

Top tien knelpunten in de ruimtelijke ordening

Pioniers in de multifunctionele landbouw vinden meestal wel een oplossing voor knelpunten in wetten en regels op het gebied van ruimtelijke ordening. Maar het kost hen vaak veel tijd en energie. Onderzoekers destilleerden daarom aan de hand van interviews met ondernemers van het netwerk Waardewerken een top tien van knelpunten en geven daarbij een aanzet voor oplossingen.

Wat bloembollen verkopen langs de kant van de weg, een paar kano's verhuren of een minicamping starten naast de agrarische tak. Dat is vaak geen enkel probleem. Het bedrijf blijft daarmee in hoofdzaak agrarisch. Een bestemmingsplanwijziging is dan niet nodig en ook ondervinden burens of andere ondernemers weinig overlast. De gemeente kan dit soort kleine initiatieven dan ook gemakkelijk inpassen in het "normale" ruimtelijke ordeningsbeleid.

Maar wat als een ondernemer verder wil, omdat de extra tak goed loopt. Dan vindt hij in de ruimtelijke ordening veel wetten en regels die de uitbouw van de tak tegen houdt of flink vertraagt. Dat is de ervaring van de multifunctionele bedrijven van het netwerk Waardewerken. Onderzoekers van Wageningen UR ondervroegen de "waardewerkers" over de knelpunten die zij ondervinden en hoe zij hiermee omgaan. Het leidde tot een top tien van knelpunten, mét oplossingen.

Deze knelpuntenanalyse met aanzetten tot oplossingen is de start van diepgaander onderzoek naar oplossingen. De volgende stap is de bestudering van een aantal bestemmingsplannen van gemeenten die op een vernieuwende wijze specifiek beleid voor multifunctionele landbouw hebben ontwikkeld. Zo heeft Hoogeveen een bestemmingsplan opgesteld dat uitgaat van ondernemersruimte voor plattelandsondernemers. Een ondernemer kan er eenvoudig switchen van een landbouwbedrijf naar een professioneel opgezet verbreed landbouwbedrijf. In Woerden krijgen ondernemers die zijn aangesloten bij de Groene Hart Landwinkels een vrijstelling voor een twee maal zo groot winkelloppervlak als normaal is toegestaan. Analyse van deze en andere voorbeelden moet leiden tot een concrete handreiking aan overheden om bewust ruimte te geven aan de noodzakelijke professionalisering van multifunctionele landbouw.

Een lange adem

Coby van Boheemen, ondernemer in Stompwijk, kreeg te maken met drie knelpunten. Ze wilde stoppen met de boerderijwinkel en de hooizolder verbouwen tot vier kamers voor boerenovernachtingen. De gemeente zag overnachtingen niet zitten. Dat zou veel te veel aanloop geven. Coby probeerde van alles om de gemeente te overtuigen. Ze legde uit wat de bedoeling was, dat de aanloop juist minder is dan bij een winkel, nodigde de ambtenaren uit en belde iedere week over de vorderingen. Het mocht niet baten (knelpunt 6).

Coby stapte over op een andere tactiek: de artikel-19-procedure, ofwel een vrijstelling vooruitlopend op een functiewijziging in het bestemmingsplan. Nog verliep de procedure niet gemakkelijk. De gemeente ging fuseren, waardoor Van Boheemen telkens aan een nieuwe ambtenaar de bedoeling uit moest leggen. Na twee jaar was de procedure doorlopen (knelpunt 2).

Nog was de Stompwijkse niet klaar. Ze had ingezet op vier kamers met twee bedden, omdat dat nog nèt geen hotel zou zijn. Later bleek dat je al een hotel hebt als je eten en drinken aanbiedt: onduidelijke regelgeving (knelpunt 3). Uiteindelijk zijn de kamers er wel gekomen.



- 1 Eén functie centraal** Ruimtelijke ordening is vaak gebaseerd op gangbare vormen van landbouw zonder verbrede activiteiten. De essentie van multifunctionele landbouw is nu juist de combinatie van functies. Om multifunctionele landbouw te vergemakkelijken kan de gemeente een bouwblok "verbrede landbouw" creëren in het bestemmingsplan, waarin functiecombinaties zijn toegestaan.
- 2 Trage gang van zaken** Een ondernemer die besluit om zijn verbrede activiteit uit te bouwen, wil graag snel aan de slag. Vaak moet hij dan nog lang wachten op de verlening, uitvoering en handhaving van de vergunning. Soms duurt dit proces nog langer door personele wisselingen bij de gemeente. De gemeente kan dit proces versnellen door iedere boer zijn eigen ambtenaar te geven, die ook zijn aanspreekpunt blijft als hij van functie verandert.
- 3 Onduidelijkheid in regelgeving** Regelgeving is soms op meer manieren uit te leggen. Ook zijn er af en toe regels van toepassing die onder verschillende loketten van de gemeente vallen. Een gemeente kan teleurstelling bij ondernemers voorkomen door alle verschillende wetgevingen tegelijkertijd te toetsen.
- 4 Willekeur gemeenten** Gemeenten gaan verschillend om met vernieuwende activiteiten. Twee agrariërs aan weerszijden van een gemeentegrens kunnen hierdoor bij hetzelfde verzoek verschillende antwoorden krijgen. Verschillen zijn er vooral in het toegestane oppervlak voor een activiteit, welke producten wel of niet verkocht mogen worden en welke activiteit nog tot een agrarische bestemming wordt gerekend. Is het voor een ambtenaar niet helder wat binnen de regelgeving is toegestaan, dan kan hij bij een gemeente langs gaan die voorop loopt op dit gebied.
- 5 Geen ruimte om te professionaliseren** Iets kleins erbij doen mag wel, maar zodra een ondernemer een activiteit op grotere schaal aanpakt mag het vaak niet. Angst voor oneerlijke concurrentie of overlast zijn belangrijke redenen. In het bestemmingsplan liggen bijvoorbeeld wettelijke maxima vast voor het te gebruiken oppervlak, die te klein zijn voor de professionele ondernemer. Stel als gemeente samen met een agrarische vereniging kwaliteitseisen op waaraan activiteiten moeten voldoen. Bied de leden van deze vereniging meer ruimte, op voorwaarde dat de vereniging haar leden controleert.
- 6 Inspraak vertraagt** Burens hebben het recht verleende vrijstellingen aan te vechten. Dit leidt in elk geval tot vertraging, achteraf vaak onnodig. Als de gemeente zeer gedetailleerd in het bestemmingsplan vastlegt, welke vrijstellingen er mogelijk zijn is het niet nodig elke keer de gang naar de provincie te maken.
- 7 Combinatie functies niet toegestaan** Gemeenten geven voor veel functies geen ruimte. Zie ook knelpunt 1.
- 8 Gebrek aan kennis** Voor veel gemeenteraden, wethouders en ambtenaren is verbrede landbouw een nieuw fenomeen. Vaak weten ze niet goed hoe ze met nieuwe ontwikkelingen om moeten gaan. Ze kunnen die kennisachterstand wegwerken door bij andere gemeenten langs te gaan.
- 9 Tegenstrijdige plannen** Verschillende overheden maken veelal sectoraal ingestoken plannen die zij onvoldoende op elkaar afstemmen. Op bedrijfsniveau blijken ze soms tegenstrijdig. De gemeente of de provincie kan een quickscan ontwikkelen die inzicht geeft in de randvoorwaarden voor ruimtelijke planontwikkeling.
- 10 Gedogen** Veel bestemmingsplannen passen niet bij multifunctionele landbouw. Het gemeentebestuur staat oogluikend nieuwe functies toe, zonder dat er een wettelijke basis voor is. Een kritische burger kan dan een bedrijf via rechterlijke uitspraken in de problemen brengen. Het is wenselijk de gedoogsituatie te voorkomen door het bestemmingsplan zo snel mogelijk aan te passen aan de nieuwe ontwikkelingen.

Meer informatie: Gerard Migchels, t 0320 293 461, e gerard.migchels@wur.nl