

# Multifunctionele landbouw en de Omgevingswet

Handreiking voor de gemeentelijke praktijk - afwegingskader voor  
toepassing van multifunctionele landbouw in de omgevingsvisie en  
het omgevingsplan



## Colofon

Deze publicatie is een productie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten in samenwerking met Platform Multifunctionele Landbouw.

### *Platform Multifunctionele Landbouw*

Werkgroep: Lorenzo Goudsmits (VNG), Marcel Marra (VNG), Winand de Jong (Ministerie LNV), Marloes van Schaik (LTO), Arjan Monteny (Platform Multifunctionele Landbouw en LTO Vakgroep Multifunctionele Landbouw), Maria van Boxtel en Helmer Wieringa (Land & Co, tekst en redactie)

### *Tekst*

Helmer Wieringa en Maria van Boxtel (Land & Co) en voor hoofdstuk 5 Marco Lurks en Nienke van Renssen (VNG).

Met grote dank aan de meeleeesgroep voor hun aanvullingen, voorbeelden en suggesties:

Marco Lurks en Nienke van Renssen (VNG), Lydia van Santen (P-10), Wilco Pasman (gemeente Hof van Twente), Kees Peters (gemeente Cuijck), Patrick de Wit (gemeente Gemert-Bakel), Colin Rijmers (gemeente Bronckhorst), Ed Buijs (gemeente Amsterdam), Monique Litjens (Vereniging Agrarische Kinderopvang), Daniel Kellner (Daniel Werkt en gemeente Winterswijk), Gerwin Gabry (Kuiper Compagnons), Jacob Jan van Burg en Erwin Zark (LBP|SIGHT), Bert Vergoossen (LLTB), Sander Kondring (Rombou), Joanne te Winkel en Andre Rotteveel (LTO Noord), Herman Litjens (ZLTO) en Jessica van Grootveld (IPO).

### *Foto*

Dick Boschloo en LTO Noord

### *Opmaak en verspreiding*

VNG

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2 Basisinformatie over multifunctionele landbouw</b>	<b>8</b>
2.1 Wat is multifunctionele landbouw?	8
2.2 Vormen van multifunctionele landbouw	10
<b>3 Bouwstenen voor gemeentelijk omgevingsbeleid</b>	<b>16</b>
3.1 Nieuw omgevingsbeleid met nieuw omgevingsrecht	16
3.2 De fysieke leefomgeving als werkgebied	16
3.3 Samenhangend systeemdenken via schaalniveaus en beleidsthema's	17
3.4 Relaties tussen thema's en activiteiten	21
3.5 Van nevenactiviteit naar nieuwe hoofd- of gebiedsactiviteit?	22
<b>4 Toepassing in de gemeentelijke omgevingsvisie</b>	<b>24</b>
4.1 Gemeentelijke omgevingsvisie	24
4.2 Fysieke leefomgeving en multifunctionele landbouw	25
4.3 Kernthema's voor activiteiten in omgevingsvisie	27
4.4 Van nevenactiviteit naar hoofdfunctie: twee andere benaderingen	29
4.5 Sturingsfilosofie	31
4.6 Participatie of 'het gesprek'	31
4.7 Programma en monitoring	32
<b>5 Toepassing in omgevingsplan</b>	<b>33</b>
5.1 Doorwerking omgevingsvisie in omgevingsplan	33
5.2 Doelen helder? Stap 1.	34
5.3 Overige kaders? Stap 2.	36
5.4 Naar planregels activiteiten Stap 3 ("Hoe willen we een activiteit regelen?")	38
5.5 Monitoring	44
5.6 Flexibiliteit	45
<b>6 Relevante publicaties</b>	<b>47</b>

# Voorwoord

Ruimte voor lokaal maatwerk in het omgevingsbeleid is de grote ambitie van de Omgevingswet. Dit maatwerk is een belangrijke sleutel voor de toekomst van het landelijk gebied. Juist nu staat de toekomst van het landelijk gebied vol in de belangstelling. Een nieuwe landelijke koers is gewenst, nieuwe lokale beleidskeuzen zijn nodig. De Omgevingswet biedt kansen voor nieuwe beleidskeuzen en instrumenten. Dit alles vindt haar - voor burgers en overheid bindende - neerslag in de gemeentelijke omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.

Een multifunctioneel platteland is één van de toekomstbeelden voor het landelijk gebied. Agrarische bedrijven zijn hierbij van belang omdat zij bij uitstek in de wijze van de agrarische productie en het beheer van gronden de gewenste omgevingsdoelen kunnen verbinden met maatschappelijke behoeftes.

De multifunctionele landbouwbedrijven zijn in aantal toegenomen en in betekenis gegroeid. De omzet van de neventakken op agrarische bedrijven opgeteld benadert de 1 miljard euro omzet in 2021. Multifunctionele bedrijven vervullen maatschappelijke behoeftes aan zorg, recreatie, educatie, kinderopvang en natuurbeheer. Het maken van de goede beleidskeuzen levert dus lokale winst op. In 2011 publiceerde de VNG daarom ook al een handreiking voor gemeenten hoe multifunctionele landbouw een positieve bijdrage kan leveren. Niet elke (neven)activiteit is overal doelmatig en helder onderbouwde keuzen zijn daarom nodig.

In het Platform Multifunctionele Landbouw werkt de VNG samen met het ministerie van LNV, LTO, onderzoekers en de financiële sector, ook aan helderheid in regelgeving. Ondernemers in de multifunctionele landbouw ervaren regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening namelijk als het grootste knelpunt in hun bedrijfsvoering.

Daarom actualiseerde de VNG juist nu de oudere handreiking multifunctionele landbouw en de ruimtelijke ordening uit 2011 naar het nieuwe omgevingsrecht. Hierbij bieden we deze actualisatie aan.

Zo is de gemeentelijke omgevingsvisie met desgewenst het programma de kern voor de beleidscyclus van bestuurlijke keuzen, ook voor de multifunctionele landbouw. In 2011 was goed bekend wat de reikwijdte was van het bestemmingplan, in deze handreiking moet de geschiedenis van het omgevingsplan nog beginnen. Voor de mogelijkheden in het omgevingsplan wordt hierna voortgebouwd op met name de VNG staalkaarten en het VNG-Handboek opstellen omgevingsplan.

*drs. Marinus Biemans*

*Wethouder gemeente Deurne en portefeuillehouder landelijk gebied in de VNG commissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit.*

# Samenvatting

## Aanleiding en doel

Multifunctionele landbouw omschrijft activiteiten op het platteland die verbonden zijn aan een agrarische bedrijfsvoering. Denk hierbij aan recreatie, zorglandbouw, natuurbeheer, boerderijwinkel. Naar deze activiteiten is een maatschappelijke vraag. De landbouw en de relatie platteland - stad is sterk in beweging. Multifunctionele landbouwbedrijven staan middenin deze beweging. Tegelijk zet de rijksoverheid in op een ingrijpende vernieuwing van wetgeving voor de 'fysieke leefomgeving' met de Omgevingswet. Beide bewegingen ontmoeten elkaar op gemeentelijk niveau met de invulling van het gemeentelijk plattelandsbeleid in omgevingsvisie en omgevingsplan.

Deze publicatie geeft inzicht in multifunctionele landbouw. En geeft de gemeentelijke bestuurder, beleidsambtenaar en overige geïnteresseerden mogelijkheden en opties om multifunctionele landbouw te regelen in het nieuwe omgevingsrecht voor gemeenten.

## Plattelandsbedrijf

Multifunctionele landbouwbedrijven hebben regionaal grote economische betekenis. De omzet in multifunctionele landbouwtakken wordt geschat op meer dan 1 miljard euro. De regionaal sociale betekenis ligt in verkoop, educatie en vooral zorglandbouw en agrarisch kinderopvang. Multifunctionele landbouw is een aanvullend verdienmodel voor een derde van de agrarische bedrijven. Zo dragen multifunctionele bedrijven bij aan lokale verbinding van voedsel en consumptie, van platteland en stad. Ook speelt de extra werkgelegenheid op het bedrijf zelf mee. De bedrijfscontinuïteit krijgt een bredere kans met een beter verdienmodel. Ook kan de multifunctionele tak leidend worden in de opvolging. Het is om die redenen dat multifunctionele landbouw als een 'transitiepad' in rijksbeleid wordt genoemd.

## Gemeentelijke beleidskeuzen

De sleutel voor beleidskeuzen ligt in een goed inzicht in de effecten van activiteiten van een multifunctioneel bedrijf of bedrijven op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het landelijk gebied is gebaat bij een zorgvuldige afweging tussen het bewaken van kwaliteiten en het mogelijk maken van activiteiten.

Multifunctionele landbouwbedrijven kunnen hierin meer en breder maatwerk leveren dan monofunctioneel gerichte bedrijven. Bovendien haken de multifunctionele bedrijven aan bij meer beleidsvelden dan die van de fysieke leefomgeving van de Omgevingswet, zoals gezondheid, educatie, zorgopvang en zorgwonen, dagrecreatie of voedselagenda.

## Gemeentelijke omgevingsvisie

De beleidskeuzen zoals algemene doelen, gebiedsdoelen en omgevingswaarden, worden vastgesteld in de gemeentelijke omgevingsvisie. Het is de nieuwe opgave dat de multifunctionele landbouwondernemers deze keuzen weten te vertalen naar de bedrijfsvoering. De eigen bedrijfseconomische groei is in principe ondergeschikt aan deze doelen en omgevingswaarden. Het is daarom een vereiste dat de beleidskeuzen zo helder mogelijk zijn (ook voor vertaling in het omgevingsplan). Daarnaast kan het nieuwe instrument 'omgevingsprogramma' voor gemeenten behulpzaam zijn in omgang met multifunctionele bedrijven. In een programma kan een uitvoeringsgerichte en integrale inzet van bijvoorbeeld regels, subsidies, monitoring en private inspanningen worden vastgelegd. Dit kan recht doen aan de lokaal-maatschappelijke betekenis van de bedrijven.

### **Omgevingsplan**

Voor multifunctionele bedrijven is de kern van het omgevingsplan dat deze kijkt naar activiteiten. Enerzijds worden de activiteiten als geheel bekeken (milieu, water, ruimte bij elkaar). Anderzijds wordt zo veel mogelijk elke activiteit afzonderlijk benoemd én getoetst. Met de oude WRo bieden het 'bestemmingsvlak' en het begrip 'inrichting' een vorm voor het samenspel van activiteiten op die ene locatie (erf, gebouw). Dit samenspel – indien gewenst – moet in het omgevingsplan worden 'geregeld'. Hierin ligt speciale aandacht voor multifunctionele landbouwbedrijven: wat benoemt de gemeente als samenspel van activiteiten, wat als hoofd- of nevenactiviteit, als ingesloten activiteit of wellicht als gecombineerde activiteit?

### **Uitnodigingsplanologie, gebiedsaanpak**

Met de Omgevingswet beoogt de overheid de benadering van uitnodigingsplanologie of 'ja mits ...' uit te voeren. Bedrijven krijgen hiermee een eigentijdse opgave én verantwoording. Hoe een bedrijf dan ook wordt genoemd, is in feite ondergeschikt aan de bijdrage aan de doelen. Dit is in gemeentelijk beleid al herkenbaar in omgevingsvisies die een gerichte kwaliteitsimpuls ambiëren. Vooral in de strategie van gebiedsaanpak via het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de bijbehorende Provinciale Plannen Landelijk Gebied, zoals rijksoverheid en provincies voorstaan, kunnen maatschappelijk betrokken bedrijven zoals multifunctionele landbouwbedrijven, van betekenis zijn en blijven.

# 1 Inleiding

**Deze VNG-publicatie wil bijdragen aan goede beleidskeuzen binnen het nieuwe omgevingsrecht voor multifunctionele landbouw.**

## Aanleiding en doel

Multifunctionele landbouw is het begrip dat nieuwe activiteiten op het platteland omschrijft, die verbonden zijn aan de agrarische bedrijfsvoering. Naar deze activiteiten is een maatschappelijke vraag. Denk hierbij aan landbouw en zorg, recreatie, kinderopvang of verkoop van producten. Het is belangrijk om goed zicht te hebben op de effecten van deze activiteiten op de kwaliteit van het landelijk gebied. Het landelijk gebied is gebaat bij een zorgvuldige afweging tussen het bewaken van waarden en het mogelijk maken van activiteiten.

De rol van de landbouwbedrijven en de betekenis van platteland en stad is sterk in beweging. Tegelijk zet de rijksoverheid in op een ingrijpende vernieuwing van wetgeving voor de 'fysieke leefomgeving' met de Omgevingswet. Beide bewegingen zijn in 2023 beslissend en ontmoeten elkaar vooral op gemeentelijk niveau.

Deze publicatie geeft informatie over de effecten van (nieuwe) activiteiten 'bij de boer' en over de relatie van (neven)activiteiten met de agrarische bedrijfsvoering.

## Voor wie?

Deze handreiking is bedoeld voor beleidsmedewerkers van gemeenten en omgevingsdiensten en adviseurs, betrokken bij het gemeentelijke omgevingsrecht voor het opstellen van een afgewogen omgevingsvisie en omgevingsplan. Ook kan de publicatie behulpzaam zijn voor bestuurders.

## Toepassing?

De informatie uit deze publicatie kan worden toegepast bij het vaststellen van gemeentelijk beleid en regels voor de fysieke leefomgeving: omgevingsvisie en omgevingsplan. Voor afgewogen beleidskeuzen worden hier bouwstenen aangereikt, gericht op inzicht in de effecten van activiteiten van multifunctionele landbouwbedrijven.

## Leeswijzer

Elk hoofdstuk kan afzonderlijk worden gelezen.

- Hoofdstuk 2 schetst wat multifunctionele landbouw is en kan zijn: de maatschappelijke betekenis en de verschillende vormen van multifunctionele landbouwbedrijven en nevenactiviteiten.
- Hoofdstuk 3 biedt de eerste bouwstenen voor beleidskeuzen, gericht op het nagaan van effecten van de nevenactiviteiten.
- Hoofdstuk 4 gaat in op de gemeentelijke omgevingsvisie en omgevingsprogramma.
- Hoofdstuk 5 bespreekt het omgevingsplan: hoe kan de gekozen koers uit de gemeentelijke omgevingsvisie in regels worden vastgelegd, in lijn met de opzet van de Omgevingswet.

**TIP:** is een tip of verwijzing

**LET OP:** de Omgevingswet introduceert nieuwe systematiek en begrippen, zoals de woorden 'activiteit' en 'omgevingswaarde'. Woorden zoals geïntroduceerd als begrip in de Omgevingswet kunnen nog door elkaar lopen met de betekenis ervan in andere wetten of in spraakgebruik. Met de nieuwe omgevingswet verdwijnen sommige begrippen, zoals bijvoorbeeld de woorden bestemming en Wm-inrichting.

# 2 Basisinformatie over multifunctionele landbouw

**Wat is multifunctionele landbouw nu eigenlijk? Een extra activiteit naast of aanvullend op het landbouwbedrijf. Hoe zien die tweede activiteiten of nevenactiviteiten op het agrarische bedrijf er dan uit? In dit hoofdstuk meer inzicht in die tweede of nevenactiviteiten, als basis voor de gemeentelijke beleidskeuzen in het omgevingsrecht.**

## 2.1 Wat is multifunctionele landbouw?

Multifunctionele landbouw is als begrip geïntroduceerd om aan te geven dat landbouw en landbouwbedrijven méér doen dan landbouwproductie. Voor 1950 waren veel landbouwbedrijven nog breed van opzet, met allerlei activiteiten eromheen. In de periode na 1950 zette de landbouw vooral in op specialisatie en differentiatie. Als reactie hier weer op zetten veel boeren en tuinders sinds de jaren negentig van de vorige eeuw juist in op verbreding en verdieping: het terughalen van activiteiten uit de keten naar het agrarisch bedrijf zelf. Zo creëerden ze meerwaarde op het eigen bedrijf. Dit geeft een vaak succesvol extra verdienmodel, waarmee ook verduurzaming van de agrarische tak mogelijk wordt.

**Definitie:** Landbouw is hier gebruikt voor alle vormen van het telen van gewassen en/of houden van dieren, aansluitend bij het begrip agrarisch bedrijf in huidige bestemmingsplannen onder de WRO en in milieuwetgeving.

Multifunctionele landbouw gaat volgens het Platform Multifunctionele Landbouw over landbouwbedrijven die er activiteiten bij doen die op een agrarisch bedrijf thuis horen, of die op die landbouwproductie voortbouwen. Het gaat om een breed scala aan activiteiten, onder meer: natuur- en landschapsbeheer, dag- en verblijfsrecreatie, educatie, dag- en verblijfsopvang zorg, verkoop van eigen of streekproducten, kinderopvang, als ook combinaties van activiteiten. Zo doet 90% van de multifunctionele landbouwbedrijven aan natuurbeheer.

### Voorbeeld

Het Platform Multifunctionele Landbouw definieert multifunctionele landbouw (bedrijven) als landbouw (bedrijven) met andere economische takken die onlosmakelijk verbonden zijn met de agrarische productie, met direct contact. Onlosmakelijk: de agrarische productie heeft een functie in de levering van de dienst en er is sprake van een meerwaarde dat de neventak op het agrarische bedrijf plaatsvindt. Direct contact: er zit geen schakel tussen en de boer en klant/client/e.d.

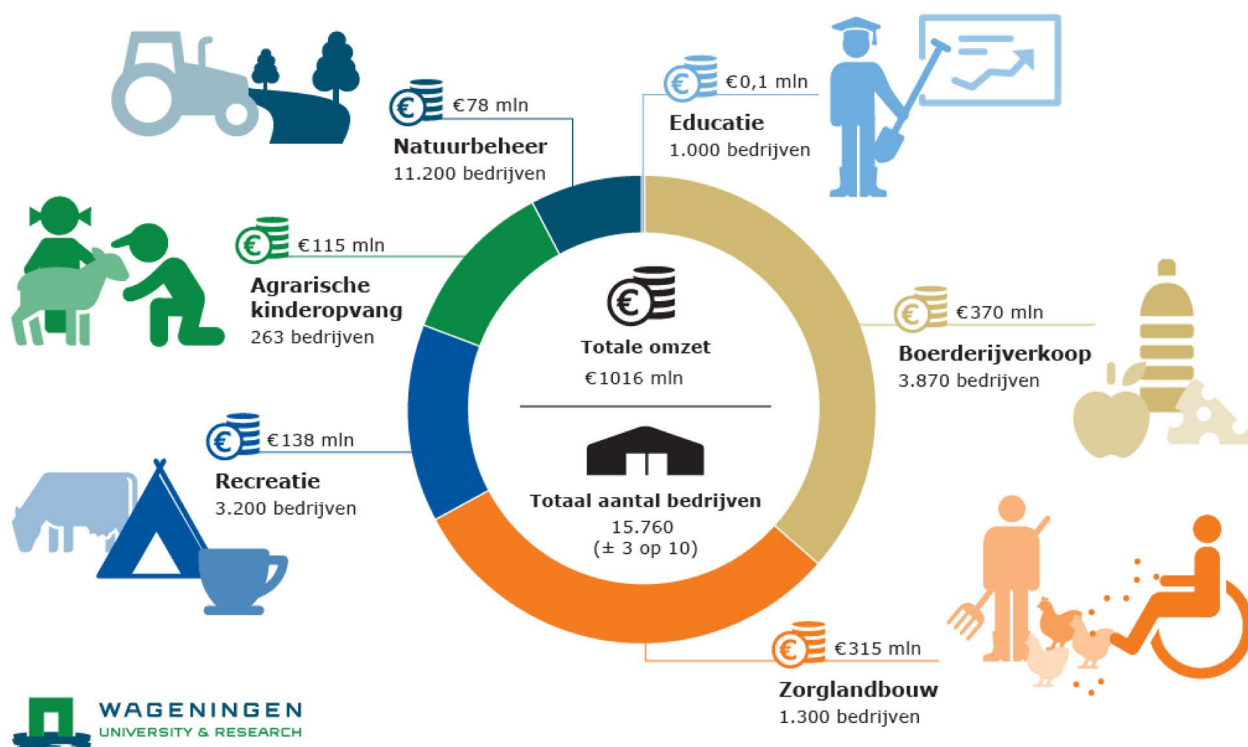
### Maatschappelijke betekenis

De meerwaarde van deze (neven)activiteiten voor de maatschappij is divers. Zo dragen ze bij aan welzijn en zorg, het kweken van besef van de oorsprong van voedsel, natuurbegrip en regionale sociale versterking. En niet als laatste geven ze plezier en zingeving voor de ondernemers en hun gezinnen met meer arbeidskansen, ook voor partners/vrouwen en 'instromers' van buiten.

De aard en omvang van de (neven)activiteiten lopen per bedrijf sterk uiteen. Sommige bedrijven



hebben enkele tientallen bezoekers, andere wel 100.000 bezoekers per jaar. De macro-economische betekenis van de activiteiten is als volgt (WUR, 2021):



Bron: De meest recente cijfers in [Kijk op Multifunctionele landbouw](#), WUR, 2021.

Per bedrijf zijn de gemiddelde verdiensten voor natuurbeheer en educatie het laagste, van 2.000 tot 20.000 euro/jaar. Zorg, kinderopvang, verkoop en recreatie kunnen serieuze (neven)takken zijn met een omzet tussen 50.000 tot 300.000 euro/jaar. Bedrijven hebben naast landbouw gemiddeld 1,5 tot 2 (neven)takken.

De term nevenactiviteit, nevenfunctie of neventak verleidt tot een beeld van kleinschaligheid (ruimtelijk of bedrijfsmatig). Dit beeld is niet voor elke nevenactiviteit juist. Daarom gebruikt deze publicatie ook de term 'tweede activiteit' als een tweede activiteit naast landbouw of ook kortweg: 'activiteit'.

#### Terugblik multifunctionele landbouw in het beleid

Een tijd lang beschouwde de overheid bewerkingen uit de keten zoals kaasverwerking, ijsbereiding van eigen melk, drogen van uien of trekken van witlof, gewoon als 'landbouw'. Het kamperen bij de boer en de verkoop van eigen producten in de schuur was toen zelden een groot vraagstuk.

Naarmate de maatschappelijke vraag naar dit soort activiteiten groter werd en daarmee de intensiteit en de omvang ervan, nam de behoefte aan nieuwe beleidskeuzen toe. De eerste beleidskeuzen richtten zich meestal op vrijkomende of overtollige gebouwen. Het beleid stond het gebruik daarvan toe met als doel om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen (beter iets toestaan dan leegstand met handhavingproblemen) of om cultuurhistorische gebouwen een zinvol gebruik te geven. Dit leidde tot het begrip 'verbreding'. Het leidde ook tot de veronderstelling dat het ging om tijdelijke, niet bedrijfsmatige activiteiten en dat het wellicht ging om een overbrugging naar bedrijfsbeëindiging. Het omgekeerde is nu realiteit: landbouwbedrijven geven ook via de (neven)activiteiten vorm aan de regionale transitie van landbouwbedrijven, met toekomstperspectief en een aanvullend verdienmodel.

In 1996 besloot de Europese Unie om multifunctionele landbouw vast te leggen als

ontwikkelingsrichting: een platteland waarin de landgebruiker niet alleen voedsel produceert maar ook een bijdrage levert aan leefbaarheid, schoon milieu, biodiversiteit en drinkwater. Niet de primaire voedselproductie staat daarbij voorop, maar het maatschappelijk samenspel. Dit leidde tot het brede EU-plattelandspakket in het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. De Europese Green Deal van november 2019 en de “van boer tot bord”- en “biodiversiteit voor 2030”-strategieën die door de Commissie in mei 2020 gepubliceerd zijn, bevestigen ‘het toenemende horizontale karakter van landbouw- en voedselketens’.

Meer informatie via [agriculture](#) en via het [Europees parlement](#).

In 2023 noemt de Rijksoverheid multifunctionele landbouw als één van de transitiepaden naar verduurzaming van de landbouw, ook gericht op het behalen van de doelen voor stikstof, water en klimaat.

De huidige noodzaak om ook binnen de gemeente een helder en gedragen plattelandsbeleid te voeren, volgt daarom enerzijds uit maatschappelijke behoeften en anderzijds uit Europees en nationaal plattelandsbeleid inclusief de urgentie van maatregelen om doelen te bereiken voor bescherming van klimaat, natuur (stikstof) en water.

### **Platform Multifunctionele Landbouw**

In 2008 stelde het kabinet de Taskforce Multifunctionele Landbouw in met als doel bij te dragen aan de ontwikkeling van agrarische bedrijven, aan hun ondernemerschap en marktperspectief, en aan betere beleidsinformatie en regelgeving. De Taskforce voerde diverse activiteiten uit, zoals het verminderen van tegenstrijdige regelgeving.

Na beëindiging van de taskforce is met de [motie Dik-Faber](#) in 2019 het Platform Multifunctionele Landbouw gestart, met vertegenwoordigers van ministerie van LNV, LTO, adviseurs, banken, WUR en VNG. Doel van het platform is om, naast het stimuleren van de (door)ontwikkeling, ook knelpunten te inventariseren en weg te nemen. Ook de SER noemt in haar ‘Verkenning naar een landbouwakkoord’, 2021, multifunctionele landbouw als een van de ‘transitiepaden’. Multifunctionele landbouw krijgt zo een vaste rol in (beleid voor) de vereiste landbouwtransitie.

Meer op het [Platform Multifunctionele Landbouw](#) voor achtergrondinformatie en actuele ontwikkelingen.

## **2.2 Vormen van multifunctionele landbouw**

### **2.2.1 Kenmerken**

Het Platform Multifunctionele Landbouw typeert multifunctionele landbouw met drie onlosmakelijk verbonden kenmerken:

1. economisch - het is een rendabele exploitatie-eenheid (bedrijf) met:
2. maatschappelijk - regionale verbondenheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid via neven- of tweede activiteiten, door:
3. omgeving - exploitatie van agrarische gronden en zorg voor de fysieke leefomgeving.

In beleidstrajecten is het de vraag of en hoe deze drie kenmerken als één geheel geborgd moeten zijn. ‘Ruimte’ geven aan één kenmerk leidt tot disbalans en leidt af van de kracht en bestaansrecht van multifunctionele landbouwbedrijven.

### **2.2.2 Schaalniveaus**

Multifunctionele landbouw speelt op drie schaalniveaus:

1. Gebied: het multifunctionele landbouwgebied met een mix van typen landbouwbedrijven. Hier gaat het over de relatie van meerdere landbouwbedrijven met de gebiedskwaliteit of omgevingskwaliteit (het landschapstype of de gebieds/kernwaarde);
2. Bedrijf: het multifunctionele landbouwbedrijf met de gronden. Hier gaat het over de bijdrage van het bedrijf aan de omgevingskwaliteit door de grondexploitatie, over de vraag of de neven- of tweede activiteiten met de agrarische productie zijn verbonden en over de maatschappelijke bijdrage van die activiteiten;

3. Erf en Gebouw: het erf van het multifunctionele landbouwbedrijf met het gebruik voor de (neven)activiteiten. Hier gaat het over de aard en de omvang van de activiteiten, gebruik van gebouwen en erf, en omgevingseffecten ten aanzien van onder andere verkeer, milieu en 'land-schap'.

Bij neven- of tweede activiteiten richt de aandacht zich vaak op het 'erf en gebouw' vanuit nieuw medegebruik van erf en gebouwen. Zoals uit de kenmerken en de drie schaalniveaus volgt kan het erf bij multifunctionele landbouw niet los worden gezien van de bijdrage aan de 'grotere omgeving', zijnde de omgevingskwaliteit.

#### *Beleid per schaalniveau*

De gemeente moet op elk schaalniveau een – gemeente specifieke – keuze maken waar ruimte is voor welke activiteiten van de multifunctionele landbouw, als onderdeel van haar plattelandsbeleid. Elk schaalniveau kent namelijk eigen afwegingen. Die bouwen steeds voort op de afwegingen van een hoger schaalniveau (zie ook hoofdstuk 3).

Beleid voor multifunctionele landbouw kan de juiste scherpthe krijgen als de gemeente voor een (deel)gebied bepaalt wat de economische, maatschappelijke en omgevingsdoelen zijn, en vanuit dit schaalniveau aanwijzingen geeft op het niveau van erf en gebouw. Hoe duidelijker de doelstellingen voor een gebied zijn, hoe specifieker multifunctionele landbouwbedrijven aan deze doelen een regionale of gemeentelijke invulling kunnen geven. Dit is essentieel voor multifunctionele ondernemers; zij zijn immers gebaat bij regionale of gemeentelijke inbedding.

#### **2.2.3 Vormen van multifunctionele landbouwbedrijven**

Kijkend naar de mix van agrarische activiteit en tweede activiteiten, zijn er vier vormen van bedrijven die onder multifunctionele landbouw zijn te rekenen:

##### **1. Het volwaardige agrarische bedrijf dat een neven- of tweede activiteit toevoegt en dat die activiteit verbindt met de agrarische productie**

De neven- of tweede activiteit kan sterk voortbouwen op de feitelijke agrarische productie. Er is één 'verhaal', zoals logeren bij de boer of kaasmakerij met winkel, waarbij de boer/boerin het gezicht is en waarbij de nevenactiviteiten door boer/boerin of medewerkers worden verzorgd. Deze vorm is te zien als de oorspronkelijke - en nog steeds veel voorkomende- vorm van multifunctionele landbouw. De vorm sluit aan bij een normale ketenfunctie en publieksfunctie van agrarische bedrijven.

##### **2. Het volwaardige agrarische bedrijf dat een nevenactiviteit facilitair toevoegt**

De nevenactiviteit kan ook als facilitaire voorziening worden ingebracht: het bedrijf verhuurt een deel van een gebouw. De ruimten worden door derden gebruikt, die al dan niet 'iets' doen met de aanwezigheid van landbouw en platteland (zoals kantoor- of zaalverhuur, losstaande kinderopvang of kanoverhuurbedrijf). Deze vorm ontstaat vaak vanuit het beleid rond 'vrijkomende agrarische bebouwing'.

##### **3. Het volwaardige agrarische bedrijf met meerdere hoofdtakken**

Het bedrijf exploiteert de gronden en/of locatie als agrarisch bedrijf voor één van de inkomens en ontplooit daarnaast andere volwaardige bedrijfsactiviteiten. De neven- of tweede activiteit bij agrarische productie is economisch, ruimtelijk en strategisch uitgegroeid tot een tweede of derde hoofdtak. Deze bedrijven groeien uit tot 'plattelandscentra' of een nieuw type van 'gemengde' bedrijven. Dit kan zowel door de agrarische familie worden uitgevoerd (schoonzus voegt zorgtak toe) als door zakenpartners van buiten (oud-stagiair voegt kinderopvang toe).

##### **4. Het 'niet-volwaardige agrarische bedrijf', andersoortig bedrijf, de stoppende boer of burger**

Er zijn veel grondeigenaren die het erf, de gebouwen en gronden voor agrarische activiteiten en nevenactiviteiten gebruiken waarbij de agrarische productie geen hoofdkomen kan verschaffen. Of vanuit hobbymatig uitgangspunt, of als 'decor' of ondersteuning van hun beroep. Ook de

'rustende boer' en de 'opvolgende boer van buiten de familie of buiten de landbouw' is een veel voorkomende vorm. Die laatste is te zien als een deeltijdagrariër die de gronden en locatie bedrijfsmatig, maar niet volwaardig exploiteert. Zij lijken daarmee sterk op startende agrariërs (en zijn dat soms ook).

#### 2.2.4 Typen van nevenactiviteiten

De bekendste typen van neven- of tweede activiteiten bij agrarische bedrijven zijn:

- natuur- en landschapsbeheer
- zorglandbouw
- dag- en verblijfsrecreatie
- educatie
- boerderijverkoop
- agrarische kinderopvang.

Deze typen hebben verschillende -positieve of negatieve- effecten op de omgevingskwaliteit. Het type activiteit kan in het ene gebied meer passen of positief bijdragen dan in een ander gebied. Deze effecten per type activiteit zijn een bepalende ingang voor het omgevingsbeleid.

De effecten zijn afhankelijk van de omvang van de activiteit. Het is vaak niet de aard van de activiteit zelf die voor- of nadelen geeft, maar de omvang die wel of niet past bij het landelijk gebied. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verkeersafwikkeling en parkeren of zelfstandig wordende horeca. Een activiteit kan daarom 'begrensd' zijn in afspraken over bijvoorbeeld parkeerruimte, oppervlakte gebouw, tijdstippen, periode in het jaar (zoals bij kamperen), geluidsproductie. Deze begrenzingen kunnen als randvoorden meespelen, zowel vanuit de wens van de ondernemer als vanuit de gemeente.

**TIP:** Deze lijn - dat niet de activiteit op zich maar de positieve en negatieve effecten op de vastgestelde omgevingskwaliteit bepalend zijn - sluit aan bij de nieuwe insteek van de Omgevingswet. De Omgevingswet ziet bovendien meer dan de WRo ruimtelijke ordening, erop toe dat die omvang dan ook daadwerkelijk vastgesteld wordt.

Activiteiten die agrarische bewerkingen uit de keten terughalen naar het agrarische bedrijf zijn desgewenst ook te rekenen tot multifunctionele landbouw: zoals drogen, sorteren, verpakken, sierstukjes maken, mestbewerking, transport, handel enzovoorts. Verwerking-, bewerkings- en opslagactiviteiten ten dienste van de eigen productie worden bij (multifunctionele) landbouwbedrijven gezien als onderdeel van de agrarische hoofdtak.

Nevenactiviteiten kunnen ook als een 'beroep aan huis' aanwezig zijn, zoals massageruimte of administratiekantoor aan huis door een van de bewoners (huishouden). Ook logies aan huis of bed and breakfast kan als activiteit bij/in de woning gelden. Deze activiteiten worden hier niet als onderdeel van multifunctionele landbouw besproken maar kunnen wel -verbonden aan de bedrijfswoning of soms ook in bijgebouwen- aanwezig zijn.

Dit type activiteiten 'aan huis' is in WRo en Omgevingswet een aparte beleidsregel behorend bij de functie 'wonen' en daarom hier niet verder meegenomen.

#### 2.2.5 Hoofdactiviteit - ondergeschikt

De neven- of tweede activiteiten variëren sterk in omvang: in ruimte, tijdsbeslag en kosten/baten. Voor beleidsafwegingen op het erf en gebouwen wordt vaak onderscheid gemaakt in activiteiten met een:

##### A. Ondergeschikte of ondersteunende omvang

Veel agrarische bedrijven zijn graag gastvrij en vanuit die drijfveer ontvangen ze schoolklassen, de knotploeg voor wilgen of houden ze een open dag. Ook de inzet van enkele 'hulpboeren' met kantine of het aanbod van een slaapplek voor stagiaires vallen onder de normale agrarische activiteit. De omvang van deze activiteiten is in feite een kenmerk van elk agrarisch bedrijf en is niet als verbreding of multifunctionele landbouw te typeren (zie 2.2.3).

### **B. Nevengeschikte omvang**

De nevenactiviteit heeft een omvang (gekregen) die kans biedt als tweede (deel)inkomen. De activiteit kan wel of niet gerelateerd zijn aan de hoofdfunctie, of er kan sprake zijn van gemengde activiteiten (zie 2.2.3). Van een nevengeschikte omvang is sprake als de activiteit zelf naar buiten treedt (werving camping, ontvangst onderwijs) en aldus kleinschalige behoeften (inrichting grond of gebouw) en effecten (parkeren, veiligheid) creëert. Dit type nevenactiviteit leunt sterk op de locatie en kan ontstaan vanuit een ondergeschikte activiteit.

### **C. Zelfstandige omvang**

De neven- of tweede activiteit kan de omvang krijgen van een tweede zelfstandige activiteit, alsof het een hoofdactiviteit is die in zelfstandigheid rendabel draait, maar hier aan landbouw als een andere hoofdactiviteit is gekoppeld.

Het gaat dus om een grote diversiteit aan tweede activiteiten naar aard en omvang, die bovendien aanzienlijke verschillen in bedrijfsstijlen en in arbeidsinzet kennen. Om de effecten van een activiteit te bepalen, zijn zowel het type als de omvang en invulling belangrijk.

**TIP:** Vooruitlopend op hoofdstukken 4 en 5: de Omgevingswet zet de begrippen functies, activiteiten (omgevingsplanactiviteiten en milieubelastende activiteiten) en locaties centraal. Wees alert op verschuiving van de betekenis van deze woorden, ook naar ondernemers en bestuurders.

**LET OP:** De Uitvoeringsregeling Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) 2023 neemt de inschrijving in het Handelsregister als vertrekpunt voor hoofd- en nevenactiviteit:

Artikel 1 Definities

- hoofdactiviteit: eerstgenoemde activiteit die in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007, is vermeld (...)
- nevenactiviteit: activiteit die in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007, is vermeld na de hoofdactiviteit; (...)

Ondernemers krijgen dus te maken met dezelfde woorden voor andere wetten en regels niet per se hetzelfde doel of inhoud hebben, maar wel dezelfde woorden gebruiken.

In het omgevingsrecht wordt de agrarische activiteit als uitgangspunt genomen om de hoofdactiviteit te duiden. Ook in deze publicatie in hoofdstuk 5, in afwijking van bovenstaande aanpak in het GLB.

## **2.2.6 Vier bijzondere aandachtspunten voor beleidskeuzen**

Bij het maken van beleidskeuzen rond multifunctionele landbouw zijn er enkele bijzondere aandachtspunten voor beleidskeuzen.

### **A. Multifunctionele maatschappij**

Het toevoegen van nevenfuncties aan een hoofdfunctie is een brede maatschappelijke ontwikkeling. Multifunctionele gebieden zijn dan ook niet beperkt tot plattelandsgebieden.

Centrumgebieden in steden, bedrijfsterreinen en sommige woonwijken zijn in bepaald opzicht ook multifunctionele gebieden. Steeds meer bedrijven voegen 'nevenactiviteiten' toe aan hun hoofdbedrijfsvoering: de bouwmarkt die fietsen verkoopt, het wijkcentrum met kinderopvang, de boekhandel die een eetcafé exploiteert. Ook het thuiswerken en het aanbieden van diensten vanuit de woning nemen toe.

In de stedelijke context is het gebruik van onderzoeks- en analysemethoden zoals distributieplanning, ruimtelijk-economisch onderzoek, behulpzaam bij het maken van ruimtelijk-economische beleidskeuzen. Een dergelijke, gestructureerde aanpak kan in plattelandsgebieden ook heel zinvol zijn.

### **B. Grondgebonden ('landgebonden')**

Multifunctionele landbouw is vooral van belang voor grondgebonden landbouw: die landbouw die gronden (land) exploiteert en nodig heeft. Bijvoorbeeld melkveehouderij met weidegang en als neventak recreatie op de boerderij waarbij de gronden ook gebruikt worden voor boerenspelletjes.

Of een zorgboerderij waarbij de cliënten meewerken in de tuinderij. Immers, via de gronden draagt het bedrijf met de activiteiten het meest concreet bij aan de vastgestelde omgevingskwaliteit en aan de maatschappelijke betrokkenheid van de landbouw.

Maar ook niet-grondgebonden bedrijven (intensieve veehouderij, glastuinbouw) kennen nevenactiviteiten. Die vinden dan in de gebouwen plaats: in overtollige gebouwen of als onderdeel van de veestal of de kas. Voorbeelden zijn de skybox, de demonstratieruimte of de demonstratiekantine bij paardenfokkerijen. Bij deze niet-grondgebonden bedrijven is de (beleids)vraag relevant in welke mate zij bijdragen aan de omgevingskwaliteit van een gebied en of alle locaties dezelfde mogelijkheden moeten krijgen.

### C. Nevenactiviteit en bouwgrond

Het platteland heeft veel te bieden aan activiteiten met een buitenkarakter (zoals tuincentrum of hondenkennel) of met decentrale/kleinschalige vestigingen van bijvoorbeeld de zorg, recreatie, koeling of bewerking.

Het is belangrijk daarbij te bedenken:

- het meewerken aan nevenactiviteiten als onderdeel van decentrale vestigingen kan leiden tot de verleiding het platteland te zien als goedkope bouwgrond;
- het toestaan van nevenactiviteiten op het erf kan tot effect hebben dat de landbouwgronden buiten de agrarische grondmarkt blijven. Daarmee kunnen ze de beschikbaarheid van gronden voor de zittende agrarische bedrijven verkleinen.

### D. Landgoed als multifunctioneel model

Het traditionele landgoed is te zien als een 'oude' vertegenwoordiger van multifunctionele landbouw, in de wijze van samenhang en verbinding van agrarische exploitatie, maatschappelijke inbedding en omgevingskwaliteit (bosbouw, natuur- en landschapsbeheer, toegankelijkheid). In beleid- en regelgeving maar ook in organisatorisch-economische zin heeft het landgoed dan ook een bijzondere positie. Hiervan is te leren voor multifunctionele landbouw of voor een multifunctionele gebiedsaanpak (zie ook hierna bij E).

**TIP:** De zogenoemde rangschikking als landgoed onder de Natuurschoonwet is een fiscale beoordeling voor erf- en schenkbelasting, met eigen criteria. Deze rangschikking is privaatrechtelijk. Ook multifunctionele landbouwbedrijven kunnen 'gerangschikt' worden wat kan bijdragen aan privaatrechtelijke borging van het samenspel van gronden en gebouwen.

### E. Gebiedsaanpak, multifunctioneel platteland

Bij de opgave voor het in stand houden en bereiken van een goede omgevingskwaliteit is erkend dat via een gebiedsaanpak maatwerkafspraken met grondgebruikers nodig zijn. Het rijk en de provincies stellen hiervoor via het NPLG en de PPLG's doelen op het gebied van natuur, waaronder stikstof, klimaat en water. Die doelen komen per gebied samen met het perspectief voor de landbouwsector Elk gebied heeft andere kenmerken, heeft andere opgaven en heeft andere bewoners en ondernemers/grondeigenaren. Multifunctionele bedrijven kunnen – ook in lokale samenwerkingen – goed omgaan met een mix aan gebiedsgerichte activiteiten. Deze rol biedt wellicht een extra toekomstperspectief (zie ook het in 2.1 genoemde transitiepad, SER 2021).

#### Voorbeeld

In de gemeente **Albrandswaard** zouden de Polders van het Buitenland van Rhooon (zogenaamde opwas- en aanwasvelden) natuur worden. Ondernemers en inwoners zagen meer perspectief in een eigen multifunctionele invulling van landbouw, natuur, recreatie en horeca. Ze gaven dit vorm via een gebiedscoöperatie. Het doel om het Buitenland van Rhooon verder te ontwikkelen als gebied waar natuur, landbouw en recreatie hand in hand gaan, werd vertaald in een eigentijds 'multifunctioneel' bestemmingsplan, ontwerp 2021.

In het **Nationaal Programma Landelijk gebied** (startnotitie 10 juni 2022) worden gebiedsprocessen centraal gesteld bij de aanpak van verschillende beleidsopgaven en de transitie naar een duurzame landbouw. Om te kunnen leren van eerder opgedane ervaringen met gebiedsprocessen heeft de WUR drie lopende [gebiedsprocessen](#) geanalyseerd: Engbertsdijkvenen (Ov), Schiermonnikoog, Ronde Hoep (NH).

### Voorbeeld

Soortenbescherming flora en fauna leidt tot veel effect-onderzoek per aanvraag. Een meer proactieve en gebiedsgerichte aanpak is gezocht in het zogenoemde **'Soortenmanagementplan en gebiedsgerichte ontheffingsaanvraag'** (nog in taal Wet natuurbescherming; straks Omgevingswet). Landbouwbedrijven krijgen met deze opzet sneller duidelijkheid bij (bouw)activiteiten terwijl hun natuurinspanningen zo positief worden meegewogen. Een kansrijke bouwsteen voor [gebiedsaanpak](#), op te pakken door gemeenten. De provincies [Noord-Holland](#) en [Utrecht](#) bieden een handleiding en folder.

### Enkele nieuwe landbouwthema's

Multifunctionele landbouwbedrijven zijn ook in de agrarische hoofdtek vaak betrokken bij maatschappelijke bewegingen. Enkele trefwoorden van die bewegingen kunnen van belang zijn om bedrijfsontwikkelingen te begrijpen. Een kleine selectie van enkele begrippen.

[Kringlooplandbouw](#). Regeerakkoord 2021 schetst: *"We brengen natuur en landbouw in balans door de transitie naar kringlooplandbouw voort te zetten op het terrein van voer, mest, bodem, pacht, dierenwelzijn en daarbij behorende innovaties. Met inzet van reststromen in veevoer, vervanging van kunstmest door organische mest en een grondgebonden melkveehouderij sluiten we kringlopen. Hierover worden afspraken gemaakt met toeleveranciers en de verwerkende industrie."*

[Natuurinclusieve landbouw](#). Provincie Noord-Brabant: *"Bij natuurinclusieve landbouw produceren agrariërs voedsel en gewassen in harmonie met milieu, natuur en landschap. Zij doen dit door natuurlijke processen in de bedrijfsvoering te integreren, te zorgen voor een gezond bodem- en watersysteem, een aantrekkelijk landschap en meer biodiversiteit, passend binnen een economisch rendabele bedrijfsvoering."*

[Biologische landbouw](#). Provincie Noord-Holland: (...) is *"Een landbouwvorm die nadrukkelijk rekening houdt met milieueffecten en dierenwelzijn. De biologische landbouw gebruikt geen chemische synthetische bestrijdingsmiddelen, kunstmest en genetisch gemodificeerde organismen. Dieren krijgen meer ruimte en kunnen hun natuurlijk gedrag vertonen. (...) Kern is dat de term biologisch wettelijk beschermd is. Een voedingsproduct mag uitsluitend biologisch worden genoemd als het voldoet aan de Europese regelgeving, zoals opgenomen in Nederlandse wetgeving. In Nederland controleert Skal Biocontrole of de productie biologisch is. Het is daarmee het enige bedrijfssysteem dat als geheel een keurmerk heeft. Andere keurmerken gaan over onderdelen van het productieproces."* Bouwstenen voor nieuwe voedsel- en landbouwthema's in omgevingsbeleid. Handreiking voor gemeentelijk omgevingsplan. Provincie NH, 2023. Aanvullend stelde het rijk nog het [Actieplan Biologische Landbouw](#) op.

[Boslandbouw, agroforestry, voedselbos](#). Begrip in Gemeenschappelijk LandbouwBeleid, GLB: *"boslandbouw: vorm van landbouw waarbij bomen en struiken bewust worden geteeld tussen niet-houtige gewassen of worden gecombineerd met dierhouderij op hetzelfde perceel"*. Toelichting publicatie GLB: *"Voor voedselbossen als boslandbouw geldt dat deze uit minimaal drie verticale vegetatielagen moeten bestaan. Er mag een kruinlaag van hogere bomen staan, mits die een ondersteunende functie biedt voor de andere soorten ten behoeve van voedselproductie."* "Tot slot wordt bij boslandbouw beoogd dat door de combinatie van teelten de totale economische of ecologische waarde hoger is dan wanneer er een monocultuur wordt geteeld."

# 3 Bouwstenen voor gemeentelijk omgevingsbeleid

**Met de nieuwe omgevingswet verbreedt de gemeentelijke afweging zich van alleen de ruimte naar de gehele fysieke leefomgeving. En verandert de beleidslijn van visie naar bestemmingsplan naar een cyclus met visie, plan, monitoring en evaluatie op visie. Welke bouwstenen biedt de Omgevingswet?**

## 3.1 Nieuw omgevingsbeleid met nieuw omgevingsrecht

Wetgeving en beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, water, mobiliteit en milieu zijn in de Omgevingswet samengevoegd tot het omgevingsbeleid (omgevingsrecht). De stap van ruimtelijke ordening naar omgevingsrecht kent twee bepalende vernieuwingen: ten eerste de inhoudelijke verbreding van 'ruimte' naar de gehele fysieke leefomgeving met meer 'systeemsturing', en ten tweede de beleidsmatig-juridische vernieuwing van de 'beleidscyclus'. Dat laatste kantelt de lineaire lijn van visie naar plan uit de ruimtelijke ordening naar een cyclus van (ontwerp)opgaves – visie met programma – plan – monitoring – check visie et cetera.

## 3.2 De fysieke leefomgeving als werkgebied

In het gemeentelijk omgevingsbeleid wordt één integrale visie vastgesteld, waarin belangen worden afgewogen en keuzen worden gemaakt. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan geeft de gemeente sturing aan initiatieven. De Omgevingswet spreekt niet meer over 'een goede ruimtelijke ordening', maar over de 'kwaliteit van de fysieke leefomgeving' en 'omgevingskwaliteit'. Daarbinnen vallen ook vakgebieden die traditioneel niet tot de ruimtelijke ordening hoorden, zoals duurzaamheid, veiligheid en gezondheid. Verder moeten ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving bijdragen aan maatschappelijke doelen.

Anders gezegd, met de Omgevingswet wordt het werkgebied van 'ruimte' verbreed tot de '3D fysieke leefomgeving' met alles wat daarin beweegt, stroomt en aan activiteiten gebeurt. De inhoudelijke essentie is dat het platte vlak van de ruimtelijke ordening, wordt vergroot naar de 3D fysieke leefomgeving.

*“De fundamentele vernieuwing van de Omgevingswet zit in een omkering van het denken. Niet langer staat het recht van de burger centraal om zijn private plannen te realiseren – waarbij de overheid toetst of er geen regels zijn die dat verhinderen – voortaan staat de vraag centraal op welke wijze een privaat initiatief een bijdrage kan leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen.”*

*Uit: essay Omgevingskwaliteit, F. ten Cate, 2022*

### Systeemdenken

In de Omgevingswet wordt die leefomgeving als samenhangend systeem gezien in onlosmakelijke verbinding met de kleinere systemen van menselijke activiteiten. Dat systeemdenken werkt ook door tot de nieuwe term van systeemhandhaving, bedoeld als term van maatwerk voor het geheel van een bedrijf én bedoeld als vorm van reflectie van de cyclus van visie naar monitoren en terug.



Deze vorm van systeembenadering werkt door in de aansturing van multifunctionele landbouw: de Omgevingswet wil oog hebben voor de optelsom van activiteiten met maatwerk om omgevingskwaliteit te bereiken. Het betekent omgekeerd ook dat er beleid (en beleidsregels) gemaakt kan worden over de aard (kwaliteit) van de activiteit (zoals kringloop, duurzaamheid, energie, fietsende bezoekers) mits ten gunste van het bijdragen aan de gewenste omgevingskwaliteit.

### **Nieuwe taal**

Met een breder doel wijzigt de taal. Met de nieuwe Omgevingswet vervallen oude woorden (bestemming, inrichting), krijgen bestaande woorden nieuwe betekenissen en wijzigen alle namen van geheel nieuwe instrumenten.

De Wro spreekt over 'een goede ruimtelijke ordening'. De Omgevingswet spreekt definitief: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties door sturing van activiteiten. Letterlijk staat in de Omgevingswet:

*“Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet) Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:*

*a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*

*b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.” Bron: [Iplo](#)*

In het omgevingsplan staat het initiatief centraal. Het omgevingsplan richt zich op het ordenen van de fysieke leefomgeving door het stellen van regels aan locaties en regels voor activiteiten, met regels om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies (zie verder Hoofdstuk 5 over toepassen in het omgevingsplan).

In het omgevingsrecht denken zijn locaties, activiteiten en functies gekozen voor het nagaan van de effecten van initiatieven (activiteiten) op de aanwezige en gewenste omgevingsdoelen van een gebied c.q. locatie. De begrippen locatie, functies en activiteit zijn bepalend voor het toetsen van initiatieven in omgevingsplan en vergunningverlening. Dit zijn daarmee ook de nieuwe sleutelbegrippen voor beleidskeuzen rond multifunctionele landbouw.

### **Effecten van activiteit centraal, positieve en negatieve**

Vanuit bovenstaande staat in deze handreiking het nagaan van effecten van de (neven)activiteiten van multifunctionele landbouwbedrijven op de omgeving centraal. Het voorkomen van negatieve effecten sluit via de Wabo aan bij de opzet van de Omgevingswet (met name Besluit activiteiten leefomgeving). Het benoemen van positieve effecten (welke bijdrage is gewenst) sluit aan bij de oude planologie van 'gewenste ontwikkelingen' en is ingang voor uitnodigingsplanologie.

Ook wil de Omgevingswet 'ja, mits...' beleid bevorderen, waarbij de nadruk eveneens ligt op het formuleren wat gewenste effecten zijn. Dit in tegenstelling tot de beleidsregels om te limiteren wat aan activiteiten toegestaan is. Met 'ja, mits...' wordt ruimte gelaten voor activiteiten die nu nog niet bekend zijn, maar die (bijvoorbeeld door innovatie) wel aan de gestelde voorwaarden zullen voldoen.

## **3.3 Samenhangend systeemdenken via schaalniveaus en beleidsthema's**

De verbreding van de ruimtelijke ordening naar de fysieke leefomgeving van de Omgevingswet sluit aan bij de verbreding door multifunctionele landbouwbedrijven: zij verbreden (herstellen) de voedselproductie naar een hedendaagse betekenis voor de sociale, economische én fysieke leefomgeving.

In de voorbereiding voor gemeentelijke beleidskeuzen (ontwerpogaven) is multifunctionele landbouw te bezien vanuit de verschillende schaalniveaus (zoals van regio naar bedrijf) of vanuit beleids-thema's (zoals biodiversiteit of lokale economie).

### *Werk van groot naar klein*

Een belangrijk uitgangspunt bij het maken van beleidsafwegingen rond hoofd- of nevenactiviteiten op multifunctionele landbouwbedrijven is te zorgen voor samenhang tussen schaalniveaus (zie ook 2.2). Daarbij is het principe 'werk van groot naar klein' handig. Zo houdt het gemeentelijk beleid rekening met de 'hogere' beleidskaders van het rijk en de provincie. Ook het beleidsinstrumentarium dat de gemeente heeft om te sturen, loopt van hoog naar lager schaalniveau.

Zoals is waargenomen in 2.2, werkt multifunctionele landbouw op drie schaalniveaus die in beleidskeuzen kunnen worden onderscheiden:

gebied >> bedrijf met gronden >> erf met gebouwen

Deze niveaus sluiten aan bij de schaalniveaus én bij de beleidscyclus van de kerninstrumenten van de Omgevingswet: gemeentelijke Omgevingsvisie, Programma, Omgevingsplan en Omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit naar handhaving met monitoring. De cyclus werkt ook van 'klein naar groot': nieuwe (niet voorziene) ontwikkelingen op erfniveau moeten bijdragen aan de Omgevingsvisie. De gemeentelijke omgevingsvisie en het omgevingsplan worden uitgewerkt in hoofdstuk 4 en 5.

### *Hou hierbij rekening met provinciaal en rijksbeleid*

De provinciale Omgevingsverordening is het provinciale instrument dat via provinciale instructieregels doorwerkt naar gemeentelijke omgevingsplannen. De provincie heeft als bevoegd gezag een verbindende rol tussen landelijk en lokaal belang, vooral in het vastleggen en bewaken van omgevingswaarden en van aspecten van landsbelang zoals natuurbehoud, waterveiligheid, scheepsvaart, luchtvaart. Via deze waarden en belangen is er een indirecte sturing van de agrarische ontwikkeling. De gemeente kan daarmee niet alle keuzen en beleidsregels zelf maken, sommige zijn voorgeschreven via de provinciale Omgevingsverordening.

Sturing van ontwikkelingen zijn eveneens mogelijk via omgevingswaarden en gebiedsbescherming ('provincie moet'), of beperkt mogelijk ('provincie kán' en 'mag'). Lees hier meer over de [rol van de provincie](#).

Met betrekking tot de transitie van het landelijk gebied en daarbinnen de ontwikkeling van multifunctionele landbouw, is samenspel tussen provincie en gemeenten van belang. Alles moet samenkomen in het omgevingsplan.

Hoewel de Omgevingswet veel bundelt, blijft ook een groot deel van de landelijke wet- en regelgeving buiten de werkingssfeer van het omgevingsrecht die eveneens effect hebben op de fysieke leefomgeving (zoals mest, gewasbescherming, stikstof, afval).

Multifunctionele landbouw is nu veelal in de provinciale verordeningen benoemd als een agrarische hoofdtek met nevenactiviteiten in overtollige gebouwen. Het is van belang dat multifunctionele bedrijven als bedrijven met 'gecombineerde activiteiten' kunnen bijdragen aan gebiedsdoelen (bedrijfscontinuïteit, inzet op geïntegreerde gebiedsdoelen, inzet op maatschappelijke doelen). De Omgevingswet beoogt een uitnodiging te zijn (uitnodigingsplanologie).

Met het nieuwe Ow-instrument 'programma' zijn deze rollen van provincie en gemeenten (en waterschappen) te combineren tot één programma van uitvoering en monitoring (zie ook hoofdstuk 4 en 5). Zo is een gecombineerde inzet mogelijk van regels, subsidies, kennisontwikkeling, data, gebiedscontracten en/of maatwerkafspraken.

**Lees meer:** De provincie Noord-Holland publiceert een "[Handreiking voor gemeenten in](#)

[Noord-Holland in het kader van de provinciale Voedselvisie](#)” met suggesties hoe nieuwe voedsel- en landbouwthema’s kunnen worden opgepakt in gemeentelijk omgevingsbeleid, januari 2023. Ook het [IPO](#) formuleerde een heldere visie op het perspectief voor de landbouw, geeft de provinciale rol aan in de gebiedsprocessen en geeft aan wat zij vraagt van het rijk en andere partijen.

### Beleidsthema’s

Omgevingswaarden, gebiedskwaliteiten en doelen zijn globaal te koppelen aan een aantal beleidsthema’s. Bijvoorbeeld (met beperkte suggestie van subthema’s):

1. Landschap (landschapshistorie, landschapstypen, beeldkwaliteit, welstand)
2. Natuur (biodiversiteit, habitat/soortenbescherming, gebiedenbescherming)
3. Water, bodem (grond/oppervlakte/drinkwater, veiligheid, bodem/ondergrond)
4. Cultuurhistorie (bouwhistorie, historische geografie, aardkunde, archeologie)
5. Milieu (geluid, stikstof, stof, geur, verspreiding, leefklimaat)
6. Infrastructuur (verkeer (geluid, intensiteit, type vervoer, mobiliteit) en leidingen)
7. Gezondheid (externe veiligheid, sociale veiligheid, volksgezondheid, & Veiligheid ondermijning (vab), ‘bibob’)
8. Sociale context (demografie, arbeid/migratie, sociaal beleid, WMO, huisvesting)
9. Economie (werkgelegenheid, economisch profiel, markt, rendement/inkomen)

Van belang is op te merken dat de Omgevingswet deze thema’s breder bekijkt dan de ruimtelijke ordening.

De thema’s kunnen ook anders worden ingedeeld met thema’s als duurzaamheid, energie, biodiversiteit, klimaat of welzijn.

### Beleidsthema’s naar schaalniveaus

Door van ‘groot naar klein te werken’ wordt de samenhang tussen bedrijf en omgevingskwaliteit per schaalniveau vastgehouden: juist deze samenhang is de kernkwaliteit van multifunctionele landbouwbedrijven (zie 2.2).

Het ene beleidsthema werkt eerder op een hoog schaalniveau door dan een ander beleidsthema dat meer doorwerkt bij de uitwerking. Het is doelmatig om in de beleidscyclus c.q. elk schaalniveau de juiste thema’s met de juiste diepgang op te pakken. Door de beleidsthema’s op het juiste schaalniveau uit te werken (welke bijdrage, welk doel, welke sturing) zijn de (beleidskeuzen voor de) beleidsthema’s helder te maken. De ‘samenhang’ (systeemdenken) vraagt steeds om alertheid.

In onderstaande tabel is een voorbeeld gegeven van de relevantie ‘thema – schaalniveau’ met vermelding welk beleidsthema op welk schaalniveau het meeste meespeelt:

Tabel 3.1 Beleidsthema’s en suggestie voor het meest relevante schaalniveau waarop dat thema meespeelt

Thema → Schaalniveau ↓	Landschap Natuur Bodem Water Milieu Cultuurhistorie Infrastructuur	Gezondheid & Veiligheid Sociale context	Economie	
Gebied	xxx	x	xx	Omgevingsvisie > Programma > Omgevingsplan
Bedrijf en grond	xx	xxx	xxx	Omgevingsvisie (in mindere mate) > Omgevingsplan > Omgevingsvergunning
Erf en gebouw	x	xx	x	Omgevingsplan > Omgevingsvergunning.
	Uitwerking fysieke leefomgeving meest bepalend	Sociale uitwerking meest bepalend	Bedrijfseconomische uitwerking meest bepalend	Monitoring, dataverzameling, Toezicht

xxx is van cruciale betekenis op dit schaalniveau, xx is van betekenis, x is locatie-specifieke betekenis.

In tabel 3.2 zijn deze beleidsthema's als suggestie uitgesplitst naar de belangrijkste beleidsvragen per schaalniveau, en dus naar omgevingsvisie en omgevingsplan.

Tabel 3.2 Mogelijke onderwerpen per beleidsthema

<b>Landschap (landschapshistorie, landschapstypen, beeldkwaliteit, welstand)</b>	
gebied	indeling landschapstypen: van historisch naar gewenste typen; structuurbepalende elementen
bedrijf met gronden:	onderdeel van landschapstype c.q. van landschapssysteem
erf en gebouwen:	streekeigenheid of niet: beeldkwaliteit erf, gebouw en groen; welstand gebouw; maatvoering en situering
<b>Natuur (biodiversiteit, habitat, soorten)</b>	
gebied	abiotisch systeem; spreiding en afhankelijkheid soorten
bedrijf met gronden:	soorten en landschapselementen/gronden als habitat
erf en gebouwen:	natuurinrichting van erfbeplanting en gebouwen
<b>Water en bodem (grondwater, oppervlaktewater, waterbeheer, bodem, ondergrond)</b>	
gebied	watersysteem, waterbeheereenheden, waterwinning functies van het watersysteem voor ecologie etc.
bedrijf met gronden:	afhankelijkheid watersysteem, bodemkwaliteit
erf en gebouwen:	opvang, zuivering en afvoer; gebruik (drink)water
<b>Cultuurhistorie (bouwhistorie, historische geografie, aardkunde, archeologie)</b>	
gebied	gebieden verwachtingswaarde archeologie, gegevens historische geografie
bedrijf met gronden:	relatie bodemarchief
erf en gebouwen:	kenmerken bouwhistorie
<b>Milieu (geluid, stof, geur, verspreiding, leefklimaat)</b>	
gebied	geurvisie; plan-m.e.r.
bedrijf met gronden:	afstandsindicaties
erf en gebouwen:	afstandsindicaties en normen wetgeving.
<b>Infrastructuur: verkeer (geluid, intensiteit, type vervoer, mobiliteit) en leidingen</b>	
gebied	verkeerstypologie wegen en deelgebieden, verkeerscapaciteiten; leidingstraat, externe veiligheid
bedrijf met gronden:	externe ontsluiting/route bereikbaarheid, doelgroepvervoer
erf en gebouwen:	interne ontsluiting, aansluiting wegennet, vervoersmiddelen, parkeren; leidingstroken/aansluiting
<b>Gezondheid &amp; Veiligheid (externe veiligheid, sociale veiligheid, volksgezondheid)</b>	
gebied	veeconcentratiegebieden, risicozones, routes
bedrijf met gronden:	grondgebondenheid
erf en gebouwen:	volgt wettelijke vereisten, ondermijning gebruik gebouwen
<b>Sociale context (demografie, arbeid/migratie, sociaal beleid, WMO)</b>	
gebied	samenspel demografie en voorzieningen; samenwerkingen
bedrijf met gronden:	continuïteit/opvolging, lokale arbeid/werk/zorgwerk continuïteit bedrijven omgeving: zie milieuwetgeving
erf en gebouwen:	veiligheid, gastvrijheid, streekeigenheid, zorg inrichting
<b>Economie (werkgelegenheid, economisch profiel, markt, rendement/inkomen)</b>	
gebied	economische profielen deelgebieden; samenwerkingen
bedrijf met gronden:	bedrijfsmatig/rendement, (lokale arbeid/werk/zorgwerk)
erf en gebouwen:	arbo-veiligheid (volgt wettelijke vereisten)

### Aard en omvang

De omvang van de activiteit bepaalt de mate van positieve en negatieve effecten. Een activiteit kan daarom 'begrensd' zijn in afspraken over bijvoorbeeld parkeerruimte, oppervlakte gebouw, tijdstippen, periode in het jaar (zoals bij kamperen), geluidsproductie. Deze begrenzingsen kunnen als rand-

voorden meespelen, zowel vanuit de wens van ondernemer als vanuit de gemeente. Het draagt bij in de beleidsdiscussies om randvoorwaarden in deze sfeer te betrekken in de beleidskeuzen.

Van belang voor activiteiten op multifunctionele landbouwbedrijven is dat onder de Omgevingswet het meer gaat om effecten op de kwaliteit van de omgeving dan de functie of activiteit op zich.

#### Voorbeeld

Horeca bij landbouwbedrijven, bij horeca én bij burgers in het buitengebied is door de gemeente Berg en Dal met eigen begrippen en criteria uitgewerkt. Hiermee worden wensen, effecten en randvoorwaarden helder samengevoegd. Zie Beleidskader Horeca, gemeente Berg en Dal, 2021.

#### Voorbeeld

De gemeente Amsterdam puzzelde in 2012 op de toekomst voor het landelijk gebied Waterland: Visie Stadsrandpolder Waterland. Bij het uitvoeren en bewaken van de beleidsintentie is het ['Afsprakenkader ontwikkeling landschap en landbouw'](#) gebruikt en uitgewerkt: een pakket van doelen en randvoorwaarden op schaalniveau gebied, gronden en erf met gebouwen, gericht op het 'beheersen' van de effecten van de activiteiten. De visie heeft geleid tot de juiste discussies in plaats van uitleg van regels, met ook pogingen tot afspraken over tegenprestaties, met name weidevogelbeheer. Dat laatste bleek onder de Wro - die geen 'geboden' kent - en ook privaatrechtelijk lastig vast te leggen. De visie sluit nu wellicht beter aan bij reikwijdte van de Omgevingswet.

### 3.4 Relaties tussen thema's en activiteiten

Om te onderzoeken welke (hoofd- of neven)activiteiten wel of niet gewenst zijn in een gebied, kan de gemeente nagaan welke beleidsthema's baat hebben bij een activiteit c.q. welke thema's bepalend zijn voor die activiteit:

- welke (positieve of juist negatieve) effecten zijn door de activiteit op het multifunctionele bedrijf op dit thema te verwachten?

Het effect verschilt per activiteit en dat onderstreept de urgentie om goed onderscheid in activiteiten te maken en om goed te benoemen hoe het positieve effect is gedacht en hoe het negatieve effect voorkomen/verminderd wordt.

In onderstaande tabel is die koppeling thema – activiteit uitgewerkt voor de eerste beleidskeuzen (visie). Dit is een suggestie voor gemeenten. De overige combinaties thema – activiteit zijn niet onbelangrijk, maar zijn vooral bepalend voor de uitwerking (zoals planregels in het omgevingsplan).

Tabel 3.3 Suggesties voor activiteiten gekoppeld aan kernthema's die in de visie vooral beleidskeuzen vereisen

Kernthema / Activiteit op gebied van:	Land-schap	Natuur	Water	Cultuur historie	Milieu	Wegen infra-structuur	Gezond-heid	Sociale context	Econo-mie
Agrarisch landgebruik	X	X	X	X	X		X		X
Landschap- en natuurbeheer	X	X	x	X					X
Verkoop streekproducten				X		X			X
Zorglandbouw						X		X	
Dagrecreatie op erf					X	X			X
Verblijfsrecreatie, kampeerboerderij	X				X				X
Kinderopvang					X	X	X	X	
Educatie, excursies, skybox				X		X		X	
Servicediensten						X			
Energie	X				X			X	X

X Suggestie: vereist met name beleidskeuze in de visie vanwege effecten op dit schaalniveau.

### 3.5 Van nevenactiviteit naar nieuwe hoofd- of gebiedsactiviteit?

In het gebruiken van het begrip 'nevenactiviteiten' liggen vaak (impliciete) beleidskeuzen. Om deze na te gaan en wellicht te komen tot nieuwe keuzen voor multifunctionele activiteiten speelt het volgende mee:

#### A. Koppeling agrarische tak want buitengebied

Hiervoor is gesproken over 'nevenactiviteiten' als niet-agrarische productieactiviteiten die onlosmakelijk samenhangen met de agrarische productie. De term 'nevenactiviteit' sluit aan bij de huidige beleidstaal en regelgeving in bestemmingsplannen en in de al op de Omgevingswet vooruitlopende provinciale verordeningen (en zo ook in de VNG Staalkaarten).

Dit woordgebruik is gebaseerd op het principe dat uitsluitend agrarische bedrijven mogen bouwen in het buitengebied omdat zij (van oudsher) land nodig hebben. Wonen en werken voor burgers en andere bedrijven is primair gedacht binnen de bebouwde kom. Dit principe staat aan de basis van alle provinciale verordeningen en alle bestemmingsplannen landelijk gebied, en van de VNG Staalkaarten.

**TIP:** Het is van belang dit wat verborgen principe van nevenactiviteiten en onderliggend principe dat alleen agrarische bedrijven in het buitengebied mogen bouwen, na te gaan in de gemeentelijke omgevingsvisie, in het licht van de huidige beleidskeuzen voor het landelijk gebied. Zie ook hoofdstuk 4.

#### B. Wat is het meest bepalend?

Het voorvoegsel 'neven' kan een onjuiste indruk geven van een geringe bedrijfseconomische of lokale sociaal-economische betekenis van de 'nevenactiviteit'. Hoewel de ruimtelijke omvang (m<sup>2</sup> gebouw of erf) beperkt kan zijn, kan de bedrijfseconomische of gebiedsbetekenis groot zijn, zodanig dat bedrijven zelf eerder spreken over twee of meer hoofdactiviteiten.

**TIP:** In de huidige ruimtelijke ordening is die activiteit de hoofdfunctie die ruimtelijk het meest bepalend is, de bedrijfseconomische inbreng van een activiteit is niet bepalend. Met de Omgevingswet kantelt dit: kan de activiteit een bijdrage leveren aan omgevingskwaliteit? Welke afweging maakt de gemeente dan in het omgevingsplan? Zie ook hoofdstuk 5.

#### C. Koppeling kwaliteitsimpuls, op elke plek?

Bij voortzetting van het multifunctionele landbouwbedrijf kan een andere tak dan de agrarische productie economisch belangrijker zijn én/of voor de opvolger(s) aantrekkelijker zijn dan de agrarische tak. De agrarische productie blijft, maar is niet meer de bepalende economische drager/ Misschien is de agrarische productie zelfs wel ondergeschikt of niet-bedrijfsmatig. De lastige beleidsafweging is dan: welke ruimte krijgt het nieuwe bedrijf?

Veel gemeenten hebben deze vraag als algemene opgave van kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied verwoord in structuurvisie of omgevingsvisie. Via een apart bestemmingsplan krijgt de 'herbestemming' vorm door aan te tonen dat er positieve bijdragen zijn aan de gebiedskwaliteiten c.q. gebiedsdoelen. Dit laatste is meestal gekoppeld aan een kwalitatieve verplichting. Deze aanpak sluit aan bij de methodiek van effecten van 3.1 en 3.2.

De benadering kwaliteitsimpuls kan ook rechtstreeks (door aanpassing) in het omgevingsplan zoals met open normen in combinatie met duidelijke gebiedsdoelen en randvoorwaarden, of via buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning.

**TIP:** De aanpak om ruimte te geven aan nieuwe activiteiten in het landelijk gebied, mits deze gericht zijn op een kwaliteitsimpuls of aantoonbare bijdrage aan de gebiedsdoelen, is een uitnodigende beleidskeuze (uitnodigingsplanologie). Voordeel is dat de gebiedsdoelen richtinggevend zijn en niet 'oude' discussies over de 'rechten' vanwege aanwezige activiteiten. Met de Omgevingswet kunnen wel eisen worden gesteld aan de omvang én bedrijfsmatige kwaliteit van de activiteit waarbij het 'recht' op de activiteit niet meer vanzelfsprekend is. De Omgevingswet kent bovendien het 'gebod' als regel in het omgevingsplan voor een onvoorwaardelijke verplichting.

#### D. Vervolgactiviteiten?

Een stap verder ligt het stoppen van de agrarische bedrijfsvoering en de beleidskeuze voor een vervolgfunctie (de oude 'herbestemming'), ook wel aangeduid met 'VAB', vrijkomende agrarische bebouwing. Van oudsher ligt een keuze in toegestaan gebruik op dat gebruik, dat geen kwaad doet (stalling, opslag). Hierbij is het aspect van ongewenst gebruik niet vanzelfsprekend te voorkomen (ondermijning). Wellicht werkt ook hier de aanpak van een kwaliteitsimpuls gericht op positieve bijdragen aan de gebiedsdoelen, het beste.

**TIP:** Bij stoppende agrarische activiteiten kunnen nieuwe vervolgactiviteiten worden gestimuleerd met de genoemde aanpak van kwaliteitsimpuls. Voordeel is dat de aanpak geen onderscheid nodig maakt in huidige functies en zo een algemeen werkend kader biedt; dit sluit aan bij de dynamiek van multifunctionele landbouwbedrijven.

#### Voorbeeld

- a. Brabantse landschapsinvesteringsregeling en sloopmeters Gelderse Vallei.
- b. [Omgevingsvisie gemeente Winterswijk](#) 2019 geeft beleidsruimte voor nieuwe activiteiten op elke plek mits kwaliteitsimpuls aan gebiedsdoelen.

# 4 Toepassing in de gemeentelijke omgevingsvisie

**De gemeentelijke omgevingsvisie benoemt de bestaande omgevingskwaliteit en beleidskeuzen. Met de Omgevingswet liggen de beleidsdoelen en -keuzen primair in de omgevingsvisie: het is hiermee de sleutel voor de vertaling naar het omgevingsplan. Welke opties heeft de gemeente rond multifunctionele landbouw in de omgevingsvisie?**

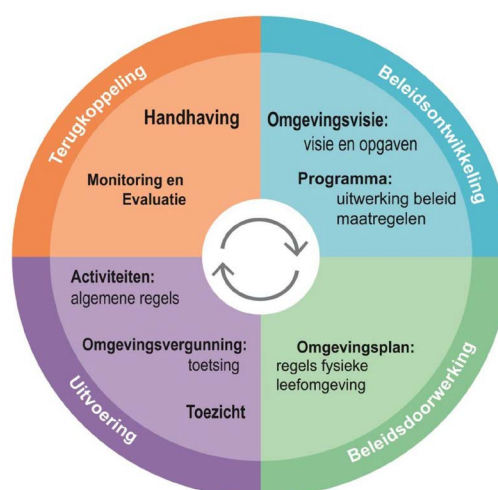
## 4.1 Gemeentelijke omgevingsvisie

De Omgevingsvisie sluit aan bij één van de gedachten achter de Omgevingswet. Die gedachte is dat de overheid meer gaat sturen op doelen en minder op regels en er meer ruimte komt voor maatwerk. Belangrijk accent is dat de Omgevingsvisie (meer dan de Structuurvisie) de beleidsmatige basis is van het Omgevingsplan. Essentieel is dat de Omgevingswet ervan uitgaat dat het omgevingsplan geen beleidskeuzen maakt. Eventueel kan in het omgevingsplan wel uitwerking volgen van beleid. Wellicht ten overvloede: in het Omgevingsplan zijn de regels bindend, niet de functies zoals de functies via de oude bestemmingen dat wel waren.

De gemeentelijke Omgevingsvisie wordt niet alleen gevoed door actuele beleidsopgaven, maar wordt ook gevoed door de (monitoring van de) beleidsuitvoering en handhaving (zie afbeelding en 4.1). Dit is anders dan bij de Structuurvisie uit het verleden. Een Omgevingsvisie is ook inhoudelijk breder dan een Structuurvisie. Die cyclische opzet van de Omgevingsvisie vereist organisatorische verankering en moet de doelmatigheid van wet- en regelgeving verbeteren.

Illustratie 4.1 De methodiek van de beleidscyclus

*De methodiek van beleidscyclus vereist in de gemeentelijke organisatie een goede (heen- en terug)koppeling tussen visievorming via planvorming en toezicht/handhaving/ vergunningen naar de nieuwemonitoring en dataverzameling. Vooral een systematische terugkoppeling met verantwoording van resultaten (monitoring en evaluatie) als inbreng in nieuw beleid vereist bijzondere aandacht in de ambtelijke organisatie.*



De Omgevingsvisie stelt – veel meer dan structuurvisie – de gewenste omgevingskwaliteit vast als basis voor evenwichtige toedeling van functies. Dit geeft de Omgevingsvisie een centrale inhoudelijke plek in het gemeentelijk omgevingsbeleid. In dit hoofdstuk bespreken we de gemeentelijke Omgevingsvisie en het Programma.

Aan de Omgevingsvisie worden in de wet geen vormvereisten gesteld. Wel moet rekening



gehouden worden met publicatie in het DSO (digitalisering). De Omgevingsvisie heeft een brede, integrale opzet. Citaat Omgevingswet):

“Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie) Een omgevingsvisie bevat, (...):

- a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.”

#### 4.2 Fysieke leefomgeving en multifunctionele landbouw

Op basis van de gemeentelijke Omgevingsvisie moet beargumenteerd en gemotiveerd kunnen worden waarom vanuit beleidsdoelen en gewenste functies op bepaalde (of alle) locaties bepaalde activiteiten naast, in verbinding met of helemaal los van agrarische (bedrijfs)activiteiten, kunnen starten; en wellicht ook door andere grondeigenaren of initiatiefnemers dan agrarische bedrijven.

In de Omgevingswet ligt de basis daarvoor in het vaststellen van de (hoofdlijnen) van de bestaande en gewenste fysieke leefomgeving. Omdat de inhoud van de visie wordt opgeschaald van ‘ruimte’ naar de fysieke leefomgeving als systeem, is onderzoek gewenst hoe die omgevingskwaliteit samenspeelt met de activiteiten binnen de agrarische exploitatie of landgebruik. Welk agrarisch gebruik of beheer levert de gewenste omgevingskwaliteit?

**TIP:** De huidige aanname van ‘grondgebonden landbouw = open landschap’ die bijna in elke agrarische gebiedsbestemming met waarde van openheid vertrekpunt is, vereist nu een detaillering naar het begrip activiteit om de effecten op die omgeving (water, landschap, biodiversiteit, etc) beter na te gaan. Dit is onmisbaar als input voor planregels in het omgevingsplan en dus voor vergunningverlening van de activiteit.

Het is belangrijk hiervoor een aantal aspecten in de bepaling van ambities en ontwikkelrichtingen in de omgevingsvisie mee te nemen. Die aspecten worden hieronder toegelicht.

##### *Activiteit verbonden aan hoofdactiviteit/functie*

In 2.2 werden vier typen van multifunctionele landbouw genoemd. De nevenactiviteit of tweede hoofdactiviteit heeft daarbij steeds een meer of minder ‘onlosmakelijk verbonden’ relatie met de agrarische productie.

- a. Het volwaardige agrarische bedrijf dat een nevenactiviteit toevoegt en deze onlosmakelijk verbindt met de agrarische productie;
- b. Het volwaardige agrarische bedrijf dat een nevenactiviteit facilitair toevoegt met ‘landbouw’ of ‘buitengebied’ als decor (verhaal);
- c. Het volwaardige agrarische bedrijf met meerdere hoofdtakken;
- d. Het ‘niet-volwaardige agrarische bedrijf’, de stoppende boer of de burgerboer die enkele gronden exploiteert en (neven)activiteiten onderneemt.

Het hangt van de gemeentelijke analyse en uitgangspunten af welk type in welk gebied thuishoort of daar gewenst is. Zoals eerder is toegelicht:

- Typen a en c met volwaardige agrarische bedrijven met verbonden of meerdere tweede takken, sluiten het meest aan bij gebieden waar landbouwactiviteiten en andere activiteiten een logisch geheel zijn en moeten blijven, bijvoorbeeld de agrarische cultuurlandschappen of overgangsgedebieden rondom Natura 2000 gebieden.
- Type b met volwaardige agrarische bedrijven en een tweede tak waarvoor landbouw als achtergrond wenselijk is, sluit het best aan bij beleid rond vrijkomende bedrijfsgebouwen, bijvoorbeeld in te zetten in bebouwingsclusters of linten.
- Type d met niet-volwaardige agrarische bedrijven kan worden overwogen in gebieden waar ook andere grondeigenaren een grote bijdrage (kunnen) leveren aan de omgevingskwaliteit.

##### *Nieuwe antwoorden naast primaire rol landbouw?*

Bovenstaande typering wordt door sommigen getypeerd als de ‘traditionele’ benadering, zoals

deze nu nog in veel beleidsdocumenten is te vinden. Met de Omgevingswet zou de benadering kunnen wijzigen en daarmee de wijze van beleidskeuzen in de visie. Geconstateerd zijn de volgende vragen waarbij enkele voorbeelden zijn gevonden.

1. De vraag is -als de activiteit leidend is – of de terminologie van ‘bedrijf’ (met afgeleide criteria zoals volwaardigheid of bedrijfsmatigheid) op zich nog relevant is. De term ‘agrarisch bedrijf’ of ‘bedrijfsactiviteit’ leidt onder de WRo tot een recht op bijpassende nieuwbouwmogelijkheden. In de nieuwe Omgevingswet zouden ook andere (bedrijfs)activiteiten tot bouwmogelijkheden kunnen leiden, dit is niet meer exclusief gekoppeld aan een landbouwbedrijf of een bedrijf.

2. Gemeenten met grote stedelijke druk wijzen op de geringe grondmobiliteit en op de geringe opvolging waardoor een vorm van vastgoedbeheer met agrarisch landgebruik ontstaat (type d), oftewel stoppende boeren houden hun grond vast en starters beginnen met kleinschalige agrarische bedrijven. Als gronden voor natuur worden afgewaardeerd, ontstaan mengvormen die niet passen in de termen van provinciale verordeningen en ‘oude’ mogelijkheden bestemmingsplan. Meedenken in het gebruik van het erf is in de praktijk moeilijk te combineren met groene resultaten. De methodiek van de Omgevingswet kan dit bespreekbaar maken, mede door cyclische benadering met monitoring (afdwingbare omgevingskwaliteiten) en door nieuwe typen planregels zoals ‘geboden’.

In deze en soortgelijke gebieden speelt de vraag in welke mate niet-agrarische ‘spelers’ ruimte krijgen voor een multifunctionele bedrijfsvestiging op een erf met agrarische vormen van landschaps- en natuurbeheer en kleinschalige voedselproductie als ‘groene dienstverlening’. Meer lezen? Zie ook hoofdstuk 3.5 onder c over benadering kwaliteitsimpuls.

#### Voorbeeld

Spaarnwoude. Hier heeft de rijksoverheid alle grond gekocht en uitgegeven met beperkingen sinds 1980. Vrijwel alle oorspronkelijke agrarische bedrijven bestaan nog en hebben opvolgers die agrarisch gebruik combineren met een baan op (fiets)afstand of met andere bedrijvigheid ter plekke. De agrarische structuur kent zo weinig perspectief (kleine bedrijven met extensief grondgebruik). Dit ‘gemengde’ werk-, woon- en bedrijfskarakter kan moeilijk met de huidige (provinciale) regels constructief worden opgepakt. Met de Ow kan dit naar verwachting meer als integrale aanpak worden uitgewerkt.

3. In gebieden met hoofdaccent natuurbeheer zoals buffergebieden, uiterwaarden en slikken, is het niet altijd haalbaar een volwaardige omvang of arbeidsbelonende agrarische exploitatie op te zetten, terwijl wel voor dit natuurbeheer agrarische vormen van beheer nodig zijn. De Omgevingswet biedt hier meer kans op maatwerk.

#### Voorbeeld

In de Wageningse uiterwaarden werd geconstateerd dat het voor het zittende agrarische bedrijf niet doenlijk is een verdienmodel te halen uit deze gronden met natuurdoelstelling. De agrarische mogelijkheden op het erf (recht op veestal, opslag) worden nu wellicht benaderd als ‘bestaansmodel’ waarmee bebouwing in stand kan blijven: bedrijfsmatig maar zonder verdien capaciteit. De bedrijfsactiviteit ‘natuurbegrazing’ kan zo een toekomstgerichte vorm krijgen, vooral ook in relatie tot gebruik van erf en gebouwen. Project landbouwinclusieve natuur.

#### Voorbeelden van een gemeentelijke Omgevingsvisie met uiteenlopende insteek

Hierbij introduceren gemeenten een opvallende term: ‘multifunctioneel platteland’.  
[Heeze - Leende](#) (ontwerpversie, okt 2022); paragrafen 5.3.3, 6.5.2 en 6.5.3. “Het is dan ook belangrijk om te zorgen voor (economisch) perspectief op het gebied van multifunctionele/verbrede landbouw.”

**Kernpunt:** perspectief van passende bedrijvigheid ten goede van gebiedskwaliteiten; maatwerk.  
[Buren](#) (vastgesteld juni 2022); met name paragraaf 4.5. “We kiezen voor een multifunctioneel buitengebied, waar functies en opgaven met elkaar worden verweven.” Speerpunt:

multifunctioneel platteland. “Er is behoefte aan een flexibele invulling van nevenactiviteiten op het bedrijf om verbreding eenvoudiger en sneller te kunnen realiseren.” “Opgave: Ruimte maken voor nieuwe economische functies en een multifunctionele landbouw.”

**Kernpunt:** koppeling van opgaven landelijk gebied (integrale benadering) naar flexibiliteit in omgevingsplannen.

Laarbeek Omgevingsvisie Buitengebied (vastgesteld dec 2021), met name hoofdstuk 5 en 6.

“Laarbeek streeft naar bredere bestemmingen met een vergaande vorm van functiemenging, afgestemd op de kenmerken van het gebied.” Als reactie op mono-functionele bouwvlakken komt er de ‘Brede Plattelandsbestemming’: gebiedsgericht, breed en flexibel met directe titel, bovengrens intensiteit. Ook nieuw type opgave, zoals (citaten publieksversie):

“Gezondheidsbevordering (paragraaf 9.1.1). Door de vergrijzingsgolf staat Nederland een explosieve toename van gevallen van dementie te wachten. Laarbeek wil hierop anticiperen door zorgboerderijen via De Brede Plattelandsbestemming eenvoudiger mogelijk te maken.

Zorgboerderijen dienen veilig, hoogwaardig en relatief kleinschalig te zijn.” En: “Agrariërs en andere ondernemers worden steeds vaker benaderd door criminelen om tegen een ruime vergoeding een loods, schuur of stal over te nemen. In de laatste vijf jaar zijn er mede daarom een viertal grote, integrale ondermijningsacties gedraaid in het buitengebied.”

**Kernpunt:** integrale bandering en inzet multifunctionele ‘Brede Plattelandsbestemming’. Hedendaagse verwoording van de beleidsopgaven.

### 4.3 Kernthema's voor activiteiten in omgevingsvisie

Voor elke activiteit bij multifunctionele landbouwbedrijven zijn enkele beleidsthema's het meest bepalend voor de beleidskeuzen en afweging van activiteiten. Die kernthema's gaan over het belangrijkste positieve effect van de activiteit, of juist het belangrijkste effect dat tegengegaan moet worden. Net als in de ruimtelijke ordening gaat het ook in de Omgevingswet steeds om deze twee kanten van de medaille:

- positieve stimulering: is de nevenfunctie op zich gewenst? De agrarische bedrijfsvoering is afhankelijk van het buitengebied en heeft daarom hier haar bestaansrecht. In Nederland is het principe: er is een bouwverbod in het buitengebied, maar de landbouw die gronden nodig heeft, is een uitzondering en mag bouwen voor een goede bedrijfsuitvoering. Hanteert de gemeente dit principe? Wat is het positieve effect of de bijdrage van het bedrijf aan de omgevingskwaliteit?

en (daarna):

- tegengaan nadelige effecten omgevingskwaliteit: zijn er effecten op de omgeving die niet gewenst zijn en die maken dat de nevenactiviteit niet gewenst is? Voorbeelden: te veel extra verkeersdruk, te veel nieuwe gebouwen (verstening), te ingrijpende landschapsverandering (nieuwe natuur of camping).

#### Aard van de activiteit

De Omgevingsvisie moet op basis van onderzoek zoals genoemd in 4.1 en 4.2 en resultaten monitoring zoals genoemd in 4.1 (beleidscyclus), de vraag beantwoorden hoe activiteiten kunnen bijdragen dan wel hoe schade kan worden voorkomen. Bij een aantal activiteiten gaat het dan om hoe draagt een activiteit bij aan een gemeentelijk kernthema

Tabel 4.1 Suggesties voor activiteiten gekoppeld aan kernthema's voor beleidskeuzen in de Omgevingsvisie

Kernthema / Activiteit op gebied van:	Land-schap	Natuur	Water	Cultuur historie	Milieu	Wegen infrastructuur	Gezondheid & Veiligheid	Sociale context	Economie
Agrarisch landgebruik	X	X	X	X	X		X	X	X
Landschap- en natuurbe-heer	X	X	X	X					X
Verkoop streekproducten						X			X
Zorglandbouw						X	X	X	
Dagrecreatie op erf					X	X			X

Kernthema / Activiteit op gebied van:	Land-schap	Natuur	Water	Cultuur historie	Milieu	Wegen infrastructuur	Gezondheid & Veiligheid	Sociale context	Economie
Verblijfsrecreatie, kampeerboerderij	X				X				X
Kinderopvang					X	X		X	
Educatie, excursies, skybox				X				X	
Servicediensten						X			
Energie	X				X			X	X

X vereist met name beleidskeuze in de visie vanwege effecten op dit schaalniveau, als suggestie. De opzet van deze tabel kwam ter sprake in hoofdstuk 3.

De onderwerpen van onderzoek richten zich dus vooral op de vragen die spelen op het schaalniveau van het gebied.

### Omvang van de activiteit

Naast de aard van een activiteit bepaalt ook de omvang van die activiteit de mate van positieve en negatieve effecten. Een activiteit wordt daarom in de regels vaak begrensd tot maximale maatvoering of randvoorwaarden over bijvoorbeeld parkeerruimte, oppervlakte gebouw, periode in het jaar (zoals bij kamperen), geluidsproductie.

TIP: Essentieel is dat in het omgevingsplan de omvang voor het (positieve of negatieve) effect bepalender is dan de activiteit op zich!

In een Omgevingsvisie kan het meenemen van de omvang meespelen in de helderheid van beleidskeuzen voor een activiteit op een locatie. Dit kan in hiervoor genoemd schema leiden tot het splitsen van een activiteit in iets als 'activiteit x tot maximaal x plaatsen/bezoekers/oppervlakte'. Aanbevolen wordt om in de omgevingsvisie een beleidskeuze te maken over de bovengrens of maximale capaciteit van een gebied, als optelsom van bedrijfsactiviteiten (vergelijkbaar met huidige keuzen rond maximale hectares zonnevelden in deelgebieden); dit mede omdat de optelsom van activiteiten anders 'ongemerkt' tot een onomkeerbaar omslagpunt kan leiden.

**TIP:** Een zin in een Omgevingsvisie als "Er is ruimte voor verkoop van lokale producten" vereist veel keuzen in de stap naar omgevingsplan. Concretisering kan helpen, zoals: "Onder boerderijverkoop verstaan we een inpandige ruimte van maximaal 50 m2 en parkeren op het erf. Een grotere omvang noemen we in de Omgevingsvisie een boerderijwinkel en valt onder het beleid voor detailhandel." Er kan ook voor worden gekozen dit uit te werken in een Programma (zie 4.6).

### Gebiedsaanpak: multifunctionaliteit inzetten

Met de Omgevingswet en de dringende opgaven in het landelijk gebied, wordt een integrale gebiedsaanpak gezien als een kansrijke werkwijze. Landbouwbedrijven kunnen door activiteiten van verbreding (zoals in natuurbeheer, waterbeheer, servicediensten, energie en/of lokale economie) bijdragen aan het bereiken van de gebiedsdoelen, op zodanige wijze dat het beheer (gebruik) continuïteit en toekomstperspectief geeft.

De Omgevingsvisie is bij uitstek de plaats om de gebiedsdoelen en strategie van gebiedsaanpak te overwegen en vast te stellen.

Multifunctionele bedrijven zijn goed in te zetten bij een integrale gebiedsaanpak omdat juist dit type bedrijf in staat is activiteiten tot één geheel te verbinden. Het kan nuttig zijn om in de Omgevingsvisie als gebiedsaanpak al het samenspel van agrarische productie en beheer met die andere opgaven in een samenhangend (multifunctioneel) bedrijfsmodel als richting vast te stellen, in plaats van afzonderlijke, niet-samenhangende opgaven en oplossingen. Zie ook 4.6 bij monitoring.

Zie voorbeelden gemeenten Heeze-Leende, Buren en Laarbeek aan eind paragraaf 4.2. Hierin komt ook de term 'multifunctioneel platteland' voor integrale aanpak naar voren. Ook voorbeeld Albrandswaard, bestemmingsplan 2021, Polder van Buijtenland, in 2.2.6.

#### 4.4 Van nevenactiviteit naar hoofdfunctie: twee andere benaderingen

In paragraaf 4.2 zijn de beleidskeuzen bij het begrip '(neven)activiteit' steeds benoemd in relatie tot de agrarische bedrijfsactiviteit. De benadering kan ook anders worden ingestoken, wat tot andere beleidskeuzen in de omgevingsvisie leidt.

Twee gedachtes.

##### *A. Loslaten principe 'uitsluitend agrariërs mogen bouwen'*

Het nu nog gebruikte begrip 'nevenactiviteiten' is gebaseerd op het - wat verborgen - principe dat uitsluitend 'boeren in het buitengebied mogen bouwen, omdat ze land nodig hebben' (zie ook paragraaf 3.3). De agrarische bedrijfsvoering is de hoofdfunctie, niet vanwege inkomsten, maar vanwege de ruimtelijke aanspraak en het bouwrecht op het agrarische bouwvlak. Bij die hoofdfunctie mogen andere activiteiten plaatsvinden, zo lang die hoofdfunctie ook hoofdfunctie blijft. Kortom: agrarische kinderopvang is toegestaan bij een agrarisch bedrijf, en moet stoppen als het agrarische bedrijf stopt. Klopt die gedachtegang nog in de omgevingswet? Als elke activiteit separaat wordt afgewogen, niet meer noodzakelijkerwijs. Voor nieuwe omgevingsvisies is het van belang na te gaan of, en zo ja waar en hoe, dit principe blijft meespelen of moet worden gewijzigd. Dit kan mede leiden tot herziening van de begrippen nevenactiviteit versus hoofdactiviteit naar een nieuwe invulling van het begrip activiteit in het omgevingsplan.

##### **Voorbeeld**

Het kan leiden tot het heroverwegen van de woorden 'functie landbouw'. Zo spreekt de Voedselvisie Noord-Holland (2021) over het 'voedselsysteem'. Dit begrip kan een andere duiding geven aan gewenste vernieuwingen en vernieuwende benaderingen in omgevingsplannen, aldus Provincie Noord-Holland, [Bouwstenennotitie - Handreiking voor gemeenten in NH - Boer & Business in Balans \(boerenbusinessinbalans.nl\)](#). 2023

##### **Suggestie**

De agrarische activiteit als vertrekpunt leidt tot bouwrechten ten behoeve van deze activiteit die meestal gelimiteerd zijn tot een maximaal bouwvlak. Een andere benadering kan zijn (met de nadruk op kan) de maximale inpasbare bouwmassa te bepalen in relatie tot de gewenste omgevingskwaliteit. Ook voor multifunctionele landbouw als insteek voor transitie, zijn nieuwe principes nu nodig. Zie ook de idee van 'Brede Plattelandsbestemming', gemeente Laarbeek, genoemd in paragraaf 4.2.

##### *B. Kwaliteitswinst als enig leidend principe*

Bij de doorontwikkeling van het multifunctionele landbouwbedrijf of het ruimte bieden aan niet in hoofdzaak agrarische producenten, kunnen de andere dan de agrarische productietakken aan belang winnen, bedrijfseconomisch én in ruimtelijke omvang en effecten. De agrarische productie of het agrarische gebruik blijft, maar is niet de bepalende economische drager meer, misschien zelfs wel ondergeschikt of niet-bedrijfsmatig. De agrarische productie kan zelfs slechts 'decor' worden. Dit is genoemd in 4.2.

Het principe dat uitsluitend de volwaardige agrarische bedrijfsvoering leidend is voor ontwikkelingsruimte van én landbouw én onlosmakelijk verbonden activiteiten, komt dan onder druk te staan: de bedrijven vinden dat de andere takken even zoveel ontwikkelingsruimte moeten krijgen. Bij afbouw van de agrarische tak tot een 'kostendekkend decor' wordt deze opschuiving ook een aspect van handhaving vanwege mogelijke strijdigheid.

Wat te doen? Is er ander leidend principe dan de verbondenheid met agrarische productie?

Reeds veel gemeenten hebben deze vraag heel adequaat opgepakt als algemene opgave van kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied en als zodanig verwoord in structuurvisies of omgevingsvisie. Via (nu) een apart bestemmingsplan krijgt de 'herbestemming' (anno 2023) vorm door aan te tonen dat er positieve bijdragen zijn aan de gebiedskwaliteiten c.q. gebiedsdoelen; en dat negatieve effecten worden voorkomen. Dit laatste is meestal gekoppeld aan een kwalitatieve verplichting. De kwaliteitsimpuls kan daarom ook (als aanpassing) in het omgevingsplan worden opgenomen, zoals

via open normen met duidelijke omgevingsdoelen en randvoorwaarden, of in de Omgevingswet via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning. Deze aanpak van kwaliteitsimpuls sluit aan bij de methodiek van effecten van 3.1 en 3.2. Deze aanpak gaat wel uit van het geheel van alle activiteiten.

De beleidskeuze dat er ruimte is voor nieuwe activiteiten in het landelijk gebied (gebruik, bouwen) mits deze activiteiten gericht zijn op een kwaliteitsimpuls of bijdragen aan de gebiedsdoelen, biedt een constructieve stimulans én biedt voldoende afwegingskansen.

Voordeel van de kwaliteitsimpuls als leidend principe is dat de aanpak geen regeltechnisch onderscheid nodig maakt in activiteiten en zo een algemeen werkend kader én uitnodigend perspectief biedt. Daarbij moet dan wel duidelijk omschreven kunnen worden wat als kwaliteitsimpuls wordt gezien.

Dit principe sluit goed aan bij de dynamiek van multifunctionele landbouwbedrijven. Te meer omdat het principe van kwaliteitsimpuls kan voorkomen dat vooraf activiteiten aan gebieden worden gekoppeld; dat doet er dan niet meer toe. Andersom gesteld: op elke plek geldt hetzelfde principe voor het opknappen van activiteiten.

**TIP:** De Omgevingswet is zodanig ingericht dat een initiatief dat geen belemmering ondervindt vanuit de planregels om negatieve effecten te voorkomen, op zich moet worden toegestaan ('ja mits ...') tenzij gemeentelijke plan- of beleidsregels nadrukkelijk ook de positieve effecten (de gewenste bijdrage) als toetsingscriterium benoemen (binnenplans traject). Indien strijdig met het omgevingsplan maar afweegbaar vanuit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan de strategie van kwaliteitsimpuls ook goed werken via een buitenplans traject (buitenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning).

#### Voorbeeld

Omgevingsvisie gemeente Winterswijk, vastgesteld 2019, met beleidskeuze kwaliteitsimpuls voor 'herbestemming' via een buitenplans traject. De gemeente verwoordt dit als een vorm van ontwikkelingsplanologie. Een omgevingsatlas biedt richting aan de gebiedskwaliteiten. Interessant is dat elke activiteit op elke plek in het buitengebied met dit principe ruimte krijgt, en dat de activiteiten niet vooraf aan deelgebieden zijn gekoppeld. Als eerste voorbeeld kreeg een multifunctioneel landbouwbedrijf (akkerbouw, dag- en verblijfsrecreatie, zorgdagbesteding en zorgwonen) begin 2023 vorm in postzegelbestemmingsplan met kwaliteitsafspraken.

#### Voorbeeld

Gemeente Etten-Leur, ontwerp Omgevingsvisie, 2020 stelt o.a.:

"Initiatieven tot uitbreiding of omschakeling zullen wel worden getoetst aan hun bijdrage aan de uitgangspunten voor een duurzame landbouw en inpasbaarheid in de omgeving."

"We continueren het huidige beleid: als een nieuwe functie als hoofdfunctie toelaatbaar wordt geacht, is deze ook als nevenactiviteit aanvaardbaar. We leveren maatwerk, ruimte voor initiatieven, maar wel passend in de omgeving. En voor bepaalde nevenactiviteiten, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, laten we de koppeling los tussen het ondernemerschap van de hoofdfunctie en de nevenactiviteit. Dat wil zeggen dat degene die de nevenactiviteit uitoefent, niet langer dezelfde persoon (of diens partner) hoeft te zijn als die ter plaatse de hoofdfunctie uitoefent. Ook hoeft de nevenfunctie niet langer duidelijk ondergeschikt te zijn of te blijven aan de hoofdfunctie. De toegestane nevenfuncties mogen immers doorgroeien naar hoofdfunctie."

Het principe van scheiding van stad (bebouwde kom) en landelijk gebied wordt vooralsnog als doelmatig benoemd. Het werkt en het is helder. Multifunctionele landbouwbedrijven zien een rol in het verbinden van stad en land: dit hoeft niet te betekenen dat er 'stadse' ontwikkelingsruimte in het landelijk gebied nodig is, maar leidt wel tot gebruiks- en gebouwbehoefte op de erven in het landelijk gebied.

#### 4.5 Sturingsfilosofie

In de omgevingsvisie wordt plek geboden om een sturingsfilosofie op te nemen. Dit is een beschrijving van de manier waarop de gemeente invloed wil uitoefenen op de ontwikkelingen binnen die gemeente. Daarbij kan je bijvoorbeeld kiezen uit strakke sturing via kaders of een meer organische ontwikkeling door bepaalde ontwikkelingen te ondersteunen als die zich aandienen.

In aansluiting bij voorgaande geeft de sturingsfilosofie houvast om te bepalen hoe je wilt omgaan met initiatieven in het buitengebied.

#### 4.6 Participatie of 'het gesprek'

Een belangrijke kracht van de Omgevingswet en vooral bij de planvorm Omgevingsvisie, wordt gezocht in participatie door de lokale samenleving. Participatie staat voor hier voor 'in gesprek gaan met de burens, buurt of belanghebbenden'.

Dit gesprek kan ook een extra ingang bieden voor gezamenlijke afspraken met de buurt, vooral bij gebieden met een gebiedsgerichte aanpak. Juist in de Omgevingsvisie worden de doelen van die gebiedsaanpak geformuleerd als vertrekpunt voor een gewenst programma, of bindende regels in omgevingsplan. Deze gebiedsafspraken kunnen leiden tot een gezamenlijke, nieuwe organisatie (als een andere vorm van het woord participatie).

Voor multifunctionele landbouwbedrijven ligt hierin een bijzondere rol/kans omdat bijna in elke gebiedsaanpak opgaven spelen van herstel bodemecologie c.q. biodiversiteit, waterbeheer, medegebruik of energiebeleid: dit zijn bij uitstek opgaven die binnen het bereik liggen van multifunctionele landbouwbedrijven.

**LET OP:** Het verdient aandacht om bij communicatie met ondernemers en burgers stil te staan bij de verschillende toepassingen van het woord participatie, zoals in de 'Participatiewet' of zoals financiële deelname in bijvoorbeeld energie- of zorgcoöperatie. Tip: vermijd het woord en stel 'ga in gesprek met de burens'.

##### **Actueel: nieuw wonen op agrarische erven**

Nieuw wonen is actueel voor landbouwbedrijven. Het landelijk gebied is voor een deel van de bevolking een aantrekkelijk plek om te wonen, soms is het landelijk gebied een noodzakelijke genezingsplek voor mensen met sociaal-psychische problemen. Het gewone landbouwbedrijf biedt van oudsher ruimte aan overnachting van stagiaires en seizoensmedewerkers.

Multifunctionele landbouwbedrijven die in de dagopvang voor de zorg zijn ingestapt, constateren behoefte aan kleinschalige en lokale zorgwoon-opvang met begeleiding, voor crisissituaties of als plek voor gezamenlijk zelfstandig en/of begeleid wonen.

Voor zorgwonen in het landelijk gebied is de gemeentelijke woonzorgvisie van belang (verplicht per 2024 volgens de Woningwet). Een tijdige inbreng over de mogelijkheden van zorgwonen op agrarische erven is dan nodig.

In de omgevingsvisie kan de aard en omvang worden nagegaan met de hiervoor gedane suggesties aangaande omvang (bouwmassa, aantal cliënten).

**Woonzorgvisie.** ['Handreiking Woonzorgvisie'](#).

##### **Voorbeelden**

- 15 tiny houses bij agrarisch bedrijf ten gunste van nieuwe natuur, gemeente Maashorst
- Tiny house op multifunctioneel landbouwbedrijf als 8 zorgwooneenheden, gemeente Winterswijk
- Zorgwoongebouw met 8 kamereenheden, zorgboerderij, gemeente Molenlanden
- Woongebouw (21 eenheden) bij agrarisch bedrijf, gemeente Almere
- Zorglandgoed met zorgboerderij en 40 zorgwooneenheden, gemeente Gooise Meren
- Gezinshuis: de huisvesting en opvang van jongeren tot 18 jaar kan binnen het huishouden van een woning plaatsvinden.

#### 4.7 Programma en monitoring

Bij de structuurvisies volgens de Wro werd een uitvoeringsparagraaf vaak opgenomen om te laten zien hoe de Structuurvisie wordt uitgewerkt naar middelen en projecten. Dit kan nog steeds onderdeel zijn van de Omgevingsvisie. De opzet is in de Omgevingswet versterkt met het instrument Programma. Het Programma is een (vrijwillig, vormvrij en) flexibel instrument met eigen cyclus van gegevensverzameling en actualisering middeleninzet. Het document Programma kan een onderwerp uit de Omgevingsvisie concreet maken of doelen voor de fysieke leefomgeving helpen te bereiken.

Onderdelen van het Programma kunnen zijn:

- vertaling visie in maatregelen, locaties, vaak uitmondend in 'projecten';
- verdieping beleid om eventueel in de 2.0-versie van de omgevingsvisie te worden opgenomen;
- wijze van doorvertaling visie in beleidsregels van omgevingsplan;
- educatie (ter voorkoming van regeldruk);
- subsidies;
- monitoren van vastgestelde gebiedswaarden en wijze van terugkoppeling beleid (cyclus).

Voor multifunctionele landbouwbedrijven ligt het accent vooral in de elementen van de omgevingsvisie die de omgevingskwaliteit van het landelijk gebied en de stad-land-relatie (korte keten, gezondheid, welzijn, economie) aangaan. De landbouw neemt op dit belangrijke thema initiatieven om de bijdragen aan beleidsdoelen te meten en aan te tonen via zogenoemde kritische prestatie indicatoren (KPI's). In het Programma kan worden nagegaan hoe landbouwbedrijven zich met de KPI's kunnen verbinden aan de beleidsdoelen. Hiermee kan ook meetbare input worden aangedragen bij de eerder genoemde beleidskeuzen bij nieuwe opvolgende functies of beëindiging van de agrarische productie als hoofdbestaan.

Zoals hiervoor is genoemd, kunnen landbouwbedrijven door activiteiten zoals in natuurbeheer, waterbeheer, servicediensten, energie en/of lokale economie bijdragen aan het bereiken van de gebiedsdoelen, op zodanige wijze dat het beheer (gebruik) continuïteit en toekomstperspectief geeft. Het Programma is bij uitstek de plaats om de omgevingsvisie vanuit de gebiedsdoelen en de strategie van gebiedsaanpak uit te werken naar een mix van instrumenten.

##### Voorbeeld

[Rekenkamer van Wageningen](#): noodzaak om beleidskeuzes concreet te maken.

Omdat de gemeente belangrijke keuzes over het omgevingsbeleid zal moeten maken, zag de rekenkamer van Wageningen hierin het goede moment om het ruimtelijk beleid sinds 2014 te evalueren. De rekenkamer constateert dat de beleidsdoelen in de belangrijkste beleidsdocumenten waaronder Omgevingsvisie, niet concreet zijn uitgewerkt. Monitoring en evaluatie zijn dan lastig. Wel blijkt dat het overgrote deel van de projecten uit de structuurvisie tot uitvoering is gekomen. ...maar dat voor inwoners niet altijd duidelijk is wat er met hun inbreng is gedaan. De rekenkamer beveelt aan -in lijn van de Omgevingswet- om doelen voor het omgevingsbeleid (visie) duidelijker te formuleren en te zorgen voor een goede monitoring.



# 5 Toepassing in omgevingsplan

**Dit hoofdstuk gaat in op de opties voor multifunctionele landbouw in het omgevingsplan. De beleidskeuzen liggen in de omgevingsvisie maar ook binnen het omgevingsplan zijn er nog meerdere opties en keuzen, hier toegespitst op multifunctionele landbouw.**

## 5.1 Doorwerking omgevingsvisie in omgevingsplan

Het omgevingsplan krijgt een zodanig andere opzet dan het bestemmingsplan, dat ook de invulling voor activiteiten op het multifunctionele landbouwbedrijf ingrijpend op andere wijze is 'geregeld'. Het omgevingsplan bevat geen visie en beleid. Het omgevingsplan werkt de omgevingsvisie uit; dit vereist nieuwe keuzes, bijvoorbeeld -in dit kader van belang-: moeten of willen wij regels stellen over een bepaalde activiteit, gelden de regels voor het hele grondgebied, is de activiteit direct toegestaan, is een melding voldoende of zou er een vergunningplicht voor moeten gelden?

Het is niet de opzet van deze publicatie om het opstellen van het omgevingsplan of hoe je er mee werkt, toe te lichten. Hiertoe is vanuit de VNG met gemeenten, waterschappen en provincies nagedacht met welke stappen (ontwerp vragen) je van omgevingsvisie naar (aanpassing van) het omgevingsplan komt: Handboek opstellen omgevingsplan.

De genoemde stappen zijn:

- Stap 1. Doelen helder? ("Wat willen we waar regelen en waarom?") > 5.2
- Stap 2. Overige kaders? ("Wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan?") > 5.3
- Stap 3. "Hoe willen we een activiteit regelen?" > 5.4

Praktisch zullen deze drie stappen iteratief verlopen. Bij bijvoorbeeld het formuleren van regels in stap 3 kan blijken dat de onderbouwing van een keuze in stap 1 nog niet voldoende is.

Zie voor meer informatie:

- [Handboek opstellen omgevingsplan](#) en [Ontwerptool opstellen omgevingsplan](#)
- [Staalkaart Buitengebied](#) of [Staalkaart Transitiegebied](#).
- Ook de [Handreiking leegstand uitgebreid](#) kan handvatten bieden hoe om te gaan met agrarisch vastgoed.

Met de opzet (ontwerp vragen) van dit Handboek opstellen omgevingsplan zijn de opties voor multifunctionele landbouwbedrijven voor doorwerking in het omgevingsplan hierna nagegaan. Ook aanpassing van het omgevingsplan kan via deze stappen verlopen (bijvoorbeeld een thematische aanpassing van een nieuwe ontwikkeling of van een nieuw inzicht).

### Voorbeeld

Om een idee te krijgen hoe een omgevingsplan eruit kán zien, het volgende voorbeeld:

[Omgevingsplan gemeente Borsele.](#)

Schermafdruk Borsele als illustratie van een van de vormen van de nieuwe zoekstructuur. De schermafdruk toont dat het omgevingsplan lijkt op een gebundelde verordening van regels.



## 5.2 Doelen helder? Stap 1.

Allereerst (stap 1) wordt nagegaan welke beleidskeuzen er in de omgevingsvisie of programma (of andere, gemeentelijk vastgestelde beleidsvisies zoals woonzorgvisie) zijn gemaakt voor multifunctionele landbouw en meer algemeen voor de agrarische productie en het gehele buitengebied. (Of keuzen die een relatie kunnen hebben met multifunctionele landbouw zoals recreatie, horeca of zorgwonen.) De omgevingsvisie moet worden nagegaan en zo nodig geconcretiseerd:

- **welke algemene doelen** hebben een verbinding met multifunctionele landbouw en hoe laten die zich vertalen (met welk oogmerk wil je wat regelen over activiteiten, zoals bijvoorbeeld kinderopvang);
- zijn de gebieden in relatie tot **gebiedsdoelen, gebiedskenmerken** en **omgevingswaarden** helder benoemd en geografisch begrensd? En welke van die gebiedsdoelen, gebiedskenmerken en omgevingswaarden hebben een verbinding met multifunctionele landbouw en hoe laten die zich vertalen (met welk oogmerk wil je wat regelen over activiteiten).

De concreetheid van de omgevingsvisie over bepaalde gebieden, bepaalt de op te nemen gebiedsbeschrijving met:

1. bestaande gebiedskenmerken;
2. te beschermen en te behouden gebiedskenmerken; en
3. toekomstvisie en gewenste kwaliteiten van het gebied.

Daarbij is het van belang om inzichtelijk te maken voor de eigen organisatie op welke wijze de lokale multifunctionele landbouwbedrijven passen binnen deze gebiedskenmerken en toekomstvisie.

Een omgevingswaarde kan worden opgenomen in een omgevingsplan en wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. De omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:

- a. de gewenste staat of kwaliteit;
- b. de toelaatbare belasting (bijdrage) door activiteiten;
- c. de toelaatbare (totale) concentratie of depositie van stoffen (art. 2.9 Ow).

Een omgevingswaarde heeft rechtsgevolgen, dit geldt zowel voor een omgevingswaarde met een resultaatsverplichting als met een inspanningsverplichting: in beide gevallen moet het college monitoren en een programma vaststellen als de omgevingswaarde niet of dreigt niet te worden gehaald.

De centrale vraag voor elk initiatief is de verbinding van het bereiken of in stand houden van deze omgevingskwaliteit door activiteiten.

In het omgevingsplan kan de gemeente uitgaan van doelen per gebied of per onderwerp dat wordt geregeld. Per doel wordt aangegeven wat de belangen c.q. oogmerken zijn (bijvoorbeeld gebiedskenmerken, kwaliteiten), daaruit volgt welke activiteiten wel of niet moeten worden gereguleerd en welke regels daarvoor noodzakelijk zijn

In omgevingsvisies kunnen zinnen staan als: "Het is dan ook belangrijk om te zorgen voor (economisch) perspectief op het gebied van multifunctionele/verbrede landbouw." en "Er is behoefte aan een flexibele invulling van nevenactiviteiten op het bedrijf om verbreding eenvoudiger en sneller te kunnen realiseren." Deze zinnen bieden onvoldoende een inbreng voor het omgevingsplan. Een terugkoppeling naar omgevingsvisie kan nodig blijken.

De volgende stap naar het opstellen van de planregels ligt dus in het zorgvuldig nagaan van de inhoudelijke ambities van de omgevingsvisie voor multifunctionele landbouw, of beter: voor activiteiten door multifunctionele landbouwbedrijven.

**Checkvragen** multifunctionele landbouw stap 1 (kan uit omgevingsvisie herleid worden):

- ✓ is er in de omgevingsvisie onderscheid in agrarische activiteiten en andere activiteiten; is 'agrarisch' opgesplitst naar bedrijfstakken of inhoud zoals 'voedselproductie'? Maakt de visie onderscheid tussen hobbymatige en bedrijfsmatige activiteiten?;
- ✓ zijn alle activiteiten overal mogelijk, of uitsluitend specifieke activiteiten overal; of zijn ze mogelijk in bepaalde gebieden (inclusief erven, gebouwen), met bepaalde inzet op doelen (zijn ze nodig voor die doelen) of voorwaarden;
- ✓ is het verband tussen gebiedsdoelen en activiteiten duidelijk? Is er sprake van een combinatie van of activiteiten?; zijn gebiedsstrategieën ingezet met welke rol voor welke activiteiten door multifunctionele bedrijven, al dan niet via een programma;
- ✓ welke omgevingswaarden zijn op agrarische en/of multifunctionele bedrijven van invloed;
- ✓ zijn er begrippen omschreven in de omgevingsvisie of elders in gemeente (zoals horeca, APV, zorgwonen) die via gemeentelijk omgevingsbeleid in multifunctionele landbouw doorwerken? (zie ook stap 3).

### Voorbeeld

Met Deel 1 uit Handleiding voor de planopsteller staalkaart Buitengebied kan stap 1 tot een volgende opbouw leiden voor multifunctionele landbouw.

De gemeentelijke omgevingsvisie (afgekort tot GOVI) stelt algemene themadoelen vast en stelt via een gebiedszonering voor gebied A de gebiedskenmerken en oogmerken (te beschermen belangen of wel de belangrijkste reden waarom regels worden gesteld) vast. Omgevingswaarden zijn hier niet genoemd.

De doelen leiden tot sturing van activiteiten, en omgekeerd: de activiteiten helpen via tussenkomst van regels om de doelen helpen te bereiken. In de derde kolom is te zien hoe oude bestemmingsindeling is verdeeld over activiteiten.

Let op: De indeling in activiteiten is leidend en bepaalt aan welke doelen en oogmerken (de regels van) de activiteiten bijdragen.

Algemeen doel (GOVI)	Gebiedsdoel en Oogmerk (GOVI)	Activiteiten(Omgevingsplan)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschermen van de gezondheid en het milieu</li> <li>• Versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van het buitengebied</li> <li>• Et cetera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevorderen van de overgang naar kringloop-landbouw.</li> <li>• Verlagen of voorkomen van emissies van geur, geluid en trillingen.</li> <li>• Behouden van grondgebonden veehouderij als drager van het weide(vogel)landschap.</li> <li>• Nevenactiviteiten voor behoud grondgebonden veehouderij.</li> </ul>	<p><b>Agarische activiteiten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• grondgebonden veehouderij en Telen van gewassen in de open lucht.</li> </ul> <p>En functioneel ondersteunende activiteiten (opslaan mest, kuilvoer, groenafval etc</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrarische nevenactiviteiten:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. kaasmakerij,</li> <li>b. verkoop agrarische producten en</li> <li>c. lichte horeca</li> </ol> </li> </ul>

Algemeen doel (GOVI)	Gebiedsdoel en Oogmerk (GOVI)	Activiteiten(Omgevingsplan)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen van leegstand in vrijkomende agrarische bebouwing / bevorderen van kringlooplandbouw</li> <li>• Behoud van beeldkwaliteit van erven en bebouwing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevorderen van de overgang naar kringloop-landbouw.</li> <li>• Beschermen van de gezondheid</li> <li>• Behoud en herstel van cultuurhistorische waarden</li> <li>• Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden</li> </ul>	<b>Ruimtelijke bouwactiviteit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe (diervriendelijke) stallen en andere bedrijfsgebouwen</li> <li>• Bijbehorende bouwwerken</li> <li>• Bouwwerken, geen gebouwen Zijnde</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Beheer van natuurgebieden</li> <li>✓ Gebieden bereikbaar en toegankelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Behoud en waar mogelijk versterking van het natuurdoeltype 'overstromingsgrasland'</li> <li>✓ Vergroten van de natuurbeleving en recreatieve waarde, zonder afbreuk te doen aan natuurwaarden</li> <li>✓ Bescherming van het woon- en leefklimaat</li> </ul>	<b>Aanleg van voet- en fietspaden en erfonsluitingswegen</b>
<b>Behoud van landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle heggelandschap</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Beschermen van de gezondheid</li> <li>✓ Beschermen van de biodiversiteit</li> <li>✓ Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden</li> <li>✓ Beeldbepalende waarde van bomen</li> <li>✓ Cultuurhistorische waarde van bomen</li> </ul>	<b>Kappen van beschermde bomen en houtopstanden</b>
Behoud van landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle heggelandschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Beschermen van de gezondheid</li> <li>✓ Beschermen van de biodiversiteit</li> <li>✓ Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden</li> <li>✓ Beeldbepalende waarde van bomen</li> <li>✓ Cultuurhistorische waarde van bomen]</li> </ul>	<b>Onderhoudsverplichting beschermde bomen en houtopstanden.</b>

### Voorbeeld

In Hoofdstuk 4 werd de lastigheid van de **kwantitatieve verplichting** genoemd. Het omgevingsplan biedt soelaas.:

Een voorbeeld van een voorwaardelijke verplichting is een koppeling met een andere activiteit, bijvoorbeeld bij het telen van gewassen, zie paragraaf 5.3.28 ( artikel 5.390) van de Geïntegreerde staalkaarten.

*Met het oog op het beschermen van de gezondheid worden op de locaties 'teelt van gewassen' alleen gewasbeschermingsmiddelen toegepast, als een aaneengesloten windhaag is aangelegd en in stand wordt gehouden.*

Een ander voorbeeld is een voorwaarde aan de omgevingsvergunning:

Artikel 5.441 Beoordelingsregels omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als:

a. verzekerd is dat ten minste [x] m<sup>2</sup> bebouwing wordt gesloopt;

Neem de wens om in een gebied 100 ha als nat weidegebied te beheren; dit kan het gebiedsdoel zijn waaraan het bijbehorende erf met de af te wegen activiteit zich verbindt

*Met het oog op de instandhouding van de biodiversiteit en voorkomen van veenoxidatie wordt bij het uitoefenen van de agrarische activiteit x op locatie y voortdurend 100 hectare weidegebied beheerd als nat weidegebied.*

### 5.3 Overige kaders? Stap 2.

Stap 2 'wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan' van de Ontwerpvragen Omgevingsplan (zie ook [Handboek opstellen omgevingsplan](#)) richt zich op de overige kaders die aan het omgevingsplan worden meegegeven en al dan niet uitgewerkt moeten worden in het omgevingsplan. Het zijn in feite juridisch-instrumentele randvoorwaarden, door andere overheden opgelegd of verplichtingen vanuit eigen gemeentelijke verordeningen. Binnen deze kaders kunnen gemeenten met regels in het omgevingsplan invulling aangeven aan de ambities over multifunctionele landbouw.

Dit zijn onder andere de volgende vragen:

1. Betreft het een onderwerp dat door de Ow wordt geregeld?
2. Hebben rijk of provincie regels gesteld?
3. Zijn er delen in de lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?
4. Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?
5. Wat zijn mogelijke varianten en voorkeuren?
6. Hoe wordt het mengpaneel ingesteld (keuzes voor een bepaalde omgevingskwaliteit)?

Met betrekking tot multifunctionele landbouw is hierbij het volgende van belang:

#### *Samenspel rijksregels en basisregels Ow*

Voor landbouwactiviteiten is het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) binnen de Ow vertrekpunt. Het Bal is het rijkskader dat voor landbouw in het omgevingsplan bepalend blijft. Het Bal bevat rijksregels voor aangewezen 'milieubelastende activiteiten' (mba's). In afdeling 3.6 van het Bal zijn vergunningplichtige agrarische milieubelastende activiteiten aangewezen, waaronder veehouderijen (§ 3.6.1.), glastuinbouw (§ 3.6.2) en het telen van gewassen in de open lucht (§ 3.6.3; grasland valt onder het telen van gewassen).

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) geeft heldere kaders waaraan elke omgevingsplan in Nederland aan moet voldoen (o.a. ten aanzien van geluid, geur en trilling). In het omgevingsplan kunnen aanvullende of afwijkende eisen van het Bal in de vorm van (maatwerk)regels worden opgenomen. Voor een specifieke activiteit kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld.

#### *Functioneel ondersteunende activiteiten*

Een belangrijke ingang voor multifunctionele bedrijven is het feit dat bij de vergunningplichtige mba's (dus alle landbouw) onderscheid wordt gemaakt tussen de 'kernactiviteit' zoals het Bal dat noemt (veehouderij, telen van gewassen in de open lucht etc.) en de term 'functioneel ondersteunende activiteiten' (bijvoorbeeld het telen van gewassen zoals gras, in combinatie met een veehouderij en het maken van kaas en andere zuivelproducten van de melk van eigen koeien). De term 'functioneel ondersteunende activiteiten' dient om te regelen dat dit type activiteit niet als losstaande activiteit wordt beoordeeld. Er kan dan geen intern conflict zijn.

In het Bal geldt voor de locatie met functioneel ondersteunende activiteiten dat de aanwijzing van activiteiten in afdeling 3.3 tot en met 3.9 van het Bal ook functioneel ondersteunende activiteiten 'op dezelfde locatie'; de locatie omvat dus ook deze functioneel ondersteunende activiteiten.

Het gaat dan bijvoorbeeld om een kleine kantine, kantoorruimte, sorteer/verpakkingsruimte, mest-silo. De VNG volgt de lijn van het Bal zodat deze functioneel ondersteunende activiteiten niet expliciet worden genoemd in het omgevingsplan. Uiteindelijk zal uit de jurisprudentie moeten blijken wat nog als 'functioneel ondersteunend' kan worden gezien.

Als de activiteit niet meer functioneel ondersteunend is aan de hoofdactiviteit, is het een separate activiteit, waarvoor in het omgevingsplan specifieke regels moeten worden gesteld. Het is ook mogelijk dat de activiteit onder 'nevenactiviteit' bij 'agrarische activiteiten' valt.

**TIP:** Activiteiten worden volgens de Ow getoetst als losstaande activiteiten. Vanuit milieuzorg worden deze activiteiten het liefst nauwkeurig opgesplitst.

**TIP:** In het omgevingsplan kan worden gewerkt met een kleine korrelgrootte van activiteiten

**LET OP:** De integraliteit van de Ow richt zich op integrale sturing van de activiteit sec, en niet op activiteiten onderling. Met het omgevingsplan vindt er een integratie tussen milieu en ruimte plaats, in het omgevingsplan kan met behulp van een richtingwijzer worden aangegeven welke activiteiten in welk gebied of locatie zijn uitgesloten of toegelaten zie 5.4 (stap 3).

## Mengpaneel

Bij alle milieu- en wateraspecten moeten worden nagegaan hoe ze samenspelen in de planregels van het omgevingsplan. Per gebiedstype wordt een zogenaamd milieukwaliteitsprofiel (oftewel een mengpaneel) opgesteld. Hierin staan alle milieuaspecten met de keuze over de mate waarin ze van belang zijn; met drie ambitieniveaus (als schuifknoppen in dat mengpaneel):

- minimaal (wettelijk minimum basisniveau),
- basis (hoger dan minimum dat past bij dit gebied) en
- optimaal (haalbaar wensbeeld toegespitst op dat gebied).

Dit 'integrale' beeld van de schuifknoppen geeft houvast welke doelen voor het gebied worden gehaald c.q. geborgd (monitoring) om zo te komen tot een evenwichtige toedeling ('ruimte') van functies aan locaties.

Voor multifunctionele bedrijven of gebieden is dit 'mengpaneel' dus relevant. Zo is 'geur' vaak een bepalende factor voor afstanden veehouderij tot geurgevoelige objecten zoals verblijfsrecreatie of kinderopvang op het eigen erf of in de nabije omgeving. De lokale geurverordening wordt onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Er kunnen zowel algemene regels worden opgenomen als specifieke regels voor een bedrijf of gebied (maatwerk).

**Checkvragen** multifunctionele landbouw stap 2 (overige kaders):

- ✓ is het Bal goed toegepast en zo nodig aangevuld naar de aanwezige of gewenste ontwikkeling?
- ✓ draagt het kader bij aan het verbinden van activiteiten; zijn gebiedsstrategieën ingezet met welke rol voor multifunctionele bedrijven, al dan niet via een programma met monitoring;
- ✓ zijn waarden via het mengpaneel toepasbaar op agrarische en/of multifunctionele bedrijven, en zo ja, hoe;
- ✓ zijn er gemeentelijke verordeningen die specifiek in multifunctionele landbouw doorwerken? (zie ook stap 3) en wat gebeurt ermee.

## 5.4 Naar planregels activiteiten Stap 3 ("Hoe willen we een activiteit regelen?")

De laatste stap is de uitwerking van de vraag hoe de activiteiten worden geregeld met welke gebruiks- en bouw mogelijkheden en via welke procedure (vergunning, vergunningsvrij, melding, informatieplicht).

### 5.4.1 Algemeen over activiteiten

Activiteiten zijn handelingen die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Vanuit de algemene zorgplicht kan het ook gaan om het juist nalaten van activiteiten. De Ow maakt onderscheid in typen van activiteiten, De bouwactiviteit wordt onderverdeeld in technische activiteit en de ruimtelijke bouwactiviteit, daarover stelt het omgevingsplan regels. Voor technische bouwactiviteiten gelden de regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Alle activiteiten in het omgevingsplan worden in zijn algemeenheid aangeduid als omgevingsplan-activiteit. Dit is veel omvattend, maar volgt uit de systematiek van de Ow.

Met de Omgevingswet verandert de grondhouding tegenover activiteiten. Als er geen regels (en ook geen zorgplichten) over een activiteit worden gesteld, dan kan een initiatiefnemer deze activiteit zonder meer uitvoeren en zijn er geen beperkingen voor die activiteit door het omgevingsplan. (Wel zullen artikel 1.6, 1.7 en 1.7a Ow alsmede het Bal altijd van toepassing zijn.) De grondhouding van de Omgevingswet is een groot verschil met de systematiek van bestemmingsplannen. Voorheen waren activiteiten alleen toegelaten voor zover dit paste binnen de bestemming.

Alle multifunctionele landbouwbedrijven en alle communicatie rond de vraag 'wat mag er', zullen moeten wennen aan het gebruik van de term activiteiten. Voor ondernemers is dit uitgelegd in de brochure [Wat mag ik?](#)

**TIP:** Het begrip activiteiten volgt uit de milieuwetgeving: agrariërs zullen veel herkennen van de benadering van milieunormen (voorwaarden) bij activiteiten. Deze opzet is zodanig verbreed dat alle effecten op de fysieke leefomgeving worden gereguleerd, wel steeds per activiteit op een locatie.

**LET OP:** De Omgevingswet kent niet meer het begrip 'inrichting' van de Wet milieubeheer, waarin verschillende activiteiten onder een inrichting konden vallen als er sprake was van technisch, functionele en organisatorische binding. In het Bal zijn een aantal activiteiten weer samengebondeld. Dat lijkt weer op de oude term 'inrichting'.

In het omgevingsplan kan én moet meer worden geregeld dan in het bestemmingsplan. Veel voorschriften die voorheen via de Wet milieubeheer en Activiteitenbesluit werden geregeld, zijn nu opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Uniek is dat deze regels nu mogen worden aangevuld of aangepast in het omgevingsplan.

Het omgevingsplan is een dataset. De indeling van de regels is geheel gericht op de vindbaarheid per locatie, met ook een algemene zoekfunctie zoals 'waar kinderopvang mogelijk'. Technisch uitgelegd: afhankelijk van de ingang in het DSO kan het omgevingsplan worden geraadpleegd via 'vergunningencheck' (vergelijkbaar met de huidige AIM) of 'regels op de kaart' en 'aanvraag doen' (vergelijkbaar met huidig OLO).

**Agrarisch bedrijfsactiviteit?** De Ow stelt op zich geen eisen aan de bedrijfsmatigheid van een activiteit. Of een activiteit wordt uitgeoefend in het kader van beroep- of bedrijf of hobbymatig, is onder de Ow niet relevant. Uiteindelijk gaat het om de effecten op de leefomgeving van de activiteit. Is die functie 'agrarische productie' of 'voedselproductie' of juist 'natuurbehoud met beheer van maaien en begrazing' dan zijn de activiteiten - en het al dan niet bedrijfsmatige karakter - daaruit af te leiden. In de Wro is nieuwbouw (of verbouw voor ander gebruik) uitsluitend toegestaan indien het noodzakelijke én doelmatig is voor de bedrijfsvoering. (Eén paard of koe leidt niet vanzelf tot het recht op een nieuwe stal.) Ook in het omgevingsplan is dit aspect van belang bij de ruimtelijke activiteiten voor het bouwen (zie voorbeeld staalkaart). De vraag is dan 'wat is de bedrijfsactiviteit en wanneer nodig'?

Als het uitgangspunt van de gemeente(visie) is dat de agrarische productie de basis is voor een multifunctioneel landbouwbedrijf, dan lijken er voor deze vraag vier opties:

- de omvang van de agrarische activiteit is benoemd als bedrijfsactiviteit. Dit is hetzelfde als volgens de Wro: de toetsing (met jurisprudentie) volgt de criteria van de volwaardige omvang en bedrijfscontinuïteit van agrarische bedrijven;
- de omvang voorziet in minimaal één volwaardige arbeidskracht volgens kengetallen, ongeacht verdiensten of arbeidsinzet (dit is een nog niet toegepaste mogelijkheid die iets 'zachter' is dan de omvang onder a);
- de omvang is per gebied specifiek vertaald in hectares agrarisch gebruik of beheer, en/of aantal dieren en dergelijke, ongeacht verdiensten of arbeidsinzet (de OW biedt dit type planregels als nieuwe optie);
- de aard van de agrarische productie uit a t/m c is nader onderverdeeld of toegespitst op gewenste of beslist ongewenste productievormen. De opties a, b en c kunnen dan aan die toespitsing worden gekoppeld.

Uit de omgevingsvisie zou de keuze voor een van deze opties moeten volgen.

Er is nog een keuze: zonder 'landbouw'.

- De keuze kan ook zijn dat agrarisch gebruik er niet (meer) toe doet; de vraag is dan welke nieuwe activiteit levert op welke wijze de bijdrage aan de gebiedsdoelen. Dit blijft steeds het vertrekpunt (zie ook onderwerp kwaliteitswinst in 4.4).

Activiteiten zijn op drie manieren te regelen. Dit is van belang voor multifunctionele bedrijven, namelijk:

- **Uitsluiten** activiteiten toegestaan tenzij expliciet uitgesloten.  
Voorbeeld: alle agrarische activiteiten toegestaan en expliciet uitgesloten kassen.
- **Insluiten** benoemde activiteiten toegestaan, alle andere verboden.  
Voorbeeld: behoud natuurrijke graslanden door maaien en beweiden.
- **Toelaten onder voorwaarden** activiteiten toelaten mits ze voldoen aan voorwaarden.  
Voorbeeld: dagrecreatie kan overal zijn toegestaan onder voorwaarden.

Bovenstaande volgt op de volgende verschijningsvormen zoals de Ow aangeeft:

- Activiteit niet regelen (let op: als wordt gekozen voor het insluiten van activiteiten, zijn ze pas toegestaan als ze expliciet worden benoemd).
- Activiteit toestaan onder algemene regels:
  - a. alleen specifieke zorgplicht
  - b. verder uitgewerkte algemene regels
  - c. i.c.m. informatieplicht (er moeten gegevens en bescheiden worden ingediend)
  - d. i.c.m. meldplicht (art. 4.4 Ow).
- Activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning (art. 5.1, eerste lid onder a. Ow).
- Activiteit 'absoluut' verbieden (uitsluiten).

#### 5.4.2 Hoofd- en nevenactiviteiten

De hamvraag blijft: hoe kunnen de 'nevenactiviteiten' of de combinatie van meerdere hoofdactiviteiten op multifunctionele landbouwbedrijven worden geregeld?

Met de Omgevingswet wijzigt niet vanzelf het onderscheid hoofdactiviteit en nevenactiviteit of nevenfuncties. Het onderscheid kan aanwezig blijven, evenals stapeling van hoofdactiviteiten en van nevenactiviteiten. Het hangt er dus geheel van af wat de gemeente wil (omgevingsvisie) en hoe de gemeente dit kan en wil regelen (omgevingsplan).

Van belang is dat de rol van begrippen wijzigt (zie hierna bij 5.4.3), dat activiteiten zo veel als nodig worden opgesplitst en benoemd, en dat activiteiten elk afzonderlijk op hun positieve en negatieve effecten worden nagegaan. Bij dat laatste wordt de omvang van de activiteit bepalender dan de activiteit op zich.

**TIP:** Het feit dat de omvang van de activiteit bepalend is voor de toelaatbaarheid, is vergelijkbaar met de planregels in huidige bestemmingsplannen, waarbij voor bepaalde met nevenactiviteiten het maximum aantal vierkante meters is vastgelegd (tot x m<sup>2</sup> bestaand gebouw)

De volgende afwegingspunten zijn in de planregels voor activiteiten op multifunctionele landbouwbedrijven van belang.

**Functioneel ondersteunende activiteiten?** Zoals hierboven opgenomen onder 5.3 wordt net als in het Bal, functioneel ondersteunende activiteiten beschouwd als inbegrepen bij de genoemde activiteiten. Uit toekomstige jurisprudentie moet nog blijken of mogelijke activiteiten - zoals bijvoorbeeld in het kader van natuur-, landschaps- en waterbeheer – ook door de rechter als functioneel ondersteunend worden gezien,

**Hoe nevenactiviteiten regelen?** Met de Omgevingswet is het aantal activiteiten op een locatie in principe onbegrensd. De vraag is steeds of de (hoofd- en neven)activiteiten bijdragen aan de gestelde doelen én of de activiteiten elkaar onderling uitsluiten (zoals vanwege geur en geluid). Bepaalde activiteiten zijn te benoemen als onderdeel van de agrarische activiteit.

Voor nevenactiviteiten geldt dat deze op twee manieren geregeld kunnen worden.

- Ten eerste kunnen deze specifiek benoemd worden als onderdeel van de agrarische activiteit, dan wordt dit als nevenactiviteit benoemd. Via de agrarische activiteit wordt deze ingesloten. Een nevenactiviteit houdt verband met het verrichten van een agrarische activiteit, zoals bijvoorbeeld een kaasmakerij verband houdt met het houden van koeien van schapen en de verkoop van agrarische producten.
- De tweede mogelijkheid is dat de activiteit zelfstandig als activiteit wordt benoemd en ingesloten. Bijvoorbeeld 'horeca', dit wordt dan zelfstandig genoemd en alle regels over horeca zijn dan van toepassing. Deze activiteit houdt geen direct verband met de agrarische activiteiten, maar kan wel in voorkomende gevallen worden gecombineerd.



## VOORBEELD 1 Activiteit als nevenactiviteit uit de Geïntegreerde staalkaarten, gebiedstype Buitengebied Agrarisch

### Artikel 4.66 Regels voor activiteiten met gebruiksruimte

#### a. Lid 1

Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden binnen het Buitengebied agrarisch, voor zover het gaat om activiteiten met gebruiksruimte als bedoeld in [artikel 4.53](#), alleen de volgende activiteiten verricht:

#### b. *agrarische activiteiten*;

- c. horeca-activiteiten;
- d. recreatie-activiteiten; en
- e. wonen.

### Paragraaf 4.2.5

Artikel 4.66

Bij agrarische activiteiten wordt voldaan aan:

- k. paragraaf 5.3.34 Agrarische nevenactiviteit verrichten;

### Paragraaf 5.3.34 Agrarische nevenactiviteit

### Artikel 5.419 Algemene regels

Agrarische nevenactiviteiten worden alleen verricht bij een activiteit waarvan agrarische activiteiten de kern vormen.

### Artikel 5.418 Aanwijzing toegestane agrarische nevenactiviteiten

Alleen de volgende agrarische nevenactiviteiten worden verricht:

- a. *het maken van kaas of andere zuivelproducten van de melk van eigen koeien en schapen; en*
- b. *verkoop van agrarische producten.*

#### Lid 2

De bruto-vloeroppervlakte waarop een agrarische nevenactiviteit wordt verricht, is ten hoogste:

- a. [x] m<sup>2</sup>; of
- b. bij meerdere agrarische nevenactiviteiten: [x] m<sup>2</sup>.

#### Lid 3

De openingstijden zijn van [x] tot en met [x] uur.

#### Lid 4

De representatieve verkeersaantrekkende werking van een agrarische nevenactiviteit is ten hoogste:

- a. [x] motorvoertuigen per etmaal; of
- b. bij meerdere agrarische nevenactiviteiten: [x] motorvoertuigen per etmaal.

### Artikel 5.420 Informatieplicht

Ten minste vier weken voor het starten, wijzigen of uitbreiden van een agrarische nevenactiviteit worden aan het college van burgemeester en wethouders gegevens en bescheiden verstrekt over:

- a. de aard en omvang van de activiteit;
- b. de indeling van de locatie waarop de activiteit wordt verricht, waarbij het volgende wordt aangegeven:
  - 1. de grenzen van het terrein;
  - 2. de ligging en de indeling van de gebouwen; en
  - 3. het gebruik van de te onderscheiden ruimten; en
- c. de verwachte datum van het begin van de activiteit.

## VOORBEELD 2: ACTIVITEIT ZELFSTANDIG GEREGLD

### Artikel 4.66 Regels voor activiteiten met gebruikruimte

#### a. Lid 1

Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden binnen het Buitengebied agrarisch, voor zover het gaat om activiteiten met gebruikruimte als bedoeld in artikel 4.53, alleen de volgende activiteiten verricht:

- b. agrarische activiteiten;
- c. horeca-activiteiten;
- d. recreatie-activiteiten; en
- e. wonen.

#### Lid 4

Bij horeca-activiteiten wordt voldaan aan :

- a. [paragraaf 5.3.5](#) Geluidveroorzakende activiteit verrichten;
- b. [paragraaf 5.3.9](#) Geurveroorzakende activiteit verrichten - algemeen;
- c. [paragraaf 5.3.10](#) Geurveroorzakende activiteit verrichten - categorie II;
- d. [paragraaf 5.3.15](#) Gebouw met parkeerbehoefte toevoegen - algemeen;
- e. [paragraaf 5.3.16](#) Gebouw met parkeerbehoefte toevoegen - categorie I; en
- f. [paragraaf 5.3.45](#) Horeca-activiteit verrichten - categorie I.

### Voorbeeld

Zo zijn in de (geïntegreerde) staalkaart voor het gebied "Buitengebied Agrarisch" de agrarische activiteit, de horeca activiteit, de recreatie activiteit en de activiteit wonen ingesloten. Bij agrarische activiteiten is hier benoemd waaraan moet worden voldaan voor 'agrarische nevenactiviteit verrichten', i.c. kaasmakerij eigen melk en verkoop agrarische producten. De precies benoemde nevenactiviteiten zijn hier dus onderdeel van de agrarische activiteit. Recreatie en horeca zijn 'ingesloten' maar niet als nevenactiviteit; het kan dus een tweede hoofdactiviteit zijn (binnen de opgenomen regels voor oppervlakte gebruik). Zo is hier de systematiek. Deze systematiek is anders dan de huidige systematiek in veel bestemmingsplannen.

### Voorbeeld

Zo licht de staalkaart buitengebied toe hoe regels anders uitpakken voor multifunctionele landbouw (pag. 138):

#### "Artikel 5.88 (algemene regels agrarische nevenactiviteiten)

Agrarische nevenactiviteiten mogen vergunningsvrij of zonder voorafgaande melding worden verricht. Er geldt alleen een informatieplicht (verplichting om gegevens en bescheiden aan te leveren). Bij het verrichten van de activiteit moet voldaan worden aan een aantal algemene regels over oppervlakte, openingstijden, de afstand van een terras tot een geluidgevoelig gebouw etc.

#### Artikel 5.89 (informatieplicht)

In dit artikel is bepaald dat ten minste 4 weken voor start van de activiteit gegevens en bescheiden moeten worden aangeleverd. De informatieplicht stelt de gemeente in staat om het aantal initiatieven te registreren en daarmee te beoordelen of geformuleerde doelen worden gehaald. Ook stelt dit het bevoegd gezag in staat om eventueel in de periode van 4 weken een maatwerkvoorschrift te stellen met het oog op de activiteit. De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen is opgenomen in artikel 5.2."

**Samenhang in activiteiten?** Eén van de kerngedachten van de Ow is dat de doelen voor een gebied leidend zijn voor de invulling van activiteiten. Hoe die activiteit is benoemd doet er niet toe. Het is ook de kerngedachte van de omgevingsvisies die vanuit de wet kiezen voor kwaliteitsbehoud en kwaliteitswinst als richtsnoer voor nieuw gebruik en nieuw bouwen op een erf.

Hoe kan integratie en samenhang van activiteiten in het omgevingsplan vorm worden gegeven?

- In zijn algemeenheid geldt dat, afhankelijk van de ingang die je kiest op het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet), de toegestane activiteiten worden getoond. Het is ook mogelijk dat uit

de vergunningcheck volgt dat voor de activiteit alleen een informatieplicht of melding geldt. Zoals in het bovengenoemde voorbeeld voor agrarische nevenactiviteiten van kaasmakerij en verkoop van agrarische producten. In de aanvraag kan de aanvrager zelf ervoor kiezen om (eventueel meerdere) vergunningplichtige activiteit(en) aan te vragen of meerdere activiteiten te combineren in één aanvraag.

- Er kunnen algemene regels worden opgenomen in plaats van vergunningplichtige regels met een groot detailniveau. Een mogelijkheid is de maximale grens van m<sup>2</sup> gebouw ('flexibiliteitsruimte') vast te stellen met algemene regels en specifieke omgevingscriteria als randvoorwaarden. Dat zijn algemene regels van geur, geluid, gezondheid of veiligheid en specifieke criteria zoals van verkeer (maximum aantal voertuigen) of groen. Binnen dat maximum invulling worden gegeven aan de eigen bedrijfsvoering met een activiteit.
- Wanneer een regel een activiteit in de weg staat, maar de doelen van het omgevingsplan of de doelen voor het gebied worden niet aangetast, dan is het mogelijk om een omgevingsvergunning voor die activiteit alsnog te verlenen met het oog op een ander doel of activiteit. Bijvoorbeeld het plaatsen van een kleine windturbine op het erf, die activiteit is niet toegestaan, maar de activiteit draagt wel bij aan het doel 'duurzame en zelfvoorzienende gemeente' en doet geen afbreuk aan het gebiedskenmerk van 'gemengd agrarisch gebied voor multifunctioneel gebruik'.

Van belang blijft dat de integratie en samenhang van activiteiten past binnen het door de gemeente gevoerde beleid voor dat gebied, zodat de inzet van de bevoegdheden voorspelbaar en consequent is. Het maken en vaststellen van beleid over multifunctionele landbouw is dus een vereiste voordat de gemeente deze mogelijkheden toepast.

**Nadere toelichting samenhang in multifunctionele landbouw.** In de meeste omschrijvingen van multifunctionele landbouwbedrijven zijn andere activiteiten verbonden met de agrarische bedrijfsvoering, soms heel direct en verweven met de bedrijfsvoering ('hulpboeren' en boerderijwinkel in de zorglandbouw), soms meer als 'verhaal' en 'sfeer' (recreatie, educatie, zorgdagbesteding bijvoorbeeld), zie ook hoofdstuk 2.

Het gebruik van de woorden 'onlosmakelijk verbonden' wordt in het omgevingsrecht anders begrepen dan het gebruik van deze woorden in de multifunctionele landbouw. Zo is het voor 'agrarische kinderopvang' of 'kamperen bij de boer' helder dat de bedrijven een verbinding zien met hun agrarische productietak. Voor het omgevingsrecht is er geen verbinding tussen deze activiteiten. Ze staan los van elkaar, ook als ze op hetzelfde erf of in hetzelfde gebouw plaatsvinden. Dit kan net als alle activiteiten en zoals hierboven in het voorbeeld worden geregeld op twee manieren, namelijk als bijbehorende nevenactiviteit of als ingesloten zelfstandige activiteit. In dat laatste geval is de activiteit ook toegestaan als de agrarische activiteit wordt beëindigd. Dan stopt de agrarische activiteit en is er alleen nog sprake van bijvoorbeeld de activiteit kamperen.

Om ontwikkelingen mogelijk te maken, kan een eerste aanvulling zijn om een maximale grens van m<sup>2</sup> gebouw ('flexibiliteitsruimte') vast te stellen met algemene regels en specifieke omgevingscriteria als randvoorwaarden. Dat zijn algemene regels van geur, geluid, gezondheid of veiligheid en specifieke criteria zoals van verkeer (maximum aantal voertuigen) of groen. Een andere aanvulling kan zijn dat de activiteiten – welke dan ook – een gebiedsdoel in stand houden. Neem de wens om in een gebied 100 ha als nat weidegebied te beheren; dit kan het gebiedsdoel zijn waaraan het bijbehorende erf met de af te wegen activiteit zich verbindt (via de kwalitatieve verplichting in een gebod).

**TIP:** Inventarisatie locaties: het toedelen van functies en activiteiten aan locaties (erven, percelen) vereist een goede inventarisatie waar wie welke activiteit verricht. Het is van belang eerst vast te stellen wat er geregeld gaat worden en dat als ingang te nemen voor een doelgerichte inventarisatie. Bij inventarisaties voor bestemmingsplannen is een leerpunt dat een inventarisatie zonder vooruitblik naar wat er geregeld moet worden, strandt op onvolledigheid of deels onbruikbare gegevens. Andersom, de beschikbaarheid van gegevens en monitoring kan vooraf leiden tot keuzen voor invulling van de planregels.

### 5.4.3 Begrippen

In de Omgevingswet wordt summier gebruik gemaakt van begripsbepalingen, daarvan kan niet worden afgeweken. Wel kan worden afgeweken van de begrippen in de AMvB's. Geadviseerd wordt alleen de hoognodige begrippen te gebruiken, de planregel moet duidelijk zijn, niet een elders omschreven begrip met inhoudelijke aanwijzingen of normen. Inhoud en normen moeten daar staan waar het nodig is, op de juiste manier. Zie ook de Handreiking begrippen in het omgevingsplan en bijbehorende [begrippentool](#) op de website van de VNG.

Het is voor gemeenten van belang te beseffen dat ondernemers alle wetten aan elkaar moeten knopen (er is geen wet die dit van de overheid eist), en dat de gemeente slechts gaat over een deel van de wetgeving voor agrariërs. Voor agrariërs is er veel regelgeving; alleen al voor de agrarische hoofdtekst zijn o.a. van belang: Water/APN 7, GLB, fosfaat, mestregels, voedselveiligheid, arbo, belastingwet, pacht (BW), keurmerk biologisch. Bij tweede activiteiten komt er meer wetgeving bij. Ook verzekering en brancheregels (kwaliteitszorg) spelen een rol (zie ook checkvragen bij stap 2). Taal en begrippen uit milieu- en ruimtelijke wetgeving zijn gekoppeld in de Omgevingswet maar dezelfde woorden komen voor in andere wetgeving met andere (juridische) betekenis. Dit vereist alertheid bij een aanvraag (plantekst, gesprek vooroverleg, gesprek buurt, discussie raad, Omgevingsloket).

Hierbij is van belang het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, artikel 3.20: "Het bestuursorgaan bevordert dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit."

#### **Checkvragen** multifunctionele landbouw stap 3

- ✓ is duidelijk wat verstaan wordt onder agrarische activiteit met algemene regels en/of andere regels en voorwaarden;
- ✓ is er goede balans tussen nevenactiviteiten bij de hoofdactiviteit (agrarische activiteit) en ingesloten activiteiten; evenzo met uitgesloten activiteiten en activiteiten onder voorwaarden;
- ✓ zijn er activiteiten op de locatie 'erf' die van belang zijn voor (verbonden zijn met) activiteiten die vereist zijn voor de gebiedsdoelen op andere locaties (percelen);
- ✓ zijn de planregels of beleidsregels zodanig dat de regel helder aangeeft wat wordt bedoeld voor activiteiten op multifunctionele landbouwbedrijven (geen extra begrippen);
- ✓ ga met ondernemer na of de activiteit naast de Omgevingswet in bepalende mate door andere wet- en regelgeving c.q. besluiten wordt gestuurd, mede met oog op art. 3.20 Awb.

### 5.5 Monitoring

De zorgplicht in de Omgevingswet krijgt via de beleidscyclus concreet vorm: toon aan dat het beleid tot resultaten leidt en gebruik monitoring als input voor beleid. De zorgplicht voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit ligt niet alleen ten grondslag aan de agrarische activiteit maar ook aan de tweede activiteiten door multifunctionele landbouwbedrijven. Sommige bedrijven hebben een tweede activiteit ook vanwege maatschappelijke zorg, sociaal, biodiversiteit, water of gezondheid. Monitoring kan juist ook voor multifunctionele bedrijven een mooi instrument zijn om die zorgplicht meetbaar aan te tonen, en om de bereikte doelen uit de omgevingsvisie en programma's aantoonbaar te maken en te evalueren. Voor de vraag of omgevingswaarden zijn bereikt is monitoring verplicht. De huidige trajecten rond kritische prestatie indicatoren (KPI) zouden op gebiedsniveau een inspirerende en doelgerichte vernieuwing en ruimte aan gewenste activiteiten kunnen geven.

## 5.6 Flexibiliteit

Binnenplanse flexibiliteit kan via:

1. werken met open normen en verwijzen naar beleidsregels,
2. werken met ruime functietoedeling/toelaten van meerdere activiteiten,
3. werken met de binnenplanse omgevingsplanactiviteit vergunning,
4. maatwerkregels (algemeen zoals beheer gebruiksruimte) en maatwerkvoorschriften (voor die activiteit op die locatie),
5. buitenplanse omgevingsplanactiviteit,
6. wijziging omgevingsplan.

Deze mogelijkheden kunnen alle zes in een mix worden ingezet. Voor de ontwikkeling van activiteiten op multifunctionele landbouwbedrijven kan een trapsgewijze opbouw worden opgenomen van direct toegestaan gebruik naar melding of vergunning van gebruik, naar een binnenplanse procedure. De Omgevingswet laat duidelijk zien dat het te voeren beleid bepalend is voor een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. De toepassing van de normen en de afwegingsruimte door het bestuur bij de uitvoering van projecten moet passen binnen het integraal afgewogen beleid, waarbij rekening is gehouden met de samenhang de fysieke leefomgeving. Zelfs nadat het omgevingsplan is vastgesteld, blijft flexibiliteit mogelijk.

Voor multifunctionele landbouwbedrijven is het mogelijk om naast concrete activiteiten ook open normen op te nemen die verwijzen naar beleidsregels over gewenste kwaliteit van landschap of verkeer, óf met normatieve planregels zoals precies omschreven omvang van nevenactiviteit en gebruik. Beleidsregels staan in beleidsstukken dat buiten het omgevingsplan is vastgesteld.

In hoofdstuk 4 is genoemd dat meer ingrijpende initiatieven nu vaak via een buitenplans traject verlopen. Ook met de Omgevingswet blijft het mogelijk een nieuwe toedeling van functies op die ene locatie vast te stellen in een wijziging van het omgevingsplan, een apart 'postzegel'-omgevingsplan. Dit is een goede vorm om ook de beoogde kwaliteitswinst voor de omgeving en de beperkende randvoorwaarden goed en met maatwerk vast te leggen. Indien de activiteit op basis van binnenplanse beoordelingsregels strijdig of verboden is, kan deze alsnog worden toegestaan indien de activiteit bijdraagt aan de doelen op basis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Er zijn altijd mogelijkheden en de gemeente kan openstaan voor creativiteit van ondernemers.

Het nieuwe omgevingsplan leent zich, in tegenstelling tot het oude bestemmingsplan, uitstekend voor thematische aanpassingen. In hoofdstuk 4 is genoemd dat multifunctionele landbouw een thema binnen de visie zou kunnen of zelfs moeten zijn, en dat het ook kan leiden tot een specifiek programma. Het programma kan maatregelen van de zijde van de gemeente bevatten. Maatregelen van verschillende aard (financieel, fiscaal of subsidies) waarmee de in de omgevingsvisie gestelde doelen kunnen worden behaald. Het omgevingsplan bevat voor derden (burgers en bedrijven) bindende regels. Via de aanpak met een programma krijgt de beleidscyclus vorm en inhoud.

Themagewijze aanpassingen of aanvullingen zijn vergelijkbaar met de werkwijze van 'Paraplubestemmingsplannen' zoals over parkeren, kamergewijze verhuur of datacentre. Denkbaar is dat een nieuw inzicht over bijvoorbeeld de inzet van agrarische kinderopvang of van tiny houses voor zorgcliënten op boerderijen in combinatie met kwaliteitswinst, uitgewerkt kan worden als een themagewijze aanpassing van het omgevingsplan.

Als bepaalde thema's wel gevolgen hebben voor andere locaties (zoals geluid- of geurige activiteiten, bijvoorbeeld wonen en kinderopvang) dan lenen deze zich beter voor de aanpassing van de gehele locatie in het omgevingsplan. Want dan vergen de activiteiten en de gevolgen daarvan een aanpassing van het hele gebiedstype. Agrarische verkoop of tegengaan verharding leent zich wel voor een themagewijze regeling.

## Geïntegreerde staalkaart: overzicht structuur en keuzemomenten multifunctionele landbouw

Samengevat geeft het regelen van multifunctionele landbouw in het omgevingsrecht de volgende keuzemomenten:

“Op 17 juni 2022 is de eerste geïntegreerde versie van de staalkaarten gepubliceerd. Deze versie is gebiedsgericht en themagericht opgebouwd. In deze versie kunt u voorbeeldregels vinden over de volgende thema's: Bouwwerken, Woonruimte, Infrastructuur en voor publiek toegankelijke ruimte, Cultureel erfgoed, Natuur, Milieu en Duurzaamheid. Daarnaast kunt u ook voorbeeldregels vinden over de volgende gebiedstypen: Bedrijventerrein, Woongebied, Woongebied-Transformatie, Buitengebied agrarisch en Buitengebied natuur.” VNG.nl<sup>1</sup>

Inhoud regels 'achter de schermen'	Keuzemomenten multifunctionele landbouw
<b>Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen</b> Artikel 1.1 Begripsbepalingen: in bijlage 1 Artikel 1.2 Aanvullende begripsbepalingen (...) artikel 1.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (...) zijn van overeenkomstige toepassing (...).	Begrippen: nu beperkt tot juridische sleutelwoorden. Beleidsregel moet zonder begrip helder zijn. Bal: Functioneel ondersteunende activiteiten bij bedrijven zijn deel van de hoofd/kernactiviteit.
<b>Hoofdstuk 2 Doelen</b> Afdeling 2.1 Doelen omgevingsplan Afdeling 2.2 Verplichte omgevingswaarden Afdeling 2.3 Facultatieve omgevingswaarden	Alle doelen uit omgevingsvisie hier verzamelen. Wees alert op 'vertaling' vanuit visie naar plan. Alle verplichte en zelf gekozen omgevingswaarden hier bepalen. Bedenk of waarden meetbaar zijn door bedrijven zoals via kpi.
<b>Hoofdstuk 3 Programma's</b> Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak Afdeling 3.2 Gemeentelijk natuurprogramma	Verplicht bij (dreiging) niet halen omgevingswaarden. Verder facultatief: kans programma 'buitengebied' of 'mfl' <sup>2</sup> , zoals hier voorbeeld natuur.
<b>Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving</b> Afdeling 4.1 Thema's Van (Bouw)werken (...) tot Duurzaamheid Afdeling 4.2 Gebiedstypen Zoals 4.2.5 Buitengebied agrarisch	De doelen worden hier uitgewerkt naar subdoelen per thema (gebiedsdekkend) of per gebiedstype (zoals poldergebied of natuurgebied). Hier worden ook gebiedsgrenzen uit omgevingsvisie op perceelsniveau vastgesteld.
<b>Hoofdstuk 5 Activiteiten</b> Afdeling 5.2 Thematische activiteiten zoals 5.2.7 Agrarisch bedrijfsgebouw bouwen Afdeling 5.3 Gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruimte zoals 5.3.34 Agrarische nevenactiviteit verrichten of 5.3.35 Gelegenheid bieden tot extensieve dagrecreatie	Hier ligt de kern in hoeverre activiteiten zijn benoemd of opgedeeld en wat mogelijkheden zijn. Hier ligt kern voor welke inzet mfl2. <a href="#">Aparte info activiteiten</a> .
<b>Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud</b>	
<b>Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen</b>	
<b>Hoofdstuk 8 Procedureregels</b>	

<sup>1</sup> [Bron: geïntegreerde staalkaarten](#)

<sup>2</sup> mfl = multifunctionele landbouw

# 6 Relevante publicaties

## Omgevingswet algemeen

- [VNG](#) en [omgevingsvisie](#)
- [Geïntegreerde staalkaart](#) met [Handboek opstellen omgevingsplan](#)
- [Staalkaart Buitengebied](#)
- Faber, H. 2022. Werken met het omgevingsplan
- Gabry, G.B. 2022. Werken met de omgevingsvisie. Visievorming onder de Omgevingswet,

## Omgevingsrecht en (multifunctionele) landbouw

- [Multifunctionele landbouw](#)
- Boxtel, M. van en H. Wieringa. 2022. [Wat mag ik?](#) Handreiking over regels voor ondernemers in de multifunctionele landbouw.
- Provincie Noord-Holland. 2023. [Bouwstenennotitie - Handreiking voor gemeenten in NH](#) Met achterliggende [Voedselvisie Noord-Holland](#), 2020.
- VNG ism Taskforce Multifunctionele Landbouw, '[Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening](#)', 2011

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

juli 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)