



NOTITIE

Ruimte maken voor multifunctionele landbouw

Omgaan met regeldruk in Omgevingswet procedures

73158 - Intern vertrouwelijk - 23 januari 2025

Willem Buunk, Marieke Hommes en Simon Holl

Ruimte maken voor multifunctionele landbouw. Omgaan met regeldruk in Omgevingswet procedures

Agrariërs die de transitie maken naar multifunctionele landbouw ervaren een hoge regeldruk. In multifunctionele landbouw zijn er naast de agrarische activiteit één of meerdere andere activiteiten op het bedrijf. Met uitzondering van nevenactiviteiten met een beperkt ruimtebeslag en sommige toeristische nevenactiviteiten, moet een initiatief voor een nieuwe economische activiteit vaak een Omgevingswet procedure doorlopen. Daarin is een locatie specifieke beoordeling nodig door de overheid. Deze notitie benoemt de belangrijkste bevindingen van een onderzoek naar regeldruk bij initiatieven voor multifunctionele landbouw. Naast deze notitie vormen een praatplaat en drie casusverslagen het onderzoekdossier.

Belangrijkste bevindingen

Voor de transitie naar een multifunctioneel landbouwbedrijf is in veel gevallen een uitgebreide Omgevingswet procedure nodig. Alleen voor kleinschalige, ondergeschikte activiteiten zijn regels opgenomen in het gemeentelijke omgevingsplan voor een snelle vergunningverlening.

Om multifunctionele landbouw mogelijk te maken is altijd een locatie specifieke afweging aan de orde in het omgevingsbeleid. Daarbij gekeken wordt naar de aard van het initiatief, de omstandigheden van het gebied en de op die locatie geldende regels. Het opstellen van algemene regels voor multifunctionele landbouw is daarom niet mogelijk. Beleid voor multifunctionele landbouw met een eenduidige definitie die past bij het gebied kan behulpzaam zijn bij de beoordeling van een initiatief. Dit vergemakkelijkt de afweging over een initiatief op een bepaalde locatie.

Er blijken mogelijkheden om regeldruk hanteerbaar te maken. Een agrarische ondernemer met een idee voor een nieuwe economische activiteit op het bedrijf kan vaak vroegtijdig in gesprek te gaan met de gemeente. Een informeel voorgesprek en een integrale overlegtafel waarin wordt meegedacht over initiatieven nog voordat het idee een uitgewerkt plan is, hebben een positief effect op de (ervaren) regeldruk.

De gouden tips zijn het goed begeleiden van initiatiefnemer in het doorlopen van de procedure en het geven van vroegtijdige duidelijkheid over de kans op slagen van een initiatief. Regelgeving, veelal milieuregelgeving vanuit het rijk, kan een onoverkomelijke belemmering vormen. Het is wenselijk dit zo vroeg mogelijk boven tafel te krijgen, voordat de formele Omgevingswet procedure start.

Negen gouden tips

1. Werk met een accountmanager landbouw die de sector en het landelijk gebied kent
2. Stel een casemanager of een caseregisseur aan die een initiatiefnemer begeleidt in de Omgevingswet-procedure
3. Maak een beleidskader voor multifunctionele landbouw
4. Voer vroegtijdig informeel overleg
5. Zorg voor een integrale afweging die leidt tot besluit
6. Maak beleid gebiedsgericht en neem eventuele regels op in het omgevingsplan
7. Wees realistisch over toekomstmogelijkheden
8. Betrek de provincie vroeg
9. Sorteert voor op gezondheid

Omvang MFL-activiteit bepalend voor aard en doorlooptijd procedure

Kleinschalige multifunctionele landbouwactiviteit kunnen vaak met een *binnenplanse omgevingsvergunning* mogelijk worden gemaakt. Dat wil zeggen dat er voor multifunctionele landbouw regels zijn opgenomen in het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) waar een initiatief aan moet voldoen. Er is een inhoudelijke afweging nodig voor de vergunningverlening, waarin mogelijk ook andere sectorale regelgeving betrokken moet worden. Daarmee kan ook in een relatief korte procedure regeldruk ervaren worden.

Een multifunctionele landbouwactiviteit met een grotere omvang vraagt om een *buitenplanse omgevingsvergunning* of een *wijzigingsbesluit* van het omgevingsplan. Dit is een uitgebreide procedure. Afhankelijk van de lokale omstandigheden speelt regelgeving van waterschap, provincie en rijk een rol. Van erfgoed tot drinkwater, van gezondheid en waterveiligheid tot geur en geluid. Om te beoordelen of een initiatief passend is, moet aan deze regelgeving worden getoetst. Het hebben van een goed vooroverleg tussen de agrarisch ondernemer en de gemeente is daarom cruciaal.

De ligging en de specifieke omstandigheden van de beoogde activiteit bepalen welke kaders van toepassing zijn. Daarvoor is een motivatie (voorheen: ruimtelijke onderbouwing) en onderzoek nodig, bijvoorbeeld een bodemonderzoek, geuronderzoek, natuurtoets of een kwalitatieve onderbouwing (waarin moet worden aangetoond op welke wijze het initiatief rekening houdt met de kernkwaliteiten van een landschap). Uit vooroverleggen en onderzoek kan blijken dat een initiatief aangepast moet worden of zelfs helemaal niet haalbaar is. Dit kan het beste zo snel mogelijk duidelijk worden om tijd en kosten te besparen. Soms is vervolgonderzoek nodig of moet een ontheffing worden aangevraagd bij de provincie.

Een Omgevingswet procedure heeft daarmee een lange doorlooptijd. De wettelijke termijn van 8 weken betreft alleen de beoordeling van een vergunningaanvraag na de formele indiening en geldt niet voor de beoordeling van een wijziging van het omgevingsplan (voorheen: bestemmingsplanherziening). Vaak is maandenlang tijd nodig voor het informele vooroverleg met de gemeente en de nadere uitwerking en onderbouwing van de aanvraag door de initiatiefnemer. Na het besluit geldt er voor de overheid conform Awb een termijn zes maanden om op zienswijzen te reageren en daarnaast is bezwaar of beroep mogelijk.

Verminder regeldruk, ondersteun initiatiefnemer in proces

Een agrarische ondernemer met een idee voor een nieuwe economische activiteit op het bedrijf is geholpen met praktische ondersteuning bij het doorlopen van de onvermijdelijke procedures. Een vaste contactpersoon bij de gemeente in de vorm van een *accountmanager* of *bedrijfscontactfunctionaris* die de sector en de mensen goed kent, vergemakkelijkt de toegang tot de gemeente.

Veel gemeenten werken met een *intakegesprek*, *spreekuur* of *casusoverleg* voor initiatieven in de leefomgeving. Dit is een vorm van een informeel overleg met de initiatiefnemer waarin een eerste brede verkenning wordt gemaakt over de wenselijkheid en de haalbaarheid van het initiatief. In dit eerste contact kan blijken dat een initiatief niet mogelijk of wenselijk is, zodat vroegtijdig de eerlijke boodschap kan worden gegeven. Dit overleg geeft ook gelegenheid voor suggesties die de haalbaarheid van het initiatief vergroten en biedt houvast in wat er nodig is om het initiatief verder te brengen. Door vroegtijdig informeel overleg te voeren ontstaat al snel duidelijkheid voor initiatiefnemers over de (on)haalbaarheid en de wenselijkheid. Dit scheelt tijd en kosten, omdat

geen onnodige plankosten zijn gemaakt. Het is niet aan te geven hoeveel tijd en kosten dit scheelt, omdat dit verschilt per type initiatief en de locatiespecifieke omstandigheden. Ook voor gemeenten scheelt dit tijd en kosten, omdat er geen ambtelijke inzet nodig is voor het beoordelen en begeleiden van initiatieven die onhaalbaar of onwenselijk blijken te zijn.

Daarna volgt de formele indiening van een vergunningaanvraag. Voor eenvoudige initiatieven is de formele inhoudelijke afweging vaak eenvoudig en laagdrempelig. De agrarische ondernemer kan zijn initiatief indienen via het Omgevingsloket. Aanvragen die op grond van het huidige omgevingsplan zijn toegestaan, worden afgehandeld door de afdeling vergunningverlening. Die is soms ondergebracht bij de omgevingsdienst. In dit proces is meestal geen contact met de initiatiefnemer, het besluit wordt na afloop medegedeeld.

Een omvangrijker of complexer initiatief vergt een uitgebreide Omgevingswet procedure. De gemeente beoordeelt of een initiatief wenselijk is en of het past op de locatie. Een *casemanager* of *caseregisseur* ontzorgt de initiatiefnemer met begeleiding vanaf het eerste gesprek en bij het doorlopen van de vervolgstappen in de Omgevingswet procedure. In de formele Omgevingswet-procedure vindt de integrale beoordeling en afweging over het initiatief plaats aan de gebieds- of omgevingstafel. Beleidsadviezen van de relevante beleidssectoren van gemeente, provincie, omgevingsdienst, waterschap en eventueel of GGD komen op tafel. Deze partijen worden vroeger in het proces betrokken wanneer beleid of regelgeving een grote invloed heeft op de haalbaarheid van een initiatief.

Een sectoraal advies moet zo worden geformuleerd dat het bijdraagt aan het gesprek over het mogelijk maken van het initiatief. Het lukt niet altijd om in de integrale beoordeling van een initiatief te komen tot een besluit dat in lijn ligt met alle sectorale advisering. Technisch voorzitterschap van de omgevingstafel of een gebiedsregisseur met mandaat moet in dat geval een besluit vaststellen. Voorkom verdere regeldruk door uitstel naar weer een nieuwe ronde van integrale beoordeling.

Aard van afweging over multifunctionele landbouw

In het omgevingsbeleid wordt een initiatief voor multifunctionele landbouwactiviteit vooral beoordeeld naar de aard en omvang van het initiatief in relatie tot de omgeving en niet om de bedrijfseconomische samenhang van activiteiten. In een omgevingsplan zijn specifieke beleidsregels met maatvoering opgenomen. Het gaat over de relatieve omvang van het ruimtebeslag op het boerenerf en binnen bestaande bebouwing. En het gaat over de mate waarin nieuwbouw nog mogelijk is binnen het bouwvlak en/of uitbreiding mogelijk is op grond van de geldende regeling in het omgevingsplan. In een Omgevingswet-procedure worden voor multifunctionele landbouwactiviteit vaak termen gebruikt zoals "nevenactiviteit" of "ondergeschikt" of "kleinschalig". Het gaat dan niet over de economische omvang, maar over het ruimtegebruik van de nieuwe activiteit op het boerenerf (in het bouwvlak) ten opzichte van de agrarische bedrijfsvoering.

Op gebiedsniveau wordt wel een afweging gemaakt over het samenstel van economische activiteiten. De afweging over een multifunctionele landbouwactiviteit gaat het dan over de vraag of welke combinatie van economische activiteiten wenselijk zijn in het gebied. Daarvoor kunnen regels zijn opgenomen in het omgevingsplan of de provinciale omgevingsverordening met functieomschrijvingen of typen economische activiteiten. Daarnaast kunnen er gemeentelijke of provinciale beleidskaders bestaan, zoals de omgevingsvisie of sectorale beleidsnota's of gebiedsvisies, waarin omschrijvingen zijn opgenomen over gewenste of ongewenste ontwikkelingen in het landelijk gebied, in bepaalde zones of deelgebieden.

In de provinciale en lokale beleidspraktijk en besluitvormingsprocessen worden veel termen door elkaar gebruikt: verbrede landbouw, multifunctionele landbouw, verbrede plattelandontwikkeling, nevenfuncties en ondergeschikte functies. Het gaat om een breed scala aan (combinaties van) activiteiten, zoals natuur- en landschapsbeheer, recreatie, educatie, opvang, zorg, verkoop van eigen of streekproducten of kinderopvang. Meestal wordt er daarbij van uitgegaan dat de verschillende activiteiten één inkomstenbron vormen voor de agrarische ondernemer, met als denkmodel het gezinsbedrijf. Daarvan hoeft in de praktijk geen sprake te zijn. Voor het omgevingsbeleid maakt het niet zoveel uit of er op het boerenerf meer ondernemingen of meerdere ondernemers actief zijn. Dit kunnen gezinsleden of derden zijn.

In de omgevingswetprocedure vindt geen beoordeling plaats van een ondernemingsplan, het bedrijfsmodel of de relatieve bedrijfseconomische omvang van de nieuwe activiteit ten opzichte van de agrarische bedrijfsvoering. Het gaat in het omgevingsbeleid om de aard en omvang van het ruimtegebruik, waarvoor regels gelden die meestal zijn opgenomen in het omgevingsplan. Daarnaast gaat het om de aard van een activiteit in het landelijk gebied, waarvoor soms beleid is opgesteld en mogelijk regels gelden op grond van diverse provinciale of gemeentelijke beleidsinstrumenten. Voor een initiatiefnemer is het inzichtelijk als de geldende regels eenduidig in het omgevingsplan zijn opgenomen.

Milieuregeling is belemmerend voor MFL-activiteiten

Gemeenten gaan primair over de invulling van het landelijk gebied en de mogelijkheden voor ontwikkelingen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening en voor het wijzigen van het omgevingsplan. Provincies en rijk hebben daar alleen invloed op voor zover een provinciaal dan wel nationaalbelang wordt geraakt. Multifunctionele landbouw is niet als zodanig benoemd, zodat gemeenten zelf kunnen beslissen over de wenselijkheid. Bij de beoordeling over de haalbaarheid blijkt dat wet- en regelgeving van hogere overheden een grote rol spelen, ten aanzien van fijnstof, gezondheid en zoönose, zoals het Schone Lucht Akkoord en de advisering vanuit de GGD. Hierdoor wordt de gemeentelijke autonomie ingeperkt. Het gezondheidsaspect is een heel belangrijke factor bij het toestaan van gevoelige functies zoals kinderopvang en zorgboerderij en functies waar meerdere personen de hele week aanwezig zijn. Dit heeft grote invloed op de mogelijkheden voor MFL-activiteiten, vooral in gebieden met veel (intensieve) veehouderijen. Door deze onoverkomelijke belemmeringen vroegtijdig in beeld te brengen, kan voorkomen worden dat onnodig tijd en kosten worden gemaakt door initiatiefnemers.

Beleidskader

Specifiek beleid met een heldere definitie van multifunctionele landbouw en een indicatie van gebieden waar die ontwikkeling mogelijk is, vergemakkelijkt de beoordeling van- en afweging over een initiatief. Het zorgt voor gemeenschappelijk taalgebruik voor de initiatiefnemer en de beleidsadviseurs die bij de integrale afweging en beoordeling van een initiatief betrokken zijn. In het MFL-beleid wordt de bandbreedte gegeven van passend ruimtebeslag. Daarnaast kan ruimte worden geboden voor maatwerk bij initiatieven die een maatschappelijke bijdrage leveren of bijdrage aan de versterking van gebiedskwaliteiten.

Voor sommige gemeenten kan MFL-beleid onderdeel uitmaken van hun beleidskader voor functieverandering in het landelijk gebied. Een andere mogelijkheid is dat MFL-beleid is opgenomen in beleid over vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing (voor landbouwbedrijven die de agrarische activiteiten beëindigen). Als het wenselijk is om dit beleid te vertalen in specifieke

voorwaarden of regels, dan hoort dit thuis in het omgevingsplan. Dat geeft de agrarische ondernemer vooraf duidelijkheid voor een initiatief.

In de beoordeling van een initiatief speelt vaak het toekomstperspectief mee. Bij beleidsadviseurs bestaat vaak de vrees dat mogelijk verdere groei van een nieuwe activiteit zal volgen, ook als die in het voorliggende initiatief niet wordt aangevraagd. Daarover is een uitspraak niet mogelijk. Een beleidskader kan duidelijkheid geven over de gewenste toekomstige ontwikkeling van een gebied en van het type en omvang van bedrijvigheid die daarin past. Daarmee kan de gemeente in het informele vooroverleg aan initiatiefnemers meegeven welke (on)mogelijkheden er zijn voor verdere groei op de betreffende locatie. Initiatiefnemers kunnen dat meenemen bij de voorbereiding van hun initiatief en hun investeringsbeslissing.

Op grond van de Omgevingswet is gezondheid van toegenomen belang als toetsingskader voor omgevingsvergunningen. Dat betekent bijvoorbeeld dat initiatieven waarbij sprake is van nachtverblijf of het toevoegen van gevoelige doelgroepen in of nabij veehouderijen geweigerd kunnen worden vanwege gezondheidsrisico's op grond van rijksregelgeving. Een beleidskader kan hieraan ondersteunend zijn.

Verantwoording

Deze notitie is het resultaat van een onderzoek naar de belemmeringen die agrarische ondernemers ervaren wanneer zij een andere activiteit willen ontplooien naast de landbouwactiviteit. In dit onderzoek is daarbij in het bijzonder gekeken naar de Omgevingswetprocedures. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de ministeries van LNVN en EZK, in afstemming met IPO, VNG en LTO.

De hoofdvraag van dit onderzoek: Wat belemmert gemeenten om omgevingsvergunningen binnen gestelde termijnen af te geven? Welke oplossingen dragen bij aan het verminderen van deze belemmeringen en het verlenen van deze vergunningen?

In het onderzoek is gericht op de procedure voor en inhoudelijke afweging over vijf archetypen van multifunctionele landbouw. Deze archetypen zijn als uitersten in aard en omvang van reëel voorkomende vormen van multifunctionele landbouw geformuleerd. De gemeenten Altena, Ede en Soest zijn als casus onderzocht. Deze gemeenten zijn gekozen omdat ze verschillend van aard (meer stedelijk karakter of meer landelijk karakter) en omvang (meer of minder landelijk gebied) zijn en in verschillende provincies liggen. Deze brede variatiekenmerken geven een representatief beeld.

In elke gemeente is de relevante wet- en regelgeving en beleidskaders onderzocht, zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met betrokken medewerkers over de kaders en omgang met een aanvraag voor een multifunctionele landbouwactiviteit. In een werksessie met medewerkers zijn telkens vijf archetypen voorgelegd. Hen is gevraagd mee te denken over deze aanvragen, alsof ze daadwerkelijk ingediend zijn bij de gemeente. Hoe worden initiatiefnemers begeleid? En wat valt hierbij op? Daarmee is een beeld gevormd van de afwegingen die een rol spelen bij de beoordeling van initiatieven. Hierbij zijn de archetypen een hulpmiddel geweest.

De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in een dossier met de drie casestudie verslagen, een praatplaat en deze notitie. Daarmee wordt een handreiking gedaan voor beleidsmakers en uitvoeringspraktijk en worden negen tips gegeven die de regeldruk voor multifunctionele landbouw kunnen verminderen.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl