



VERSLAG

Multifunctionele landbouw in Altena

Onderzoek naar belemmeringen
voor het opstarten van
multifunctionele landbouw

73158 - Vertrouwelijk – 20 december 2024

Willem Buunk, Marieke Hommes en Simon Holl

Multifunctionele landbouw in Altena	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders	4
1.3 Processen en procedures	7
1.4 Afwegingen.....	10

Multifunctionele landbouw in Altena

Dit verslag bevat de bevindingen van een onderzoek naar de regels, procesgang en regeldruk voor multifunctionele landbouw. In de gemeente Altena worden ondernemers vanaf het begin begeleid door middel van een casustafel en intaketafel. Dit biedt snel duidelijkheid aan ondernemers. De omgevingsvisie biedt ruimte, maar een specifiek beleidskader ontbreekt. De gemeente staat ondergeschikte nevenfuncties toe.

Kenschets van de gemeente

De gemeente Altena bestaat uit circa 18 dorpen en buurtschappen, waarvan de grootste net meer dan 10.000 inwoners heeft. In de gemeente wonen meer dan 50.000 inwoners. Het grondgebied beslaat meer dan 200 km² en bestaat voor het grootste gedeelte uit open weidegebied. In de gemeente zijn ruim 300 agrarische bedrijven gevestigd, met een groot aandeel grondgebonden (melk)veehouderijen. Aan de westzijde van de gemeente ligt een groot beschermd natuurgebied (de Biesbosch). In de gemeente zijn veel landbouwbedrijven met kleinschalige nevenactiviteiten, zoals winkeltjes, campings of opslag, maar ook neventakken die direct gerelateerd zijn aan de landbouw, zoals natuurontwikkeling.

1.1 Inleiding

Voorliggend verslag maakt deel uit van een onderzoek naar regeldruk bij agrariërs die de transitie willen maken naar multifunctionele landbouw (MFL). Multifunctionele landbouw zijn bedrijven waarin naast de agrarische activiteit één of meerdere andere activiteiten plaatsvinden (zie kader 'Definitie van Multifunctionele Landbouw'). Agrarische ondernemers krijgen te maken met wet- en regelgeving wanneer zij een andere activiteit willen ontplooien naast de landbouwactiviteit. Dit onderzoek is gericht op de belemmeringen die specifiek samenhangen met de Omgevingswetprocedures waar agrariërs mee te maken krijgen.

Dit verslag maakt deel uit van een breder onderzoek waarin drie gemeenten zijn onderzocht. Naast gemeente Altena zijn ook de gemeente Ede en de gemeente Soest bezocht. Hierover zijn afzonderlijke verslagen opgesteld. Deze drie 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. Hiermee is in het onderzoek gestreefd naar een brede variatie in gemeentelijke kenmerken, waarbij deze gemeenten tevens representatief zijn voor gemeenten met vergelijkbare aard, omvang en provinciale situatie. Naast dit verslag zijn de

bevindingen van casus onderzoek in de drie gemeenten weergegeven in een 'praatplaat' of 'infographic' en een begeleidende notitie. Hierin staan naast de bevindingen een aantal handreikingen voor de beleidsmakers en uitvoeringspraktijk.

In elke gemeente is de relevante wet- en regelgeving en beleidskaders onderzocht zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau. De bevindingen ten aanzien van de wet- en regelgeving en beleidskaders zijn opgenomen in paragraaf 1.2. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met betrokken medewerkers over de kaders en omgang met Multifunctionele landbouw (MFL)-aanvragen. Daarin zijn vijf archetypen voorgelegd aan medewerkers van de gemeente. Hen is gevraagd mee te denken over deze aanvragen, alsof ze daadwerkelijk ingediend zijn bij de gemeente. De bevindingen ten aanzien van de procesgang zijn opgenomen in paragraaf 1.3. Hoe worden initiatiefnemers begeleid? En wat valt hierbij op? In paragraaf 1.4 wordt ingegaan op de afwegingen die een rol spelen bij de beoordeling van initiatieven. Hierbij zijn de archetypen een hulpmiddel geweest.

Definitie van Multifunctionele Landbouw

Multifunctionele landbouw zijn landbouw(bedrijven) met meerdere activiteiten (ook wel 'nevenactiviteiten' genoemd) waaronder in ieder geval een landbouwactiviteit, waarbij de verschillende activiteiten gezamenlijk één inkomstenbron vormen voor de ondernemer. Het betreft een bedrijf van één agrarische ondernemer of een gezinsbedrijf. Naast de landbouwactiviteit kan een het gaan om een breed scala aan activiteiten, onder meer natuur- en landschapsbeheer, recreatie, educatie, opvang, zorg, verkoop van eigen of streekproducten of kinderopvang, als ook combinaties van allerlei activiteiten. Het kan gaan om activiteiten die ondergeschikt of kleinschalig zijn. De landbouwactiviteit in multifunctioneel landbouwbedrijf hoeft niet per se de hoofdfunctie zijn of het hoofdkomen betreffen. In dit onderzoek gaan we uit van verschillende activiteiten op een bedrijf die min of meer gelijkwaardig zijn.

1.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders

Bij een aanvraag voor een nevenactiviteit bij landbouw wordt in de eerste plaats getoetst aan de regels op grond van het (tijdelijk) omgevingsplan, onder andere bestaande uit de geldende bestemmingsplannen, de provinciale verordening en de rechtstreeks geldende regelgeving op rijksniveau (o.a. Besluit kwaliteit leefomgeving). In het kader van dit onderzoek is de gemeentelijke en de provinciale regelgeving onderzocht. In paragraaf 1.4 wordt indien van toepassing ingegaan op rijksregelgeving. Wanneer een initiatief niet op grond van regelgeving kan worden toegestaan, wordt gekeken naar gemeentelijk en provinciale beleidskaders, waaronder de omgevingsvisie en eventueel specifiek geldend beleid (zoals landbouwbeleid of functieveranderingsbeleid). Eerst worden de kaders voor de provincie en voor de gemeente op hoofdlijnen weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de kaders, mede gebaseerd op de gesprekken die zijn gevoerd.

Kaders vanuit de provincie Noord-Brabant

Omgevingsverordening: De provincie verleent op grond van de omgevingsverordening medewerking aan kleinschalige niet-agrarische activiteiten binnen een bestaand bouwperceel wanneer deze passen in de ontwikkelingsrichting van een gebied en waarbij overtollige bebouwing wordt gesloopt. De activiteit mag geen grote publieksaantrekkende werking hebben en moet passen in een gemengd gebied. Detailhandelsvoorzieningen worden tot 200 m² toegestaan en voorzieningen voor zorg en vrijetijd tot ten hoogste 1 hectare. Ontwikkelingen in het landelijk gebied moeten gepaard gaan met een verbetering van de landschappelijke kwaliteit. De provincie geeft een aantal voorbeelden van soorten kwaliteitsverbetering, denk aan slopen van bebouwing, herstel van cultuurhistorische waarden of een investering in natuurwaarden.

Omgevingsvisie (2018): In de provinciale omgevingsvisie doet de provincie geen rechtstreekse uitspraak die betrekking heeft op multifunctionele landbouw. De provincie zet in op herstel in het evenwicht tussen natuur, landbouw en burgers. De provincie ziet voor de agrarische sector een belangrijke rol voor biodiversiteit, beekherstel, bodemherstel en dergelijke. Ook wil ze de relatie tussen burgers/ consumenten en boeren versterken. Ze stimuleert lokale initiatieven voor vrijkomende agrarische bebouwing.

Sectoraal beleid: In het beleidskader Landbouw en voedsel (2022) geeft de provincie meer ruimte voor multifunctionele landbouw in de vorm van zorg, recreatie, verkoop van producten en voedselverwerking. De provincie geeft aan dat ze dit gebiedsgericht willen uitwerken. De provincie zet in de gebiedsgerichte aanpak in eerste instantie in op gebieden rondom beschermde natuurgebieden. Hierbij geeft de provincie aan dat bij gebiedsgerichte aanpak het accent wordt gelegd op natuurinclusieve en multifunctionele landbouw. Binnen deze gebiedsgerichte aanpak worden samenhangende functies zoveel mogelijk met elkaar gecombineerd en werken meerdere partijen samen.

Kaders vanuit de gemeente Altena

Het omgevingsplan: Het bestemmingsplan Buitengebied Woudrichem 2018 (onderdeel tijdelijk omgevingsplan gemeente Altena) biedt de mogelijkheid voor diverse nevenactiviteiten door middel van een binnenplanse omgevingsvergunning, waaronder zorg, recreatie en verbrede landbouw. Detailhandel en niet-agrarische bedrijvigheid wordt niet toegestaan. Aan het verlenen van de vergunning zijn verschillende voorwaarden verbonden. Het bestemmingsplan biedt deze ruimte alleen aan ondergeschikte nevenfuncties met een beperkt ruimtebeslag (tot 500 m² in totaal). Horeca mag alleen ondersteunend aan een andere nevenactiviteit, tot een maximale oppervlakte van 30 m². Het agrarisch bedrijf moet de hoofdfunctie blijven. Nieuwbouw of bouwen buiten het bouwvlak is niet mogelijk op grond van het bestemmingsplan. Ook mag de nevenfunctie andere (agrarische) bedrijven niet belemmeren of veel verkeer aantrekken.

Omgevingsvisie (2023): De gemeente geeft in haar omgevingsvisie aan dat er meer ruimte moet komen voor functies die de landbouw versterken. De gemeente wil ruimere mogelijkheden creëren voor nevenfuncties, hergebruik en functieverandering van vrijkomende erven. Dit mag niet leiden tot bedrijfsverzamelgebouwen of kleine bedrijventerreinen. De bedrijfsvoering van bestaande bedrijven moeten zo weinig mogelijk worden gehinderd. De omgevingsvisie heeft ambities en doelen per thema en per gebied die meegenomen moeten worden in de afweging van initiatieven. Zo wil de gemeente de kwaliteiten rust, uitzicht en natuurbeleving in het open middengebied behouden.

Sectoraal beleid: Er zijn verder geen andere beleidskaders van de gemeente die ingaan op multifunctionele landbouw. De gemeente heeft het voornemen om gebiedsgericht beleid te maken voor het buitengebied, omdat de ligging een grote rol speelt bij de afweging van een initiatief.

Kleinschalige nevenactiviteiten kunnen met een binnenplanse omgevingsvergunning mogelijk worden gemaakt, daarbij is nog wel een inhoudelijke afweging nodig.

Het gemeentelijk bestemmingsplan voor het buitengebied (onderdeel tijdelijk omgevingsplan) biedt ruimte om door middel van een binnenplanse omgevingsvergunning nevenactiviteiten te ontplooiën. Expliciet benoemd zijn activiteiten op het gebied van zorg, recreatie en verbrede landbouw. De binnenplanse omgevingsvergunning kan worden verleend door het college van B&W (op basis van een beoordeling van de ambtelijke organisatie), indien wordt voldaan aan de voorwaarden die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Een belangrijke voorwaarde aan alle vormen van nevenactiviteiten is dat het ondergeschikt moet blijven aan de hoofdfunctie en maximaal 500 m² beslaan. Ook mag het andere agrarische bedrijven niet belemmeren.

Voor een MFL-activiteit moet altijd een Ow-procedure worden doorlopen.

Een aanvraag voor een multifunctionele landbouwactiviteit met een grotere omvang of niet ondergeschikt is, kan daarom alleen mogelijk worden gemaakt door middel van een Omgevingswet-procedure (buitenplanse omgevingsvergunning of wijzigingsbesluit omgevingsplan). Bij een Ow-procedure beoordeelt de gemeente of een initiatief wenselijk en haalbaar is (zie 'procesverloop ruimtelijk initiatief onder de Omgevingswet'). De voorbereiding van een Ow-procedure is complexer dan voor een binnenplanse omgevingsvergunning en daardoor langer.

De huidige beleidskaders gaan niet in op MFL-activiteiten wat tot onduidelijkheid en toenemende complexiteit leidt.

Bij een Ow-procedure beoordeelt de gemeente of een initiatief wenselijk en haalbaar is (zie 'procesverloop ruimtelijk initiatief onder de Omgevingswet'). Het initiatief wordt beoordeeld aan de hand van de omgevingsvisie. Hierin wordt echter niet specifiek ingegaan op MFL. Bij de beoordeling wordt de gebiedsindeling in de omgevingsvisie als leidraad gebruikt. Zo wordt aan de randen van de dorpen meer ruimte gegeven aan verbreding dan in het open agrarische buitengebied of nabij Natura2000 gebieden. De visie biedt echter te weinig kaders, zodat per initiatief een aparte afweging gemaakt moet worden. Het ontbreken van heldere kaders leidt tot toenemende werkbelasting voor de ambtelijke organisatie en maakt het gevoelig is voor individuele interpretatie. De procedure wordt daarmee complexer met een grotere doorlooptijd. De gemeente heeft het voornemen gebiedsgericht beleid te voeren om meer richting te kunnen geven aan de gewenste ontwikkelingsruimte voor agrarische bedrijven. De gemeenteraad heeft het voornemen beleid op te stellen voor functieverandering en nevenfuncties. Daardoor zal toetsing duidelijker en minder complex worden.

Provinciale regelgeving vormt belemmering voor MFL, maar provinciaal beleid biedt meer ruimte.

In het kader van de Ow-procedure worden ook worden getoetst aan beleid, wet- en regelgeving van waterschap, provincie en rijk (zie 'procesverloop ruimtelijk initiatief onder de Omgevingswet'). Deze hebben betrekking op alle aspecten in de fysieke leefomgeving, van erfgoed tot drinkwater en waterveiligheid tot geur en geluid.

De provinciale regelgeving staat alleen ondergeschikte nevenfunctie toe binnen het bouwvlak en binnen de bestaande bebouwing. Bij een grotere omvang wordt de functie gezien als een niet-agrarische activiteit. Deze moeten passen bij de ontwikkelingsrichting van het gebied. Ook moet een significante kwaliteitsverbetering plaatsvinden. Wanneer een initiatief niet past in het gemeentelijk beleid, dient een ontwikkelingsrichting te worden opgesteld. Op grond van het beleidskader Landbouw en voedsel lijkt de provincie meer ruimte te willen geven aan multifunctionele landbouw. Dit wil ze gebiedsgericht uitwerken. Vooralsnog kan MFL niet worden toegestaan op grond van provinciaal beleid en regelgeving zodat per initiatief een aparte toetsing en provinciale beoordeling nodig is.

1.3 Processen en procedures

Regeldruk bij het opstarten van nevenactiviteiten in de landbouw kan ook voortkomen uit processen en procedures die doorlopen moeten worden. Het gaat hierbij zowel over de benodigde formele procedure, zoals vastgelegd in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, als het hele proces dat doorlopen moet worden om te komen tot een vergunning of besluit over een plan waarbij de activiteit kan worden gerealiseerd. In de eerste plaats is in beeld gebracht welke procesinstrumenten de gemeente daarvoor heeft. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van het verloop, de begeleiding en eventuele andere aspecten, mede gebaseerd op de gesprekken die zijn gevoerd.

Procesinstrumenten gemeente Altena

Accountmanager agrarische ondernemers: De gemeente heeft accountmanagers voor agrarische ondernemers. Deze zetten zich in voor het belang van de ondernemer en proberen een brug te slaan tussen de ondernemer en de gemeente. Zij dragen zorg voor de eerste contacten met de initiatiefnemer en neemt deel aan de casustafel en intaketafel.

Casemanager/procesbegeleider: De gemeente wijst per initiatief een procesbegeleider (casemanager) aan die de begeleiding gedurende het gehele traject verzorgd. In tegenstelling tot de accountmanagers, zijn de procesbegeleiders specifiek gekoppeld aan één (potentiële) aanvraag.

Casustafel: Aan de casustafel gaat de initiatiefnemer, de ambtelijke organisatie, de provincie en mogelijke andere partijen (waterschap, GGD) met elkaar in gesprek over het idee van een initiatiefnemer. Aan de casustafel worden duidelijke kaders en ontwikkelruimte meegegeven. Hier vindt geen toetsing plaats.

Intaketafel: De daadwerkelijke beoordeling van een initiatief vindt plaats via een ambtelijke toets aan de intaketafel. De verschillende aspecten worden door verschillende ambtenaren apart beoordeeld, waarna een oordeel gegeven wordt over het initiatief. De uitkomsten van de intaketafel worden meegenomen bij de bespreking van de casus aan de casustafel.

De casustafel schept vroegtijdig duidelijkheid naar agrarische ondernemers.

Gemeente Altena heeft speciaal voor agrarische ondernemers een casustafel ingericht. De begeleiding van een ondernemer is stapsgewijs vormgegeven. Een agrarische ondernemer kan contact opnemen met de accountmanager voor agrarische ondernemers om zijn idee te verkennen. Voor de aanvraag wordt een procesbegeleider aangewezen. Die verkent de aanvraag samen met de ondernemer en denkt mee met de ondernemer. De procesbegeleider organiseert de casustafel, brengt in beeld wie aan de casustafel moet deelnemen en brengt de aanvraag in bij de intaketafel. Aan de intaketafel vindt de ambtelijke toets plaats in de vorm van een integraal overleg. Aan de intaketafel worden de beleidskaders en sectorale aandachtspunten in beeld gebracht. Aan de casustafel wordt vervolgens met de betrokken deelnemers en de input vanuit de intaketafel de mogelijkheden en onmogelijkheden in beeld gebracht, zowel vanuit wet- en regelgeving, bijvoorbeeld als een initiatief naast een stikstofgevoelig Natura2000 gebied ligt, of als beleidskaders geen ruimte bieden voor een dergelijk initiatief. Vanaf de start wordt meegedacht met de agrarische ondernemer en kan sturing worden gegeven aan het initiatief. Daardoor weet de ondernemer wat de kaders zijn er waar eventueel aanpassingsruimte zit. Indien gewenst kan een tweede casustafel georganiseerd worden. Door de casustafel kan het plan beter worden voorbereid. Hierdoor heeft een initiatief in een later stadium meer kans van slagen en worden geen onnodige kosten worden gemaakt. Tevens verlicht het de werkdruk van ambtelijke organisatie. De manier van werken met casustafel en intaketafel is nog vrij nieuw voor de gemeente zodat er nog ruimte is voor verbetering.

De inhoudelijke afweging is ook nodig voor eenvoudige initiatieven.

Ook wanneer een initiatief mogelijk kan worden gemaakt worden door middel van een binnenplanse omgevingsvergunning, moet een aantal inhoudelijke beoordelingen plaatsvinden. De nieuwe activiteit moet milieutechnisch passen, de nevenactiviteit mogen omliggende bedrijven niet onevenredig beperken in hun bedrijfsvoering en de activiteit moet passen bij de verkeerssituatie. Daarbij moet tevens worden getoetst aan provinciale regelgeving, wat leidt tot extra organisatie en tijd om tot vergunningverlening te komen.

De beoordeling vindt plaats aan de intaketafel.

Nadat een initiatief is uitgewerkt in een plan, vindt de inhoudelijke beoordeling plaats aan de intaketafel. Aan de intaketafel komen alle relevante beleidsaspecten aan bod, vertegenwoordigd door de inhoudelijke beleidsadviseurs. Wanneer een initiatief niet op alle aspecten positief beoordeeld wordt, is het uitgangspunt nu veelal dat het initiatief wordt afgewezen. De verschillende aspecten worden door verschillende ambtenaren beoordeeld, elk vanuit eigen regels en expertise. Het is daardoor lastig een integrale afweging te maken. De beoordeling van een initiatief is een kwalitatief proces en is daarmee ook afhankelijk hoe individuele experts ermee omgaan. Voorheen gaf de stedenbouwkundige de doorslag bij de beoordeling van een initiatief, maar dat is nu niet meer het geval. Daardoor is niet één iemand aangewezen om het eindoordeel te geven. Dat betekent dat een negatieve beoordeling op één aspect het hele plan tegen kan houden. Het komt voor dat bestuurders initiatieven van ondernemers omarmen en een positief signaal richting initiatiefnemers geven. Dit leidt zelden tot een andere afweging aan de intaketafel. Het heeft dan wel tot gevolg dat het proces langer duurt voordat men komt tot een afwijzing.

De omgevingsvisie laat ruimte voor interpretatie.

De inhoudelijke toetsing bestaat uit de haalbaarheid en de wenselijkheid. Wanneer een initiatief niet op grond van het bestemmingsplan kan worden toegestaan, wordt het getoetst aan beleid. De gemeente heeft geen specifiek beleid die van toepassing zijn op MLF-initiatieven, zodat de Omgevingsvisie het belangrijkste gemeentelijke toetsingskader is. De gemeente geeft aan dat de Omgevingsvisie geen duidelijke kaders geeft, zodat er veel ruimte is voor interpretatie. Het biedt nauwelijks houvast om de wenselijkheid van een initiatief te bepalen. De gemeente geeft aan gebiedsgericht beleid op te willen stellen om beter te kunnen sturen. Dan kan bijvoorbeeld in staan dat nieuwe bedrijvigheid nabij Natura2000-gebieden niet wenselijk zijn. Dat beleid kan vervolgens (waar mogelijk) worden vertaald in het Omgevingsplan.

De provincie is zeer betrokken bij ontwikkelingen in het landelijke gebied.

De provincie biedt weinig ontwikkelmogelijkheden in het buitengebied. Zo mogen er geen nieuwe functies worden toegevoegd en mogen nevenfuncties alleen in het bestaande bouwvlak plaatsvinden. Ook mag een bouwvlak niet groter dan 1,5 ha worden. Bij alle ontwikkelingen moet een bijdrage worden geleverd aan de verbetering van de omgevingskwaliteit. De provincie wil graag adviesrecht over alle ontwikkelingen in het landelijk gebied. In de praktijk zorgt dat ervoor dat bij alle initiatieven in het landelijk gebied nauw overleg moet plaatsvinden met de provincie, om te voorkomen dat een initiatief later in het proces alsnog strandt. De gemeente heeft dit vormgegeven door de provincie al aan de casustafel uit te nodigen. Zo kunnen zij al heel vroeg in het proces hun kaders meegeven. Daarmee worden de kaders al vroeg in het proces meegegeven worden aan de initiatiefnemer. Wanneer een initiatief niet past in gemeentelijke kaders, vraagt de provincie gemeenten om een ontwikkelingsrichting op te stellen voor het gebied.

Nadat een initiatief gewenst en potentieel haalbaar is beoordeeld, kan het alsnog sneuvelen op sectorale onderzoeken.

Wanneer het initiatief is beoordeeld als wenselijk en potentieel haalbaar, dient het initiatief uitgewerkt te worden in een plan waarover een Ow-procedure kan worden gevolgd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de ondernemer. Vroeg overleg met een ondernemer over zijn initiatief geeft een indicatie van de haalbaarheid, maar geeft geen garantie op daadwerkelijk realiseren van een initiatief. Onvoorziene en/of nieuwe omstandigheden kunnen ertoe leiden dat vervolgonderzoek nodig is, de plannen aangepast moeten worden of zelfs dat het initiatief niet door kan gaan. Dat kan wijziging in wetgeving zijn (stikstof) of de uitkomst van een specialistisch onderzoek (bijvoorbeeld het aantreffen archeologische waarden of niet kunnen voldoen aan rijksregels voor geluid, geur of fijnstof).

De insteek van de gemeente bij de start van een proces is een 'ja, mits' houding. Wanneer geen sprake is van onoverkomelijke bezwaren, maar er wel aanzienlijke twijfels zijn over de haalbaarheid van een initiatief, ontstaat daardoor het risico op het geven van 'valse' hoop. Het uitgangspunt 'ja, mits' kan heldere communicatie in de weg zitten. Initiatiefnemers (en specifiek ondernemers) horen veelal alleen de 'ja', terwijl in sommige gevallen de 'mits' zo groot is dat het eigenlijk een 'nee, tenzij' wordt.

De omgevingsdienst gaat over de milieuonderzoeken.

Bij het al dan niet moeten uitvoeren van specialistische onderzoeken heeft de gemeente beoordelingsruimte. De gemeente heeft geen milieudeskundigen in dienst, zodat het advies van

een omgevingsdienst over het uitvoeren van onderzoeken vrijwel altijd wordt gevolgd. De omgevingsdienst gaan bij het bepalen van de onderzoeksplicht over het algemeen uit van worst case, waardoor alle onderzoeken noodzakelijk worden geacht, terwijl soms een kwalitatieve beoordeling ook voldoende kan zijn. Daardoor krijgt de initiatiefnemer de meest uitgebreide onderzoekslast mee.

1.4 Afwegingen

Zoals in de vorige paragrafen is beschreven, is voor een MFL-activiteit een specifieke afweging nodig op basis waarvan de gemeente kan meewerken aan een initiatief. Deze specifieke afweging gaat over de aard van een initiatief, de omstandigheden van de locatie, geldende beleid- en regelgeving en verschillende sectorale aspecten. Aan de hand van de archetypen is een beeld verkregen welke aspecten een rol spelen bij de afweging en besluitvorming over een MFL-activiteit. In deze paragraaf wordt eerst per archetype aangegeven welke aspecten een rol spelen bij de afwegingen om medewerking te verlenen aan een initiatief, op basis van de gevoerde gesprekken. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal algemene bevindingen op basis van deze reflecties.

Reflecties op de archetypen vanuit beleid en werkwijze Altena

Agrarische kinderopvang: Een agrarische kinderopvang is mogelijk als ondergeschikte nevenactiviteit in bestaande bebouwing. Aanvragen die hier niet aan voldoen worden afgewezen. Als het initiatief toch wenselijk wordt geacht maar niet aan deze voorwaarden voldoet dan moet het initiatief worden getoetst aan beleidskaders en regelgeving. Het provinciale beleid is hierbij een belemmering, omdat alleen medewerking wordt verleend aan een ondergeschikte nevenfuncties. Daarnaast wordt medewerkers van het sociaal domein betrokken bij de beoordeling van de wenselijkheid. Momenteel is de markt hiervoor verzadigd zodat zij een negatief advies zullen uitbrengen. Andere aandachtspunten zijn de toenemende verkeersbewegingen die ontstaan door het halen en brengen van kinderen. Verder speelt het gezondheidsaspect een rol bij veehouderijen, hierin heeft de GGD een belangrijke inbreng.

Plattelandsrecreatie: De groepsaccommodatie en de recreatiewoningen worden gezien als kansrijke initiatieven. Ook hierbij geldt dat nieuwbouw en zeker nieuwbouw buiten het bouwvlak een belemmering oplevert voor de haalbaarheid. Horeca is alleen mogelijk als het kleinschalig is. Ook worden lichte vormen van horeca met dagopening kansrijker geacht. De nabijheid van vergelijkbare of andere horeca wordt nadrukkelijk meegenomen bij dit initiatief. De gemeente vraagt om dit te onderzoeken. Om daadwerkelijk mee te kunnen werken aan een dergelijk initiatief dient beleid opgesteld te worden.

Zorgboerderij: Een dergelijke aanvraag wordt met maatwerk bekeken. Dagopvang staat de gemeente in de praktijk altijd toe voor zover het binnen bestaande bebouwing plaats vindt. Wel speelt mee dat de afstand tot de dorpskernen niet te groot moet zijn. Voor nachtopvang en verblijf speelt geur en gezondheid een bepalende rol. Hierbij worden medewerking vanuit sociaal domein betrokken, zodat zij ook hun ervaringen met bepaalde zorgpartijen kunnen meegeven.

Boerderij supermarkt: De gemeente werkt alleen mee aan kleine winkels op basis van supermarktbeleid. Deze aanvraag heeft de omvang van een gewone supermarkt. Winkels in het buitengebied moeten geen concurrentie vormen voor detailhandel in nabijgelegen kernen.

Timmerbedrijf: De gemeente staat niet open voor dergelijke initiatieven. Alleen kleinschalige bedrijvigheid in vrijkomende agrarische bebouwing is mogelijk. De gemeente ziet vooral een probleem in potentiële groei van een dergelijke functie. De gemeente ziet ook wel waarom in sommige gevallen het wel wenselijk is om niet-agrarische bedrijven in het buitengebied toe te staan, bijvoorbeeld als een bedrijf een agrarische afzetmarkt heeft.

In beginsel is de gemeente positief meedenkend.

De gemeente heeft een groot buitengebied met veel agrarische bedrijven. Veel bedrijven hebben ook nevenfuncties, zoals winkeltjes, campings, natuurontwikkeling, zorg en statische opslag. De gemeente heeft voor bekende nevenfuncties regelgeving opgenomen in het bestemmingsplan. De gemeente krijgt ook te maken met aanvragen die niet passen binnen deze regelgeving. De gemeente wil proactief meedenken met deze initiatiefnemers. De gemeente staat positief tegenover initiatieven waarbij de toekomstbestendigheid van landbouwbedrijven wordt versterkt. De gemeente werkt doorgaans mee aan initiatieven voor nevenactiviteiten op het gebied van zorg (dagbesteding en kinderopvang) en recreatie (diverse vormen), waarbij de bebouwing niet toeneemt. Hier is echter geen duidelijk beleidskader voor, de afweging vindt plaats op basis van expertise en ervaring.

MFL moet kleinschalig blijven.

De gemeente acht nieuwe bebouwing en grootschalige nevenfuncties niet wenselijk. Gemeente Altena behoudt graag het open karakter van het landelijk gebied. De gemeente wil niet meewerken aan nieuwe bebouwing, zeker buiten het bouwvlak. Daarnaast wil de gemeente geen grootschalige nevenfuncties toestaan omdat hierbij het risico ontstaat dat een functie met een gelijkwaardige inkomstenbron steeds groter wordt en de nieuwe hoofdfunctie wordt. Bovendien is het lastiger om aan andere initiatieven geen medewerking te verlenen, waardoor er steeds meer grootschalige functies in het buitengebied kunnen komen.

Een aantal vormen van MFL zijn nadrukkelijk niet wenselijk voor de gemeente.

De gemeente staat niet positief tegenover de ontwikkeling van een boerderijsupermarkt, vanwege concurrentie met winkels uit de kernen. Leefbare kernen is een ambitie in de omgevingsvisie. Mogelijke reden om toch mee te werken is als sprake is van een maatschappelijke meerwaarde. De gemeente staat ook niet positief tegenover de ontwikkeling van een timmerbedrijf of een ander niet-agrarisch bedrijf. Redenen zijn dat dit qua aard en omvang hoort op een bedrijventerrein en in het buitengebied geen uitbreidingsruimte is. De enige reden om te overwegen mee te werken, is als het een duidelijk voordeel voor de bedrijfsvoering is om in het buitengebied gevestigd te zijn.

Bij zorgfuncties spelen geur- en gezondheidsnormen een grote rol.

De gemeente ziet dat geur- en gezondheidsnormen invloed hebben bij het al dan niet toestaan van zorgfuncties. In vereenvoudigde vormt geldt ten aanzien van geur dat tussen een stal voor melkkoeien en een gebouw voor kinderopvang en een gebouw voor gezondheidszorg (als er wordt geslapen) een minimale afstand van 50 meter (of 100 meter in de bebouwde kom) moet worden aangehouden. Uit onderzoek blijkt veehouderijen naast positieve effecten ook negatieve effecten hebben op de gezondheid van mensen. Mogelijke gezondheidsrisico's moeten worden betrokken bij de afweging. Ten aanzien van fijnstof, ammoniak, geur en geluid is er een wettelijk toetsingskader. Voor de overige gezondheidsrisico's laat de wetgever beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag. In voorkomende gevallen wordt de GGD geconsulteerd.



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