

Top-10 belemmeringen in wetgeving ruimtelijke ordening voor multifunctionele landbouw

.... maar ook slimme manieren om er mee om te gaan!

M. Klieverik (PPO), G. Migchels (ASG)

© 2006, Wageningen, Praktijkonderzoek Plant & Omgeving B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Praktijkonderzoek Plant & Omgeving.

Praktijkonderzoek Plant & Omgeving B.V. is niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij gebruik van gegevens uit deze uitgave.

Praktijkonderzoek Plant & Omgeving B.V.

Akkerbouw, Groene ruimte en Vollegrondsgroenten

Adres : Edelhertweg 1, Lelystad
: Postbus 430, 8200 AK Lelystad
Tel. : 0320 - 291 111
Fax : 0320 - 230 479
E-mail : info.ppo@wur.nl
Internet : www.ppo.wur.nl

Inleiding en leeswijzer

Inleiding

Wet- en regelgeving weerspiegelen dat wat maatschappelijk gewenst is. Zo ook voor RO wetgeving. Echter veelal ijlt deze regelgeving na. Hier ligt een eerste oorzaak van spanningen. RO wetgeving in een druk bevolkt land als Nederland moet zorgen voor een evenwichtige afweging van verschillende (tegengestelde)belangen. RO verdeelt hiertoe de ruimte in verschillende functies. Echter kenmerkend aan verbrede landbouw is dat het (vaak op een creatieve manier) functies combineert. Hier ligt een tweede belangrijke oorzaak van spanningen.

Kortom, RO en verbrede landbouw leidt tot wrijving. Zeker bij de pioniers die voorop lopen. In deze brochure is dan ook vooral gebruik gemaakt van de ervaring van multifunctionele bedrijven uit Waardewerken. Waar liepen zij tegen op en hoe zijn ze met belemmeringen omgegaan?

Leeswijzer

Voor de top-10 van knelpunten aan bod komt (hoofdstuk 2) volgt eerst het hoofdstuk 1: 'RO voor Dummies'. Met deze informatie als achtergrond zijn de oorzaken van de belemmeringen beter te begrijpen. Maar ook handige manieren om er mee om te gaan.

De lijst van de top-10 belemmeringen die volgt op 'RO voor Dummies' is afkomstig van multifunctionele ondernemers en bestaande informatie uit onderzoek. Belemmeringen van multifunctionele ondernemers zijn als praktijkvoorbeeld neergezet. Bij elke belemmering is vooraf een korte toelichting opgenomen. Als afsluiting worden tips meegegeven aan ondernemer en overheden hoe zij met de belemmeringen zouden kunnen omgegaan.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
1 RO voor Dummies	5
1.1 Ruimtelijke ordening.....	5
1.2 Bestemmingsplan.....	6
1.3 Laatste ontwikkelingen.....	7
2 Top 10 belemmeringen:.....	9
2.1 Multifunctionele landbouw niet benoemd in wet- en regelgeving	9
2.2 Stroperigheid	11
2.3 Onduidelijkheid wet- en regelgeving	12
2.4 Ongelijkheid door keuzevrijheid binnen regelgeving.....	13
2.5 Gebrek aan ruimte om te kunnen professionaliseren.....	15
2.6 Vertraging door rechtsbescherming	16
2.7 Functies kunnen/mogen niet combineren.....	17
2.8 Onbekendheid multifunctionele landbouw (kennisachterstand).....	17
2.9 Tegenstrijdige plannen zorgen voor onduidelijkheid.	18
2.10 Gedogen	20
3 Aan de slag?	21

1 RO voor Dummies

Om de belemmeringen uit hoofdstuk 2 beter te kunnen begrijpen beschrijft dit hoofdstuk beknopt hoe ruimtelijke ordening in elkaar steekt. Drie typen belemmeringen komen aan bod die ten grondslag liggen aan de belemmeringen waar ondernemers in de praktijk tegen aan lopen. Het gemeentelijk bestemmingsplan komt nadrukkelijk aan bod omdat ondernemers deze in de praktijk als het meest belemmerend ervaren.

1.1 Ruimtelijke ordening

Wat is Ruimtelijke ordening?

Hoe Nederland er nu en in de toekomst uit moet zien, regelen ruimtelijke plannen. Zowel het Rijk, provincies als gemeenten maken deze plannen. Hoe plannen tot stand komen en zijn te wijzigen, is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze wet bepaalt de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. Het bestemmingsplan bepaalt wat er wel en niet gebouwd mag worden. Ruimtelijke ordening is hiermee een instrument voor ruimtelijk beleid en:

- a) is actief bij opstellen van plannen. Hiermee ontstaat een planningsinstrument welke aangeeft welke ontwikkelingen op welke plaats mogen plaatsvinden.
- b) is reactief wanneer het gaat om het beoordelen van ruimtelijke behoeften (*lees activiteiten*). Hiermee ontstaat een handhavinginstrument.

Waar komen de belemmeringen uit voort?

Hieronder volgt in het kort een toelichting op de mogelijke oorzaken voor het ontstaan van belemmeringen. Verschillende rapporten noemen deze oorzaken.

Ten aanzien van belemmeringen onderscheiden we binnen ruimtelijke ordening een viertal type belemmeringen:

1. bewuste belemmeringen (bijv. kiezen voor behoud bestaande kwaliteiten, tegengaan overlast);
2. onnodig belemmerend (bijv. wet- en regelgeving is onvoldoende of niet ingespeeld op nieuwe (maatschappelijke) ontwikkelingen);
3. belemmeringen door uitvoering en handhaving (o.a. trage besluitvorming en slecht functioneren overheid);
4. verkeerde instrumentkeuze.

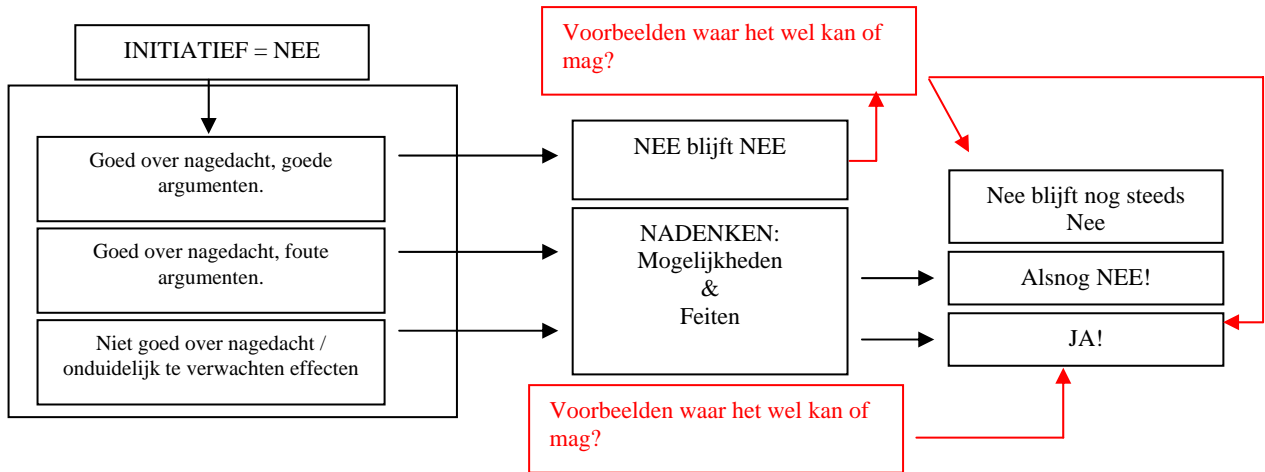
Ad.1: bewuste belemmeringen.

Beleidskeuzes worden vastgelegd in voorschriften en regels. Wanneer een (beleids)keuze wordt gemaakt kan er:

- a) goed zijn over nagedacht, met goede argumenten,
- b) goed zijn over nagedacht, met foute argumenten,
- c) niet goed over nagedacht.

Het schema op de volgende pagina geeft in het linkerkader aan dat afwegingen worden gemaakt over wat wel en wat niet gewenst is.

Een belangrijk afwegingskader is de aard en omvang van de (nieuwe of uit te breiden) activiteit. Welke impact heeft een activiteit: leidt het bijvoorbeeld tot veel extra verkeersbewegingen, extra geluidsdruk, extra milieudruk, een bedreiging voor bestaande marktpartijen? Een belemmering bij nieuwe activiteiten is dat het vaak onduidelijk is wat de effecten zijn van de activiteit.



Ad.2: onnodig belemmerende wet- en regelgeving.

De landbouwpraktijk, met name de voorlopers, ontwikkelen nieuwe activiteiten die zijn ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen. Rijk en provincie spelen in op deze ontwikkelingen (of proberen zelf sturing te geven) en leggen in beleidsnota's en adviezen de 'gewenste' ontwikkelingen vast. Het instrument waarmee beleid vorm moeten krijgen is het gemeentelijk bestemmingsplan. Veel gemeenten beschikken echter over (sterk) verouderde bestemmingsplannen waardoor een kloof ontstaat tussen eerder vastgelegde regels en nieuwe ontwikkelingen (visie/planvorming tegenover handhaving).

Ad.3: belemmering door uitvoering en handhaving

De gemeente is belast met de uitvoering en handhaving van ruimtelijk beleid. Het gemeentelijk bestemmingsplan is hierbij leidend. Het bestemmingsplan moet voldoen aan kaders die rijk en provincie in nota's en streek- omgevingsplannen hebben omschreven. Hier gaat het vaak mis door verschillende oorzaken als verouderde bestemmingsplannen (waarin nieuwe activiteiten nog niet formeel ruimte krijgen), afstemming tussen overheden en mondige burgers die hun recht halen door handhaving af te dwingen.

1.2 Bestemmingsplan

Waar de ondernemer in de praktijk het meest mee te maken krijgt is het (gemeentelijk) bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is. Het is bindend voor iedereen, dus voor burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Een bestemmingsplan zegt iets over het gebruik van de grond en de gebouwen en bestaat uit 3 onderdelen. Een toelichting, een plankaart en de voorschriften. De toelichting is bedoeld ter verduidelijking. De juridische kracht komt voort uit de voorschriften en de plankaart. Op de plankaart staat de precieze bestemming. De voorschriften geven de regels voor die bestemming.

In de praktijk zijn functies in het bestemmingsplan per gemeente verschillend. Waar één gemeente als bestemming 'landbouw en zorg' opneemt kan deze bij de andere gemeente ontbreken. Het is een keuze van een gemeente, binnen de door de provincie aangegeven ruimte, om een bepaalde functie toe te laten en deze in het bestemmingsplan op te nemen. Voor bepaalde activiteiten, die niet mogen volgens het geldende bestemmingsplan, kan een gemeente een toch een uitzondering maken via de zogenaamde vrijstelling. In de volgende paragraaf komen de meest toegepaste vrijstellingsprocedures aan bod.

1.2.1 Vrijstellingsprocedures

Artikel 10 WRO is een beleidsmatige herziening van het bestemmingsplan wanneer deze niet meer geschikt blijkt te zijn of moet worden herzien (verplicht eens per 10 jaar). De tijdsduur van deze procedure bedraagt tussen de 2 en 3 jaar (meest omvangrijke procedure). In de praktijk kan dit oplopen tot 5 á 7 jaar.

Op de bepalingen die in het bestemmingsplan staan kan vrijstelling worden verleend. Er zijn 3 soorten vrijstelling mogelijk:

1. Vrijstelling volgens artikel 15 WRO ('binnenplanse' vrijstelling)
2. Vrijstelling volgens artikel 17 WRO (vrijstelling met beperkte termijn)
3. Vrijstelling volgens artikel 19 WRO (vrijstelling vooruitlopend op functiewijziging bestemmingsplan)

Binnen de groep multifunctionele ondernemers is er vooral sprake van aanvragen voor een functiewijziging. De nadruk ligt hierdoor voornamelijk op vrijstelling volgens artikel 19 WRO (afgekort art. 19). De vrijstelling art. 19 wordt hierna kort toegelicht. Een internetsite waar veel informatie over het bestemmingsplan is te vinden is: www.bestemmingsplan.nl.

In artikel 19 WRO worden voor vrijstellingen 3 verschillende procedures onderscheiden:

1. Artikel 19 lid 3; voor vrij kleine projecten die bij wet zijn aangegeven.
2. Artikel 19 lid 2; voor die projecten waarvan de provincie heeft aangegeven dat een lichtere procedure geldt dan voor artikel 19 lid 1.
3. Artikel 19 lid 1; zelfstandige projectprocedure (voor alle projecten die niet onder de vorige twee vallen).

Een zelfstandige projectprocedure (art. 19, lid 1) komt weinig voor, art. 19 lid 2 en 3 procedures wel. Bij een *Artikel 19 lid 2* liggen de toepassingsmogelijkheden van deze vrijstelling geheel bij de provincie. De provincie kan verklaren door middel van een 'Verklaring van geen bezwaar', dat voor sommige projecten de gemeente een artikel 19 lid 2 procedure mag voeren. Afhankelijk van het provinciale beleid zijn de gemeentelijke mogelijkheden, en hiermee dus ook voor de ondernemer, ruimer of beperkter. De vrijstellingsprocedure voor artikel 19 lid 2 is identiek aan de te volgen procedure bij een artikel 19 lid 1 procedure met dien verstande dat als er een 'Verklaring van geen bezwaar ligt', een gang langs de provincie niet nodig is. Voor een *Artikel 19 lid 3* heeft de regering in artikel 20 van het besluit op de Ruimtelijke Ordening aangegeven voor welke gevallen vrijstelling van de bepalingen van het bestemmingsplan gegeven kan worden (zie voor een overzicht van vrijstellingen artikel 20 WRO op www.bestemmingsplan.nl). De vrijstellingsprocedure voor artikel 19 lid 3 is identiek aan de te volgen procedure bij een artikel 19 lid 1 procedure, alleen is er geen gang langs de provincie nodig.

1.3 Laatste ontwikkelingen

Momenteel lopen er bij het Rijk, provincie en enkele gemeenten vernieuwende initiatieven, waar overheden een nieuwe manier met wet- en regelgeving omgaan. Onderstaand volgen een paar voorbeelden (in volgorde rijk, provincie en gemeente).

Omgevingsvergunning: Met het in werking treden van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht maken onder meer de bouwvergunning, de milieuvergunning en diverse vergunningen op basis van gemeentelijke verordeningen plaats voor één integrale omgevingsvergunning. De nieuwe vergunning voegt de toestemmingen samen die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen of gaan gebruiken. Het wetsvoorstel integreert daartoe een groot aantal (circa 25) vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingstelsels tot één omgevingsvergunning. Het gaat hierbij niet alleen om vergunningstelsels in rijksregelingen, zoals de milieuvergunning, bouwvergunning en monumentenvergunning, maar ook om vergunningstelsels in provinciale- en gemeentelijke verordeningen.

Quickscans Planvorming: De Provincie Limburg heeft een 'quickscan' ontwikkeld als hulpmiddel om sneller inzicht te krijgen in randvoorwaarden voor ruimtelijke planontwikkeling. De quickscans geven online een eerste indicatie, welke aspecten een rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van een ruimtelijk plan. Met het doorlopen van de quickscans krijgt een initiatiefnemer snel inzicht in uit te voeren onderzoeken, de gewenste diepgang van die onderzoeken en daaruit eventueel voortvloeiende knelpunten bij de planontwikkeling.

Handleiding bestemmingsplannen gemeente: meer focus op ruimtelijke kwaliteit.

De nieuwe Handleiding bestemmingsplannen biedt gemeenten meer mogelijkheden eigen keuzes te maken bij ruimtelijke plannen. Ook richt de handleiding zich niet enkel op het voorkomen van ongewenste situaties, maar tevens op het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit.

De handleiding biedt ten opzichte van de vorige versie veel meer algemene richtlijnen en legt veel minder zaken concreet vast. De provincie richt zich meer op het totaalbeeld waarbij de gemeente de ruimte krijgt om goed onderbouwd, eigen ruimtelijk beleid te formuleren. Een gemeente kan daarmee ook afwijken van door de provincie vastgelegde maximale inhouds- en oppervlaktematen. Bij deze nieuwe werkwijze past ook dat de provincie meer vooraf betrokken is en waar mogelijk bijstuurt en veel minder in de traditionele rol van toetser achteraf.

2 Top 10 belemmeringen:

De lijst van de top-10 belemmeringen is grotendeels afkomstig van multifunctionele ondernemers. Deze zijn benaderd met de vraag om aan te geven tegen welke problemen ze aanlopen voor wet- en regelgeving op RO gebied. Maar ook hoe zij daar mee om zijn gegaan op hun bedrijf. Verder is aangehaakt bij bestaande informatie uit onderzoek (zie literatuurlijst). De belemmeringen van multifunctionele ondernemers zijn zo concreet mogelijk neergezet en toegevoegd als praktijkvoorbeeld. Bij elke belemmering is vooraf een korte toelichting opgenomen op de achtergrond van het probleem. Als afsluiting volgen enkele ideeën voor ondernemer en overheden hoe zij met de belemmeringen zouden kunnen omgaan.

Type belemmering	Belemmering	Paragraaf
Bewuste belemmering	vertraging door rechtsbescherming	§ 2.6
	gebrek aan ruimte om te kunnen professionaliseren	§ 2.5
	ongelijkheid regelgeving	§ 2.4
Onnodig belemmerend	multifunctionele landbouw niet benoemd in wet- en regelgeving	§ 2.1
	onduidelijke wet- en regelgeving	§ 2.3
	functies mogen niet combineren	§ 2.7
	plannen sluiten niet op elkaar aan	§ 2.9
	ongelijkheid regelgeving	§ 2.4
Belemmering door uitvoering en handhaving	stroperigheid	§ 2.2
	vertraging door rechtsbescherming	§ 2.6
	onbekendheid met multifunctionele landbouw (kennisachterstand)	§ 2.8
	gedogen	§ 2.10

2.1 Multifunctionele landbouw niet benoemd in wet- en regelgeving

Van functies naar relaties?

Achtergrond RO

Ruimtelijke ordening is het proces van afwegen en prioriteren van functies voor een bepaalde locatie (welke functie willen we op welke plek hebben). Multifunctionele landbouw gaat uit van het leggen van relaties tussen functies op één bedrijf (bijvoorbeeld landbouw én zorg of landbouw én recreatie). Ruimtelijke ordening is vaak gebaseerd op gangbare vormen van landbouw, waarbij verbrede activiteiten (multifunctionele plattelandsontwikkeling) niet in de afweging- en uitvoeringsrichtlijnen zijn betrokken. Omdat een bestemmingsplan voor 10 jaar wordt vastgelegd is dit een weinig flexibel instrument om in te spelen op maatschappelijke veranderingen (bijvoorbeeld de vraag naar nieuwe producten als zorg, educatie en recreatie op agrarische bedrijven). Een bestemmingsplan zal altijd achter lopen bij nieuwe activiteiten en bij beleid. Vaak komt een activiteit er toch wel (door middel van een art. 19 procedure) omdat gemeente en provincie achter het initiatief staan. Dit kost echter (veel) tijd en geld omdat er veel overleg plaatsvindt (zie ook 2.2 stroperigheid).

Praktijkvoorbeeld: Stadsboerderij Almere, Almere

“Een RO-probleem is dat bij stadsuitbreidingen e.d. wel rekening wordt gehouden met functies als wonen, natuur, recreatie en met ruimte voor infrastructuur, maar dat daar multifunctionele landbouw eigenlijk niet in zou mogen ontbreken. Immers, over 25 jaar wil elke nieuwbouwwijk een of andere vorm van stadslandbouw binnen handbereik; voor een zorgfunctie, voor educatie, voor streekproducten, voor integratieprojecten, noem maar op. Het is achteraf erg lastig om er nog ruimte voor te reserveren. Het is dus belangrijk om dat bij voorbaat al te doen.

Praktijkvoorbeeld: De Hemelrijksche Hoeve, Biezenmortel

“Rond 1999 wilde de Hemelrijksche Hoeve, net als enkele collega-boeren, starten met een zorgboerderij. Ook vanuit de Provincie Noord Brabant, afdeling zorg en welzijn, kwam er meer aandacht voor het verbeteren van de zorg voor deze doelgroep. Op een zorgboerderij werken cliënten mee op het bedrijf en kan de voorziening voor de zorgboerderij gezien worden als een bedrijfsgebouw (bedrijfskantine). De bestemming van het gebouw heeft daarom ook een agrarische bestemming gehouden. Voor het oprichten van de zorgfaciliteiten was hierom alleen een bouwvergunning nodig en geen bestemmingswijziging. Het gehele proces heeft een aantal jaren geduurd. Door het samenbrengen van de vraag van boeren (met ZLTO) en de vraag van een ander partij (in dit geval zorg) is er, vooruitlopend op nieuwe wetgeving, bij de gemeente bereikt dat er mogelijkheden ontstonden voor het oprichten van zorgboerderijen. De provincie Noord Brabant heeft ondertussen een bestemming zorgboerderij met agrarische bestemming opgenomen in het streekplan.

In het verleden was in het zorggebouw ook een kleine school gevestigd (+/- 9 kinderen). Ook hier speelde het probleem van toestemming. In tegenstelling tot de zorgtak is deze nog niet verleend. De gemeente en de provincie Noord-Brabant vinden dat een school alleen maar binnen de bebouwde kom mag zijn gehuisvest. Toch past volgens Johan Martens (Hemelrijksche Hoeve) deze functie uitstekend bij de boerderij, waarbij de boerderij onderdeel is van de lesmethode. Onbekendheid met deze onderwijsvorm is volgens hem één van de oorzaken dat toestemming niet wordt verleend. Johan Martens pleit nog steeds voor een eindoplossing voor door het creëren van een bouwblok plattelandsbedrijf/verbrede landbouw, waar ruimte is voor dit soort activiteiten. Er moet nagedacht worden over de vorm, voorwaarden en randvoorwaarden van deze nieuwe bestemming in het buitengebied.”



De schaal van de activiteiten op landbouwbedrijven wijkt erg af van de activiteiten van grote(re) professionele organisaties. Wet- en regelgeving zijn echter wel afgestemd op deze grootschalige en professionele activiteiten. Knelpunt is dus dat wet- en regelgeving niet is toegeschreven naar kleinschalige vormen (beperkte aard en omvang) van verbrede activiteiten op agrarische bedrijven. Uit reacties van agrariërs blijkt dat er hierdoor voorzieningen moeten worden aangebracht die én duur zijn én niet passen bij het karakter van de activiteit die wordt aangeboden. Het kleinschalige karakter van de activiteit levert niet de opbrengsten waarbij de kosten binnen reële grenzen (tijd en omzet) zal worden terugverdiend.

Praktijkvoorbeeld: (anoniem)

Voor zorgjongeren is er een wooneenheid gerealiseerd. Dit is aangevraagd door de ondernemer onder de noemer verblijfsruimte. Met deze bestemming ('verblijfsruimte') gelden er strenge eisen ten aanzien van brandalarm, vluchtroutes, etc. Dit brengt veel werk met zich mee en hoge investeringskosten. Was de bebouwing als woonbestemming aangemerkt was dit niet het geval geweest. Praktisch gezien was dit geen probleem geweest, de zorgjongeren wonen er gedurende langere tijd, kennen de situatie en weten de weg in geval van een noodsituatie.

In een andere situatie is tijdens de aanvraag voor een bouwvergunning voor een wooneenheid in overleg met de gemeente een tijdelijk gebouw neergezet om tijd voor de bouwvergunningaanvraag (1,5 á 2 jaar) en bouw te overbruggen. Doordat er moest worden voldaan aan de Logiewet is er voor 120.000 euro aan het tijdelijke verblijf verbouwd. Nu de bouw klaar is moet dit gebouw worden afgebroken. Er wordt momenteel wel samen met de gemeente naar mogelijkheden gezocht om het gebouw een permanente status te geven.

Advies of tip ondernemer

-  Bewandel meerdere sporen. Als de ambtenaren welwillend zijn om positief te adviseren, gaat de politiek meestal wel mee. Als men ambtelijk niet wil, kan het zijn dat de politiek de ambtelijke medewerking in gang kan zetten.
-  De provincie stelt op hoofdlijnen het beleid vast. Probeer bij de provincie ruimte te maken in het provinciaal omgevingsplan of streekplan voor bepaalde activiteiten. Hierop kan de gemeente dan weer het bestemmingsplan aanpassen. Benader hiertoe alleen of met een groep gelijkgezinde ondernemers rechtstreeks of via tussenpersonen (bijvoorbeeld LTO afdeling) de statenfracties die verbrede landbouw nadrukkelijk in hun programma hebben.

Advies of tip overheid

-  Benut de ontheffingsmogelijkheid voor experimenten (zie ook onderstaand kader). Ter illustratie: dit idee sluit aan bij het proces zoals dit op De Zonnehoeve is gebeurd. Op De Zonnehoeve (Fl.) zijn

er verschillende activiteiten ontwikkeld (incl. enkele van de in dit rapport genoemde knelpunten) die de gemeente nu opneemt in het bestemmingsplan buitengebied. De eigenaar van De Zonnehoeve gaf aan het bedrijf op deze manier te zien als 'de pilot voor Flevoland'.



Creër een bouwblok plattelandsbedrijf/verbrede landbouw, waar ruimte is voor verbrede activiteiten.

Uit: Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap, MDW-Werkgroep

Ruimtelijke ordening; verouderde bestemmingsplannen staan verbredende activiteiten nog al eens in de weg. Bestemmingsplannen zouden derhalve overeenkomstig de trends en ontwikkelingen op het platteland moeten worden aangepast. Katalysator voor dit proces zou een convenant tussen LNV, VNG en IPO kunnen zijn waarin wordt afgesproken om agrarische ondernemers meer ruimte voor vernieuwend/verbredend ondernemerschap te geven. Tevens zou een steunpunt voor de aanpassingen van bestemmingsplannen opgericht kunnen worden. Dit zou kleinere gemeentes in dergelijke processen kunnen ondersteunen.

2.2 Stroperigheid

Het duurt allemaal zo lang!

Achtergrond RO

Innovators/verbrede ondernemers hebben een 'eigen ritme'. Vaak denken ze lang na over welke richting het op moet. Wanneer er een keuze is gemaakt wil een ondernemer dan ook graag aan de slag ('veel denken maar dan ook doen'). Te lang wachten op resultaten/uitkomsten (positief of negatief) door o.a. trage vergunningverlening of de wijze waarop de gemeente regelgeving uitvoert en handhaaft zorgt er voor dat dit onredelijk veel tijd en energie van de ondernemer vraagt. Een agrariër besteed veel tijd (gem. 2100 uur) in het uitvoerende werk. Deze hoge arbeidsinzet geeft de ondernemer weinig ruimte om zich daarnaast ook nog eens bezig te houden met belemmeringen door uitvoeren en handhaving van regelgeving. Het lange tijdstraject werkt frustrerend en in het slechtste (en veel voorkomende) geval haken ondernemers af.

Als het gaat om ingrijpende veranderingen op het bedrijf is het contact vasthouden met gemeenteambtenaren één van de grootste knelpunten. Het is een lang en moeizaam proces om draagvlak te krijgen. Personele wisselingen zorgen er soms voor dat het proces van één of meerdere jaren lobbyen ineens verspilde moeite blijkt.

Praktijkvoorbeeld: Stadsboerderij Almere, Almere

"We moesten veel meedenken en vergaderen. Je moet veel samenwerken met verschillende partijen. En dan vaak weer met een andere ambtenaar dan de vorige keer, met weer een nieuwe coördinator. Daar moet je iedere keer weer kennis mee maken. En weer gesprekken mee voeren wat je wilt en waar je voor staat. Het heeft ons zoveel tijd gekost, echt ongelofelijk. Dus dat was wel een obstakel, het ging allemaal erg stroperig."



Praktijkvoorbeeld: (anoniem)

We wilden appartementen/kamers bouwen in het woon/bedrijfsgebied van de boerderij. Terwijl de procedure van aanvraag liep bij de gemeente (welke in fusie was met omringende gemeenten wat het proces vertraagde), kwamen we in contact met Groene Hart Logies, die ook voor een aantal mensen aan het lobbyen waren bij verschillende gemeenten. Door het verkrijgen van een subsidie met een 'deadline' voor de aanvraag werd de druk opgevoerd op de gemeente om de procedure te versnellen. De gemeenten en provincie waren positief (de gemeenteraad is op bezoek geweest), maar de regels moesten allemaal doorlopen worden. Uiteindelijk is er een artikel 19 procedure gestart om de bouw en gedeeltelijke bestemmingswijziging te realiseren. Ondanks de druk achter het verkrijgen van de bouwvergunning heeft het meer dan 2 jaar geduurd. De ervaring is dat vele personeelwisselingen en daardoor het opnieuw bespreken van de plannen met de desbetreffende ambtenaar zorgde voor veel vertraging. De aanwezigheid van een persoon die afkomstig was van de provincie (voor 2 dagen per week bij de gebiedscommissie Land van Wijk en Wouden) heeft er wel voor gezorgd dat de procedure soepeler is verlopen.





Praktijkvoorbeeld: 't Geertje, Zoeterwoude

't Geertje is in het verleden afgehaakt om de vele overleggen en de vele organisaties met dezelfde vraag: wat wil de burger en hoe geven we dit vorm. Hierbij geeft de ondernemer aan dat hij eigenlijk al levert waar de burger om vraagt, gezien de aantallen (terugkerende) bezoekers die hij ontvangt. De vraag is volgens hem dus duidelijk en de vorm ook, hij biedt deze al aan. Probleem is dat er te weinig ruimte is om neventakken professioneel op te pakken omdat hiervoor geen ruimte is in het bestemmingsplan. De gemeente staat wel achter de plannen voor 't Geertje maar laat liet dit niet blijken op papier. Onlangs is in overleg met de gemeente afgesproken dat er meer ruimte komt voor bepaalde activiteiten. Aanleiding hiervoor was onder andere een bedrijfsplan wat 't Geertje heeft opgesteld en aan de gemeente heeft voorgelegd. Een tweede knelpunt is de hoeveelheid tijd en energie die hij steekt in overleg met gemeente en ook andere organisaties. Ambtenaren wisselen van functie waardoor het proces van kennismaken en uitleggen/lobbyen opnieuw begint. Wethouders (verschillende!) en de Raad zijn al diverse keren op het bedrijf langs geweest.

Advies of tip ondernemer:

-  Geef in een bedrijfsplan de visie voor het bedrijf en vermeld duidelijk welke activiteiten daar bij passen. Een bedrijfsplan is een handig communicatiehulpmiddel.
-  Ga kijken of vragen bij de gemeente wat wel tot de mogelijkheden behoort binnen het bestemmingsplan en/of het aanpassen bestemmingsplan. Verzamel waar mogelijk informatie van vergelijkbare activiteiten bij andere gemeenten waar ze goede ervaringen hebben opgedaan.

Advies of tip overheid

-  Omschrijf multifunctionele landbouw helder in de (nu nog experimentele) omgevingsvergunning. Meer info: www.vrom.nl/vergunningen.
-  'Ieder boer zijn eigen ambtenaar'. Maak iedere ambtenaar verantwoordelijk voor een vergunningstraject. Wanneer de ambtenaar naar een andere functie overgaat, gaat het vergunningsdossier mee.
-  Zorg voor een digitaal loket voor voor informatie over vergunningaanvragen (net als bij de gemeente Nunspeet). Van alle aangevraagde bouw-, sloop- en aanlegvergunningen is erop te zien hoe het staat met de besluitvorming.
-  Hanteer bij de processen voor de ruimtelijke ordening de internationale norm NEN-EN-ISO 9001:2000. Deze norm is van toepassing op de procedure: afgifte van verklaringen van geen bezwaar ex artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inclusief bezwaar en beroep. Het vergroot de transparantie van de werkprocessen en de professionalisering van de dienstverlening maakt het mogelijk om beter in te spelen op (veranderende) klantbehoeften.

2.3 Onduidelijkheid wet- en regelgeving

Wat mag nu wel en wat mag nu niet?

Achtergrond RO

Onduidelijkheid hangt samen met de wijze waarop (vooral) de gemeente regelgeving uitvoert en handhaaft. Dit gebeurt op basis van afwegingen die een gemeente maakt. Bepaalde belemmeringen zijn ingegeven door een doelstelling, bijvoorbeeld het beschermen van het landschap, tegengaan van milieuverontreiniging, beperken verkeersdruk, etc. De vraag is of dit een bewust opgeworpen belemmering is (goed over nagedacht en goede argumenten) of een belemmering door uitvoering/handhaving van regelgeving (het mag niet omdat dit zo op papier staat). Of misschien een combinatie van beide. In hoeverre is de 'mensfactor' (ambtenaar of wethouder) bepalend of de 'gemeentefactor' ('de regels')? In veel gevallen is er binnen een gemeente veel mogelijk en zijn activiteiten mogelijk die in andere gemeenten niet van de grond komen (zie §2.4). Het vinden van een ambtenaar of wethouder binnen de gemeente die 'warm loopt' voor je nieuwe activiteit(en) en hier ook actief me aan het werk wil kan een sleutel tot succes zijn.

Onduidelijkheid ontstaat ook door koppelingen tussen wet- en regelgeving. De gemeente moet de ruimtelijke ontwikkelingen in het bestemmingsplan toetsen aan de Wet Milieubeheer. Vanuit de Wet Milieubeheer liggen

er ook directe koppelingen met de WRO. Het is via deze koppeling o.a. verboden om een gebouw op te richten en/of te gebruiken als de milieuvergunning dat niet toelaat. Een gemeentelijke organisatie is hiermee een lastig aanspreekpunt door de vele loketten. Er zijn wel al pilots met een omgevingsvergunning waarin alle relevante wet- en regelgeving in één document zijn opgenomen. Echter het is nog geen reguliere werkwijze.




Praktijkvoorbeeld: (anoniem)

Het was onduidelijk hoe wet- en regelgeving zich onderling verhielden. We dachten eerst dat de regelgeving was dat meer dan 8 bedden inhield dat er sprake was van een hotel. Daarom hadden we minder dan 8 bedden, maar het bleek dat als je eten en drinken aanbied, je toch onder de functie van hotel valt. Dus hebben we ons ook maar aangemeld bij het Hotelwezen. Er zullen waarschijnlijk ook wel weer gevolgen aan zitten voor de Warenwet in verband met het voedsel klaarmaken en serveren.



Praktijkvoorbeeld (anoniem)

We wilden een restaurant oprichten op het bedrijf. Door gemeente en provincie werd het plan ondersteund en kregen we toestemming voor een restaurant wanneer de horecagelegenheid ondergeschikt zo blijven aan de agrarische bestemming. Op deze manier zou er geen invloed zijn op de werking van de stankrichtlijnen. Een specialist die we hebben geraadpleegd was ook van mening dat de activiteit mogelijk was. Het plan is echter afgeketst omdat de buurman toch bang was dat de omgevingscategorie van het bedrijf zou veranderen waardoor uitbreidingsmogelijkheden voor zijn bedrijf zouden worden beperkt i.v.m. stankregelgeving. Het initiatief voor het restaurant is door de buurman aangevochten bij de Raad van State die op basis van de huidige regelgeving de buurman gelijk gaf.

Advies of tip ondernemer:

-  Probeer van te voren duidelijk te krijgen, bijvoorbeeld bij de gemeente, onafhankelijk adviseur of een belangenorganisatie, welke wet- en regelgeving bij een bepaalde activiteit van toepassing is.
-  Probeer vooraf in beeld te krijgen of er in de naaste omgeving weerstand is tegen de activiteit. Zo ja, probeer te achterhalen waarom en wat je kunt doen om deze weerstand 'op te heffen'.
-  Op www.lami.nl is een checklist te vinden die richtlijnen biedt voor ondernemer en gemeente om te bepalen aan welke voorwaarden moet worden voldaan bij het starten van een verblijfsaccommodatie in het buitengebied.

Advies of tip overheid:

-  Er zijn instrumenten ontwikkeld of in ontwikkeling die initiatiefnemers kunnen helpen bij planontwikkeling. De Provincie Limburg heeft een quickscan ontwikkeld als hulpmiddel om sneller inzicht te krijgen in randvoorwaarden voor ruimtelijke planontwikkeling (www.limburg.nl/ruimte).
-  Houd rekening dat het toetsen aan wetgevingen tegelijkertijd moet gebeuren om geen tijd te verliezen.

2.4 Ongelijkheid door keuzevrijheid binnen regelgeving

Waarom bij een collega wel en bij mij niet?

Achtergrond RO

In de praktijk blijkt dat gemeenten nogal verschillend met vernieuwende activiteiten omgaan. In sommige gevallen blijkt een (schriftelijk) verzoek te resulteren in een antwoord met de strekking van "het kan niet". In andere gevallen is het "we willen wel maar weten nog niet hoe" en in weer andere gevallen is het "wij willen wel maar mogen of niet". Toch is er veelal toch beleidsruimte. Een gemeente bepaalt binnen voorwaarden die vast worden gelegd vanuit de rijksoverheid (o.a. Rijksnota's) en provincie (o.a. streekplan/omgevingsplan) zelf de invulling van het bestemmingsplan. Hierbij heeft de gemeente veel ruimte om zelf te bepalen waaraan een activiteit wettelijk (dus ook bij een vrijstelling art. 19) moet voldoen. Hoe een gemeente een ingediend plan behandelt, is afhankelijk van de inhoud van het bestaande bestemmingsplan en milieuvergunning, de situatie op het bedrijf en de welwillendheid van de gemeente. Hierdoor ontstaan er in de praktijk soms flinke verschillen tussen gemeenten, o.a. wat betreft het

toegestane oppervlak voor een activiteit (zie §2.5), welke producten er wel of niet mogen worden verkocht, en welke activiteiten tot een agrarische bestemming mogen worden gerekend.

Wat er wel mag en net mag hangt ook af van de ondernemer. De ondernemer die makkelijker contact legt en communicatief is ingesteld (netwerken) zal een gemeenteambtenaar of wethouder (betrekkelijk) makkelijk van zijn ideeën of plannen kunnen overtuigen. En dan nog is het een langdurig traject (zie §2.2) met veel onzekerheden.

Praktijkvoorbeeld (anoniem):

Ik vind dat RO eigenlijk geen probleem oplevert, voorlopig dan. De gemeente doet niet echt lastig. Ik denk hierbij ook aan een naburige gemeente en aan de provincie Brabant waar ik weet dat het daar niet zo eenvoudig gaat. In de naburige gemeente moet een vergunning worden aangevraagd voor een theeschenkerij. Wij zetten stoeltjes buiten en schenken karnemelk en koffie/thee en verkopen ijs. In de naburige gemeente was dit zonder vergunning niet mogelijk geweest. Dit omdat deze een echte plattelandsgemeente is die 'alles heeft dichtgetimmerd'. Dit in tegenstelling tot de eigen gemeente die 'ruimte biedt'. Ik zorg wel dat, naar mijn mening, een activiteit past en binnen het agrarische karakter van het bedrijf blijft.

Voorbeeld bestemmingsplannen:

In het bestemmingsplan landelijk gebied Woerden, Kamerik en Zegveld is het mogelijk om bij vrijstelling een detailhandel te voeren, mits men zich heeft aangesloten bij de Groene Hart Landwinkel. Hierbij staat er een maximaal oppervlak voor o.a.: restaurant, eethuis of theeschenkerij van 100 m². In andere gemeenten hanteert men meestal een maximaal oppervlak van 50 m². Een nieuwsbericht op Agri-Holland maakt melding dat de provincie Flevoland geen detailhandel toe staat (zie onderstaande figuur 1).

The screenshot shows the Agri-Holland website interface. At the top, there is a navigation bar with categories: TOTAAL, AKKERBOUW, VEETEELT, TUINBOUW, and VOEDING. Below this is a secondary navigation bar with links: NIEUWS, VACATUREBANK, AGRIGIDS, AGENDA, DOSSIERS, SUBSIDIES, CIJFERS, MARKTPRIJZEN, MARKTPLAATS, ZOEKEN, NIEUWSBRIEVEN, ABONNEREN, PERSBERICHTEN, ADVERTEREN, and CONTACT. The main content area features a news article titled 'Flevoland: geen versoepeling regels huisverkoop' dated 25/01/2006. The article text reads: 'De gemeente Noordoostpolder mag de boeren niet meer ruimte geven om naast landbouwproducten ook andere goederen te verkopen. De provincie Flevoland geeft daarvoor geen toestemming. De huisverkoop zou de plattelandseconomie moeten stimuleren, maar volgens de provincie hoort de detailhandel thuis in de stads- en dorpskernen.' To the right of the article is a sidebar titled 'Lees ook nieuws' with a sub-section 'In het nieuwsarchief' containing several links related to milk sales, biological meat, and workshops.

figuur 1: nieuwsbericht, Agri-Holland

Advies of tip ondernemer

- Verzamel waar mogelijk informatie van vergelijkbare activiteiten bij andere gemeenten waar ze goede ervaringen hebben opgedaan.
- Communiceer slim: wees geduldig, benader de juiste ambtenaren / bestuurders of schakel wanneer u zelf te onrustig of te direct bent iemand anders in die de communicatie voor u organiseert.

Advies of tip overheid

- Maak gebruik van ervaringen van gemeenten die voorop lopen. Bijvoorbeeld de gemeente Woerden.

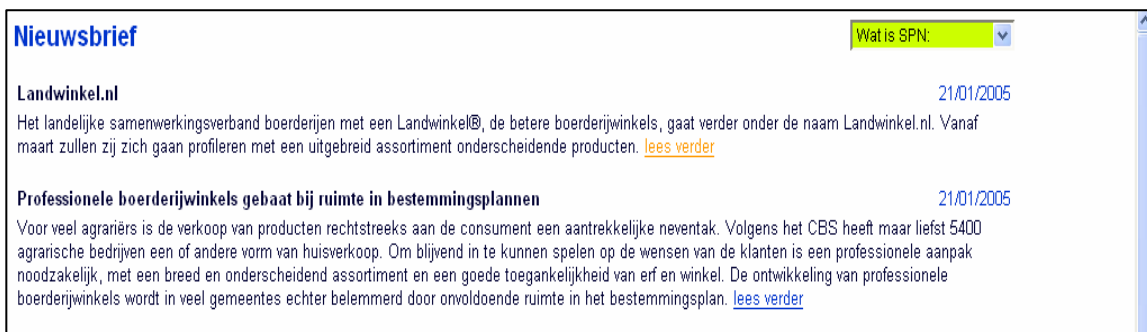
2.5 Gebrek aan ruimte om te kunnen professionaliseren

Woekeren met ruimte.

Achtergrond RO

Wet- en regelgeving werken belemmerend ten aanzien van professionalisering. Professionaliseren is meestal noodzakelijk om als bedrijf te kunnen voortbestaan. In de praktijk blijkt de hoofdtak (primaire agrarische productie) weinig tot niet winstgevend te zijn. Ten aanzien van nevenactiviteiten kunnen voorwaarden en eisen professionalisering tegenwerken. Een vaak gehanteerde voorwaarde is dat het inkomen uit een neventak niet hoger mag zijn dan de inkomsten uit de hoofdtak. Ook zijn in het bestemmingsplan wettelijke maxima vastgelegd voor de het te gebruiken oppervlak (zie ook voorbeeld §2.4). De huidige ruimte die in het bestemmingsplan wordt gegeven is niet voldoende, meestal zo rond de 50m². Er zijn wel gemeenten die (bij vrijstelling) al toestaan om naar 100m² uit te breiden, hetzij onder voorwaarden. Een voorwaarde uit het 'Woerdense Beleidsregels' om uit te breiden naar 100m² is het aangesloten zijn bij een Groene Hart Landwinkel, waarbij ook sprake mag zijn van detailhandel.

Een bestemmingsplan biedt voldoende (bestuurlijke) ruimte om meer (fysieke) ruimte te bieden dan nu in veel gevallen gebeurt. Een verklaring waarom gemeenten 'rustig aan doen' is dat ze bang zijn voor uitwassen en wildgroei. Wanneer een activiteit binnen bestaande bebouwing kan worden gerealiseerd levert dit vaak geen probleem op. Vaak is er vanuit de ondernemer behoefte aan meer ruimte om een activiteit professioneler neer te kunnen zetten.



figuur 2: uitsnede nieuwsbrief landwinkel.nl

Binnen de groep Waardewerkers zijn er op dit moment geen specifieke praktijkvoorbeelden van dit knelpunt. De activiteiten zijn nu nog binnen de bestaande bebouwing uit te voeren. Echter, ze wijzen er wel op dat ze ideeën hebben om een nevenactiviteit uit te breiden. Dan ontstaan er wel problemen. Met (vaak iets) meer ruimte kunnen ze een kwalitatief beter product neerzetten. Kortom dit is een belangrijke belemmering bij de volgende fase van verbreding: verdere professionalisering.

Advies aan ondernemers:



Stel je actief op om de mogelijkheden van boerderijwinkels te benadrukken. Professionele boerderijwinkels passen in het beleid van plattelandsvernieuwing, versterken het recreatieve aanbod en houden voorzieningen voor de plattelandsbevolking op peil.

Advies of tip overheid



Zet kwaliteitseisen neer waar een bepaalde activiteit aan moet voldoen. Geef in ruil hiervoor de ruimte om een activiteit professioneel op te pakken. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak bij de gemeente Woerden met de Groene Hart Landwinkels die zelf kwaliteitseisen stellen aan hun leden. Hetzelfde geldt voor de Groene Hart Logies waar ondernemers kwaliteitseisen hebben vastgelegd in de vorm van een Handboek.



Ga langs bij praktijkvoorbeelden in gemeenten die hier al ervaringen mee hebben opgedaan.

2.6 Vertraging door rechtsbescherming

De buren willen niet.

Achtergrond RO

Bij de voorbereiding van een vrijstelling kan de gemeente de meningen van burgers en belanghebbenden raadplegen. Dit is de inspraak. De gemeente is niet altijd wettelijk verplicht om inspraak te verlenen. Zij kan deze fase ook overslaan. De gemeentelijke inspraakverordening is te raadplegen om te achterhalen hoe de inspraak is geregeld en wanneer de gemeente deze wel of niet toegepast.

Klagen door buren bij gemeente over verstoring van rust door toename van verkeer is in veel van de gevallen één van de (hoofd)knelpunten. Ook kan een gemeente zonder dat bewoners klagen het zekere voor het onzekere nemen en het argument van verkeerstoename op tafel leggen. In de praktijk is veelal onduidelijk in welke mate het aantal vervoersbewegingen toeneemt, en wat de effecten van het toegenomen verkeer zijn. Een voorwaarde die wordt gesteld is dat parkeren op eigen terrein moet gebeuren. In veel gevallen worden er door ondernemers bovenop deze voorwaarde maatregelen genomen om negatieve effecten, zelfs wanneer deze niet duidelijk aan te tonen is, tot een minimum te beperken (mitigerende maatregelen). Bijvoorbeeld door het inzetten van verkeersregelaars of verdiept aanleggen en landschappelijk inpassen van parkeerplaatsen.



Praktijkvoorbeeld: 't Geertje, Zoeterwoude

Ik had mijn plannen voor bestaande en nieuwe activiteiten bij de gemeente neergelegd. De gemeente kon zich vinden in de plannen evenals andere partijen. Toen de omgeving ging klagen bij gemeente over o.a. toename van verkeer ontstond hierdoor ook weestand bij de gemeente. Deze wist niet precies wat ze wil, was plots bang voor precedentwerking en viel terug op de afspraken die zijn vastgelegd in het bestemmingsplan.



Praktijkvoorbeeld (anoniem)

De gemeente had opmerkingen over toegenomen vervoersbeweging bij realiseren van appartementen. Een groot deel van de bezoekers komt echter per fiets en het aantal appartementen (en dus ook aantallen bezoekers) is klein. Bezoekers komen over het algemeen voor de rust en veroorzaken daardoor zelf ook weinig tot geen overlast. Opvallend was dat toen in nog aan verzuiveling en huisverkoop deed ik geen vragen kreeg over vervoersbewegingen. Dit ondanks het feit dat deze activiteit fors meer vervoersbewegingen oplevert dan nu bij de appartementen het geval is.

Advies of tip ondernemer

-  Op veel bedrijven zijn campings landschappelijk ingepast, wat vaak ook een voorwaarde is. Laat als ondernemer zien dat je maatregelen treft om overlast tegen te gaan (of in ieder geval tot een minimum te beperken). Benadruk hierbij ook de positieve aspecten, bijvoorbeeld meer natuur.
-  Wees open naar de omgeving. Betrek deze (evt.) bij de planvorming of idee en kijk of je met het gebied eens kunt worden. Misschien kun je zelfs tegen betaling gebruik maken van diensten van buren (bijv. verkeer regelen, parkeergeld, etc).

Advies of tip overheid

-  Naar voorbeeld Woerdense beleidsregels. Leg in het bestemmingsplan vast welke vrijstellingen er bij recht of bij vrijstelling mogelijk zijn ('positieve lijst'). Hierdoor is het mogelijk (bij vrijstelling volgens art.19 lid 2 en 3) om de gang naar de provincie over te slaan.
-  In het Handboek Landbouw&Zorg staat dat door het oprichten van een zorgdienst de categorie-indeling ten opzichte van de omgeving niet verandert als zorg op de boerderij een wezenlijk onderdeel is van de inrichting en er een duidelijke koppeling bestaat tussen de zorg en het functioneren van de boerderij (vergelijk met kamperen bij de boer). Hierdoor is de activiteit makkelijker te realiseren is en er ontstaan geen belemmeringen voor de omgeving (bijv. Stankrichtlijn).

2.7 Functies kunnen/mogen niet combineren

1+1=?

Achtergrond RO

Een bestemmingsplan scheidt (ruimtelijke) functies van elkaar om zo keuzes te kunnen maken. Een voorbeeld van een functie is agrarische bestemming. De landbouw heeft tientallen jaren kunnen werken met deze functieaanduiding. Agrariërs pakken echter binnen de huidige landbouw steeds meer functies op een en hetzelfde landbouwbedrijf op. Probleem is dat een (nieuwe) functie belemmerend kan werken naar de omgeving. Al eerder genoemd (§2.3) is het verhinderen van het starten van een boerderijrestaurant door omgeving / buurman wanneer angst ontstaat dat er belemmeringen voor bedrijfsvoering kunnen ontstaan (Stankrichtlijn) of overlast kan ontstaan. Sommige provincies en gemeenten gaan mee met nieuwe ontwikkeling en passen functieomschrijvingen in bestemmingsplannen aan, zie ook het voorbeeld van De Hemelrijksche Hoeve (§2.1) Gemeenten geven echter voor veel functies nog geen ruimte.

Praktijkvoorbeeld: 't Geertje, Zoeterwoude

"Tsjja, een functiecombinatie mag wel tot op het niveau van een agrarische activiteit. De burger vraagt alleen meer! Een activiteit van 't Geertje is 'Schilderen op de boerderij'. Dit mag niet volgens de gemeentelijke gebruikersvergunning. Hierin is specifiek opgenomen dat creatieve activiteiten als schilderen niet zijn toegestaan. De boerderij en omgeving zijn wel de kwaliteiten die goed passen bij deze activiteit en is iets waar de burger om vraagt. Ik vind deze nevenactiviteiten slecht een kleine verruiming die uitstekend bij de missie van het bedrijf én binnen het agrarische karakter past." Ondertussen is wel met de gemeente afgesproken dat creatieve activiteiten die een directe relatie hebben met agrarische activiteiten zijn toegestaan.

Compartimenteringeis

Functies die eigenlijk logisch naast elkaar zouden kunnen plaatsvinden op één bedrijf mogen dit door tegenstrijdige wet- en regelgeving niet. Soms mag een activiteit op het bedrijf niet vanwege de risico's. De educatiefunctie op een veehouderijbedrijf komt in de knel met wetgeving op het gebied van hygiëne-eisen.

Praktijkvoorbeeld: (anoniem)

Omdat we zelf verzuivelen mogen in onze winkel kaasverkoop en groenteverkoop in de etalage niet naast elkaar. Bij akkerbouwers uit de buurt, die niet zelf verzuivelen, liggen de bolletjes kaas en groenten wel naaste elkaar. Door deze tegenstrijdige regelgeving hebben we veel kosten gemaakt om zuivel en groente te scheiden van elkaar.

Praktijkvoorbeeld: 't Geertje, Zoeterwoude

Op 't Geertje kunnen kinderen in contact komen met boerderijdieren. Dit kan risico's met zich meebrengen als het gaat om het overbrengen van ziektes van dier naar kind. Vanuit de filosofie van de ondernemer is contact met dieren een belangrijk gegeven. Onlangs heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen ondernemer en specialisten. De risico's zijn doorgesproken en de afspraak is gemaakt dat contact met dieren is toegestaan als er maatregelen worden getroffen om het risico op het overdragen van ziektes worden geminimaliseerd door voorzieningen als wastafels en informatieborden.

Advies of tip ondernemer

- Stimuleer de gemeente om de functieomschrijving aan te passen om functiecombinaties mogelijk te maken.

Advies of tip overheid

- Een bouwblok plattelandsbedrijf/verbrede landbouw opnemen in het bestemmingsplan, waar ruimte is voor multifunctionele activiteiten.

2.8 Onbekendheid multifunctionele landbouw (kennisachterstand).

Papier en praktijk!

In de praktijk gaan ontwikkelingen de laatste jaren steeds sneller. Voor veel gemeenteraden, wethouders en ambtenaren is verbrede landbouw een nieuw fenomeen. Er is bij gemeenten vaak wel bereidheid, maar ook veel terughoudendheid om activiteiten toe te staan doordat ze niet weten hoe ze moeten omgaan met een nieuwe vorm van landbouw. De angst voor precedentwerking speelt hierin een belangrijke rol.

Veel gemeenten hebben een klein buitengebied, andere gemeenten bestaan soms voor een groot deel uit buitengebied. Hierdoor kan het gebeuren dat een gemeente met veel buitengebied hier beleidsmatig sterk op inzet (kennisintensief) en een gemeente met weinig buitengebied hier beleidsmatig weinig prioriteit aan geeft (kennisextensief). In beide situaties kan het zijn dat een gemeente zelf niet goed weet hoe met nieuwe ontwikkelingen om te gaan. Enkele van de geïnterviewde ondernemers vertellen dat de burgemeester op hun bedrijf een nieuwe activiteit officieel heeft geopend, maar dat achteraf pas duidelijk werd dat er geen idee was bij de gemeente wat de activiteit precies inhield. Opvallend is dat ondernemers aangaven dat de gemeente in hun geval positief op het initiatief hebben gereageerd. In andere situaties kan de uitkomst anders zijn.

Praktijkvoorbeeld: (anoniem)

We hebben een stal (deels) verbouwd tot kaasboerderij. We hebben de burgemeester gevraagd om de kaasmakerij officieel te openen. Dit heeft ze inderdaad gedaan waarbij we er later pas achter kwamen dat ze weinig af wist van onze activiteiten, en over activiteiten op het platteland in het algemeen.



Praktijkvoorbeeld: Stadsboerderij Almere, Almere

We ervaren dat ambtenaren erg voorzichtig zijn en bijna niemand z'n nek durft uit te steken, of onze kijk op de dingen en ons enthousiasme wil (of durft?) verder te brengen in het gemeentehuis. Er hoeft echter maar één bestuurder of ambtenaar te zijn die dat wel doet, en je kunt bergen verzetten.


Praktijkvoorbeeld: Landgoed De Olmenhorst, Lisserbroek.

Ik realiseerde me dat ik met de overheid aan de slag moest. Hierop hebben we een businessplan voor het bedrijf opgesteld en dit eind 1999 gepresenteerd en aangeboden aan de wethouder ruimtelijke ordening van de gemeente. Hierop is een terugkoppelingsbijeenkomst georganiseerd op het bedrijf zelf. De wethouders RO én EZ zaten daar met hun ambtenaren en van onze kant had ik de mensen die ook bijgedragen hadden aan het businessplan, en die stuk voor stuk de elementen konden verwoorden van ons gedachtegoed en ambities. Nu zijn we pas bij de echte onderhandelingen met overheden aanbeland. Want dat is natuurlijk het echte knelpunt, dat alles in ons geval zo verschrikkelijk lang duurt door de onbekendheid en het ongemakkelijke gevoel bij gemeente. We dreigen nu te worden ingehaald door de omgeving en de tijd! Bij het bestuur en het ambtelijke apparaat is nu wel het besef aanwezig dat ieder geval voor ons een soort maatwerk nodig is. Toch komt de angst voor precedentwerking telkens weer naar voren waardoor het allemaal erg lang duurt.

Advies of tip ondernemer

-  Vindt partijen/mensen om samen een plan mee uit te werken en nodig de gemeente uit op je bedrijf of ga hiermee (samen) langs de gemeente om het plan te bespreken.
-  Organiseer stages op het bedrijf of op bedrijven in gemeenten waar voorbeelden van de activiteiten te zien zijn die op het eigen bedrijf gepland zijn.

Advies of tip overheid

-  Ga op bezoek bij andere gemeenten of ga eens langs bij een ondernemer. Ze vertellen graag waar ze mee bezig zijn.

2.9 Tegenstrijdige plannen zorgen voor onduidelijkheid.

...ach, het is maar een structuurvisie.

Achtergrond RO

Plannen kunnen soms tegenstrijdig zijn of (algemene) regelingen kunnen bepaalde bedrijven uitsluiten doordat er geen rekening is gehouden met specifieke situaties. Plannen of regelingen kunnen belemmerend werken als er geen overleg tussen partijen of binnen een organisatie heeft plaatsgevonden. Ook het detailniveau van een plan kan belemmeringen opwerpen. Het detailniveau van een structuurvisie of ontwikkelingsschets is bijvoorbeeld niet zo fijn als een inrichtingsschets. Daar waar een ambtenaar denkt, '...ach, het is maar een structuurvisie', zal een ondernemer al snel aan de gevolgen voor de bedrijfsvoering denken (of kansen zien die er niet zijn).

Praktijkvoorbeeld: (anoniem)


In de landinrichting hebben we de vraag ingediend voor extra grond, van 18 naar 40 ha. De gemeente is hier van op de hoogte (heeft zitting in de landinrichtingscommissie), of zou hier van op de hoogte moeten zijn. In de onlangs uitgekomen structuurvisie van de gemeente zien we in een keer een provinciale verbindingsweg over onze grond lopen. Nu zien we het belang wel in van de verbindingsweg, maar onze bedrijfsvoering zou er erg door worden belemmerd. We hebben de optie voor bedrijfsverplaatsing nog wel aangekaart. Aan een kant ligt er dus een plan om uit te kunnen breiden, aan de andere kant ligt er een plan die belemmerend werkt. Dit is geen basis waarop je duidelijke keuzes kunt maken.

Een provincie kan al een nieuwe weg zijn ingeslagen, terwijl een gemeente daar (nog) niet aan toe is, vanwege de houding ten opzichte van verbreding of beperkingen vanwege het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan geeft richting aan beleid wat nog is toegeschreven naar een 'ouderwetse' vorm van landbouw, ligt voor een lange tijd vast en is hiermee niet flexibel. Hiermee kan de gemeente dus niet snel inspringen op beleid wat door rijk/provincie is opgesteld. Hiermee wordt er een onduidelijk signaal naar de ondernemer afgegeven. Ruimte geven aan ondernemers werkt pas als alle overheden hieraan meewerken. Ook binnen een gemeente is het mogelijk om op een meer integrale manier te werken. .


Praktijkvoorbeeld: Bloembollenkwekerij A. Lap, Den Hoorn, Texel

"Ik zou graag appartementen in een leegstaand bedrijfsgebouw (Stolp) willen maken. Al sinds 10 jaar probeer ik de agrarische bestemming van de Stolp te wijzigen zodat ik handvatten heb om dit onderhoudsdure gebouw te behouden. Ondanks veel schrijven en praten wil de gemeente niet meewerken aan de functiewijziging. Ook kamperen bij de boer staat men op mijn bedrijf niet toe. Het provinciaal beleid t.a.v. oude stolpen en vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen is vrij ruim. Onze gemeente heeft het beleid van de provincie grotendeels overgenomen zodat op Texel appartementen in oude stolpen mogen worden gemaakt, behalve bij mijn stolp omdat deze net niet in het buitengebied ligt. Het verouderde bestemmingsplan waar de stolp in ligt wil men niet wijzigen. Omdat er op korte termijn zeer hoge onderhoudskosten aankomen en er geen zicht is op inkomsten heb ik voor de antieke Stolp een sloopvergunning aangevraagd, die de gemeente uiteindelijk af moest geven. Vanuit het dorp ontstond een golf van protest, de dorpscommissie heeft bezwaar tegen de sloopvergunning gemaakt. Op de hoorzitting die hierop volgde kwam de gemeente met het idee om bijvoorbeeld appartementen in de stolp te maken. Er zijn nog flink wat hobbels te nemen, maar er lijkt nu enig licht aan de horizon te zijn. Je moet soms wel ver gaan om iets op gang te krijgen."

Advies / tip ondernemer:

-  Maak een eigen plan voor bedrijf, of nog liever stel samen met collega-ondernemers een plan op voor de buurt/streek/regio. Een gezamenlijk plan waar iedereen achter staat legt meer gewicht in de schaal dan een initiatief van een individueel bedrijf.

Advies / tip overheid

-  De Provincie Limburg heeft een 'quickscan' ontwikkeld als hulpmiddel om sneller inzicht te krijgen in randvoorwaarden voor ruimtelijke planontwikkeling. De quickscans geven online een eerste indicatie, welke aspecten een rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van een ruimtelijke plan. Met het doorlopen van de quickscans krijgt een initiatiefnemer snel inzicht in uit te voeren onderzoeken, de gewenste diepgang van die onderzoeken en daaruit eventueel voortvloeiende knelpunten bij de planontwikkeling.

2.10 Gedogen

Anders weten we het ook niet..... / we doen het gewoon....

Een gemeente is vaak op de hoogte welke activiteiten er plaatsvinden op een boerderij. Vaak gaan deze activiteiten verder dan de vergunning of vrijstelling toelaat. Dit wordt in veel gevallen stilzwijgend toegelaten (gedoogt). Dit is alleen geen basis waarop een ondernemer een duurzame bedrijfsvoering kan uitoefenen. Onduidelijkheid en veel tijd steken in het alsnog goedgekeurd krijgen van een activiteit speelt een belemmerende rol en geeft veel onzekerheid over de formele status (wel of niet toegestaan, wat bij calamiteiten?, etc). In enkele gevallen (zie onderstaande praktijkvoorbeeld) leidt dit tot situaties waarin een gemeente toch terugvalt op handhaven aan de hand van de geldende wet- en regelgeving. Veelal is de aanleiding tot handhaving klachten van burens en/of de omgeving (zie ook § 2.5) Het is belangrijk om duidelijk te krijgen of een activiteit wettelijk (aanpassing beleid of vrijstelling) mogelijk is. Is dit niet het geval dan kan zich dit uiten in problemen, waaronder ook de hiervoor genoemde.

In sommige gevallen beginnen ondernemers aan een activiteit zonder dat dit vooraf kenbaar is gemaakt en zet hiermee een gemeente voor 'het blok' . Uit de praktijk blijkt dat dit niet hoeft te betekenen dat een activiteit niet past of mag van de gemeente. Voor de gemeente kan het juist een aanleiding zijn tot standpuntvorming of discussie.

Praktijkvoorbeeld: 't Geertje, Zoeterwoude

Op ons bedrijf hebben zich langzaam nevenactiviteiten ontwikkeld met medeweten van de gemeente. Na klachten van omwonenden over toegenomen vervoersbewegingen moest de gemeente een standpunt innemen. De gemeente weet niet wat ze wil en is bang voor precedentwerking. Er is verdeeldheid binnen de gemeente, maar er liggen plannen om te gaan handhaven. Gezien de ruimtelijke druk die op het gebied rust en aan de andere kant de vraag en de tevredenheid van klanten kan ik niets anders dan activiteiten ontplooiën die ik nu aanbiedt.

Praktijkvoorbeeld (anoniem):

De gemeente weet er van, ik heb zelf nooit een bestemmingsplanwijziging aangevraagd. Ik werk hierdoor wel in een erg grijs gebied maar niemand klaagt. Ik werk tot volle tevredenheid samen met een plaatselijke horecaondernemer die bij mij incidenteel een uitgebreidere lunch verzorgt. De klanten hebben een prima dag.

Advies / tip ondernemer:

- Zorg zo snel mogelijk voor een legale status. Een gedoogsituatie is per definitie niet duurzaam. Een burger in de omgeving die het niet met de gedoogstatus eens in kan er voor zorgen dat u (onder dwang) uw activiteiten moet staken.

Advies / tip overheid

- Voorkom gedoogsituaties door het bestemmingsplan aan te passen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.
- Naar voorbeeld Woerdense beleidsregels. Leg in het bestemmingsplan vast welke vrijstellingen er bij recht of bij vrijstelling mogelijk zijn ('positieve lijst'). Hierdoor is het mogelijk (bij vrijstelling volgens art.19 lid 2 en 3) om de gang naar de provincie over te slaan.

3 Aan de slag?

Er ligt nu een top-10 ligt aan belemmeringen in RO voor multifunctionele landbouw. Wat moet er nu gebeuren door zowel ondernemers als de overheid om deze belemmeringen weg te nemen? Wat is de rode draad.

- **Multifunctioneel ondernemerschap = communicatie**
Een multifunctionele ondernemer zal bij het opstarten van nieuwe activiteiten goed om moeten kunnen gaan met belangen en wensen van burgers en overheden.
Investeer als ondernemer veel tijd in het communiceren met burgers en de overheid. Leg ideeën en initiatieven vast op papier en schakel zodanig mensen in die kunnen ondersteunen, o.a.: belangenvertegenwoordigers, vrijwilligers, specialisten die in hun vrije tijd mee willen denken. Neem deze ook mee op gesprek bij de gemeente. Denk niet dat alles in een keer is geregeld. Heb geduld.
- **Stimuleren multifunctioneel ondernemerschap = creëren van ruimte in RO-beleid**
Veel gemeenten zoeken actief naar mogelijkheden om ruimte te creëren in het beleid ten gunste van multifunctionele landbouw. Kortere en transparantere procedures. Tools die een ondernemer ondersteunen bij de proceskant (bijv. quickscans). Echter deze ontwikkelingen staan nog aan het begin (vaak nog in pilot-vorm).
- **Kennisachterstand wegnemen via een landelijke benchmark van gemeenten**
Kennisachterstand is één van de belangrijkste oorzaken van onnodige belemmeringen. Er kan namelijk al erg veel. Maar veel gemeenten weten dat niet of zijn onnodig bezorgd voor uitwassen. Een landelijke benchmark ruimtelijke ordeningen m.b.t. multifunctionele landbouw kan deze kennisachterstand wegwerken. De benchmark zou kunnen laten zien welke gemeenten succesvol zijn en andere gemeenten via onder andere excursies laten delen in deze kennis.
- **Nieuwe functieomschrijving: plattelandsbedrijf/verbrede landbouw**
Een van de ondernemers stelt voor om een bouwblok plattelandsbedrijf/verbrede landbouw op te nemen in het bestemmingsplan, waar ruimte is voor multifunctionele activiteiten. Onderzoek deze nieuwe functieomschrijving. Denk na over de vorm, voorwaarden en randvoorwaarden van deze nieuwe bestemming in het buitengebied.
- **Flexibiliteit via doelvoorschriften**
Gemeenten proberen de uitwassen van multifunctionele landbouw te voorkomen door gedetailleerde voorschriften. Bijvoorbeeld maximaal 50 m² voor een horecavoorziening. Dit om te voorkomen dat er teveel verkeersbewegingen ontstaan. De wens is dus kleinschaligheid. Ga dan als gemeente een criterium voor kleinschaligheid hanteren die een ondernemer letterlijk maximale ruimte geeft om een onderscheidende dienst aan zijn klanten aan te bieden. Hanteer bijvoorbeeld voor de functie kleinschalige horeca een maximum aantal bezoekers van 75 personen. Ontwikkel een juridische vorm waarbij de gemeente de ondernemer kan sanctioneren wanneer deze zich niet houdt aan het maximum van 75. Bijvoorbeeld via een gebruikersvergunning.
- **Beleidsruimte via certificering door multifunctionele bedrijven zelf**
In de gemeente Woerden krijgen ondernemers die zijn aangesloten bij de Groene Hart Landwinkels ruimte voor 100m² voor detailhandel via vrijstelling. Anders is het maximum 50 m² en is alleen de verkoop van eigen producten toegestaan. Onderzoek de achtergronden van deze aanpak en bekijk of het mogelijk is om deze aanpak (lid van bepaalde organisatie met interne kwaliteitsregels leidt tot meer beleidsruimte) ook voor andere functies toe te staan.

Literatuurlijst

H. Wieringa en M. van Boxtel, Wageningen, juni 2004.

Ruimte voor biologische landbouw. Onderzoek naar stimulerende beleidsinstrumenten in R.O.

Gemeente Zeewolde, 2006.

Bestemmingsplan buitengebied. Toelichting, plankaart en voorschriften.

Provincie Noord-Holland, Haarlem, juni 2005.

Voor Boeren, Burgers en Buitenlui, Nieuwe kansen voor vrijkomende agrarische bebouwing in Noord-Holland.

MDW werkgroep 03-ME-13, Den Haag, april 2003.

Eindrapportage ruimte voor vernieuwend ondernemerschap.

Gemeente Woerden, 9 november 2004

Beleidsregel Juridische Regeling Percelen, bestemmingsplan landelijk gebied Woerden, Kamerik en Zegveld.

PPO Werkgroep Belemmeringen ondernemerschap, Wageningen UR, mei 2005

Van regels naar ondernemersverantwoordelijkheid, belemmeringen door wet- en regelgeving voor de plantaardige sectoren.

Landelijk Steunpunt Landbouw & Zorg, december 2004

Handboek Landbouw & Zorg, versie 4.