

Ruimtelijke ordening hoeft multifunctionele landbouw niet in de weg te zitten

Groot denken, klein regelen

In Landwerk 4 stond een artikel over de enorme sprong die de multifunctionele landbouw de afgelopen jaren heeft gemaakt. Een sprong in zowel omzet, als in maatschappelijke functie, als in aantal boeren dat multifunctioneel bezig is. Maar in de praktijk worstelen gemeenten nog steeds met de vraag hoe zij al die nieuwe functies nu goed kunnen regelen. De Taskforce Multifunctionele Landbouw constateerde dat gemeenten heel veel regels en wetten gebruiken om de multifunctionele landbouw tegen te gaan, vaak uit angst en soms vanwege slechte ervaringen. Daarom is het tijd om gemeenten op weg te helpen om de onafwendbare veranderingen op het platteland een goede plek te geven in de ruimtelijke ordening.



Foto's: Lex Broere

De contouren van het Europese landbouwbeleid worden steeds duidelijker. Het landelijk gebied is niet meer voorbehouden aan voedselproductie. Natuur, milieu, landschap, recreatie, cultuurhistorie worden allemaal integraal onderdeel van het plattelandsbeleid. Is het dan niet vreemd, zo vraagt Helmer Wieringa zich af, dat wij in Nederland het buitengebied nog steeds zien als gebied waar je niet mag bouwen, tenzij je boert bent? Dat we nieuwbouw daar in principe niet toestaan? Dat in feite alle regelgeving er van uit gaat dat het gebied buiten de bebouwde kom bedoeld is voor voedselproductie? Heel raar, vindt Helmer Wieringa, die voor de Taskforce Multifunctionele Landbouw knelpunten in de regelgeving heeft geïdentificeerd en bekijkt hoe multifunctionele landbouw een plek kan krijgen in de ruimtelijke ordening. De realiteit is dat er op het platteland heel veel economische activiteiten plaatsvinden, vaak in relatie tot landbouw, die inmiddels een belangrijke pijler zijn geworden voor de leefbaarheid van het platteland. De Vereniging Nederlandse Gemeenten bracht samen met de Taskforce onlangs een tweede druk uit van een boekje bestemd voor gemeenten die worstelen met de planologie rondom multifunctionele landbouw.

Veelvoorkomende problemen

Vroeger was het eenvoudig, stelt Wieringa. Als een boer af en toe een kratje bier opentrok voor wat gasten, was dat geen probleem. En als er een paar tentjes stonden (camping?), of de boer maakte zelf kaas die hij aan huis verkocht, dan stond de gemeente dat doorgaans gewoon toe. Het was landbouwgerelateerd, dus geen punt. Naarmate de landbouw meer andere activiteiten ging ontplooiën op dat platteland, begonnen steeds meer gemeenten achter hun oren te krabben en daar regels voor te stellen. En gemeenten gingen op dat buitengebied vooral ook regels en wetten toepassen die daar helemaal niet voor bedoeld waren. En dat leidde tot allerlei vaak onnodig ingewikkelde procedures en uiteindelijk tot frustraties bij boeren.

Wieringa zette zes veelvoorkomende problemen op een rij die steeds meer boeren tegenkomen als zij bezig gaan met multifunctionele landbouw.



Regels moeten afgeleid zijn van wat we willen met het platteland. Ten eerste zullen we dus af moeten van de doctrine van het bestemmingsplan dat in de praktijk nu alleen het bestaande vastlegt en dat dus ook het bestaande beschermt.

1. Kleinschalige horeca - Er zijn veel wetten rondom 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 en 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 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 (Wet geurhinder en veehouderij). Ze kunnen de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen in de buurt belemmeren.

Objectieve criteria?

Nu zou je kunnen zeggen: regel al deze onderwerpen gewoon even goed in het bestemmingsplan. Regel daar wat je wel en wat je niet wil op het platteland. Maar dat gaat maar zeer ten dele op, meent Wieringa. Neem het voorbeeld van Boxtel. Clementine van der Meijden van die gemeente herkent de multifunctionele landbouw als een *booming business*. 'Wij krijgen een verzoek per week. Het lijkt wel of elke boer iets erbij doet: bed and breakfast, galerie, cursussen, vergaderlocatie, en ga zo maar door.' Van der Meijden legt uit dat op het gemeentehuis voor alle initiatieven – die vrijwel nooit in het bestemmingsplan passen – wordt bepaald of de gemeente mee wil werken. 'Boxtel ligt in Nationaal Landschap Het Groene Woud. We hechten waarde aan landbouw, maar niet de intensieve vormen.

Recreatieve activiteiten zijn belangrijk, net als het behoud van de waardevolle landschapskenmerken.' In zo'n visie past veel, bevestigd Van der Meijden. 'Je moet dan inzoomen op de plek van een gewenste activiteit: wat zijn de karakteristieken, hoe is de ontsluiting, welke regimes op het gebied van natuur en milieu gelden daar?' De vraag is alleen of het altijd juridisch haalbaar is om activiteiten al dan niet toe te staan. Van der Meijden: 'Het is heel moeilijk om je bestemmingsplan zo flexibel te maken dat veel initiatieven er mee beoordeeld kunnen worden. Het is moeilijk om objectieve criteria te maken, want alle initiatieven, zelfs als het twee bed and breakfasts betreft, zijn verschillend. Je kunt niet in de toekomst kijken: in 2006 hebben we ons bestemmingsplan geactualiseerd en niks opgenomen over vergaderen bij de boer. Wisten wij dat dit in de jaren daarna zo populair zou worden?'

Positieve manier

Dit lijkt toch een reëel probleem. Hoe kun je nu zaken regelen in een bestemmingsplan die je nog niet eens kent? Welke ontwikkelingen komen er nog meer op een gemeente af, wat verzinnen boeren nog meer voor hun bedrijf? Wieringa: 'Je kunt, zoals veel gemeenten proberen, alles nog verder in detail gaan regelen. Het precieze aantal tenten, de hoeveelheid verkeer, het aantal drankjes per avond et cetera. Enige ruimte voor niet-agrarische gebouwen is er gekomen toen gemeenten beleid gingen maken over leegstaande gebouwen of schuren. Dat ging dan met een wat mij betreft superfoute redenering namelijk dat er in principe niets mag, behalve als het geen kwaad kan voor het platteland of als het handig is. Bijvoorbeeld caravanstalling in een varkensstal of een kantoor om een cultuurhistorisch interessante schuur in stand te kunnen houden. Verder was alles verboden. Vervolgens kwamen er wel gemeenten die met een zogenaamde positieve lijst werken. Op die lijst staat wat er allemaal wel mag bij een agrarisch bedrijf. Dat geeft al wat meer vrijheid en speelruimte. Maar als je kijkt hoe in een stad allerlei functies door elkaar heen krioelen, van cafés tot openbare parken, winkels en bibliotheken. Daar kan "multifunctioneel regelen" blijkbaar wel en daar vinden we het ook meestal prettig. Waarom

In de praktijk wordt al door verschillende gemeenten geëxperimenteerd met nieuwe manieren om multifunctionele landbouw een plaats te geven in de RO. In het boekje van de VNG staan de volgende voorbeelden:

Methode Alphen aan den Rijn

De gemeente Alphen aan den Rijn constateerde dat de nieuwe structuurvisie (vastgesteld in 2009) ook een nieuwe werkwijze vereiste, 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 'mag het volgens het bestemmingsplan?' (toelatingsplanologie) opgeschoven naar 'kan uw plan bijdragen aan de beleidsdoelen of wensen van de gemeenschap?', zoals die dus in de structuurvisie staan. 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 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 bevrageet 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.

zou dat op het platteland niet ook kunnen? Waarom zouden we dat niet op een goede, positieve manier kunnen regelen?'

Niet méér, maar betere regels

Wat Wieringa betreft moeten de overheden dan wel echt anders gaan kijken naar het platteland en op een andere manier met regels omgaan. 'Regels moeten afgeleid zijn van wat we willen met het platteland. Ten eerste zullen we dus af moeten van de

doctrine van het bestemmingsplan dat in de praktijk nu alleen het bestaande vastlegt en dat dus ook het bestaande beschermt. Overheden moeten de slag gaan maken naar de vraag: wat willen we met ons buitengebied? Die vraag regel je niet in een bestemmingsplan, dat regel je via een structuurvisie. Daarom ben ik er ook echt voorstander van dat gemeenten een sterker onderscheid maken tussen beleid en regelgeving. Regels vormen het middel om beleid uit te voeren. Al te vaak echter worden beleid en regels



Een 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?

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? Uit dat beleid volgen vervolgens de regels. Overheden nemen te weinig de moeite genomen om nieuw beleid om te zetten in regels die naadloos aanhaken op de beleidsdoelen. Dat maakt het voor overheden en de ambtenaren ook gemakkelijker om het doel van de wet als vertrekpunt

te nemen, niet het verbod, niet de regels.' Uiteindelijk gaat het er volgens Wieringa om dat je op een goede manier de verantwoordelijkheden regelt. Veel regels worden geformuleerd vanuit het principe "voorkomen is beter dan genezen" en vanuit de wens om risico's te beperken. 'Ik denk dat betere regels juist uitgaan van het zo veel mogelijk neerleggen ("regelen") van verantwoordelijkheid bij de ondernemer en burger. Betere regels vatten de rol van agrarische bedrijven

breder op dan alleen het produceren van voedsel en bieden ruimte aan wat we op het platteland willen bereiken. Bovendien hebben de regels het uitgangspunt dat ondernemers verantwoordelijkheid kunnen dragen, in plaats van het uitgangspunt dat regels uitsluitend risico's moeten beperken.'

Nadruk op structuurvisie

Maar als je dan toch weer even naar het voorbeeld van Boxtel kijkt, dan zit zo'n gemeente toch nog steeds met het dilemma dat een activiteit in het bestemmingsplan moet staan. Dat voor een ondernemer duidelijk moet zijn of hij de stal als vergaderlocatie mag gebruiken of niet.

'Natuurlijk, dat blijft een probleem, maar je kunt het oplossen. Door centraal te stellen wat je wil. Je kunt in een bestemmingsplan een categorie multifunctionele landbouw opnemen. Wat je daar als gemeente voor ontwikkelingen wilt zien, omschrijf je in een structuurvisie. Die kun je elke twee jaar of elke tien jaar, zo vaak je wilt vernieuwen. Wat wij nu bepleiten en wat de VNG min of meer heeft overgenomen, is de werkwijze waarin je als gemeente in grote lijnen beschrijft wat je in het buitengebied wilt, en dat je voor deze gewenste doelen een flexibele basis aanbiedt, zeg 100 of 200 vierkante meter, nadrukkelijk als nieuwbouw en die zo aan het bedrijf de vrijheid geeft om zonder ingewikkelde lijsten zelf activiteiten te ontplooiën. Dan kan die agrariër zelf besluiten of hij een fietsverhuur begint, toch liever alleen blijft boeren of een vergaderzaal opent. Heeft de activiteit een grote impact op de ruimte, dan kun je de gebruikelijke procedures volgen met het bestemmingsplan en de structuurvisie.'

GEERT VAN DUINHOVEN

PUBLICATIES OVER DIT ONDERWERP:

- Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening, handreikingen voor gemeentelijke plattelandsontwikkelingen. Uitgave van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (tweede editie, november 2011).
- Wat mag ik. Uitgave van Taskforce Multifunctionele Landbouw (2011). Publicaties zijn te vinden op www.multifunctionele-landbouw.nl. Vragen en antwoorden over regels voor ondernemers zijn ook snel te vinden op www.landregels.nl. Contact: info@multifunctionele-landbouw.nl. Voor regelgeving hwieringa@landco.nl.