risico's moeten beperken

Om tot betere regels te komen werkt de Taskforce Multifunctionele landbouw via vier sporen. Ze volgt daarin de werkwijze van de Regiegroep Regeldruk.

#### 1. **Ondernemers de weg wijzen in het doolhof van regels**

Wegwijzers zijn opgenomen op [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl), [www.antwoordvoorbedrijven.nl](http://www.antwoordvoorbedrijven.nl) en [www.multifunctionelelandbouw.nl](http://www.multifunctionelelandbouw.nl)

#### 2. **Feit of fictie uit elkaar halen:** werken aan een eenduidige uitleg voor toezichthouders en ondernemers.

- feit of fictie (of strijdige regels) zijn uit elkaar gehaald met zogenoemde kompasjes en antwoorden op [www.antwoordvoorbedrijven.nl](http://www.antwoordvoorbedrijven.nl). In november 2009 verscheen een kompas Multifunctionele Landbouw voor ondernemers (coproductie met Regiegroep Regeldruk) waarin het rijk knopen doorhakt over strijdige regels. Een publicatie '95 vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw' is in december 2010 verschenen (uitgave Taskforce en Instituut voor Agrarisch Recht)
- ondernemers kunnen knelpunten melden bij infolijnen van LTO, ZLTO en LLTB en bij [www.antwoordvoorbedrijven.nl](http://www.antwoordvoorbedrijven.nl). Voor gemeenten heeft de VNG een speciaal meldpunt voor vragen rond multifunctionele landbouw.

#### 3. **Werken aan betere regels:** dat wil zeggen zinloze of tegenstrijdige regels opruimen, en nieuwe en betere regels uitwerken.

Dit ideeënboek is onderdeel van dit derde spoor. Ook met de VNG, via pilots met gemeenten en met toezichthouders, wordt gewerkt aan betere regels.

#### 4. **Nalevingshulp:** samen werken aan ondernemen met juiste regels

De Regiegroep Regeldruk stuurt in dit spoor aan op samenwerking met brancheorganisaties. Deze strategie is ook voor de ruimtelijke ordening interessant als het gaat om uitvoerbaarheid en handhaving van regels.



## 4. BELEIDSKEUZEN IN STRUCTUURVISIES

De principes om tot betere regels te komen, werken we hier verder uit voor de ruimtelijke ordening. Het ruimtelijke instrumentarium bestaat uit twee delen: de structuurvisie (hoofdstuk 4) en het bestemmingsplan (hoofdstuk 5).

In dit hoofdstuk beschrijven we:

- de mogelijkheden die structuurvisies in het algemeen bieden (4.1).
- hoe verschillende gemeenten deze structuurvisies op dit moment gebruiken om hun beleid rond multifunctionele landbouw vorm te geven (4.2).
- welke mogelijkheden en kansen deze visies op dit punt nog méér bieden (4.3).

### 4.1 Algemeen gebruik van structuurvisies

De structuurvisie is een globaal, indicatief ruimtelijk plan, dat wordt gebruikt als integratiekader voor ruimtelijk relevante besluitvorming op lokaal niveau. De structuurvisie is van belang om de ruimtelijke koers voor een gebied te bepalen, en heeft vooral een intern sturende functie voor de gemeente.

In de Wro hebben structuurvisies een verstevigde positie gekregen. Veel gemeenten beantwoorden de opgave: 'we hebben beleid nodig voor het buitengebied' misschien met 'dan moeten we een bestemmingsplan maken'. Deze benadering is met de Wro sinds 2009 verlaten. De Wro maakt een helder onderscheid tussen visievorming in structuurvisie, en de beleidsregels in het bestemmingsplan.

De structuurvisie is de basis voor ruimtelijk beleid. Het is in onze ogen essentieel om eerst nauwkeurig na te denken over de vraag welke ontwikkelingen in een gebied gewenst zijn en wat de rol van multifunctionele landbouw daarin is. De tijd die geïnvesteerd wordt om een goed antwoord op deze vraag te geven en die vast te leggen in de structuurvisie betaalt zich zeker terug.

#### Vorm

De Wro geeft veel ruimte voor de vorm van een structuurvisie, ze stelt geen vormvereisten. De (verplichte) structuurvisie heeft een brede, integrale opzet. De motivatie en beleidskeuzen mogen verder reiken dan ruimtelijke ordening, maar moeten voldoende richting geven aan uitwerking van het bindende ruimtelijke ordeningsinstrument: het bestemmingsplan.

Structuurvisies mogen ook gaan over één aspect, facet of thema. Deze vorm is vrijwillig. Te denken valt aan een thema-structuurvisie voor de beleidskeuzen rond multifunctionele landbouw. Dit biedt ook kansen om de samenhang met andere beleidsinstrumenten (verder) uit te werken, bijvoorbeeld met milieureggeving, Drank- en horecawet, APV enzovoorts.

## 4.2 Multifunctionele landbouw in huidige structuurvisies

In Nederland zien we verschillende vormen van verbreding of multifunctionaliteit in het platteland. Dit leidt ertoe dat gemeenten tot verschillende aanpakken en beleidskeuzen komen in hun structuurvisies. Hieronder staan voorbeelden van recent opgestelde visies. Ze illustreren hoe betere regelgeving eruit kan zien.

### a. Regelen van nevenactiviteiten in grootschalige landbouwgebieden

*De gemeente Hardenberg* stond voor de vraag hoe ze richting kon geven aan de grote vraag vanuit de landbouw naar nieuwe economische dragers en naar vervangende functies, en tegelijkertijd aan de behoefte de recreatieve potenties van het Vechtdal te benutten. Ze koos ervoor eerst na te gaan welke ruimtelijke, sociale en economische kwaliteiten het gebied heeft. Deze kwaliteiten heeft de gemeente zelf onderzocht, en zij zijn de basis geworden van de Visienota Buitengebied (2006).

Vanuit de kwaliteiten heeft de gemeente via Gebiedsvisies de mogelijkheden geformuleerd voor nevenactiviteiten per deelgebied en voor nieuwe functies. Dat is gebeurd in een mix van oude toelatingsplanologie (het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen) en ontwikkelingsplanologie (ruimte voor gewenste ontwikkelingen), vooral landschappelijk aangestuurd via zogenaamde Landschaps-Identiteits-Kaarten.

*De gemeente Alphen aan den Rijn* startte in 2007 met het opstellen van een structuurvisie. Het buitengebied en de stad zijn sterk gescheiden. De 'compacte' stad geeft een sterke ruimtelijke kwaliteit aan het 'ommetland' waar vooral grootschalige melkveehouderij aanwezig is. Nevenactiviteiten bij boeren komen beperkt voor; plattelandsburgers zijn in toenemende mate actief. Sleutelfactor van de visie is de erkenning dat niet het landbouwbedrijf het alleenrecht heeft om kwaliteit te maken, maar dat elke grondeigenaar hiertoe een plicht heeft. Het samenspel (de samenhang) van grondeigenaar, gebruik en de gewenste gebiedskwaliteiten van ruimte, sociaal en economie vormen de basis van de beleidskeuzen. De visie legt meer nadruk op de kwaliteit van het gebruik (de effecten) dan op de functies van landbouw, wonen en recreatie.

De dynamiek in het gebruik kan gezien worden als opstap naar het type plattelandsbedrijf, zonder dat dit woord in de Structuurvisie voorkomt. Uitbreiding met nieuwe gebouwen is echter voorgehouden aan volwaardige agrarische bedrijven. Vernieuwbouw is voor iedereen mogelijk. De gemeente heeft een protocol – de 'methode Alphen' – uitgewerkt om initiatieven aan het loket deze uitdaging mee te geven en te begeleiden naar de traditionele toetsing (zie ook 5.3).

### b. Adequaaf inspelen op nieuwe actualiteit: thema-structuurvisie

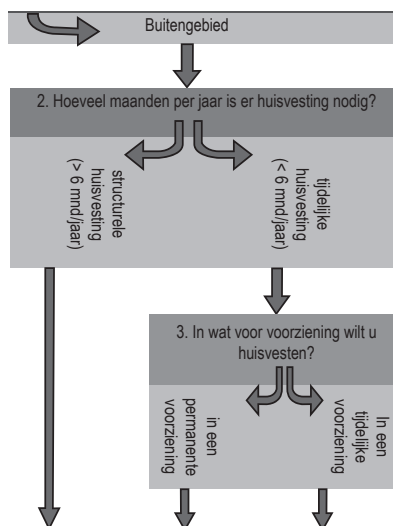
Soms is een acute vraag aanleiding tot nieuw of aanvullend beleid. Dit was het geval in *de gemeente Someren* waar zich de vraag opdrong hoe om te gaan met de behoefte van huisvesting aan tijdelijke buitenlandse medewerkers in de (glas)tuinbouw. De gemeente speelde direct in op de mogelijkheid die de Wro bood om een thema-structuurvisie te maken: in 2008 stelde ze de Structuurvisie Arbeidsmigranten op. Deze structuurvisie behandelt alle beleidsaspecten rond de vraag van huisvesting. De visie biedt ruimte voor nieuwen verbouw voor huisvesting bij de grote tuinbouwbedrijven, met stringente eisen over tijdelijkheid, situering en (geen kleinschalige) omvang. Ze stelde een heldere beslisboom



op, om via basiskeuzen te komen tot een 'nee' of 'ja, mits' voor huisvesting. Deze keuzen zijn vertaald in beleidsregels en toetsingscriteria, en in opdrachten om die te verwerken in beleidsdocumenten zoals APV en bestemmingsplan.

De thema-structuurvisie is hier bijna tot op het niveau van een verordening neergezet. Op deze wijze werd voldaan aan de behoefte tot coördinatie van alle regels en instrumenten. We constateerden dat de druk om alle beleidsregels integraal op te nemen in een bestemmingsplanherziening groot is, ook al wijst jurisprudentie uit dat een aantal beleidsregels geen onderdeel van het bestemmingsplan kan zijn vanuit de werking van de wet (Bijlage 2).

**Ja:** huisvesting kan. Zorg voor een gebruikersvergunning  
**Ja, mits:** huisvesting is afweegbaar. Ga naar de gemeente  
**Nee:** geen huisvesting mogelijk  
**n.v.t.:** deze vorm komt niet voor in dit gebied



**Bekijk de mogelijke oplossingen in de tabel:**

|                                                                |          |          |          |
|----------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|
| Wooneenheden in (bestaande) gebouwencomplexen (bv COA's)       | Ja, mits | Nee      | n.v.t.   |
| Huisvesting in bestaande complexen met een huisvestingsfunctie | Ja, mits | Ja, mits | n.v.t.   |
| Bestaande logiesgebouwen in kernen                             | n.v.t.   | n.v.t.   | n.v.t.   |
| Huisvesting in een burgerwoning                                | Ja, mits | Ja, mits | Ja, mits |
| Huisvesting op eigen bedrijf - logies in bedrijfswoning        | Ja, mits | Ja, mits | Ja, mits |
| Huisvesting op eigen bedrijf - logies in bedrijfsgebouwen      | Ja, mits | Nee      | Nee      |
| Huisvesting op eigen bedrijf - woonunits                       | Nee      | Nee      | Ja, mits |
| Huisvesting op eigen bedrijf - stacaravans                     | Nee      | Nee      | Nee      |
| Huisvesting op eigen bedrijf - tenten/toercaravans             | Nee      | Nee      | Nee      |
| Huisvesting op een bedrijventerrein - bestaande bedrijfswoning | n.v.t.   | n.v.t.   | n.v.t.   |
| Huisvesting op een bedrijventerrein - bedrijfsgebouwen         | n.v.t.   | n.v.t.   | n.v.t.   |
| Huisvesting in bestaande VAB-gebouwen                          | Ja, mits | Ja, mits | Nee      |
| Hergebruik kantoorgebouwen                                     | Ja, mits | Ja, mits | Nee      |
| Recreatiebedrijf/Minicamping                                   | Nee      | Nee      | Nee      |

*Voorbeeld thema-Structuurvisie Arbeidsmigranten 2008 van de gemeente Someren*

### c. Multifunctionele gebieden

*De gemeente Enschede* was zich bewust van de beperkte aansturing van het bestemmingsplan als het gaat om ruimtelijke en sociaal-economische kwaliteit van het buitengebied. Daarom koos zij als ingang voor haar beleidsvisie dat het allereerst noodzaak was de ruimtelijke en sociaal-economische kwaliteiten te benoemen. Aanleiding vormde hier de grote betekenis van het kleinschalige en als kwetsbaar ervaren buitengebied voor het welzijn van de stad (beleving, rust, recreatie).

Na een stevige analyse van de bestaande kwaliteiten volgde een Gids Buitengebied met de gewenste kwaliteiten. De gewenste kwaliteiten zijn met verschillende middelen te sturen, zoals bestemmingsplan, welstand, verkeersbeleid en landschapsfonds. De Gids is wellicht te beschouwen als een thema-structuurvisie.

*De gemeente Texel* is een typisch multifunctioneel landbouwgebied. Het eiland scoort hoog in aantal en aandeel van agrariërs met een tweede en derde tak. Vooral recreatie en natuur zijn belangrijke neventakken, naast zorg. Net als Enschede koos de gemeente Texel ervoor te starten met een analyse van de aanwezige kwaliteiten. Dit deed ze omdat – zo is af te leiden – een primaire landbouweconomie niet aansluit bij de recreatieve behoefte, en omdat kwaliteit van het eiland de sleutel is voor een continue recreatieve inkomstenbron. De kwaliteit van het gebied moet hier mens, economie en landschap bij elkaar houden. De discussie is wat die kwaliteit (kernwaarde) dan precies is en hoe die in te zetten is om activiteiten in de gewenste richting te sturen. Multifunctionele landbouw is hier in de eerste plaats gezien als ‘multifunctioneel gebied’.

### d. Nevenactiviteiten als VAB-beleid

*In de gemeente Amstelveen* zijn nevenactiviteiten in een beleidsnotitie (2005) gekoppeld aan vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen bij agrarische bedrijven. Niet de gewenste nevenfuncties staan centraal, maar de bestaande, leegkomende gebouwen en hun plek. Van daaruit zijn nieuwe gebruiksvormen mogelijk.

De nuttige invulling van gebouwen en plekken staat centraal. Uitbreiding is dan vanzelf niet aan de orde. De notitie legt zo ook een eenvoudige lijn naar vervolgfuncties bij agrarische bedrijfsbeëindiging. We noemen hier deze meer bestemmingsplanmatige benadering - de beleidsnotitie is geen structuurvisie maar wel bijna een themastructuurvisie - omdat ze het bestaande gebouw centraal stelt (althans, zo is het te lezen). Van daaruit wordt naar kansen gekeken, zonder antiversteningbeleid (sloop), en zonder de urgentie voor plattelandsvernieuwing.

Deze manier om vrijkomende gebouwen te benaderen, ligt aan de basis van het beleidsdenken over nevenactiviteiten. In gebieden met grote stedelijke druk biedt deze benadering misschien een praktische en goed stuurbare invulling, ook voor beleid in structuurvisies.

### e. Multifunctionaliteit en stedelijke gebieden

We constateerden dat multifunctionaliteit in structuurvisies over stedelijke gebieden (vooral centrumgebieden) vertrouwde materie is. Dat geldt ook voor de beleidsvorming voor deze gebieden en de vertaling daarvan in regels. Voorbeelden uit stedelijk gebied zijn leerzaam voor buitengebied.

Bij het maken van structuurvisies voor stedelijke gebieden speelt distributieplanologisch of economisch onderzoek een belangrijke rol. Ze bepalen de keuzen voor de aard, omvang of aantal bedrijvigheden. In het landelijk gebied wordt dit soort onderzoek nauwelijks benut bij het maken van keuzen over economische ontwikkelingen, ook van nevenactiviteiten.

Een uitzondering is misschien het beleid rond maneges. Bijna elke gemeente heeft op deze wijze wel bepaald hoeveel maneges er zijn gewenst of toegestaan met welke ontwikkelingsruimte: als het echt moet, worden keuzen wel gemaakt. Dit is op dezelfde wijze in te zetten voor keuzen over nevenactiviteiten..

#### **4.3 De mogelijkheden voor multifunctionele landbouw in structuurvisies**

De structuurvisie is dus bij uitstek het instrument om beleidskeuzen te maken rond multifunctionele landbouw. Iedere gemeente dient de afweging te maken welke ruimte ze daar aan nevenactiviteiten wil en kan bieden. Het grote voordeel van de structuurvisie ten opzichte van het bestemmingsplan is dat dit vrij globaal te formuleren is, zonder te vervallen in precieze definities en afmetingen.

De intentie kan goed worden benoemd ('het gemeentebestuur wil in dit gebied ruimte bieden aan diverse vormen van multifunctionele landbouw'). Dat maakt dat er ruimte blijft voor een beoordeling per geval en ingespeeld kan worden op voortschrijdende ontwikkelingen. Vergelijk dit met het limitatief opsommen van vormen die de gemeente acceptabel vindt; die werkwijze leidt ertoe dat een nieuw ontwikkelde vorm niet zou passen.

#### **Kwaliteiten als vertrekpunt**

We zijn van mening dat de structuurvisie primair gestuurd moeten worden vanuit de aanwezige kwaliteiten in het gebied en niet op de functie sec. Kwaliteiten worden daarbij breed geïnterpreteerd, namelijk de ruimtelijke, economische en sociaal-culturele kwaliteiten. Het gaat steeds om de vraag hoe een multifunctioneel bedrijf deze gebiedskwaliteiten kan versterken.

Wordt in een deelgebied bijvoorbeeld de keuze gemaakt om vooral ruimte te geven aan schaalvergroting van de landbouw (zoals landbouwontwikkelingsgebieden), dan is er aanleiding om de mogelijkheden voor multifunctionele landbouw in te perken. Ook kan bij een uitbreiding van een activiteit de voorwaarde opgenomen worden dat de ruimtelijke kwaliteit moet worden versterkt, bijvoorbeeld door aanleg van erfbeplanting.

#### **Het maken van beleidskeuzen: aandachtspunten**

Bij structuurvisie gaat het om het maken van de wezenlijke beleidskeuzen. Wolligheid en het uit de weg gaan van echte keuzen dragen niet bij aan de kracht van structuurvisies. Sterker nog, de keuzen komen dan terug op het moment van uitwerking van het bestemmingsplan. Wij zien de volgende mogelijkheden om goede keuzen te maken rond multifunctionele landbouw:

- a). Onderzoek en analyse: beter kiezen welke economie we willen in het platteland, welke landbouw als hoofdtak, maar vooral welke nevenactiviteiten of welke nieuwe economie.
- b). Gedetailleerder kiezen in structuurvisies.
- c). Sturing op kwaliteiten boven sturing op functies.
- d). De inzet van een thema-structuurvisie.

**a. Onderzoek multifunctionaliteit: beter kiezen welke plattelandseconomie**

We zagen dat verbreding van de landbouw niet een specifieke vraag is van de landbouw. Ook het overige bedrijfsleven ‘verbreedt’ met nieuwe economische activiteiten. Op het platteland is verbreding met een mix van bedrijfsactiviteiten (voor de regionale markt) een tweede bedrijfsstrategie in de landbouw naast productie voor de wereldmarkt (met specialisatie en schaalvergroting). Zoals gezegd, is deze strategie deels nieuw, en deels – historisch gezien – een terugkeer van oude verweving in een modern jasje. In veel structuurvisies zien we dat de analyse van de landbouw te vaak voorbijgaat aan de nieuwe regionale opgave en dat nevenactiviteiten worden benaderd als het benutten van leegstaande gebouwen. Wij pleiten ervoor om na te gaan welke economische hoofd- en nevenactiviteiten kunnen bijdragen aan het instandhouden van het platteland: niet overal hoeft alles te worden toegestaan (hoewel we in het platteland angstiger zijn voor precedentwerking dan in het stedelijk gebied). De boer mag als uitzondering bouwen in het buitengebied omdat hij grond nodig heeft, hij kan niet zonder. Bij het bieden van ruimte aan nieuwe activiteiten kan de benadering daarom als volgt zijn: welke typen nieuwe economie kunnen we ook zonder uitzondering toestaan omdat ze gronden nodig hebben en bijdragen aan de instandhouding van het landschap?

Structuurvisies voor stedelijke gebieden leren ons dat ontwikkelingen kunnen worden gestuurd naar hun aard en omvang. In deze visies vormen distributie-planologisch en economisch onderzoek de basis voor conclusies over het nut en de groeikansen van bepaalde bedrijfstakken. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de ambitie van de gemeente en de vestigingsfactoren (zoals opleiding, arbeidspotentieel, mooi wonen, distributiekanaalen). Vreemd genoeg zijn we, ook wij als adviseurs, in het buitengebied voorzigtiger met keuzen. Soms durven we echter wel keuzen te maken: elke gemeente vindt een x-aantal maneges wel genoeg. We pleiten ervoor om in structuurvisies beter stil te staan bij de vraag welke economische activiteiten we in welke gebieden willen. Dat helpt om daarna in het bestemmingsplan goede regels te maken, zonder gevaar van precedentwerking.

Jurisprudentie ondersteunt de noodzaak om in de structuurvisie goede keuzen te maken. Die stelt namelijk helder (zie bijlage 2) dat maatschappelijke, ethische, sociale en strategische keuzen niet als afwegingscriteria in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen, maar wel in structuurvisies. Staan ze eenmaal in structuurvisies, dan kunnen die keuzen wel doorwerken in bestemmingsplannen!

Bijlage 1 geeft een overzicht van welke punten van onderzoek er zijn bij de verschillende kernthema's als landschap, water, cultuurhistorie

**b. Gedetailleerder kiezen in structuurvisies**

In het verlengde van wat bij punt a is genoemd, zien we dat de keuzen rond nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven in structuurvisies vaak te algemeen zijn. Een voorbeeld: kleinschalige of ondersteunende horeca moet niet pas bij het bestemmingsplan op de agenda komen. Al eerder moet helder zijn welke sociale, verkeers- en andere aspecten de wenselijkheid van horeca bepalen. De regels van het bestemmingsplan zijn hiervoor te beperkt. Dat maakt het bestemmingsplan het voertuig van een discussie die zij niet kan regelen.

In structuurvisies dienen vooral de effecten van nevenactiviteiten die het meest bepalend zijn te worden afgewogen. Die effecten kunnen positief of negatief zijn: ze leveren een bijdrage of ze doen afbreuk aan het beleid. De volgende tabel geeft per nevenactiviteiten aan over welke effecten iets gezegd moet worden.

**Tabel 3: kernthema per nevenactiviteit**

| <b>Neven-functie, voorbeeld</b>      | <b>Land-schap</b> | <b>Na-tuur</b> | <b>Water</b> | <b>Cul-tuur-Histo-rie</b> | <b>Milieu<sup>1)</sup></b> | <b>Infra-struc-tuur</b> | <b>Ge-zondheid</b> | <b>Soci-ale con-text</b> | <b>Eco-nomie</b> |
|--------------------------------------|-------------------|----------------|--------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------|------------------|
| Landschap-en natuur beheer           | K                 | K              |              |                           |                            |                         |                    |                          | K                |
| Verkoop streek-producten             |                   |                |              |                           |                            | K                       |                    |                          | K                |
| Zorglandbouw                         |                   |                |              |                           |                            |                         |                    | K                        |                  |
| Dagrecreatie op erf                  |                   |                |              |                           | K                          | K                       |                    |                          | K                |
| Verblijfsrecreatie, kampeerboerderij | K                 |                |              |                           | K                          |                         |                    |                          | K                |
| Kinderopvang                         |                   |                |              |                           | K                          | K                       |                    | K                        |                  |
| Educatie, excursies, skybox          |                   |                |              |                           |                            |                         |                    |                          |                  |
| Service-diensten                     |                   |                |              |                           |                            | K                       |                    |                          |                  |

<sup>1)</sup> Milieu: een K omdat geurhinder bepalend is.

De tabel maakt een aantal dingen duidelijk. Volgens ons ontstaan betere structuurvisies als we daar rekening mee houden:

- Verkeer dient meer in termen van 'gewenste doelen' in structuurvisies te worden uitgewerkt. De verkeersaantrekkende werking, al dan niet terecht, is bij veel nieuwe activiteiten bepalend. De gewenste verkeerssituatie zoals mate van verkeerssluhte, gewenste bereikbaarheid autoverkeer of toename langzaam verkeer, komt in bijna geen enkele structuurvisie voor als gebiedsdoel.
- De nevenactiviteiten verblijfsrecreatie, zorglandbouw en educatie zijn nauwkeuriger te sturen in de gewenste effecten dan dagrecreatie en verkoop. Verkeer lijkt hier de meest bepalende factor.
- De aansturing van horeca is vaak onderbelicht in structuurvisies. De grens van ondersteunende, nevenschikte of geheel zelfstandige horeca is echter niet moeilijk aan te geven. Het kan veel problemen voorkomen om die grens helder aan te geven, met name ook naar de reeds gevestigde zelfstandige horeca.
- De geurnormen van het milieubeleid kunnen lastig uitpakken. De wetgever biedt een mogelijkheid voor maatwerk. Het is raadzaam na te gaan of geurhinder de gewenste ontwikkelingskansen (van nevenactiviteiten of van agrarische activiteiten) belemmert. Via de geurvisie en geurverordening zijn dan de mogelijkheden vergroten door daarin enkele afstandsnormen te verkleinen.

Wij constateren dat het beleid van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen hoort bij toelatingsplanologie. Bovendien werkt het toe naar het toestaan van nevenactiviteiten die los staan van het platteland. Wij bepleiten een ontwikkelingsgerichte benadering waarin agrarische gebouwen (al dan niet leegstaand, al dan niet extra nieuwbouw) kunnen worden ingezet voor gewenste nieuwe economie. Dat is een economie die bijdraagt aan het landschap, zoals we ook van de grondgebonden landbouw verwachten. Dit geeft naar ons idee ook beter zicht op de (grens van) vervolgfuncties als de agrarische hoofdtak stopt.

### **c. Sturing op kwaliteiten boven sturing op functies**

Wij constateren dat het benoemen en afwegen van functies onvoldoende de kwaliteit van het platteland aanstuurt. De afweging 'gebied voor grondgebonden weide- en akkerbouw met landschappelijke openheid' stuurt meer dan 'gebied voor landbouw met landschappelijke waarde'. Dat betekent dat structuurvisies meer op de kwaliteiten van functies moeten kiezen dan op de functies sec. Dit geldt ook voor nieuwe economische nevenactiviteiten: vanuit het begrip multifunctionele landbouw moeten zij immers bijdragen aan de kwaliteit van het gebied. De bijdrage van de activiteit aan de gebiedsdoelen is dan bepalend. Zo verschuift het accent van de gewenste functie naar het vaststellen van de gewenste kwaliteit met het daarbij behorende gewenste gebruik.

In structuurvisies gaat het niet alleen om de ruimtelijke kwaliteiten, het gaat ook om de sociale en economische kwaliteiten. In structuurvisies kunnen we als hoofdindeling het drieluik van economie, sociaal en ruimtelijk gebruiken. Hieronder kunnen ecologie, verkeer en cultuurhistorie geplaatst worden. Het drieluik economie, sociaal en ruimtelijk verwijst ook naar de drie P's uit het begrip duurzaamheid: Planet, Profit en People. Met de ruimtelijke kwaliteit hebben gemeenten en bureaus veel ervaring opgedaan; de doelen en criteria

zijn ook het meest helder. De economische en sociaal-culturele kwaliteiten en doelen van een gebied zijn lastiger te benoemen en komen pas na hard werken boven tafel. Enkele voorbeelden toonden dat die moeite loont (zie 4.2).

De invalshoek kwaliteiten biedt multifunctionele landbouwbedrijven de kans om hun bijdrage aan die economische, sociale en ruimtelijke doelen precies te benoemen. Een bedrijfsplan kan dit aantonen. Andersom biedt het de gemeente de kans om te sturen op de kwaliteit van de nevenfunctie en niet omdat de nevenactiviteit als toegestane functie op een lijstje voorkomt.

*NB: Deze benadering sluit wellicht ook het meeste aan bij de benadering van het (nu af-gesloten) Belvedereprogramma van de rijksoverheid dat is samen te vatten met 'behoud door ontwikkeling'.*

#### **d. Benutten van de thema-structuurvisie: als opstap naar een integraal pakket beleidsregels**

Structuurvisies mogen ook gaan over één aspect, facet of thema: de thema-structuurvisie. Een thema-structuurvisie kan de beleidskeuzen rond multifunctionele landbouw aanscherpen.

Een voordeel is dat in deze aparte structuurvisie het hele pakket van sturing (instrumenten) beter kan worden ingevuld. Gemeenten hebben duidelijk behoefte aan een antwoord op 'hoe?' en niet uitsluitend op: 'hoe in bestemmingsplan?' Het is opvallend dat gemeenten vooral antwoord zoeken op de samenhang van de inzet van beleidsinstrumenten.

Een thema-structuurvisie biedt misschien meer mogelijkheden voor de hoe?-vraag dan een brede structuurvisie. Een aparte structuurvisie (zie het voorbeeld van gemeente Someren) maakt de samenhang met andere beleidsregels direct inzichtelijk, en misschien ook de beperkte rol van het middel bestemmingsplan.





## **5. MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW REGELEN IN BESTEMMINGSPLANNEN**

De keuzes die in de structuurvisie worden gemaakt over multifunctionele landbouw moeten in het bestemmingsplan vertaald worden in juridische regels. De vraag verschuift dan van: ‘welk doel streven we na?’ naar ‘hoe regelen we het?’. Deze vertaling moet zo zijn dat ontwikkelingen in de gewenste richting gestimuleerd worden en waar nodig begrensd.

In dit hoofdstuk:

- beschrijven we de juridische en technische vertrekpunten, die de speelruimte bepalen (5.1)
- verkennen we de huidige regelingen (5.2)
- geven we een ordening van enige mogelijkheden (5.3).
- beantwoorden we de meest gestelde vragen bij nieuwe activiteiten (5.4).

**NB: per 1 oktober 2010 zijn door de Wabo enkele begrippen en uitwerkingen (wederom) gewijzigd: dit is hier niet op alle plekken aangepast.**

### **5.1 De reikwijdte van het bestemmingsplan**

Leidend voor het bestemmingsplan is uitsluitend datgene te regelen ‘dat nodig is voor een goede ruimtelijke ordening’, zoals de Wro dat stelt. De formele vertrekpunten voor elk bestemmingsplan liggen naast de vereisten van de Wro in de bevindingen van jurisprudentie (zie bijlage 2) en in de aanwijzingen voor de methodiek (zie kader over standaardisering).

Het bestemmingsplan bouwt voort op de beleidskeuzen die in de structuurvisie zijn gemaakt. Hierin staan de wezenlijke en integrale beleidskeuzen. Bij de uitwerking van het bestemmingsplan kan blijken dat aanvullende beleidskeuzen nodig zijn. Het is goed om te laten vaststellen via een aanvulling van de structuurvisie (zie ook het kader over thema-structuurvisies).

Voor elke (neven)functie kan het bestemmingsplan de volgende onderdelen regelen:

- a. gebruiken / bouwen
- b. grond / gebouwen
- c. landbouw / niet-landbouw gerelateerd
- d. materieel / procedureel sturen
- e. kwalitatief / kwantitatief sturen

### **Standaardisering**

Het bij de Wro behorende Besluit 'Regeling standaarden ruimtelijke ordening' stelt eisen aan de regels en de verbeeldingen van het bestemmingsplan. De standaarden in de ruimtelijke ordening zijn:

- a) Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten (STRI)
- b) Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO)
- c) Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

De SVBP reikt een systematiek aan voor codering en digitalisering. De SVBP (overigens net als de voorgangers 'Op dezelfde leest' en 'Kleuren en Tekens') is bedoeld als systeem van codering, schrijfwijzen, woordkeuze, kleurstelling en kaartaanwijzingen. Het is niet juist de SVBP te zien als een verplichte codering die moet worden gekopieerd en overgetekend, en die geen ruimte zou laten voor maatwerk of eigen bestemmingscategorieën.

Het systeem biedt mogelijkheden voor het adequaat bestemmen van multifunctionele landbouw; in de huidige standaarden komt het begrip niet voor.

Voor multifunctionele bedrijvigheid is van belang dat de systematiek een keuze afdwingt van de hoofdfunctie (Agrarisch). Bij bedrijven die gelijkwaardige nevenfuncties hebben, kan de bestemming mogelijk Gemengd bedrijf zijn. Wordt een andere functie de hoofdfunctie, met de landbouw als nevenfunctie, dan is die andere hoofdfunctie leidend in de bestemming, zoals Recreative doeleinden of Maatschappelijke doeleinden. Bij dat laatste dient de agrarische bedrijfsvoering via een duidelijke bestemmingsomschrijving als nevenfunctie voldoende ontwikkelingsmogelijkheden te behouden.

### **a. Gebruiken / bouwen**

Elke (neven)functie kan in het gebruik worden gestuurd op:

- het gebruiken
- het verbouwen binnen bestaand of geregeld bouwvolume
- de uitbreiding van bebouwing binnen bouwblok, bouwvlak of bestemmingsvlak
- vergroting bouwblok of bouwvlak voor nieuwe bebouwing of erf.

Verbouwing binnen het bestaande volume komt overeen met een gebruiksverandering.

### **b. Grond / gebouwen**

Binnen de agrarische bestemming wordt altijd onderscheid gemaakt tussen bouwblok (erf) en land, ofwel: bebouwd en onbebouwd. Voor land gelden andere regels in de vorm van gebruiksvoorschriften met het stelsel van aanlegvergunningen. Structureel medegebruik, zoals een jaarlijks evenement in een weiland, maar ook de wekelijkse survivaltrainingen, dient te zijn opgenomen in het bestemmingsplan, vanwege het structurele karakter.

### **c. Landbouw / niet-landbouw gerelateerd**

Aan de hoofdfunctie gerelateerde activiteiten zijn veelal binnen de bestemming toelaatbaar. Voor een goede ruimtelijke ordening is het nodig de mate van gerelateerd zijn aan de hoofdfunctie te benoemen. De aan het agrarisch bedrijf gekoppelde activiteiten kunnen misschien eerder en ruimer worden toegelaten dan activiteiten die ook door anderen kunnen worden verricht.

#### **d. Materieel / procedureel**

Het kan zijn dat sommige activiteiten direct ('bij recht') kunnen worden toegelaten, terwijl voor andere activiteiten nog een procedure moet worden doorlopen (onthefing/afwijking e.d.). Onderscheidend is meestal de vraag of men het kan stellen zonder nadere, individuele regels. Indien activiteiten niet precies bekend zijn maar wel afweegbaar (dus niet: ongewenst), dan worden procedurele in plaats van materiële regels opgenomen.

#### **e. Kwalitatief / kwantitatief**

Bestemmingsplannen werken zo veel mogelijk met normatieve of kwantitatieve regels: opervlaktelaten, bouwhoogten, enzovoorts. Het kan wenselijk zijn om in voorkomende gevallen meer kwalitatieve regels te gebruiken. De grens van de mogelijkheden daartoe ligt in de rechtszekerheid: het bestemmingsplan moet voldoende zekerheid geven over wat wel of niet is toegestaan. Deze grenzen kunnen uiteraard worden opgezocht.

Een voorbeeld van deze keuze: in een bestemmingsomschrijving kunnen kwalitatieve elementen worden opgenomen, bijvoorbeeld: 'agrarisch bedrijf = .....met inbegrip van met de landbouw samenhangende of afgeleide activiteiten van ondergeschikte betekenis'. Deze kwalificatie kan overigens ook naar gebruiksvoorschriften of bouwvoorschriften worden overgebracht.

#### **Richtinggevende jurisprudentie**

Op basis van de jurisprudentie (bijlage 2) en de wet zijn voor de regelgeving van multifunctionele landbouw de volgende vertrekpunten van belang:

De Wro belemmert niet de menging van gebruik of menging van functies.

- Toevoeging van functies of activiteiten mag niet betekenen dat de feitelijke bestemming verandert. Dit impliceert dat gewenste menging altijd in de bestemming als doel moet zijn opgenomen. Dit geldt ook voor voorwaarden via ontheffing/afwijking.
- Maatschappelijke, ethische, sociale doelen en strategische keuzen (rond profilering gemeente, beleid horeca, voorzieningen, winkels enzovoorts) kunnen niet als afwegingscriteria in regels worden opgenomen. De keuzen zijn legitiem voor een goede ruimtelijke ordening, maar dienen ingebed te zijn in beleid, dat is de structuurvisie. Kleinschalige horeca op het platteland dient bijvoorbeeld in het beleid en niet via bestemmingsplanregels te zijn afgewogen.
- Eigendomssituaties als zodanig mogen niet doorwerken in de regels, en zijn geen reden voor aparte bestemmingen. Een erf blijft als één geheel bestemd ondanks meerdere eigenaren. Tussen verschillende bestemmingsvlakken met elk een andere eigenaar (twee agrarische burens) speelt eigendom indirect een rol via deze onderscheiden bestemmingen. In deze zin werken eigendomssituaties wel door.
- Is het voor ogenschijnlijk gelijk (gewenst) gebruik, wenselijk om een onderscheid te maken in het toestaan van (gebruik van) bebouwing, dan is onderscheid in de regels bijvoorbeeld via aparte begrippen, vanwege die ruimtelijke reden mogelijk. Zo is er de uitspraak dat 'nutstuin zonder bebouwing' onderscheiden kan worden van 'volkstuin met geringe bebouwing'.

## 5.2 Multifunctionele landbouw in huidige bestemmingsplannen

Het regelen van nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven is onderwerp in bijna alle vigerende bestemmingsplannen buitengebied. Kijkend naar de vele bestemmingsplannen die door gemeenten en stedenbouwkundige bureaus zijn gemaakt, kunnen we het volgende constateren.

### a. Begrippen in huidige bestemmingsplannen

Elk bestemmingsplan begint met begrippen. Het meest voorkomende begrip is:

‘Agrarisch bedrijf: een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen (houtteelt en boomkwekerijen daaronder begrepen) en/of door middel van het houden van dieren.’

Veel bestemmingsplannen verwijzen bij het begrip naar agrarische takken die voor de duidelijkheid of voor specifiek beleid apart zijn omschreven: ‘Agrarisch bedrijf.....in dit bestemmingsplan niet zijnde: een glastuinbouwbedrijf, gebruiksgespecialiseerde paardenhouderij, manege,...’

Er zijn geen bestemmingsplannen aangetroffen waarin multifunctionele of verbrede landbouw als begrip zijn opgenomen. Begrippen die bij de multifunctionele landbouw horen, zijn soms als begrip opgenomen, zoals dagrecreatie, recreatief medegebruik en horeca.

### b. Bestemmingen, bouwregels en gebruiksregels in huidige bestemmingsplannen

In de bestemmingsomschrijving is multifunctionele of verbrede landbouw nergens expliciet als bestemmingsdoel aangetroffen. Alle bestemmingsplannen zien multifunctionele en verbrede landbouw dus als een agrarisch bedrijf dat er andere activiteiten bij heeft.

De meest voorkomende benadering betreft het toestaan van activiteiten in vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen, het zogenoemde vab-beleid. In de vrijkomende gebouwen worden dan ‘functies’ toegestaan. Een lastig onderdeel van het vab-beleid is dat de nieuwe activiteit is toegestaan in combinatie met sloop van een groot deel van de ‘overtollige’ bebouwing. De toegestane functies of m<sup>2</sup> per functie zijn in de meeste bestemmingsplannen soepeler (ook zonder sloop) in combinatie met het behoud van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing.

Voortbouwend op het vab-beleid, zijn er ook bestemmingsplannen aangetroffen die nevenactiviteiten op zichzelf als wenselijk of mogelijk vinden, en hieraan zelfstandige bouwregels (verbouw, nieuwbouw) en gebruiksregels toekennen. Deze bestemmingsplannen zien we vooral in ‘multifunctionele gebieden’: in deze gemeenten worden nevenactiviteiten van met name recreatie, zorg en verkoop gezien als economische dragers naast de landbouw.

### Methoden:

We hebben de volgende methoden aangetroffen:

1. **individueel maatwerk:** per adres activiteiten en m<sup>2</sup>, bestaand of met zekere uitbreiding.

2. **criteriamethode:** bij de bouw- en gebruiksregels staan de criteria van toets aan landschap, verkeer enzovoorts waarbij in de bestemmingsomschrijving de nevenbestemming kort is omschreven. Hierbij zijn te onderscheiden:
  - defensieve criteria zoals 'geen verkeersaantrekkende werking' en 'landschappelijke inpassing', kortom 'geen onevenredige afbreuk'.
  - offensieve criteria zoals bijdragend aan landschapkenmerken en ecologische doelsoorten.

Zie het voorbeeld op pagina 36.

3. **positieve lijst of limitatieve methode:** de nevenactiviteiten die (bij recht of bij ontheffing) toegestaan zijn, worden als zodanig omschreven in een lijst met functies of bedrijfsactiviteiten. Deze methode wordt ook wel Model Zeeland genoemd en functioneert reeds tien jaar als alternatief voor de criteriamethode. Voordeel van de positieve lijst is dat het duidelijk is welke nevenactiviteiten mogelijk zijn.

In de bouwregels gaat het in de meeste gevallen over m<sup>2</sup> en in enkele gevallen over een %, meestal 25% van de bebouwing voor nevenactiviteiten, en 25% van het erf. Bij de percentage-regel is dan vaak weer een maximum opgenomen zoals 500 m<sup>2</sup> van de gebouwen of 2.000 m<sup>2</sup> van het erf.

Verbrede of multifunctionele landbouw lijkt zich in de regels te beperken tot het erf met gebouwen. Voor de gronden is opgenomen dat ze medebestemd zijn voor recreatief medegebruik, waarbij het door de omschrijving gaat om wandelen, fietsen en soms paardrijden.

Zie de voorbeelden uit bestaande bestemmingsplannen op pag 37 t/m 41.



## **VOORBEELD BIJ A) CRITERIAMETHODE: voorschriften in een bestaand bestemmingsplan**

Binnen de criteriamethode worden alleen die onderdelen van het artikel x, Agrarisch met waarden - Landschapswaarden uitgewerkt die betrekking hebben op neven- en vervolgfuncties. Dat betreft met name de bestemmingsomschrijving en de ontheffings- en wijzigingsregels.

### **Artikel x, Agrarisch met waarden - Landschapswaarden**

#### **x.1 Bestemmingsomschrijving**

De voor Agrarisch met waarden – Landschapswaarden aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het uitoefenen van een volwaardig agrarisch bedrijf, zoals bedoeld in artikel 1 lid 1.7 sub a en b;

b. t/m e. ...

f. verkoop van streekeigen producten met een maximum verkoopoppervlak te van .. m<sup>2</sup>.

met dien verstande dat:

#### **x.2 Bouwregels**

#### **x.3 Ontheffingbouwregels**

#### **x.4 Specifieke gebruiksregels**

#### **x.5 Ontheffing specifieke gebruiksregels**

##### *x.5.1 Ten behoeve van nevenfuncties*

Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bepaalde in x.1 ten behoeve van nevenactiviteiten, mits:

1. voor zover de activiteiten inpandig plaatsvinden, ten hoogste ..% van de totale bebouwingsoppervlakte mag worden aangewend, tot een maximum van ... m<sup>2</sup>;
2. voor zover de activiteiten buiten plaatsvinden, ten hoogste ..% van het onbebouwde deel van het bestemmingsvlak mag worden aangewend;
3. een bijdrage aan de omgeving wordt geleverd (de relatie met de omgeving en de gebiedswaarden, zoals die blijken uit de aangrenzende gebiedsbestemmingen en de beide waardenkaarten), welke bijdrage moet zijn aangetoond door een inrichtingsplan, waarin is aangegeven op welke wijze de aanwezige gebiedswaarden substantieel worden versterkt; deze versterking moet plaatsvinden door het aanleggen van landschaps- of natuurlijke elementen, het aanbrengen van beeldkwaliteit en/of het herstellen van cultuurhistorisch elementen aan gebouwen en/of omgeving;
4. de '... deskundige' adviseert, zo nodig op basis van een deskundigenrapport en een bedrijfsplan, of in voldoende mate is tegemoetgekomen aan de onder sub 3 genoemde voorwaarde.

#### **x.7 Wijzigingsbevoegdheden**

##### *x.7.1 Ten behoeve van vervolgfuncties*

Burgemeester en wethouders zijn, indien sprake is van een algehele bedrijfsbeëindiging van een ter plaatse gevestigd bedrijf, bevoegd de bestemming van het betreffende agrarische bouwvlak te wijzigen ten behoeve van vervolgfuncties, met inachtneming van het volgende:

- de vervolgfunctie is alleen toegestaan binnen het bouwvlak en binnen de bestaande bebouwing;
- de bestemming van het gehele bouw vlak dient gewijzigd te worden in een op de vervolgfunctie toegesneden bestemming;
- na de bestemmingswijziging dient de specifieke bouwaanduiding 'voormalig agrarisch bedrijfscomplex' te worden opgenomen, waarmee wordt aangegeven dat het een voormalig agrarisch bedrijfscomplex betreft;
- het uitbreiden van bestaande bebouwing is in geen geval toegestaan;
- nieuwbouw is in geen geval toegestaan;
- van het bepaalde onder d en e kan worden afgeweken indien voormalige agrarische bedrijfsbebouwing wordt gesaneerd, met dien verstande dat het oppervlak van de nieuw op te richten bebouwing maximaal ..% mag bedragen van de oppervlakte van de bebouwing die wordt afgebroken met een maximum van .. m<sup>2</sup>.



## VOORBEELD 1 BIJ B) LIMITATIEVE METHODE: voorschriften in een bestaand bestemmingsplan

In dit voorbeeld is een aantal nevenfuncties rechtsreeks toelaatbaar en een aantal via ontheffing. Voor VAB zijn twee voorbeelden beschreven.

### Artikel y, Agrarisch met waarden -Landschapswaarden

#### y.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Agrarisch met waarden – Landschapswaarden aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het uitoefenen van een volwaardig agrarisch bedrijf, zoals bedoeld in artikel 1 lid 1.7 sub a en b;
- b. t/m e ...
- f. de in tabel y.1 genoemde toegestane nevenfuncties;

**Tabel y.1 Niet-agrarische nevenfuncties die rechtsreeks toegestaan zijn**

| nevenfunctie                                                          | toegestaan aantal m <sup>2</sup>                    |                                |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------|
|                                                                       | bebouwing                                           | gebruik van onbebouwde gronden |
| verkoop aan huis van streekse producten (eventueel be- of verwerkt)   | ..                                                  | -                              |
| opslag en stalling van agrarische producten in de bestaande bebouwing | ..                                                  | -                              |
| ambachtelijke be- en verwerking van agrarische producten              | ..                                                  | -                              |
| agrarisch natuur- en landschapsbeheer                                 | -                                                   | gehele boerenland              |
| blauwe diensten (waterberging)                                        | -                                                   | gehele boerenland              |
| wandel- fiets- of ruiterpaden over het boerenland                     | n.v.t.                                              | n.v.t.                         |
| bed & breakfast                                                       | maximaal .. kamers met in totaal maximaal .. bedden | -                              |
| boeregolf                                                             | ..                                                  | gehele boerenland              |
| aan-huis-gebonden beroep                                              | ..                                                  | -                              |
| natuur- en milieueducatie rondleidingen en excursies                  | ..                                                  | gehele boerenland              |
| etc.                                                                  |                                                     |                                |

met dien verstande dat:

- c. bij een combinatie van nevenfuncties het gebruiksoppervlak ten behoeve van de activiteiten niet meer mag bedragen dan .. m<sup>2</sup>;
- d. ....

#### y.2 Bouwregels

#### y.3 Ontheffing bouwregels

#### y.4 Specifieke gebruiksregels

#### y.5 Ontheffing specifieke gebruiksregels

#### y.5.1 Ten behoeve van nevenfuncties

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het bepaalde in lid y.1 ten behoeve van een of meer van de nevenfuncties die in tabel y.2 zijn aangegeven, met inachtneming van de tabel en het volgende:

- a. de activiteiten dienen binnen het bouwvlak plaats te vinden;
- b. in afwijking van het bepaalde in sub a geldt dat de nevenfuncties 'survivalactiviteiten, excursiebedrijf' en 'sociale functie (zorgboerderij, kinderopvang, resocialisatie)' ook buiten het bouwvlak zijn toegestaan;
- c. in afwijking op het bepaalde in sub a geldt dat de nevenfunctie 'kleinschalig kamperen' ook is toegestaan op gronden buiten het bouwvlak mits grenzend aan het bouwvlak;
- d. de nevenfuncties dienen, zowel afzonderlijk als tezamen, een ondergeschikt bestanddeel van de totale bedrijfsvoering uit te maken;
- e. nevenfuncties dienen milieuhygiënisch inpasbaar te zijn;
- f. bestaande landschappelijke, cultuur historische en natuurwaarden in de directe omgeving dienen niet onevenredig te worden aangetast;
- g. de publieks- en/of verkeersaantrekkende werking van nevenfuncties dient in verhouding te staan tot de capaciteit van de betrokken wegen;
- h. bij het inpassen van een niet-agrarische nevenfunctie dient, voor zover relevant, zorg te worden gedragen voor een goede landschappelijke inpassing;
- i. parkeren dient binnen het bouwvlak plaats te vinden;
- j. door het verlenen van de ontheffing mogen de omliggende agrarische bedrijven niet onevenredig in hun bedrijfsvoering worden beperkt;
- k. kleinschalig kamperen is alleen toegestaan in de periode 15 maart tot 1 november.

Onder d is aangegeven dat nevenactiviteiten een ondergeschikt bestanddeel van de totale bedrijfsvoering moeten zijn. Het begrip 'Ondergeschiktheid' kan handen en voeten worden gegeven door er een maximale oppervlaktemaat aan te koppelen. Het bepaalde in y.5.1.d kan dan als volgt worden geformuleerd

in combinatie met een tabel (y.2) waarin het maximaal toegestaan aantal m<sup>2</sup> voor bebouwing en gebruik is aangegeven.

- e. de nevenfuncties dienen, zowel afzonderlijk als tezamen, een ondergeschikt bestanddeel van de totale bedrijfsvoering uit te maken en mogen in geen geval een grotere oppervlakte beslaan dan in tabel y.2 is aangegeven;



Tabel y.2 Niet-agrarische nevenfuncties waarvoor ontheffing kan worden verleend

| nevenfuncties                                                                                              |  | (Optioneel) toegestaan aantal m <sup>2</sup> |                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|                                                                                                            |  | bebouwing in gebruik                         | gebruik van onbebouwde gronden                                |
| kinderboerderij                                                                                            |  | ..                                           | ..                                                            |
| kano-, (roei- of elektrische) boot- of fietsverhuur.                                                       |  | ..                                           | ..                                                            |
| kleinschalige horecagelegenheid                                                                            |  | ..                                           | ..                                                            |
| theetuin                                                                                                   |  | ..                                           | ..                                                            |
| survivalactiviteiten, excursiebedrijf                                                                      |  |                                              | gehele boerenland                                             |
| sociale functie (zorgboerderij, kinderopvang en resocialisatie)                                            |  | .. <sup>1)</sup>                             | gehele boerenland                                             |
| museum/tenoonstellingsruimte                                                                               |  | ..                                           | ..                                                            |
| kampeerboerderij                                                                                           |  | ..                                           | ..                                                            |
| kleinschalig kamperen                                                                                      |  | ..                                           | max. .. kampeereenheden met een minimum van .. m <sup>2</sup> |
| niet-agrarisch verwante detailhandel                                                                       |  | ..                                           | ..                                                            |
| dierenpension, hondenfokkerij                                                                              |  | ..                                           | ..                                                            |
| africhtingsbedrijf voor paarden                                                                            |  | ..                                           | ..                                                            |
| paardenstalling (inclusief exploitatie paardenkoets)/paardenpension (inclusief paardenbak)                 |  | ..                                           | ..                                                            |
| opslag en stalling van niet-agrarische producten, uitgezonderd consumentenvuurwerk (bijvoorbeeld caravans) |  | ..                                           | ..                                                            |

Vaak komt een combinatie van nevenfuncties voor. De volgende regel geeft een voorbeeld van een regeling die dat regelt.

- f. bij een combinatie van nevenfuncties mag het bebouwd oppervlak en het oppervlak van onbebouwde gronden behoefte van de nevenfuncties niet meer bedragen dan ..m<sup>2</sup>, respectievelijk ..m<sup>2</sup>.

## y.6 aanlegvergunning

## y.7 wijzigingsbevoegdheden

### y.7.1. Ten behoeve van vervolfuncties



## **VOORBEELD 2 BIJ B) LIMITATIEVE METHODE: voorschriften in een bestaand bestemmingsplan (gemeente Boxmeer)**

### **Begripsbepalingen**

Verbrede landbouw

- het ontplooiën van nevenactiviteiten op een agrarisch bedrijf, die ruimtelijk inpasbaar zijn en verbonden zijn aan de aanwezige en te behouden agrarische bedrijfsvoering, die de hoofdfunctie is en blijft;

### **Bestemmingsomschrijving**

De op de plankaart (2) voor 'agrarische bedrijven' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- agrarische bedrijfsdoeleinden voor niet meer dan 1 agrarisch bedrijf per bestemmingsvlak/bouwblok:
- .....
- .....
- agrarische verbreding

De op de plankaart (2) voor 'agrarische bedrijven' aangewezen gronden zijn bestemd voor: agrarische bedrijfsdoeleinden voor niet meer dan 1 agrarisch bedrijf per bestemmingsvlak/bouwblok waarbij, als bedrijfsvorm (al of niet met een combinatie van meerdere bedrijfstakken), is toegestaan:

- .....
- .....
- agrarische verbreding, uitsluitend voor zover het bedrijf gelegen is buiten een 'Landbouwontwikkelingsgebied' zoals aangeduid op plankaart 3, en verder met inachtneming van de volgende aanvullende voorwaarden (ten opzichte het begrip volgens artikel 0.3):
  - De totale omvang van agrarische verbreding: niet meer dan 500 m<sup>2</sup> (bvo), exclusief de ruimte voor statische opslag (zie onder 4.7), en bovendien nooit meer dan 50% van de aanwezige bedrijfsgebouwen.
  - Verblijfsruimten voor zorgverlening buiten de bedrijfswoning zijn niet toegestaan, behoudens afwijking (conform artikel 3.2 onder 3.2.17).
  - Verblijfsruimten voor kleinschalige verblijfsrecreatie buiten de bedrijfswoning zijn niet toegestaan, behoudens afwijking (conform artikel 3.2 onder 3.2.19.A).
  - Agrarische verkoop in het klein: niet meer dan 100 m<sup>2</sup> (vvo), behoudens afwijking (conform artikel 3.2 onder 3.2.16).
  - Kleinschalig kamperen op een kampeerterrein met maximaal 15 mobiele toeristische kampeermiddelen, behoudens afwijking (conform artikel 3.2 onder 3.2.6.C).
  - Ondersteunde daghoreca of ondersteunende horeca uitsluitend in verband met kleinschalige verblijfsrecreatie of kleinschalig kamperen buiten de bedrijfswoning is niet toegestaan, behoudens afwijking (conform artikel 3.2 onder 3.2.9.D).
  - Statische binnenopslag: niet meer dan 1.000 m<sup>2</sup> (bvo) of, indien het bedrijf is gelegen binnen een 'Nader aangewezen bebouwingsconcentratie' zoals aangeduid op plankaart 3, niet meer dan 2.000 m<sup>2</sup> (bvo) en bovendien nooit meer dan 50% van de aanwezige bedrijfsgebouwen.

## **Afwijking van de gebruiksregels**

### **1. Afwijking van de gebruiksregels in relatie met het opnemen in de bestemmings-omschrijving**

#### **1. Nevenactiviteiten en verbrede landbouw**

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd afwijking te verlenen voor het toestaan van nevenactiviteiten en verbrede landbouw, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de agrarische bedrijvigheid als hoofdfunctie aanwezig is en blijft;
- de gezamenlijke oppervlakte van de bedrijfsbebouwing van het betreffende agrarisch bedrijf mag niet worden vergroot;
- de agrarische functie van aangrenzende, niet bij het bedrijf behorende gronden en bebouwing mag niet onevenredig worden aangetast/belemmerd;
- door de wijziging mag geen onevenredig grotere verkeersbelasting op wegen en paden plaatsvinden;
- parkeervoorzieningen dienen binnen het bouwvlak te worden gerealiseerd;
- de aanwezige landschappelijke en ecologische kwaliteiten mogen niet worden aangetast;
- als nevenactiviteiten of verbrede landbouw zijn de volgende activiteiten toegestaan:
  - 1). een groepsaccommodatie tot maximaal xx m<sup>2</sup>;
  - 2). minicampings;

### 5.3 Mogelijkheden voor bestemmingsplanregels rond multifunctionele landbouw

Op basis van de geconstateerde mogelijkheden in 5.2, zien we een aantal verbeterpunten als het gaat om het goed regelen van multifunctionele landbouw in bestemmingsplannen.

- a. Bij elk bedrijf een gastvrije basis regelen
- b. Een nieuwe functie voor inkomen en koppeling aan agrarische bedrijfsvoering
- c. Lijst met effecten van nevenactiviteiten
- d. Inzetten van nieuwe activiteiten inzetten voor gemeentelijk plattelandsbeleid

#### **a. Gastvrije basis bij elk bedrijf: in begrip of in bestemming**

We constateren dat elke bedrijfstak, dus ook de landbouw, nevenactiviteiten toevoegt die samenhangen met modern en maatschappelijk ondernemen (of beleveniseconomie). Dit betekent dat we bepleiten dat bij elk (agrarisch) bedrijf een minimale ruimte flexibel beschikbaar is voor ondersteunende activiteiten.

Die letterlijke en figuurlijke ruimte kan worden geregeld in de begripsbepalingen als onderdeel van het begrip 'agrarisch bedrijf', of in de bestemmingsomschrijving als onderdeel van de ondersteunende voorzieningen.

In de begrippen: om twijfel weg te nemen dat bij elk agrarisch bedrijf ontvangst-, verkoop- en bewerkingsactiviteiten en ruimtes voor meewerkende personen, een vast onderdeel zijn en mogen zijn, in de zin van een basisvoorziening die altijd ondergeschikt en ondersteunend is aan de hoofdfunctie, kan het 'standaardbegrip' in artikel 1 worden aangevuld met:

Agarisch bedrijf: '....In dit bestemmingsplan wordt hieronder tevens begrepen (ruimte voor) ontvangst van bezoekers, open dagen, verkoop van eigen producten, overnachten van stagiaires, opvang voor medewerkers (ook meewerkende zorg- of hulpvragers), demonstratie, educatie, ...zulks ten dienste van en behorende bij de agrarische hoofdfunctie.'

Of eenvoudig:

Agarisch bedrijf: '.....met inbegrip van daarmee samenhangende activiteiten' of zonder relatie met de agrarische bedrijfsvoering:

Agarisch bedrijf: '....met inbegrip van andere activiteiten van ondergeschikte betekenis'.

Het verdient aanbeveling het begrip nevenactiviteit' te omschrijven. Hierin ligt reeds een keuze waartoe de nevenactiviteit dient (mate van verbondenheid met de landbouw of platteland). Mogelijk is:

Nevenactiviteiten: activiteiten die ruimtelijk in aard en omvang ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie, en die ten dienste staan van en/of onlosmakelijk verbonden zijn met de hoofdfunctie ter plekke.

Of zonder binding met de landbouwtak:

Nevenactiviteiten: activiteiten die ruimtelijk in aard en omvang ondergeschikt zijn aan de hoofd-functie ter plekke.

Op vergelijkbare wijze kan dit in de bestemmingsomschrijving worden toegevoegd. We bepleiten een flexibele basisruimte voor elk bedrijf van bijvoorbeeld 10 % van de toegestane oppervlakte, dus ook bij nieuwbouw.

#### **Specifieke begripsbepalingen**

Het kan handig zijn om specifieke activiteiten te definiëren in de begripsbepalingen, met specifieke regels in de bestemming. In stedelijke gebieden zijn bijvoorbeeld categorieën voor horeca gebruikelijk. Dit zou op vergelijkbare wijze voor 'eten en drinken' in het buitengebied kunnen worden gedaan. Te denken valt aan het gebruiken van regionale formules zoals de uitbloashuuskens en rustplekken in de Achterhoek, Groene Hart winkels in Zuid-Holland of Hotel de Boerenkamer in Noord-Holland.

#### **b. Nieuwe functie voor inkomen en koppeling aan agrarische bedrijfsvoering**

Naast de ruimte voor gastvrijheid en ontvangst, kan de nevenactiviteit worden ontwikkeld als een tweede inkomstentak. Een tweede inkomstentak heeft een ruimtelijke behoefte die moet worden geregeld.

Zoals in bovenstaande al wordt geïllustreerd, is er eerst de keuze in welke mate de nevenactiviteit verbonden is met de agrarische bedrijfsvoering. Een niet gerelateerde nevenactiviteit komt het meeste voor in regels die voortbouwen op vab-beleid. Landbouw en nevenactiviteit zijn dan gescheiden, maar ook staat de nevenactiviteit vaak los van het platteland.

Kiest de gemeente voor een beleid waarbij de nieuwe activiteit wordt gezien als een nieuwe economische drager op het landbouwbedrijf, dan heeft dit twee gevolgen:

1. De landbouwtak moet voldoende van omvang zijn om in ruimtelijke zin de hoofdfunctie te kunnen zijn.
2. De tweede activiteit moet/kan voortbouwen op de agrarische bedrijfsvoering.

**Ad 1:** Het eerste punt vereist een afweging of de landbouwtak een volwaardige omvang moet hebben te toetsen op basis van kengetallen of dat een bedrijfsmatige opzet voldoende is. Omdat we ons op landbouw richten gaat de meeste aandacht in dit ideeënboek uit naar volwaardige en bedrijfsmatige landbouwactiviteiten (NB: die begrippen kunnen dus verschillen met andere wetgeving, zoals de Pachtwet, fiscus, Kamer van Koophandel en EU toeslagrechten).

Vaak wordt de suggestie gewekt dat de verdiensten van een tak bepalend zijn voor de (keuze van de) hoofdtak en bestemming. Dit is echter niet juist. Centraal staat welke functie ruimtelijke gezien de hoofdfunctie is. Een functie is ruimtelijk de hoofdfunctie als die gronden gebruikt om te kunnen voortbestaan, gebouwen nodig heeft of effecten heeft op de omgeving (verkeer, milieu enzovoort; zie hoofdstuk 4 over de structuurvisie).

**Ad 2:** De verbinding met de agrarische bedrijfsvoering is deels een kwestie van beleving, van boer, toetser of bezoeker. Een activiteit is gerelateerd of verbonden aan de agrarische bedrijfsvoering als de activiteiten samen – net zoals de terminologie van de Wet milieubeheer bij het begrip ‘inrichting’ – een organisatorisch en economisch-technisch geheel vormen. Dit komt dan tot uitdrukking in de ruimtelijke inrichting, het verhaal, de geschiktheid van ruimtes voor wisselwerking, het meewerken (zorglandbouw), het behoud van agrarische productie op de gronden (en geen golf-grasveld) en dergelijke. Uiteraard kan de verbondenheid sceptisch worden benaderd: is kamperen op een afgescheiden stuk erf nu verbonden aan de bedrijfsvoering of niet? Helder is dat het kamperen in de inrichting laat zien dat het met een bedrijf samenhangt en dat gasten het vee of de akkerbouw kunnen ‘belevan’.

In het bestemmingsplan moet worden geregeld welk deel van gebouwen en erf gebruikt mag worden voor activiteiten. Zijn dat alleen bestaande gebouwen of mag hiervoor ook nieuwbouw plaatsvinden? Wij zijn van mening dat voor de aanvullende activiteiten – als ze onderdeel zijn van de multifunctionele en (agrarische) bedrijfsvoering - ook gebouwd mag worden, net als een stal of een werktuigenloods. Eventueel is de omvang wel te begrenzen in m<sup>2</sup> of in % van de totale bebouwing.

Wij bepleiten een flexibele basisruimte voor nevenactiviteiten van 25% van de bebouwing, ook bij nieuwbouw.

Voor multifunctionele bedrijvigheid is het van belang dat deze systematiek gebaseerd is op de hoofdfunctie en die wil laten ontwikkelen (Agrarisch). Daar waar bedrijven in ruimtelijk opzicht gelijkwaardige nevenfuncties hebben, kan worden gedacht aan het type Gemengd bedrijf. Wordt een andere functie de hoofdfunctie met de landbouw als nevenfunctie, dan is die andere hoofdfunctie leidend in de bestemming, zoals Recreatieve doeleinden of Maatschappelijke doeleinden.

Bij dat laatste merken we op dat landbouw voldoende ontwikkelingsmogelijkheden zoals bouw-mogelijkheden, moet behouden. Het is ons bekend dat bij omzetting naar bijvoorbeeld Recreatieve doeleinden, nieuwbouw van een stal of werktuigenloods opeens niet meer mogelijk bleek te zijn.



(Fictief) voorbeeld: De Hoeve Bij De Stad is een veehouderij van volwaardige omvang, met een eigen verwerking van melk tot kaas, en een fantastische ontvangsfunctie. De ontvangsfunctie komt tot uitdrukking in horeca en educatie die per jaar 100.000 gasten verwelkomen. Een recreatieve bestemming ligt voor de hand vanwege de recreatieve omvang. Omdat de centrale spil van activiteiten niet uitgaat van horeca en ontvangst maar uitgaat van agrarische productie en verwerking van eigen producten, is het juist om ‘agrarisch’ als hoofdfunctie te blijven bestemmen. Zou Recreatie of Horeca de hoofdfunctie in de bestemming worden, dan is er de kans dat de drager van de formule, de landbouw, op onterechte gronden naar de achtergrond verdwijnt. Dit illustreert dat niet altijd de hoofdfunctie in inkomen, omvang of ruimtelijk beslag leidend moet zijn, maar juist de kernactiviteit waar het geheel op is gebouwd.

### **Bedrijfsmatig?**

In sommige multifunctionele gebieden kan het van belang zijn uit te gaan van een agrarische bedrijfsvoering als economische drager die is gekoppeld aan het bedrijfsmatig zijn, zonder per se een volwaardig of reëel bedrijf te zijn, maar ook niet hobbymatig (zoals deeltijdboeren op bestaande boerenerven). Dit leidt tot het volgende begrip van Agrarische bedrijfsvoering: het bedrijfsmatig maar niet noodzakelijk volwaardig, voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen (houtteelt en boomkwekerijen daaronder begrepen) en/of door middel van het houden van dieren.

### **c. Effecten van nevenactiviteiten/ lijst**

We zagen dat nevenactiviteiten op verschillende manieren kunnen worden bestemd. De limitatieve methode wordt gewaardeerd omdat ze duidelijkheid verschaft over wat wel en wat niet. Dit voordeel wordt dan belangrijker gevonden dan het nadeel dat wat er niet op staat, niet is toegestaan. De positieve criteriamethode biedt de beste opstapmogelijkheden naar een flexibele en tegelijk richtinggevende sturing van nevenactiviteiten. De methode sluit goed aan bij de benadering van ontwikkelingsplanologie.

Het viel ons op dat er wellicht nog een methode is toe te voegen: een bundeling van activiteiten die een vergelijkbaar ruimtelijk effect hebben. De toestroom van verkeer en de druk voor nieuwe gebouwen lijken de meest bepalende effecten. Het is dus mogelijk om vooral op basis van deze twee effecten een bundeling te maken. Daarnaast is horeca vaak een knelpunt, ook vanwege verkeer maar vooral ook vanwege het onderscheid met de 'zelfstandige horeca'.

#### *Voorstel voor een nieuwe groepering: naar effecten*

Activiteiten zijn in de bestemmingsbeschrijving ook te groeperen naar hun ruimtelijk belang of effect: hoe hangen ze samen met de gebiedsbestemming? In deze methodiek gaat het niet om de beschrijving van de activiteit zelf, maar om gemeenschappelijke effecten die van belang zijn voor de ruimtelijke ordening. Het laat zich goed combineren met de criteriamethode.

Twee voorbeelden van een groepering zijn:

1. Een focus op de verkeerseffecten en de maximale oppervlakte van het gebouw. In gebieden waar het gewenst is om de verkeerseffecten te beïnvloeden, kan gestuurd worden op het aantal m<sup>2</sup> van een bedrijf. Dit begrenst het aantal bezoekers. Het type activiteit waar zij voor komen is dan niet meer relevant. Hoofdgroepen van bestemmingen zijn:
  - het verblijven van mensen voor zorg, verblijfsrecreatie of werk in daartoe bestemde gebouwen;
  - In gebieden die meer verkeersbewegingen aankunnen, ook:
  - het bieden van dagrecreatieve en educatieve mogelijkheden op erf en met medegebruik van agrarisch functionerende gebouwen en met recreatief en educatief medegebruik van agrarische functionerende gronden.

2. Een focus op de sociaal-economische aspecten. Dan zijn de volgende hoofdgroepen te onderscheiden
  - dagrecreatieve en educatieve activiteiten ('type bezoekersboerderij');
  - verblijfsrecreatieve activiteiten in gebouwen en/of op erf/gronden (aansluiting op toeristisch beleid) ;
  - activiteiten van zorg, kinderopvang en dienstverlening (aansluiting op prioriteiten welzijn, zorg en sociale dienstverlening);
  - activiteiten van verkoop boerderijproducten en van verschaffen van eet- en drinkgelegenheden.

#### **d. Nieuwe activiteiten inzetten voor gemeentelijk plattelandsbeleid**

We constateerden dat de basisgedachte in de ruimtelijke ordening is dat landbouwbedrijven in het buitengebied mogen bouwen omdat ze de gronden nodig hebben. Ook andere 'uitzonderingen' zijn op dit beginsel gebaseerd zoals gebouwen voor natuurbeheer en bosbeheer of voor groene recreatie. In het verlengde hiervan kunnen we stellen dat vooral die nieuwe activiteiten een plek in het buitengebied kunnen vinden die ook de gronden nodig hebben. Dit zijn activiteiten die ervoor zorgen dat de gronden worden beheerd. Dit beheren van gronden is cruciaal: het buitengebied kan nodig zijn voor het promotieverhaal rond een activiteit, maar dan is de grond zelf niet nodig. Dit voorkomt free-rider-gedrag (activiteiten die het buitengebied gebruiken maar niet in stand houden) en voorkomt dat activiteiten los raken van de waarden van het buitengebied en die op den duur kunnen bedreigen.

Deze gedachte volgt op de gedachte dat structuurvisies beter kunnen sturen op kwaliteiten dan op functies (zie 4.3). Een boerencamping op zich geeft immers niet aan of sprake is van een bijdrage aan het functioneren van het platteland, maar wel de manier waarop de camping invulling krijgt.

Diverse bestemmingsplannen werken al met deze opzet. In de methode met positieve criteria en in de methode van bundeling van activiteiten zien we deze koppeling terugkeren. Als nieuwe activiteiten bovendien gerelateerd zijn aan de agrarische bedrijfsvoering, wordt de bijdrage aan het platteland al vorm gegeven. Een bedrijfsplan (niet per se economisch bedoeld) kan laten zien hoe dit samenspel in stand blijft.

Bedenk dat bij agrarische bedrijven, net zo goed als bij de reeds genoemde garages of aannemers, ruimtes niet altijd voor één gebruik zijn gereserveerd, maar dat het gebruik ook flexibel is, naar gelang seizoen, markt of toelevering/aflevering. Het simpel optellen van oppervlaktes in het bouwrecht leidt vaak tot misverstanden (zie later bij bestemmingsbeschrijving).

Voor de VNG is een klein hulpmiddel opgesteld om na te gaan of de nieuwe activiteit gerelateerd is aan de agrarische bedrijfsvoering, uitgaande van een volwaardige agrarische hoofdtak. Bij grondgebonden landbouw is de relatie met grond en gebiedsdoelen makkelijker in te bouwen dan bij niet-grondgebonden landbouw.



### Toets of nevenactiviteit wel of niet gerelateerd is aan hoofdfunctie:

|   |                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                     |                                       |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | Volwaardig agrarisch bedrijf?                                                                              | Nee: niet gerelateerd                                                                                                                                                                               | Ja, toets 2<br>↓                      |
| 2 | Grondgebonden?                                                                                             | Nee, niet grondgebonden<br>Is de productieruimte:<br>- niet toegankelijk? niet gerelateerd<br>- wel toegankelijk voor demonstratie, onderzoek e.d.?:<br>gerelateerd aan niet-grondgebonden landbouw | Ja, toets 3<br>↓                      |
| 3 | Nevenactiviteit maakt gebruik van landbouwproductie?                                                       | Nee? toets 4<br>↓                                                                                                                                                                                   | Ja: gerelateerd                       |
| 4 | Nevenactiviteit gebruikt ruimte/grond en verweeft agrarisch bedrijf bij uitvoering?                        | Nee? toets 5<br>↓                                                                                                                                                                                   | Ja: gerelateerd                       |
| 5 | Nevenactiviteit gebruikt ruimte/grond en voegt losstaande activiteit naast bedrijf toe maar benut 'sfeer'? | Kwaliteit relatie van activiteit met agrarisch bedrijf zwak? Toets 6<br>↓                                                                                                                           | Kwaliteit relatie sterk?: gerelateerd |
| 6 | Nevenactiviteit staat inhoudelijk los van bedrijf                                                          | Niet gerelateerd                                                                                                                                                                                    |                                       |

### e. Nieuwe manieren om aanvragen te toetsen

Het opstellen van bestemmingsplannen is één, het toetsen aan de regels en het beleid is een tweede. De gemeente kan de aanvraag voor toetsing van een nieuwe nevenactiviteit op verschillende manieren in behandeling nemen. Regelt de gemeente een proactieve benadering in het bestemmingsplan, dan moet dit ook 'aan het loket' doorwerken. Hieronder staan daarvan drie voorbeelden: via een nieuwe wijze van intake en coaching (Alphen aan den Rijn), via een structurele procedure voor planherziening (Gemert – Bakel), en via het raadplegen van een vaste adviescommissie van burgers (Boxtel). Met deze methoden is het mogelijk om door in te haken op de inhoudelijke aspecten van de regels, de inhoudelijke kwaliteit van plannen in het proces te verbeteren, en niet achteraf te corrigeren.

### Methode Alphen aan den Rijn

De gemeente Alphen aan den Rijn constateerde dat de nieuwe structuurvisie (vastgesteld in 2009) ook een nieuwe werkwijze vereist, namelijk om bij initiatieven van burgers en ondernemers de dialoog met hen aan te gaan. De gemeente had in de structuurvisie vastgesteld:

- dat alle grondeigenaren gevraagd wordt zich in te zetten voor de kwaliteiten van het buitengebied. Dit is geen unieke opgave voor landbouwbedrijven.
- dat kwaliteit niet wordt bepaald door de functie te benoemen maar door te sturen op de invulling van de nevenactiviteit.

In de lijn van ontwikkelingsplanologie is de centrale vraag aan initiatiefnemers 'kan uw plan bijdragen aan de beleidsdoelen of wensen van de gemeenschap?', zoals die dus in de structuurvisie staan. De oude vraag was: 'mag het volgens het bestemmingsplan?' (toelatingsplanologie). Op basis van deze tweede vraag is voor nieuwe initiatieven een nieuwe werkmethode opgezet om van idee naar vastgesteld plan te komen:

- de eerste stap van de gemeente is de initiatiefnemer een toelichting te geven aan van de beleidsdoelen van de structuurvisie voor het desbetreffende initiatief (locatie en onderwerp), en die zaken in detail door te nemen. De gemeente neemt het plan niet in ontvangst en gaat niet helpen of meedenken.
- de tweede stap is een toelichting van de initiatiefnemer op het plan op de locatie. Hij of zij beantwoordt de centrale vraag hoe het plan bijdraagt aan de doelen uit de structuurvisie. De beleidsmedewerker oordeelt niet en bevraagt slechts de doelen. Wederom geldt dat de gemeente niet meedenkt.
- in de derde stap dient de initiatiefnemer een plan in. De gemeente neemt een principebesluit over het wel of niet meewerken aan het plan, en de initiatiefnemer levert vervolgens alle vereisten aan voor de vaststelling van het plan.
- de vierde stap is het doorgeleiden van het plan naar de besluitvorming.

### **Methode Gemert – Bakel**

De gemeente Gemert – Bakel heeft jarenlang ingezet op kwaliteit in het buitengebied via reconstructie en landschapsbeheer. Ondernemers en burgers denken in deze lijn mee en komen met nieuwe initiatieven. Om nieuwe initiatieven naar een bestemming te geleiden, heeft de gemeente besloten geen integrale herziening van het bestemmingsplan buitengebied te maken, en ook niet elke herziening afzonderlijk op te pakken. In plaats daarvan bundelt ze de initiatieven in een cyclus van halfjaarlijkse partiële planherzieningen.

Hiermee bereikt ze dat er een cyclus ontstaat van beleidsafwegingen, vertalingen in bestemmingsplanregels, procedures en raadsbesluiten. Bovendien beperkt het de legeskosten voor de initiatiefnemer.

### **Methode Boxtel**

De gemeente Boxtel heeft bij het bestemmingsplan uit 1994 en recentelijk bij het bestemmingsplan uit 2008 een maatschappelijke adviescommissie ingesteld. De commissie is door de gemeenteraad benoemd en bestaat uit lokale vertegenwoordigers van landbouw, natuur en milieu, en cultuurhistorie. In de bestemmingsplanregels staat aangegeven wanneer en op welke onderdelen de adviescommissie adviseert aan burgemeester en wethouders. De basis voor het advies ligt nadrukkelijk in het vastgestelde bestemmingsplan. De adviescommissie heeft een stevige rol in procedures waar de kwaliteit erg belangrijk is. Denk aan de aanlegvergunningen en aan afwijkingsprocedures die zijn gekoppeld aan een te overleggen, genoemd (landschaps)- versterkingsplan. Deze manier van werken stimuleert de lokale verantwoordelijkheid.

## 5.4 Bestemmingsplan: de meest gestelde vragen bij nieuwe activiteiten

Het bestemmingsplantraject in het geval van nieuwe activiteiten roept regelmatig vragen op. We beantwoorden hier bij wijze van samenvatting van het voorgaande enkele vaak gestelde vragen:

1. **Wat is de hoofdfunctie voor de ruimtelijke ordening?**
2. **Hoe regel je een nevenactiviteit?**
3. **Moet een nevenactiviteiten specifiek of globaal geregeld worden?**
4. **Moet een nevenactiviteit die verbonden is met de agrarische bedrijfsvoering anders worden beoordeeld dan een nevenactiviteit die er los van staat?**
5. **Moet de gemeente meewerken bij een aangetoonde economische noodzaak van de nevenactiviteit?**
6. **Is de hoogte van de inkomsten van nevenactiviteiten van belang?**
7. **Wat te doen als de agrarische hoofdfunctie stopt?**
8. **Welke relatie bestaat er met andere wetgeving?**
9. **Leidt de standaardisering van bestemmingsplannen tot problemen?**

### 1. Wat is de hoofdfunctie voor de ruimtelijke ordening?

In elk bestemmingsplan is beoogde gebruik van grond en gebouwen opgenomen in de begripsbepalingen en bestemmingsomschrijving. In de begripsbepalingen wordt over het algemeen het agrarisch bedrijf gedefinieerd, waarbij soorten agrarische bedrijven worden onderscheiden. Vervolgens wordt in de bestemmingsomschrijving nader aangegeven wat er gebouwd mag worden en waarvoor de gronden gebruikt mogen worden. Over het algemeen wordt gekozen 'agrarisch bedrijf'. Dit betekent dat de gronden alleen voor het agrarisch bedrijf mogen worden gebruikt. Dit kan een te eng begrip zijn. Gedacht kan worden aan de agrarische bedrijfsuitoefening of nog ruimer agrarisch gebruik. De gewenste landbouw moet goed gedefinieerd worden in relatie tot de effecten op die locatie.

De kern is dat de hoofdfunctie een ruimtelijk meest bepalende functie is, zowel in relatie tot de locatie zelf als tot de omgeving. Dat op de locatie een andere activiteit is die meer opbrengt, is slechts relevant als dit ruimtelijk meer bepalend wordt dan de hoofdfunctie.

### 2. Hoe regel je een nevenactiviteit?

*Recht of afwijking?*

Het gaat bij multifunctionele landbouw om een aanvullende tak bij een reëel agrarisch bedrijf. De agrarische bestemming (agrarisch bouwvlak) blijft dus aanwezig. Dat betekent dat de keuze is om nevenactiviteiten voor multifunctionele landbouw bij recht of door middel van een afwijking mogelijk te maken.

De keuze tussen 'als recht' of 'via afwijking' wordt bepaald door de vraag of de activiteit zonder meer toegelaten kan worden, of dat een nadere afweging nodig is op bijvoorbeeld het verkeersaspect en de meerwaarde voor het landschap. Ter bevordering van de multifunctionele landbouw heeft regeling bij recht nadrukkelijk de voorkeur, tenzij er ongewenste ruimtelijke effecten zouden kunnen optreden. Deze zijn afhankelijk van het type gebied en van het type activiteit. Bijvoorbeeld bij nevenfuncties die mogelijk verkeersaantrekkend zijn, zoals een kinderdagver-

blijf of een winkel, kan het gewenst zijn om een afwijking op te nemen om te beoordelen of de betreffende locatie goed ontsloten is. Verder zal in kwetsbare gebieden eerder de keuze voor een afwijking gemaakt worden, om zodoende de effecten voor de omgeving te kunnen afwegen.

#### *Aandachtspunten regeling bij recht*

Van belang is om het gebruik van de gronden en gebouwen voor de nevenactiviteiten goed te regelen, alsmede eventueel een regeling voor de omvang van de bebouwing.

Ten aanzien van het gebruik is daarbij van belang om niet alleen te letten op de gronden binnen het bouwvlak, maar ook op de niet bebouwde gronden, bijvoorbeeld bij boerengolf. Dit moet ook binnen de bestemmingsomschrijving toegelaten zijn. Bijvoorbeeld: 'mede bestemd voor extensief dagrecreatief medegebruik'.

### **3. Moet een nevenactiviteit specifiek of globaal geregeld worden?**

De aard van de nevenactiviteiten (het gebruik) kan op verschillende wijzen in een bestemmingsplan worden opgenomen: limitatief of meer globaal. Het voordeel van een limitatieve lijst is dat duidelijk is welke nevenactiviteiten mogelijk zijn. Het nadeel is dat elke nieuwe vorm niet past binnen het bestemmingsplan. Een meer globale benadering heeft dus de voorkeur.

In hoofdlijnen kunnen we de volgende varianten onderscheiden. Na iedere beschrijving van de variant volgt een voorbeeld.

#### a. *per adres en benoemd*

De bestemmingsomschrijving stelt dat bovendien op de volgende adressen de volgende nevenactiviteiten zijn toegestaan. In de afwijking kan dan in feite een adres worden toegevoegd. In de bouwregels staan de m<sup>2</sup> precies vermeld voor dit adres.

#### b. *per activiteit*

De bestemmingsomschrijving omvat een lijst van gewenste/toegestane activiteiten met maximale m<sup>2</sup>. De lijst is limitatief: activiteiten die niet in de lijst staan zijn niet mogelijk, of soms wel mogelijk via afwijking. Extra m<sup>2</sup> kan eventueel via afwijking. Deze methodiek staat ook bekend als de 'positieve lijst' of 'model Zeeland'.

#### c. *per groep van gelijkwaardige activiteiten*

In deze variant worden typen nevenactiviteiten gegroepeerd en globaal omschreven, op zo'n manier dat ze goed aansluiten bij afwegingen voor de ruimtelijke ordening, maar niet limitatief zijn. Een voorbeeld kan een meer functionele indeling zijn: dagrecreatieve activiteiten, verblijfsrecreatieve activiteiten, dienstverlening en zorg, enzovoorts.

Eventueel is onderscheid te maken tussen nevenactiviteiten die nauw met de landbouw verbonden zijn enerzijds (agrarisch natuurbeheer, verkoop eigen producten, loonwerkactiviteiten enzovoorts) en niet-landbouwactiviteiten anderzijds (theetuin, zorg, camping). De aan het agrarisch bedrijf gekoppelde activiteiten kunnen misschien eerder en ruimer worden toegelaten dan activiteiten die ook door anderen kunnen worden verricht.

Vanuit het idee om gewenste nevenactiviteiten te stimuleren, is een lijst gewenst die ener-

zijds mogelijkheden voor flexibiliteit biedt en die anderzijds voldoende begrenzing kent om negatieve effecten te voorkomen. Een nieuwe indeling van nevenactiviteiten zou dan kunnen zijn:

**A.** Het medegebruik van de gronden door de nevenactiviteiten, buiten het erf.

Hierbij het onderscheid van behoud van de agrarische productiegrond of (kleinschalige) onttrekking ervan. Evenementen dienen altijd afzonderlijk te zijn vermeld.

**B.** Het gebruik van erf en gebouwen

Hierbij is vervolgens een onderverdeling wenselijk in twee groepen, namelijk (1) verblijf met voorspelbare omvang van aantal mensen, aard en omvang verkeer en omvang gebouw, en (2) kortstondig bezoek met een meer onvoorspelbare toeloop, verkeersbeweging, en minder makkelijk te begrenzen gebruik. Dit is het wezenlijke onderscheid tussen allerlei lijsten van zorg, verkoop, educatie en recreatie.

d. *een open kwalitatieve typering van nevenactiviteiten*

Nevenactiviteiten zijn algemeen kwalitatief omschreven: ze zijn gewenst voor zover de nevenactiviteiten zijn gerelateerd aan de agrarische bedrijfsvoering en bijdragen aan de gebiedsdoelen van landschap, natuur, cultuurhistorie en landbouw.

In dit geval wordt meestal een afwijking opgenomen, waarbij getoetst wordt aan opgenomen criteria.

Vanzelfsprekend behoort ook een combinatie van de bovengenoemde indelingen tot de mogelijkheden.



## VOORBEELDEN

### Ad a) Per adres (bron: *bestemmingsplan buitengebied, gemeente Montferland*)

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

uitoefening van nevenactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – nevenactiviteit' welke per adres zijn aangegeven in de onderstaande tabel:

| Adres        | Nr. | Plaats    | Nevenactiviteit       | Opmerkingen                                                                 |
|--------------|-----|-----------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Hoge Veldweg | 4   | Vethuizen | Kleinschalig kamperen | De nevenactiviteit is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding. |
| Enzovoorts   |     |           |                       |                                                                             |

### Ad b) Per activiteit (bron: *bestemmingsplan Landelijk gebied, gemeente Nederlek*)

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- ....

- ondergeschikte (agrarische) nevenactiviteiten zoals aangegeven in de bij deze regels behorende bijlage 1 'Lijst van nevenactiviteiten';

Specifieke gebruiksregels

• ...

- Voor het uitoefenen van een ondergeschikte (agrarische) nevenactiviteiten dienen de volgende regels in acht te worden genomen:
  - de landschappelijke openheid en het karakteristieke verkavelingspatroon mogen niet onevenredig worden aangetast;
  - omliggende agrarische bedrijven mogen niet in hun bedrijfsvoering belemmerd worden;
  - nevenactiviteiten zijn toegestaan binnen het bouwvlak, tenzij anders aangegeven, waarbij de gezamenlijke oppervlakte van het niet-agrarisch gebruik van gebouwen per agrarisch bedrijf in elk geval niet meer mag bedragen dan aangegeven in bijlage 1 'Lijst van nevenactiviteiten' dan wel 500 m<sup>2</sup> indien niets is aangegeven, met dien verstande dat de oppervlakte van gebouwen ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek' niet meetelt;
  - opslag buiten de bedrijfsgebouwen ten behoeve van de uitoefening van de nevenactiviteit is niet toegestaan.

#### Bijlage 1 Lijst van nevenactiviteiten

- verkoop van zelfgemaakte, bewerkte, gekweekte of geteelde producten en detailhandel in agrarische streek producten, zoals bij een (Groene Hart) landwinkel, tot een oppervlakte van ten hoogste 50 m<sup>2</sup>; waarvan tenminste 95 % uit het Groene Hart komt;
- opslag en stalling van niet-milieugevaarlijke, niet-agrarische goederen die geen risico's voor de omgeving opleveren, alsmede opslag voor internetverkoop. Onder internetverkoop wordt verstaan verkoop van artikelen via internet, waarbij op het perceel alleen opslag/magazijnruimte voor deze artikelen aanwezig is en waarbij de artikelen (evt. per post) bij de klant worden thuis bezorgd;
- logies en Bed & Breakfast in het hoofdgebouw en/of bestaand bijgebouw;
- agrarische dagrecreatie, zoals poldersport, agrarische kinderfeestjes, excursies, kinderboerderij en dergelijke, tevens mogelijk buiten het bouwvlak;
- theeschenkerij tot 50 m<sup>2</sup>, tevens mogelijk buiten het bouwvlak voor theetuin/terras;
- enzovoorts

**Ad c) Per groep gelijkwaardige activiteiten** (nieuwe suggestie)

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

....

- medegebruik van de agrarische geëxploiteerde gronden voor met de landbouw samenhangende activiteiten, zoals: boerengolf, veldsymposium, weide picknick, boerenpaden, aanlegplaats kano
- gebruik van een deel van de bij het bedrijf behorende onbebouwde gronden voor nevenactiviteiten waarbij de gronden niet primair of niet meer permanent voor de agrarische productie kunnen worden gebruikt, zoals: demonstratietuin, kampeergrond, speelterrein, ingericht parkeerterrein, natuurterrein (poel e.d.), beeldentuin
- activiteiten waarbij mensen voor een belangrijk deel van de dag of langer op het erf of in gebouwen verblijven, inclusief het nuttigen van eten en drinken voor deze mensen, zoals verblijfsrecreatie in gebouwen, les- en workshopruimtes, kinderopvang, dagopvang ouderen en recreatiegebonden horeca.
- activiteiten waarbij mensen kortstondig aanwezig zijn voor het afnemen van diensten of producten, zoals verkoop/winkel, ophaalservice, opslag en verhuur materialen, kleine excursies, rondleidingen,....

**Ad d) Open kwalitatieve typering** (bron: Handreiking vertaling van het Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht Oost in bestemmingsplannen buitengebied, 2006)

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd afwijking te verlenen van het bepaalde in ..... ten behoeve van het gebruiken van gronden en het verbouwen van bestaande agrarische bedrijfsgebouwen binnen een bouwvlak waar sprake is van agrarische bedrijvigheid als hoofdactiviteit, voor niet-agrarische bedrijfs- en andere activiteiten, uitsluitend als ondergeschikte nevenactiviteit mits:

- a. binnen eenzelfde bouwvlak mag de gezamenlijke vloeroppervlakte ten behoeve van de hiervoor genoemde niet-agrarische bedrijfs- en andere activiteiten niet meer bedragen dan 25% van de bestaande oppervlakte van de bedrijfsgebouwen binnen het bouwvlak, en maximaal 500 m<sup>2</sup> voor dag- en verblijfsrecreatieve activiteiten, en 350 m<sup>2</sup> voor de overige activiteiten;
- b. onverminderd het bepaalde onder 2, mag binnen een zelfde bouwvlak de verkoopvloeroppervlakte van detailhandel niet meer dan .. m<sup>2</sup> bedragen;
- c. voor verblijfsrecreatieve voorzieningen geldt bovendien dat de inhoud van een recreatie-appartement niet meer mag bedragen dan .... m<sup>3</sup>;
- d. de agrarische functie van aangrenzende, niet bij het bedrijf behorende gronden en bebouwing mag niet onevenredig worden aangetast;
- e. in vergelijking met het agrarisch gebruik mag geen onevenredig grotere verkeersbelasting op aangrenzende wegen en paden plaatsvinden;
- f. het parkeren behorende bij het andere gebruik dient binnen het betreffende bouwvlak plaats te vinden;
- g. het andere gebruik dient de landschappelijke en ecologische kwaliteiten van de omgeving te versterken;
- h. het andere gebruik mag door de visuele aspecten, zoals buitenopslag en -stalling, reclame-uitingen en technische installaties, het landelijk karakter van de omgeving niet onevenredig aantasten;
- i. het niet betreft .... eventueel specifieke bedrijven, gebieden, bestemmingen enzovoorts uitsluiten,

#### **4. Moet een nevenactiviteit die verbonden is met de agrarische bedrijfsvoering anders worden beoordeeld dan een nevenactiviteit die er los van staat?**

Voor een goede ruimtelijke ordening wordt een verschil gemaakt in nevenactiviteiten die los staan van de landbouw of die er mee verbonden zijn. Het algemene beginsel is dat de landbouw mag bouwen omdat zij afhankelijk is van gronden. Een nevenactiviteit die verbonden is aan de landbouw zou dan eerder in het buitengebied thuis kunnen horen dan een die daarvan los staat. Dit is een beleidskeuze.

In bestemmingsplanregels kunnen nevenactiviteiten zowel 'los van', als 'verbonden met' de agrarische bedrijfsvoering zijn opgenomen. Bij de benadering van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen is meestal niet opgenomen dat het nieuwe gebruik gerelateerd moet zijn aan de landbouw. Dan is gekeken of het nieuwe gebruik past bij aspecten van verkeer en overlast. In sommige bestemmingsplannen is hiervoor een lijst van toegestane nevenactiviteiten opgenomen.

Bij een benadering van stimulering van nieuwe economische activiteiten ten gunste van de gebiedsdoelen (gebiedsbestemming) is meestal een relatie met de landbouw aangegeven, en soms algemener: met de waarden van het gebied.

Is er niets over de verbondenheid met de landbouw opgenomen dan is er dus geen relatie als voorwaarde opgenomen.

#### **5. Moet de gemeente meewerken bij een aangetoonde economische noodzaak van de nevenactiviteit?**

Op grond van jurisprudentie wordt een bedrijfsmatige activiteit ruimte geboden voor enige uitbreiding om de continuïteit van het bedrijf te behouden. Over het algemeen gaat het om een uitbreiding van 10% van de reeds aanwezige bebouwing.

Als een nevenactiviteit in het bestemmingsplan is gedefinieerd als een ondersteunende en kleinschalige activiteit bij en voor een hoofdfunctie, is geen sprake van een zelfstandige bedrijfsmatige activiteit. Voor deze activiteit is er geen economische noodzaak voor uitbreiding. De verhouding van ruimtegebruik van de hoofdfunctie en nevenactiviteiten is van tevoren afgewogen.

#### **6. Is de hoogte van de inkomsten van nevenactiviteiten van belang?**

Het is van belang dat de hoofdfunctie van een bedrijf volwaardig dan wel te continueren is. Hierbij wordt voldaan aan de bestemming. Belangrijk is wat de ruimtelijke impact van een activiteit is op de omgeving. De kern is dat de hoofdfunctie de ruimtelijk meest bepalende functie is, zowel in relatie tot de locatie zelf als tot de omgeving. Dat er op de locatie een andere activiteit is die meer opbrengt, is slechts relevant als dit ruimtelijk meer bepalend wordt dan de hoofdfunctie. De ruimtelijke effecten van de nevenactiviteiten op de locatie en/of in het gebied zijn bepalend. Als sprake is van omkering, dat wil zeggen dat de nevenactiviteit de hoofdfunctie kan worden, dan is de afweging of de bestemming wijzigt.



## **7. Wat te doen als de agrarische hoofdfunctie stopt?**

Als de volwaardige activiteit eindigt of niet volwaardig genoeg meer is, zal een keuze gemaakt moeten worden of het wenselijk is dat de nevenactiviteit plaats blijft vinden of dat de nevenactiviteit omgezet gaat worden tot de hoofdbestemming. Hetgeen betekent dat een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is. Dit is afhankelijk van de activiteit, de kwaliteiten van het gebied en de betreffende locatie.

Van belang zijn de vragen of het in strijd is met het bestemmingsplan als de hoofdfunctie stopt. De vraag is dan of de nevenactiviteit ook moet stoppen. Er worden in ieder geval geen uitbreidingsmogelijkheden geboden. Van belang is hierbij om in de structuurvisie beleid te formuleren hoe hiermee om te gaan.

## **8. Welke relatie bestaat er met andere wetgeving?**

De ontwikkeling van nevenactiviteiten wordt naast de Wro ook gestuurd door andere wetgeving waarvan de gemeente uitvoerder is, en door algemene wetgeving voor bedrijven en instellingen zoals belasting, Warenwet.

Bestemmingsplannen worden vaak gezien als een instrument om diverse regelgeving te verknopen. De ruimtelijke ordening is immers te beschouwen als een integrerend werkterrein. De integratie van beleidsafwegingen moet vorm krijgen in de structuurvisie. Het is geen uitgangspunt in de Wro om andere sectorale regelgeving in het bestemmingsplan op te nemen, hoewel er bedoeld en onbedoeld veel relaties ontstaan. Bij het moment van toetsing moet de Wabo coördinerend gaan werken.

De volgende wet- en regelgeving hebben invloed op de sturing van nevenactiviteiten:

- In de Wet Milieubeheer is het begrip 'inrichting' van belang. Hierbij moet sprake zijn van een technisch en organisatorisch/functionele verbondenheid. Er zijn veel gemeenten die elke nevenactiviteit zoals 'agrarische kinderopvang' en 'bed & breakfast', als twee Wm-inrichtingen opvatten.
- De Wet veehouderij en geurhinder geeft aan dat nevenactiviteiten waar mensen verblijven, soms een geurgevoelig object zijn. Een Geurverordening kan maatwerk geven.
- Afstemming met de Drank- en Horecawet is wenselijk om helderheid te krijgen welke locaties geschikt zijn voor het schenken en nuttigen van alcohol (in kader van toets Drank- en Horecawet: 'staat de bestemming het toe'). Deze wet gaat over alcohol; horeca in de ruimtelijke ordening is breder. Let dus goed op het gebruik van het woord horeca. Op het punt van alcohol is ook afstemming nodig met het Bouwbesluit;
- Op het punt van verkeer is helderheid gewenst in de afstemming met het verkeersbeleid;
- Voor zorglandbouw en kinderopvang is afstemming nodig met het beleid rond de WMO
- Plan-m.e.r. omvat ook verbredingactiviteiten als er een relatie is met natuurbeschermingsgebied volgens Natuurbeschermingswet (eerste tranche is de Europese Natura 2000-gebieden), en indien er m.e.r.-plichtige ontwikkelingen zijn;
- Met de APV liggen er relaties wat betreft de locaties waar alcohol wordt geschonken en genuttigd, de omschrijving van bed & breakfast of pension, en met evenementen.

De ondernemer wordt bovendien gestuurd door vereisten of regels van hygiëne (voedselbereiding), fiscus en verzekering. Hieruit kunnen ook ruimtelijke eisen volgen, zoals gescheiden ruimten voor bezoek en voedselbereiding, gescheiden opslag producten en stalling machines. Sommige bestemmingsplannen hebben een procedureregeling ingebouwd, die aangeeft hoe omgegaan moet worden met ruimtelijke eisen als gevolg van andere wetgeving, bijvoorbeeld als dit meer m<sup>2</sup> of een andere erfinrichting noodzakelijk maakt.

De Taskforce Multifunctionele Landbouw heeft voor ondernemers is door een aparte vraagbaak ingesteld. Die is ook direct te vinden via [www.landregels.nl](http://www.landregels.nl). Het thema 'ruimte en milieu' haakt in op vragen rond ruimtelijke ordening.

## **9. Leidt de standaardisering van bestemmingsplannen tot problemen?**

Via het Besluit 'Regeling standaarden ruimtelijke ordening' worden eisen gesteld aan de regels en de verbeelding van het bestemmingsplan. In de volgende documenten zijn de eisen verder uitgewerkt:

- Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten (STRI)
- Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO)
- Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

Bij de invoering van SVBP is het grote misverstand ontstaan dat de SVBP alle mogelijkheden heeft vastgelegd. De SVBP is bedoeld als systeem van codering, schrijfwijzen, woordkeuze, kleurstelling en kaartaanwijzingen. Dit betekent dat de standaard ruimte laat voor maatwerkregels, mits de aanwijzingen van de regelingen worden gevolgd.

Elke gemeente kan voor haar bestemmingsplannen een standaard maken of de standaard verfijsen. Daarin kan zij haar beleidsuitgangspunten vertalen.

Kortom: de regelingen omtrent de standaardisering geven geen belemmeringen voor het regelen van multifunctionele landbouw.

In provinciale verordeningen worden tegenwoordig ook begripsbepalingen opgenomen die overgenomen dienen te worden. De provincie wil op deze wijze het provinciaal belang vastleggen. De vraag is of het vastleggen van begripsbepalingen met betrekking tot multifunctionele landbouw provinciaal belang is. Tot op heden is er nog geen jurisprudentie verschenen met de een antwoord op de vraag wat onder provinciaal belang wordt verstaan. Het is aan de gemeente zelf om een keuze te maken of ze de begripsbepalingen uit de verordening overneemt of niet. Dit is ook afhankelijk van wat in de begripsbepaling is opgenomen. Het is mogelijk om van de verordening af te wijken door middel van een ontheffing.

## 6 BIJZONDERE ONDERWERPEN

In dit hoofdstuk gaan we nog in op enkele onderwerpen die speciaal aandacht verdienen om multifunctionele landbouw goed (ruimtelijk) te regelen:

- **Het facet-bestemmingsplan (6.1)**
- **De Pachtwet (6.2)**
- **Wet geurhinder en veehouderij (6.3)**
- **Horeca en alcohol (6.4)**
- **De agrarische bedrijfswoning, de combinatie met ander gebruik (6.5)**
- **Verkoop aan huis (6.6)**

**NB: per 1 oktober 2010 zijn door de Wabo enkele begrippen en uitwerkingen (wederom) gewijzigd: dit is hier niet op alle plekken aangepast.**

### 6.1 Het facet-bestemmingsplan

Er zijn verschillende mogelijkheden om multifunctionele landbouw te verankeren in planregels. Eén van de mogelijkheden is het opstellen van een facet-structuurvisie, om vervolgens de elementen die hiervan ruimtelijk relevant zijn vast te leggen in een facet-bestemmingsplan.

In een facet-structuurvisie kunnen alleen die elementen en aspecten komen te staan die relevant zijn voor het betreffende onderdeel van de multifunctionele landbouw. Hierdoor wordt het beleid beperkt tot de essentie. Daarnaast kan de structuurvisie concreet vermelden wanneer het wenselijk is dat de activiteit plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld afhangen van het type gebied en de tegenprestatie.

In een facet-bestemmingsplan kunnen vervolgens die elementen opgenomen worden die ruimtelijk relevant zijn. Ook worden concrete gevallen via het bestemmingsplan geregeld. Voor gevallen die onvoldoende concreet zijn, dient het onderliggend beleid, namelijk de facet-structuurvisie.

De gemeente kan aangeven op welk gedeelte van het grondgebied het facet-bestemmingsplan betrekking heeft. Zo geeft de gemeente de nodige flexibiliteit bij het meewerken aan initiatieven rond multifunctionele landbouw.

Op grond van een recente wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening is het mogelijk een facetbestemmingsplan te maken dat niet conform IMRO 2008 wordt opgesteld, als het moederplan niet is opgesteld onder IMRO 2008. Daarbij mogen geen bestemmingen op de kaart worden gewijzigd of toegekend. Oudere bestemmingsplannen kunnen daarnaast met voorbijgaan aan IMRO 2008 worden herzien, voor zover het alleen gaat om verbale aanpassingen.

Het is relatief eenvoudig om een facet-bestemmingsplan op te stellen die regeling voor multifunctionele landbouw mogelijk maakt. Denk aan het opnemen van een gebiedsaanduiding

'wro-zone – afwijkingsbevoegdheid' op die delen van het gebied waar een afwijkingsbevoegdheid in het kader van bepaalde nevenactiviteiten wenselijk is. Om het plan digitaal beschikbaar te maken kan op de verbeelding een 'objectgerichte plancontour' worden opgenomen. Hieraan zijn dan de pdf- bestanden van de toelichting en regels te koppelen.

Hieronder geven we een voorbeeld van een facet-regeling rond kinderopvang.



## 1. INLEIDENDE REGELS

### Artikel 1 - Agrarisch

1 *Mogelijkheid rechtstreeks regelen in het bestemmingsplan*

2.1 De bestemming 'Agrarisch' zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Buitengebied' blijft van overeenkomstige toepassing en wordt aangevuld bij de bestemmingsomschrijving van de bestemming 'Agrarisch' met:

b. een kinderopvang tot een maximum van 250 m<sup>2</sup>.

*Mogelijkheid om een afwijking op te nemen in het bestemmingsplan*

32.2 De bestemming 'Agrarisch' zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Buitengebied' blijft van overeenkomstig toepassing en wordt aangevuld bij de afwijking van de gebruiksregels van de bestemming 'Agrarisch' met:

2 Burgemeester en wethouders zijn bevoegd via een omgevingsvergunning af te wijken van het bepaalde in het bestemmingsplan 'Buitengebied' onder 2.1 sub a voor een kinderopvang als nevenactiviteit, onder de volgende voorwaarden:

d. pm

## 6.2 De Pachtwet

De Pachtwet heeft tot doel te zorgen voor de continuïteit van agrarisch grondgebruik voor de bedrijfsmatige landbouw. Prof. mr. D. W. Bruil van het instituut voor Agrarisch Recht is ingegaan op de relatie van verbreding met de Pachtwet (Zie Agrarisch Recht, januari 2010, met een korter artikel in De Landeigenaar, april 2010. Het artikel is te downloaden op [www.multifunctionelelandbouw.nl](http://www.multifunctionelelandbouw.nl).)

In relatie tot het bestemmingsplan en nevenactiviteiten is het volgende op te merken. Als een bestemmingsplan bepaalde mogelijkheden voor nevenactiviteiten biedt, zowel op de gronden als in de gebouwen, dan geeft dit de pachter geen recht naar de verpachter toe. De verpachter is degene die toestaat welke mogelijkheden van het bestemmingsplan worden benut. Dit is ook het gevolg van de werking van de Pachtwet die stelt dat het verpachte de agrarische bedrijfsvoering dient. Nieuwe activiteiten zoals logies en ontbijt vallen daarom niet zonder meer onder de Pachtwet. Zowel verpachter als pachter moeten dan nagaan welke overeenkomst dit nieuwe, en voor de Pachtwet 'niet agrarische' gebruik vastlegt. Het antwoord op de volgende vraag van een ondernemer kan dit illustreren:



*Ik wil boerengolf beginnen op mijn weiland dat ik pacht en dat ik gebruik als weidegrond voor mijn melkveehouderij. Loop ik het risico dat mijn pacht wordt opgezegd?*

Als er incidenteel boerengolf wordt gespeeld op het weiland, is dat niet van invloed op de pachtverhouding. De grond blijft dan immers in agrarisch gebruik. Ook ontstaat er geen schade. Als de intensiteit toeneemt en er elke dag een paar bussen uitgeluste managers tussen de koeien worden gejaagd, kan dat anders komen te liggen. Niet alleen kan er schade ontstaan aan het land, maar ook kan dan gezegd worden dat 'bestemming, inrichting en gedaante' van het gepachte, zoals omschreven in de pachtovereenkomst, worden gewijzigd. Daarvoor is toestemming van de verpachter nodig. Ontbreekt die, dan bestaat het risico dat de pacht wordt beëindigd. Het is altijd verstandig de verpachter in kennis te stellen van de plannen.

Bron: [www.landregels.nl](http://www.landregels.nl)

### **6.3 Wet geurhinder en veehouderij**

Voor stank, veroorzaakt door de agrarische sector, heeft het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (nu ministerie van Infrastructuur en Milieu) in samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (nu Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) apart beleid ontwikkeld. Dit resulteerde in de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), die sinds 1 januari 2007 voor heel Nederland geldt.

Bij het opstellen van ruimtelijke plannen moet er voor worden gezorgd, dat er een goed woon- en verblijfsklimaat heerst op plaatsen waar de vestiging van een (geur)gevoelig object mogelijk wordt gemaakt. De Wgv schrijft voor op welke wijze het bevoegd gezag de geurhinder van dierenverblijven moet beoordelen, als een veehouder een milieuvergunning aanvraagt. Vanuit het principe 'een goede ruimtelijke ordening', zoals genoemd in de Wro heeft de Wgv indirect consequenties voor de oprichting van geurgevoelige objecten binnen de geurcontouren van veehouderijen.

De werking die de Wgv heeft op de ruimtelijke ordening wordt ook wel de 'omgekeerde werking' genoemd. De geurnormen uit de Wgv zijn bedoeld om mensen in de omgeving van een veehouderij te beschermen tegen overmatige geurhinder. Omgekeerd moet het bevoegd

gezag dan ook niet toestaan dat inwoners zich blootstellen aan die overmatige hinder door het realiseren van een geurgevoelig object binnen een geurcontour toe te staan.

Het geurbeleid kan leiden tot knelpunten bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen en ongewenste effecten hebben, zoals de toename van stankoverlast door ongelimiteerde uitbreiding van veehouderijen. De Wet geurhinder en veehouderij voorziet in de mogelijkheid om met een gemeentelijke verordening af te wijken van de waarden of afstanden die in de Wet geurhinder en veehouderij zijn opgenomen. In zo'n verordening kan de gemeenteraad voor (delen van) het grondgebied een andere waarde of een andere afstand vastleggen.

Een geurgevoelig object is in de wet gedefinieerd als:

*gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt.'*

Alleen een gebouw kan een geurgevoelig object zijn. Duidelijk is dat een woning een geurgevoelig object is, mits deze een positieve planologische bestemming heeft en geschikt is om in te wonen. Of een ander gebouw een geurgevoelig object is, moet worden beoordeeld aan de hand van de criteria die in de definitie zijn opgenomen.

De concept Geurgebiedsvisie van de gemeente Alphen aan den Rijn stelt vast:

1. Het gebouw is bestemd voor menselijk verblijf. In de toelichting op de wet staat dat de locatie volgens een positieve planologische bestemming een functie moet hebben voor menselijk verblijf. Bijvoorbeeld in een kantoorgebouw, werkruimte of expeditieruimte kunnen mensen verblijven.
2. Het gebouw is blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk verblijf.  
Het gebouw moet zodanig zijn uitgevoerd dat het mogelijk is om in het gebouw te verblijven. Als aan het voorgaande wordt voldaan zal dit in de praktijk normaal gesproken het geval zijn. Andersom hoeft dit echter niet het geval te zijn.
3. Het gebouw wordt permanent of op daarmee vergelijkbare wijze voor menselijk verblijf gebruikt.

In de wet is niet aangegeven wat onder permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik wordt verstaan. Waar de grens ligt in de mate van gebruik moet uit jurisprudentie blijken. Er wordt vanuit gegaan en dat wordt bevestigd door jurisprudentie, dat bedrijfsgebouwen, waarin vrijwel dagelijks gedurende langere tijd meerdere mensen aanwezig zijn, kunnen worden aangemerkt als geurgevoelig object.

De mogelijkheid om binnen een agrarisch bedrijf nevenactiviteiten uit te oefenen vormt samen met de interpretatie van de term 'geurgevoelige object' de kern van het geurbeleid van gemeente Alphen. Op grond van dezelfde motivatie, die voor de ruime beoordeling van de nevenactiviteiten bij de boer is gegeven, wordt voor geurgevoelig object een beperkte interpretatie toegepast. Activiteiten bij de boer maken deel uit van de bedrijfsvoering van de boer. Het beschermingsniveau ten aanzien van geurhinder voor deze nevenactiviteiten wordt gelijk

gesteld met het beschermingsniveau dat voor de boer en zijn gezin wordt aangehouden. Een nevenactiviteit bij de boer wordt dus niet als (los van de bedrijfsvoering staand) geurgevoelig object gezien. Deze aanname is onderwerp van jurisprudentie en dus aanvechtbaar, zo meldt de voetnoot.

Bron: *concept Geurgebiedsvisie buitengebied*, van de gemeente Alphen aan den Rijn, november 2010.  
Met dank aan B. de Vries, Milieudienst West- Holland, Leiden



*Vraag: wanneer leidt een nevenactiviteit tot een zogenoemd geurgevoelig object? Is de nevenactiviteit voor mijn bedrijf of voor de burens belemmerend?*

De Wet geurhinder en veehouderij definieert een geurgevoelig object als: 'gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt'. Als een nevenactiviteit daaraan voldoet (en ook als zodanig is bestemd) ontstaat dus een geurgevoelig object. Een factor die daarbij een rol speelt is de intensiteit van het gebruik. Zolang het geurgevoelige object deel uitmaakt van de eigen inrichting (boerderij), heeft dat geen gevolgen voor de eigen bedrijvigheid. Er kan dus ook nog een stal worden bijgebouwd. Wel kan zo'n geurgevoelig object gevolgen hebben voor een naburig agrarisch bedrijf. Daarvoor gelden in acht te nemen minimumafstanden (50 meter/100 meter). Aangezien ook de agrarische bedrijfswoning al een geurgevoelig object is, levert een nevenactiviteit meestal geen extra beperkingen op.

Bron: [www.landregels.nl](http://www.landregels.nl)



Jurisprudentie rond beoordeling één inrichting en geurhinder:

AbRS 16 juli 2008, Gst. 2008, 7304, 117

AbRS 27 mei 2009 Gst. 2009, 7321, 79

AbRS 7 oktober 2009, zaaknr 2009 00801/1/R3, Laarbeek

AbRS 6 januari 2010, zaaknr 2008 07852/1/R2

AbRS 10 november 2010, zaaknr 2010 01167/1/H1

## 6.4 Horeca en alcohol

Het is belangrijk om het nuttigen van alcohol en het begrip horeca uit het bestemmingsplan goed met elkaar af te stemmen. We constateren dat die afstemming er vaak niet is.

Horeca in bestemmingsplannen (begripsomschrijving) gaat over het overnachten en het verschaffen van eten en drinken. Soms gaat het uitsluitend om het verschaffen van eten en drinken, soms is het woord bedrijf of bedrijfsmatig toegevoegd. Met het laatste wordt benadrukt dat de ondernemer met horeca een inkomen probeert te verwerven via een bedrijfsmatige opzet: veel bedrijven zien het slechts als een afgeleide service.

Vanuit het Bouwbesluit worden ruimten beoordeeld. Ruimten waar mensen alcohol (kunnen) nuttigen moeten aan meer eisen voldoen dan ruimten waarin zij eten en drinken zonder alcohol nuttigen. De Drank- en Horecawet (DHW) gaat uitsluitend over alcohol. De nVWA is toezichthouder over welk alcoholgebruik wel en niet onder de DHW valt. De gemeente mag een DHW-vergunning (dus alcohol) afgeven in ruimten waarvan de bestemming het toestaat. Daarnaast toets de gemeente elke uitdeling van betaald eten en drinken met de APV. Er bestaat dus niet zoiets als 'een horecavergunning', al wordt voor horecabedrijven de omgevingsvergunning vaak zo aangeduid.

De gemeente Oss maakt in bestemmingsplan buitengebied onderscheid tussen

- a. zelfstandige horeca
  - expliciete horecabestemming
  - 'zwaarste' vormen in buitengebied uitgesloten
- b. horeca als nevenactiviteit
  - is een 'extern gerichte functie die in omvang ondergeschikt is aan een andere functie'
  - soms rechtstreeks toegestaan als bestaande activiteit bij enkele agrarische bedrijven en burgerwoningen
- c. horeca als ondersteunende activiteit
  - richt zich op gebruikers/bezoekers van een terrein/gebouw met een andere functie
  - soms rechtstreeks toegestaan: bij verblijfsrecreatie en sport
  - soms pas na ontheffing en onder voorwaarden toegestaan: bij kleinschalige nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven. Of ontheffing mogelijk is, hangt af van de aard van de nevenactiviteit (verblijfsrecreatie, dagrecreatie, sport) en van de aard van het gebied (niet in log's (landbouw-ontwikkelingsgebieden) en landbouwiinten).

In de gemeente Oss is in geval van omschakeling van (voormalige) agrarische bedrijven naar onder andere verblijfsrecreatie als hoofdfunctie (inclusief ondersteunende horeca) bepaald:

- alleen na wijziging van het bestemmingsplan en onder voorwaarden
- of wijziging mogelijk is, is afhankelijk van de aard van de activiteit en de aard van het gebied
- omschakeling naar zelfstandige horeca is niet toegestaan



### **Wat betekent dit voor ondersteunende horeca in de bestemmingsplanregels?**

- a). Het (doen) nuttigen van koffie, lunch, versnapering of avondmaaltijd als service en onderdeel van een andere nevenactiviteit zoals recreatie of zorg, is geen bedrijfsmatige horeca. Net zoals kantines, is dit type 'horeca' volgens ons te zien als een basisvoorziening.
- b). Het verschaffen van eten en drinken als zelfstandige nevenactiviteit voor een (tweede) inkomstenbron moet vanwege de ruimtelijke effecten als zodanig worden afgewogen. Het verschaffen van eten en drinken als inkomstentak kan op vergelijkbare wijze worden afgewogen als de neventakken van bijvoorbeeld kinderopvang, zorglandbouw of camping.
- c). Bij beide vormen van het nuttigen van eten en drinken is alcohol een belangrijke variant. Formeel moet in beide situaties het gebouw voor het nuttigen van alcohol voldoen aan het Bouwbesluit c.q. Gebruiksbesluit. Sommige gemeenten vatten een borrel na een vergadering of workshop op als een DHW-activiteit en tevens als onderwerp van alcohol in het Bouwbesluit. Volgens de nVWA is dit geen DHW-plichtige activiteit; de vraag is ook wat de relatie is met het Bouwbesluit. Helder is dat zowel DHW als Bouwbesluit beogen dat alcohol controleerbaar aangeboden moet worden, en dat ruimtes vol feestvierende en alcohol drinkende bezoekers aan eisen van veiligheid, ventilatie en toiletvoorziening moeten voldoen. Omgekeerd werkt medewerking aan 'een biertje na de vergadering' er toe dat bij agrariërs niet de verwachting ontstaat dat de ruimte en bestemming feesten en partijen toelaat. Het laatste wordt terecht gezien als oneerlijke concurrentie door de zelfstandige horeca: ruimtes voor feesten moeten overal aan dezelfde eisen voldoen.
- d). Het betrekken van het onderwerp 'nuttigen van alcohol' in structuurvisies leidt tot een betere afweging van veiligheidseffecten (verkeer) en tot aansluiting bij het 'horecabeleid' (afstemming feesten bij de gewone horeca). Het is daarom raadzaam om bij beleidsdiscussies over horeca het type horeca en het aspect alcohol expliciet te maken. In de bestemmingsplanregels kan de koppeling met alcohol indirect worden gelegd door 'het verschaffen van eten en drinken' te koppelen aan een bepaalde activiteit zoals dagrecreatie, of aan het karakter van overdag zoals dagrestaurant tot 20.00 uur.

Enkele vragen en antwoorden die de bovenstaande punten illustreren zijn te vinden op [www.landregels.nl](http://www.landregels.nl).

## **6.5 De agrarische bedrijfswoning, de combinatie met ander gebruik**

### **Het begrip 'woning'**

Het (mede)gebruik van (agrarische bedrijfs)woningen voor andere doeleinden speelt al jaren, waardoor in de loop van de tijd relevante jurisprudentie is ontstaan. Denk in het kader van de multifunctionele landbouw aan het gebruik van woningen voor o.a. zorg, huisvesting van werknemers of de rustende boer, recreatief verblijf enzovoorts. Bij het formuleren van nieuwe plannen, die tot doel hebben zulke functies mogelijk te maken, is het begrip 'wonen' van belang.

In de gangbare definitie van woning (of definities van gelijke strekking) in bestemmingsplannen moet het gaan om gebruik van een complex van ruimten door één huishouding. Dit laatste speelt een centrale rol in de jurisprudentie.

Hieronder zetten we enkele uitspraken naast elkaar die van toepassing zijn op genoemd onderwerp.

1. Voor een huishouden is continuïteit in de samenstelling van de bewoners en van onderlinge verbondenheid nodig. De bewoning door seizoenarbeiders van één pand betreft niet de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van dat woord en is daarmee ook niet op één lijn te stellen. Hierbij is immers geen sprake van continuïteit in de samenstelling ervan, nu de seizoenarbeiders slechts ongeveer drie maanden in de panden zijn gehuisvest, en is evenmin sprake van onderlinge verbondenheid. Hierbij zijn de omstandigheden dat seizoensarbeiders het zelfde werk verrichten, dezelfde nationaliteit delen en gezamenlijk een huishouding voeren hiervoor onvoldoende. (LJN BA4193, Raad van State, 200603867/1).
2. De kamerbewoning, als hier aan de orde, kan niet worden beschouwd als één afzonderlijke huishouding nu voor de kamers afzonderlijk huur betaald en elke kamer zelfstandig wordt bewoond. Dat er sprake is van enkele gemeenschappelijke voorzieningen maakt dit niet anders. (LJN AQ5758, Raad van State, 200400021/1).
3. Het gebruik van het in geding zijnde als een leefgemeenschap voor geestelijk gehandicapten. verschilt niet in die mate van de gebruikelijke wijze van bewoning dat gesteld zou kunnen worden dat dit pand daardoor aan zijn bestemming wordt onttrokken of onttrokken gehouden in de zin van art. 56 lid 1 Woningwet. Daarbij neemt de Afd. mede in aanmerking dat de bewoners van het pand en hun begeleiders een samenhangende groep van personen vormen. Naar het oordeel van de Afd. is hier sprake van een als leefgemeenschap samenwonende groep mensen (RvSt 24 december 1985, gem. Eindhoven).
4. Wonen en behandelen van probleemjongeren zijn zodanig verstrengeld dat het niet in overeenstemming is met de bestemming 'Eengezinshuizen'. Het gebruik kan niet los worden gezien van de gebruikers die nu juist vanwege hun specifieke probleemsituatie zijn geplaatst in de woon- en behandelvorm die de stichting in deze panden biedt (Afdeling rechtspraak Raad van State, 11 september 1991, No. R03.91.0541/Q01 BR 1992/926).

Uit bovenstaande blijkt dat de Raad van State onder wonen niet alleen zelfstandige bewoning door een gezin verstaat maar ook minder traditionele woonvormen, indien er sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. Een goed voorbeeld daarvan blijken zorgwoningen te zijn. De in bestemmingsplannen op te nemen definitie van 'woning' of 'wooneenheid' moet met bovenstaande jurisprudentie rekening houden. Samengevat moet het een complex van ruimten betreffen dat blijkens zijn indeling en inrichting bestemd is voor de huisvesting van niet meer dan één huishouden. In het begrip huishouden wordt de eis gesteld dat sprake moet zijn van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling van het huishouden. Verder dient duidelijk te worden gesteld dat kamerverhuur daar niet onder valt. Hoewel zorgwonen onder voorwaarde als passend binnen het begrip 'wonen' kan worden beschouwd, is het aan te bevelen dit nadrukkelijk in de regels op te nemen.

## Nevenactiviteiten bij wonen

Indien de mogelijkheid moet bestaan om naast wonen ook ondergeschikte andere functies mogelijk te maken dan moet dat nadrukkelijk worden geregeld en op een zodanige manier dat de hoofdfunctie 'wonen' in stand blijft. Daarbij kan worden gedacht aan functies zoals bed & breakfast, beperkte kamerverhuur aan bijvoorbeeld studenten. De afperking van de niet-woonfunctie kan dan bestaan uit het opnemen van een percentage van het vloeroppervlak van de woning of een aantal kamers, zoals dat bij regelingen voor aan-huis-gebonden-beroepen of -bedrijven vaak het geval is.

In sommige gebieden met veel recreatie, zoals kustgemeenten, kan het voorkomen dat woningen niet deels maar in zijn geheel worden verhuurd. Voor dergelijk recreatief gebruik van de gehele woning zou voor vakantieperioden een uitzondering in de regeling kunnen worden gemaakt.

### Mantelzorg

Aparte huisvesting voor mantelzorg is een nieuw onderwerp waarvoor vanwege de bijzondere aard (tijdelijk maar van onbepaalde duur) door gemeenten afzonderlijk beleid en regelgeving is ontwikkeld. Voor dit ideeënboek is dit niet verder opgenomen.

Informatie: [www.rijksoverheid.nl/mantelzorg](http://www.rijksoverheid.nl/mantelzorg) en [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

Laatstgenoemde site meldt het volgende:

### Ontheffing

De nieuwe Wro kent sinds de invoering in 2008 een 'soepele' planologische ontheffing voor zorgbehoevenden met mantelzorg. Meestal betreft dit bestaande woonunits, die ook elders in gebruik zijn voor tijdelijke huisvesting. De ontheffing kent geen concrete termijn, omdat de duur van de zorgbehoefte vaak onbekend is.

### Leasecontract

Gemeenten kunnen het beheer van tijdelijke woonvoorzieningen op de volgende manier zelf in de hand houden:

Gemeenten sluiten met de leverancier van de woonunits een leasecontract.

De sociale dienst geeft op basis van de Wmo de voorziening in bruikleen aan de zorgbehoevende.

Na afloop haalt de gemeente de woonunit eenvoudig weer op.

Dit scheelt de gemeente werk in het handhaven en beëindigen van de tijdelijke voorziening.

### Bouwvergunningvrije uitbreiding

Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) bijlage II (opsomming van vergunningvrije bouwwerken) worden veel bebouwingen op de begane grond en dus ook in de achtertuin al vergunningvrij.

## 6.6 Verkoop aan huis

In het algemeen wordt de verkoop van eigen producten en ter plaatse bewerkte producten gezien als onderdeel van de bestemming bedrijf, in dit geval het agrarische bedrijf. In veel bestemmingsplannen is daarom de verkoop van eigen producten wel toegestaan, maar kunnen eisen worden gesteld aan het als zodanig gebruiken van grond en gebouwen. Voor dat laatste is dan een aantal m<sup>2</sup> opgenomen.

Voor meer m<sup>2</sup> en/of indien er verbouwd moet worden, is soms een wijziging of ontheffing (afwijking) van het bestemmingsplan vereist. Bouwegels over m<sup>2</sup> leiden helaas soms tot het misverstand dat het gebruik niet is toegestaan.

De tendens bij elke nevenactiviteit is dat er schaalvergroting kan optreden en dat de nevenactiviteit minder tot niet verbonden is met de agrarische bedrijfsvoering. Er ontstaat dan een tweede inkomstentak. Er zijn enkele formules van boeren winkels, zoals de Landwinkel, die méér verkopen dan de eigen producten. Deze nevenactiviteiten vereisen een eigen afweging. Bij verkoop van andere dan de eigen producten is sprake van 'detailhandel'.

Varianten van verkoop van meer dan de eigen producten voor de ruimtelijke ordening kunnen zijn:

- de verkoop van producten van agrariërs waarmee in de regio/gemeente wordt samengewerkt, naast verkoop van eigen producten;
- de verkoop van regionale producten van een bepaalde plattelandsvereniging of regionaal merk.
- Het is dan mogelijk om de samenwerking, het merk of vereniging benoemen. De juridische uitwerking van de regels zijn wij hier nog niet nagegaan.

Het organiseren van een markt met verkoop door derden op het erf, wordt getoetst aan de gemeentelijke marktregels. Voor het bestemmingsplan dient de activiteit te worden geregeld als die structureel van aard is.

### Winkeltijdenwet

Een winkel is in de Winkeltijdenwet gedefinieerd als 'een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht'. De Winkeltijdenwet kent in verband met de zondagsrust als hoofdregel dat winkels op zondagen gesloten zijn. Het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet stelt een aantal type winkels vrijstelt van de Winkeltijdenwet, maar boerenwinkels en -verkooppunten zijn daarin niet genoemd.

Op basis van de huidige wetgeving kan een winkel dus in principe niet verkopen op zondag. Gemeenten kunnen slechts voor een beperkt aantal bijzondere situaties vrijstellingen of ontheffingen verlenen. Zo kan de gemeenteraad voor ten hoogste twaalf door hem aan te wijzen dagen per kalenderjaar vrijstelling verlenen van het verbod een winkel voor het publiek geopend te hebben. Gemeenten kunnen daarnaast bepalen of zij op grond van de toerismebepaling winkelopening op zondag toestaan. De besluitvorming over de openstelling op grond van de Winkeltijdenwet ligt bij gemeenten. Als een agrarische ondernemer graag zijn de winkel wil openstellen op zondag, bijvoorbeeld omdat het bedrijf dan open is voor dagrecreatie, dan kan dat pas indien de gemeente een vergunning heeft afgegeven.

# BIJLAGEN



## BIJLAGE 1

### NEVENFUNCTIES IN STRUCTUURVISIES, PUNTEN VAN ONDERZOEK BIJ DE KERNTHEMA'S

**Landschap** (landschapshistorie, landschapstypen, beeldkwaliteit, welstand)

– gebied: indeling landschapstypen: van historisch naar gewenste typen; structuurbepalende elementen

*Nevenfuncties:* vanuit de landschapstypering gaat het vooral om nevenfuncties die zich op de gronden, dus buiten de erven richten. Het betreft dan nieuw grondgebruik of zeer bepalend medegebruik: nieuwe natuur en verblijfsrecreatie buiten het erf.

De centrale analysevraag is hier dan: welke bijdrage of wisselwerking heeft de nevenfunctie op het landschapssysteem/type.

*NB: Veel Structuurvisies geven vanuit het landschapstype ook aanwijzingen over de erf-inrichting (als beeldkwaliteitsplan of als opstap hiervoor).*

**Natuur** (biodiversiteit, habitat, soorten)

– gebied: abiotisch systeem; spreiding en afhankelijkheid soorten

*Nevenfuncties:* vanuit de analyse van de actuele en gewenste waarden voor natuur zijn vooral de hoofdfuncties in het buitengebied bepalend, en niet de nevenactiviteiten. De nevenactiviteit natuurbeheer sluit aan bij de natuurdoelen van de Structuurvisie en hoeft als nevenactiviteit geen nadere afweging. De aanleg van nieuwe natuur moet worden afgewogen – ook als nevenactiviteit – tegenover de effecten op het (agrarisch cultuur)landschap, zie vorig punt Landschap.

**Water** (grondwater, oppervlaktewater, waterbeheer)

– gebied: watersysteem, waterbeheereenheden, waterwinning  
functies van het watersysteem voor ecologie enzovoorts.

*Nevenfuncties:* vanuit de analyse van het watersysteem zijn vooral de ontwikkelingen van de hoofdfuncties bepalend, zoals uitwerking van het principe 'functie volgt water'. Voor nevenactiviteiten is er geen bepalende relatie op gebiedsniveau of niveau Structuurvisie.

**Cultuurhistorie** (bouwhistorie, historische geografie, aardkunde, archeologie)

– gebied: gebieden verwachtingswaarde archeologie, gegevens historische geografie

*Nevenfuncties:* vanuit de analyse van het gebied is kennis van de (cultuur)historie een bepalende factor voor versterking van de multifunctionaliteit in de zin van streekeigenheid (entiteit) en identiteit (uniekheid). Voor nevenactiviteiten is er geen bepalende relatie op gebiedsniveau of niveau Structuurvisie. Uitzondering: sommige provincies stellen beperkingen in archeologische gebieden met hoge verwachtingswaarde.

**Milieu** (geluid, stof, geur, verspreiding, leefklimaat)

– gebied: geurvisie obv Wgv; Nb-wet ammoniak; plan-m.e.r.

*Nevenfuncties:* Milieu speelt vooral op het niveau van de bedrijfsvoering en inrichting. Wetgeving bepaalt dat zoneringen meespelen op het niveau van de Structuurvisie, naast de afweging van de noodzaak van een plan-m.e.r.

Voor nevenfuncties waar mensen ‘verblijven’ is de Wet geurhinder en veehouderij bepalend. Daarom is geur een aspect voor Structuurvisie voor bijvoorbeeld recreatie, dagopvang ouderen en kinderopvang. Bij geurhinder zijn in Structuurvisies twee aspecten van belang:

de Wgv biedt de mogelijkheid om via een Geurvisie maatwerk te leveren die specifiek ingaat op gemeentelijke problematiek en keuzen.

de Wgv is een toets in kader van milieuvergunning: de Wet milieubeheer stelt dat de nevenactiviteit onderdeel moet zijn van de ‘inrichting’, zijnde een organisatorisch en technisch-economisch geheel. Indien niet, dan botsen de twee zogenaamde inrichtingen op één erf al snel met afstandsvereisten (mits Geurvisie dit uitzondert). Op dit punt zou de Structuurvisie grenzen kunnen aangeven.

**Infrastructuur:** verkeer (geluid, intensiteit, type vervoer, mobiliteit) en leidingen

– gebied: verkeerstypologie wegen en deelgebieden,  
Verkeerscapaciteiten; leidingstraat, externe veiligheid;

*Nevenfuncties:* de verkeersaantrekkende werking is een veel genoemd aspect bij beleidsafwegingen van nevenfuncties, meestal op het niveau van de vergunningverlening. In Structuurvisies kan worden gewerkt met verkeersdoelen of mobiliteitsdoelen per deelgebied. Nevenfuncties die een bepalende relatie hebben met verkeer, kunnen dan worden gekoppeld aan deze verkeersdoelen

*NB Dit voorkomt op bestemmingsplanniveau het onduidelijke criterium van ‘geen verkeersaantrekkende werking’, waarmee bovendien vooral autoverkeer wordt bedoeld.*

**Gezondheid** (externe veiligheid, sociale veiligheid, volksgezondheid)

– gebied: veeconcentratiegebieden

*Nevenfuncties:* gezondheidseffecten tussen dier-dier en mens-dier zijn van belang voor keuzen in Structuurvisies zoals de landbouwontwikkelingsgebieden in de Reconstructies zandgebieden. Voor Structuurvisies is dit een nieuw onderwerp dat door sommigen (oneigenlijk?) onder de plan-m.e.r. wordt gebracht. Het vaststellen van veeconcentratiegebieden (hoofd functie) betekent dat in deze gebieden verblijfsfuncties van mensen in de regel niet gewenst zijn. Evenzo kan in de structuurvisie worden afgewogen of het verblijven van mensen op alle grondgebonden veehouderijen wellicht wel, en op alle niet-grondgebonden bedrijven (‘veeconcentratiebedrijven’) wellicht niet is gewenst.

**Sociale context** (demografie, arbeid/migratie, sociaal beleid, Wmo)

– gebied: samenspel demografie en voorzieningen; samenwerkingen

*Nevenfuncties:* de sociale en economische betekenis van nevenactiviteiten kunnen in Structuurvisie worden benoemd en kunnen leiden tot keuzen naar deelgebieden, omvang en aard. Dit wordt nu vaak niet benut. Het kan gaan om: aansluiting Wmo-doelen, sociale doelen van



voorzieningen in dorpen of verspreid (ook kinderopvang, BSO, dagopvang ouderen), zorgmensen als onderdeel van arbeid in platteland. Vergelijk distributie-planologisch onderzoek.

NB: Door enkele gebiedsvertegenwoordigers is gewezen op de destabiliserende werking voor de beschikbaarheid en prijs van agrarische gronden door het toestaan van nevenfuncties, met name door niet-boeren zoals door zorginstellingen, die ook zorgboerderijen exploiteren. Dit aspect is van belang voor beleidskeuzen.

**Economie** (werkgelegenheid, economisch profiel, markt, rendement/inkomen)

– gebied: economische profielen deelgebieden; samenwerkingen

*Nevenfuncties:* de sociale en economische betekenis van nevenactiviteiten kunnen in Structuurvisie worden benoemd en kunnen leiden tot keuzen naar deelgebieden, omvang en aard. Dit wordt nu vaak niet benut (zie opmerking in 4.2, punt e). Een soort distributie-planologisch onderzoek/analyse voor het landelijk gebied kan behulpzaam zijn. Het kan gaan om keuzen bij: ontwikkeling (kleinschalige) horeca, aansluiting economiedoelen en verkeersdoelen, aansluiting sociale doelen van dorpen en daarbuiten, en van zorgopgaven (van mantelzorg tot zorgarbeid) op het platteland.



## BIJLAGE 2

### OVERZICHT JURISPRUDENTIE

Ruimtelijk/planologisch relevante en ruimtelijk/planologisch niet-relevante aspecten bij een bestemmingsplan

1. Maatschappelijke en ethische redenen als reden voor het uitsluiten van seksinrichtingen overschrijden de grenzen van artikel 10 WRO (ABRvS 22-05-2000, Barneveld: AB 2002, 367).
2. Het sluiten van een convenant kan niet in de plaats treden van een rechtstreeks op het bestemmingsplan berustend stelsel van bescherming (aanlegvergunningen-stelsel). Strijd met artikel 10 van de Wet op de ruimtelijke ordening. Het convenant kan slechts worden beschouwd als een aanvullend middel ter bereiking van de daarin opgenomen doelen. (ABRvS 24-01-2000, Leerdam: Br 200, 414).
3. Brandpreventie (zoals een maximale vuurbelasting) of daarmee vergelijkbare aspecten betreffen niet op de bestemming van de grond betrekking hebbend belangen (25-08-1972, Haarlemmermeer). De bouwverordening (thans het Bouwbesluit of Besluit brandveilig gebruik bouwwerken) regelt voldoende.
4. Bestemmingsplannen kunnen geen regels bevatten ter regulering van concurrentieverhoudingen dan wel ter bescherming van de belangen van in de omgeving gevestigde bedrijven. Van distributie-planologische bezwaren is slechts sprake bij duurzame ontwrichting van het in het verzorgingsgebied aanwezige voorzieningen (ABRvS 19-02-1998, Doetinchem; Gst.19999,7108/9).
5. Wijze van exploitatie (van een kampeertrein, beheer in één hand) hoort niet in de regels van een bestemmingsplan (ABRvS 22-01-1991, Texel, AB 1991,364).
6. Onderscheid naar herkomst van bedrijven (ten minste 2 jaar binnen de gemeente gevestigd) kan niet worden geaccepteerd als regeling in een bestemmingsplan (KB 21 februari 1995, Alkemade, AB 1995,477). Wel toelaatbaar is een regeling voor plaatselijk verzorgende bedrijven waarvoor verplaatsing vanuit de kern uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening gewenst is.
7. de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan geen grondslag bieden voor een regeling in het bestemmingsplan, die een specifieke groep van mensen (bijvoorbeeld autochtone woondoeleinden, persoonsbinding ), met uitsluiting van anderen, toestaat een woning te bouwen of te gebruiken. Wel toelaatbaar is zo'n onderscheid via ontheffing/wijziging omdat die bepalingen geen rechtstreeks toetsingskader is voor vergunningverlening. KB Bunnik 25 oktober 1985 nr. 16.
8. Herkomst van toekomstige bewoners bij het reguleren van gebruik van gronden niet planologisch relevant (ABRvS 26 augustus 2009, Buren: 200806020/1/R2.)

9. Herkomst van bedrijven is bij het reguleren van gebruik van gronden voor bedrijfsdoeleinden planologisch niet relevant ( ABRvS 12 augustus 2009, Olst-Wijhe: 200807915/1/R2)
10. Eigendomsverhoudingen als zodanig zijn ruimtelijk niet relevant (ABRvS 21 april 2004 Gert-Bakel: 200304297/1).
11. Voorwaarden mogen slechts aan vrijstelling worden verbonden ter bescherming van belangen waarvoor vrijstelling wordt verleend (ABRvS 20 december 2008, Capelle aan de IJssel: 200802770/1).
12. Verschil tussen bestemming nutstuinen en verblijfstuinen is planologisch relevant omdat de verschillende omvang van bouwwerken en inrichting planologisch relevant zijn (ABRvS 8 augustus 2007, Haarlemmermeer: 200608559/1. Noodzaak tot onderscheid in bouwregels kan aanleiding zijn tot onderscheid in bestemming(scategorie).

## BIJLAGE 3

### TOELICHTING MULTIFUNCTIONELE LANDBOUW

Toelichting voorzitter Stuurgroep van de Taskforce Multifunctionele Landbouw, mr. R. Cazemier, burgemeester gemeente Dinkelland, bijeenkomst Facta op 16 november 2009.

#### **Wat levert de Multifunctionele Landbouw de Maatschappij op?**

- Landbouw & zorg wordt door cliëntenorganisaties, VWS en zorgverzekeraars gezien als een fantastische toevoeging aan het zorglandschap. Vanuit haar kleinschaligheid en 'menselijke maat' blijkt de zorglandbouw een broedplaats voor innovatieve en effectieve zorgconcepten voor allerlei doelgroepen. Als je alle cliëntplaatsen van alle zorgboerderij zou optellen, zou zorglandbouw momenteel de grootste aanbieder van Nederland.
- Ditzelfde geldt voor agrarische kinderopvang die kinderen van 0-4 midden in het groen laat opgroeien met een gezond besef van hoe eten groeit en gemaakt wordt. Het mooie is ook dat zo'n concept in de kinderopvangsector wordt gezien als zeer vooruitstrevend vanuit zowel kwaliteit als meerwaarde voor het kind. En het mooie is ook nog eens dat deze locaties vaak op het platteland gevestigd zijn en daarmee de enige faciliteit in het platteland.
- Boerderijeducatie en allerlei vormen van streekproducten- en boerderijverkoop dragen bij aan een vermindering van voedselkilometers en aan meer bewustzijn en kennis omtrent voeding en het platteland.
- Agrotouristische bedrijven zijn steeds vaker een welkome toevoeging aan het toeristisch palet van een regio. Dat vertaalt zich in regiomarketing maar ook nieuwe arrangementen en continue vernieuwing van het aanbod. Het is niet zelden dat juist een multifunctioneel bedrijf actief is in de lokale ondernemersvereniging. Je ziet ook dat regio's zoals bijvoorbeeld Overijssel, Gelderland en Drenthe de landbouw en het agrotourisme nadrukkelijk benutten voor hun (inter)nationale positionering. Met name door de veelheid van kleinschalige producten en diensten vanuit de agrotouristische sector, worden de witte vlekken ingevuld om een regio als geheel aantrekkelijk te maken.

Maar er is meer (dit is op basis van een recente enquête in het kader van het WUR-onderzoek naar omzet en impact van de multifunctionele landbouw:

- Multifunctionele bedrijven zijn stevig verankerd in de lokale gemeenschap. Door hun economische verbindingen maar ook door het betrekken van allerlei organisaties zoals natuur- en cultuurorganisaties, scholen en vrijwilligers. In een studie in Italië werd de levenskwaliteit van het platteland direct gelieerd aan de aanwezigheid van Multifunctionele bedrijven.
- Door specialistische taken zoals zorg en dienstverlening bieden Multifunctionele bedrijven juist op het platteland onverwachte én aanvullend werkgelegenheid. Sommige Multifunctionele bedrijven zijn de grootste werkgever van hun gemeente.
- Er zijn bedrijven met meer dan 10.000 of zelfs 100.000 bezoekers per jaar. Sommige evenementen vanuit de Multifunctionele Landbouw zijn in de laatste jaren uitgegroeid tot belangrijke regionale fenomenen die bijdrage aan de identiteit en samenhang in een regio.

- Op een derde van de multifunctionele landbouwbedrijven zijn cultuurhistorische gebouwen aanwezig die direct dan wel indirect benut worden voor de Multifunctionele tak.
- 90% van de bedrijven doet aan Agrarisch natuur- en landschapsbeheer en benut dat ook specifiek voor de multifunctionele activiteiten, zoals educatie, imago en aantrekkelijkheid.
- Gemiddeld genomen besteden multifunctionele Landbouw bedrijven 36.000 euro aan lokale diensten en bedrijven (en dan vaak bij niet-agrarische bedrijven zoals bakkers, slagers, cateraars) en dragen zo significant bij aan de lokale economie. En recente cijfers van het CBS wijzen op verdere groei op vrijwel alle fronten.

Al met al is de Multifunctionele Landbouw een ondernemersbasis gebleken die bijdraagt aan het economisch plaatje van de ondernemer, invulling geeft aan meerdere maatschappelijke thema's en op de meeste plaatsen ook de continuïteit van de landbouw tak versterkt.

### En wat leveren al die nevenactiviteiten het agrarisch bedrijf nu echt op?

Hoewel Multifunctionele (of verbrede) landbouw vaak werd gezien als een amateuristische nevenactiviteit, zie je dat momenteel er een doorgroei is ingezet. Ondernemers die de ambities en competenties niet hebben stoppen of hebben onrendabele bedrijven op dit vlak, terwijl er steeds meer goede en gedreven ondernemers ontstaan die terdege wel goed rendement opleveren. Je ziet steeds vaker dat het multifunctionele landbouwbedrijf een nieuwe invulling geeft aan het gezinsbedrijf, waarbij de verschillende takken elkaar versterken en ondersteunen. Het wordt wel eens omschreven als een tafel met vier poten waarbij een ondernemers met akkerbouw, melkvee, zorglandbouw en recreatie met Multifunctionele Landbouw een brede en robuuste basis onder hun bedrijf maken.

De Taskforce laat momenteel in een kengetallenstudie in samenwerking met accountantsbureaus uitzoeken hoe het gesteld staat met het rendement in de sector. Gemiddeld genomen is er uit recent onderzoek gebleken dat de omzet per branche ongeveer is als volgt:

| Sector                         |                     | Omzetrange per bedrijf (*1.000 euro) |
|--------------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Zorgboerderijen                |                     | 47 - 50                              |
| Agrarische kinderopvang        |                     | 6 - 204                              |
| Streekproducten en huisverkoop | met winkel          | 20 - 200                             |
|                                | andere afzetkanalen | 4 - 35                               |
| Agrarisch Natuurbeheer         |                     | 6 - 8                                |
| Recreatie en toerisme          | Verblijfrecreatie   | 20 - 55                              |
|                                | Dagrecreatie        | 25 - 38                              |
| Educatie                       |                     | 2 - 4                                |

Daarnaast levert de ondernemer ook nog andere zaken op, zoals:

- 90% van recent ondervraagde ondernemers geeft aan dat het ontplooiën van nevenactiviteiten bijdraagt aan het arbeidsplezier. Het arbeidsplezier wordt nog verder versterkt doordat ondernemers ervaren hoe blij en geïnteresseerd bezoekers zijn.
- Het geeft een impuls aan het ondernemerschap. Het gebeurt ook vaak dat het directe contact van een agrarisch ondernemer met klanten uiteindelijk ook doorwerkt in zaken als duurzame landbouw en een verbeterde kijk op consumenten en ontwikkelingen in de maatschappij.
- Ook de overname kansen blijken hoger te liggen dan bij reguliere landbouw. En dan vaak ook nog voor zowel de landbouw tak als de bredere tak; dit blijkt ook beter aan te sluiten bij een echtpaar of een broer-zus als ondernemerskoppels.

### **Multifunctionele landbouw en de relatie met de ruimtelijke kwaliteit**

Multifunctionele Landbouw wordt vanuit de Taskforce beperkt tot:

- een verbinding tussen het agrarische product en een beleving
- een verbinding tussen boer en burger

Daarmee beschouwen wij Multifunctionele Landbouw als aan landbouw gelieerde activiteiten'. Wij pleiten daarom in principe ook voor het behoud van de agrarische bestemming; om die koppeling te borgen maar ook om de stank- en prijsdruk op omliggende agrarische bedrijfsvoering niet onder druk te zetten.

Een Multifunctioneel bedrijf gebaat is bij een mooi bedrijf, leuke karakteristieke bebouwing en -beplanting, een mooi landschap en bezoekersvriendelijke bedrijven. Dit maakt hen in principe tot natuurlijke bondgenoten voor ruimtelijke kwaliteit.

Als je echter wilt dat iets bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteit in termen van gebouwen, landschap en gebruik, dan moeten er ook kansen geboden om er rendement aan te behalen; rendement hoeft helemaal niet 'groot' of commercieel te betekenen. Afhankelijk van de beleidsrelevantie en de regionale inpasbaarheid van een bedrijf is er eigenlijk heel veel mogelijk.

De Taskforce werkt dan ook met de VNG en stedenbouwkundige bureaus aan praktische handvatten die ruimte scheppen voor ondernemerschap op een manier die ook het maatschappelijk (inclusief ruimtelijk) rendement stimuleert. Daar ligt een uitdaging voor professionaliteit en ambitie bij ondernemers, maar ook bij gemeentes, welstandcommissies, provincies en stedenbouwkundige bureaus.





## **BIJLAGE 4**

### **PUBLICATIES EN LINKS**

Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening, nieuwe activiteiten in het buitengebied, Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2010

Leidraad verbrede landbouw in bestemmingsplannen, Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland & De Groene Long, RBOI, 2009

Kwaliteit in meervoud; conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, P. Hooimeijer, H. Kroon en J. Luttink, 2001

Mogelijkheden voor ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven binnen bestaande regelgeving, J. Vader, WUR-LEI, 2009

Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, Naar een nieuw instrument voor gebiedscertificering voor bedrijven, M. Vijn, F. van Alebeek, P. de Wolf, A. Visser, 2010

Ruimte voor biologische landbouw, onderzoek naar stimulerende beleidsinstrumenten in de ruimtelijke ordening, H. Wieringa en M. van Boxtel, Land & Co, IPO, 2007

Wat mag ik? Handreiking over regels voor ondernemers in de multifunctionele landbouw, H. Wieringa, M. van Boxtel, Taskforce Multifunctionele Landbouw, 2010

Kompas Multifunctionele Landbouw, Door de rijksoverheid vastgestelde oplossingen voor strijdigheden in regelgeving, ministerie EZ, ministerie Financiën, Taskforce Multifunctionele Landbouw en Antwoord voor Bedrijven, 2009

95 vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Taskforce Multifunctionele Landbouw en Instituut voor Agrarisch Recht, 2010, met zoekfunctie op: [www.landregels.nl](http://www.landregels.nl)

### **Links**

[www.multifunctionelelandbouw.nl](http://www.multifunctionelelandbouw.nl)

[www.landregels.nl](http://www.landregels.nl)

[www.iar.nl](http://www.iar.nl)

[www.croonenadviseurs.nl](http://www.croonenadviseurs.nl)

[www.bro.nl](http://www.bro.nl)

[www.bugelhajema.nl](http://www.bugelhajema.nl)

[www.kuiper.nl](http://www.kuiper.nl)

[www.landco.nl](http://www.landco.nl)

[www.rboi.nl](http://www.rboi.nl)





De Taskforce Multifunctionele Landbouw ziet, net als veel ondernemers, in multifunctionele landbouw een kans om het platteland te versterken. Ze vroeg aan specialisten van (stedenbouwkundige) adviesbureaus om te verkennen hoe gemeenten met hun ruimtelijke ordeningsbeleid goed op deze kansen kunnen inspelen.

De publicatie geeft een overzicht van de mogelijkheden die zij zien om goede afwegingen rond verbrede landbouw te maken en te regelen in structuurvisies en bestemmingsplannen. De publicatie is bedoeld als een aanzet voor de vakwereld om hier verder over na te denken. Aanvullende suggesties zijn welkom en zullen in een volgende versie worden verwerkt.

Taskforce Multifunctionele Landbouw  
Oude Meije 20  
3474 KM Zegveld

T 0172-407702  
[www.multifunctionelelandbouw.nl](http://www.multifunctionelelandbouw.nl)