Versnellers voor multifunctionaliteit

Praktijkadvies voor en door overheid, ondernemer, adviesbureau en wetenschap

Er zijn steeds meer agrariërs die voedselproductie combineren met andere activiteiten, zoals recreatie, educatie, zorg of natuurbeheer. Daarmee wijken deze multifunctionele ondernemers in zekere zin af van het ‘standaard’ bedrijf: er komen meer bezoekers, nieuwe gebouwen en andere activiteiten op het erf. Op deze nieuwe vorm van bedrijvigheid is wetgeving en (omgevings)beleid nog niet aangepast. Hierdoor lopen ondernemers vaak tegen een procedurele muur: langdurige trajecten, onduidelijke communicatie of simpelweg regels die niet aansluiten bij de nieuwe praktijk. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om de meerwaarde van multifunctionele landbouw te omarmen, maar hoe doen we dat? Experts van gemeente, provincie, adviesbureau, wetenschap en ervaringsdeskundige doen een schot voor de boeg.

Door: **Jop Roeleven en Katja Nagelkerke**

Op woensdag 1 april '26 heeft een gevarieerd gezelschap zich verzameld om in gesprek te gaan over de rol van multifunctionele landbouw (MFL) in omgevingsbeleid. Vanuit verschillende hoeken zijn experts aanwezig: Chantal Corbey (gemeente Leudal) en Coen Janssen (gemeente Nederweert), Teatske Pol-Veenstra (provincie Overijssel), Hub Steins (Aelmans Adviesgroep), Lianne van Genugten (multifunctionele ondernemer), Harold van der Meulen (Wageningen University & Research) en Bart Pijnenburg (LTO).

Samen proberen ze de code te kraken: wat zijn randvoorwaarden om in omgevingsbeleid ruimte te creëren voor MFL? Gezamenlijk komen zij tot een drietal speerpunten, waarmee zij denken dat het proces voor ambtenaren én ondernemers kan versnellen om zo de maatschappelijke meerwaarde van MFL te benutten. Want dat deze vorm van landbouw meerwaarde heeft, staat volgens hen vast. Juist met de grote vraagstukken die spelen op het platteland – van stikstof en biodiversiteit tot wonen, leefbaarheid en vitaliteit – biedt MFL kansen.

Hub Steins
Adviseur Ruimte,
Omgeving & Milieu

Teatske Pol-Veenstra
Provincie Overijssel

Beleidsadviseur
Economie Agro & Food

Coen Janssen
Gemeente Nederweert

Senior beleidsadviseur
ruimte

Harold van der Meulen
Wageningen University & Research

Senior Agrarisch
bedrijfseconoom

Chantal Corbey
Gemeente Leudal

Regisseur milieu

Lianne van Genugten
Boer(endochter),
ontwerper,
eigenaar Vaderland

Bart Pijnenburg
Biologische zorgboer,
voorzitter LTO-vakgroep
Multifunctionele Landbouw

1. Multifunctionaliteit als volwaardig onderdeel van de agrarische functie

De neventak als hoofdzaak. In Nederland heeft (bijna) elk stuk landoppervlak een specifieke planologische functie: natuur, landbouw, bedrijventerrein of wonen. De functie bepaalt wat aan activiteiten en gebruik mogelijk is, van het bouwen van huizen tot het verbouwen van voedsel. Zo is bij de agrarische functie vastgelegd dat de belangrijkste ‘hoofdfunctie’ landbouw betreft, bijvoorbeeld in aantal m2 of in economische opbrengst – dit verschilt per gemeente en provincie. Multifunctionele bedrijven mogen wel ‘nevenactiviteiten’ starten (zoals een kinderopvang of camping), maar wanneer deze – door succes - groter worden dan de agrarische hoofdfunctie, voldoen ondernemers niet meer aan de eisen. Een ‘ondergeschiktheidseis’: de neventak moet ondergeschikt zijn aan de agrarische hoofdfunctie. Dit zorgt voor problemen in de praktijk, erkennen de experts:

> “
>
> *Zo was er bij een agrarisch bedrijf geen opvolger voor de melkveetak, maar wél voor de toeristische tak. Moet je dan als gemeente meteen de vergunning voor het bedrijf intrekken, terwijl er een behoorlijke groep wordt bereikt en zij anders op straat komen te staan? Werk toe naar een conceptbeoordeling, in plaats van enkel een financiële, om ook de leefbaarheid van het platteland te waarborgen”*
>
> — Coen Janssen, gemeente Nederweert

Voorbij het planologische onderscheid. Dat kan ook anders. Multifunctionele activiteiten kunnen binnen de nieuwe Omgevingswet niet alleen getoetst worden aan de eisen van de functie zelf, maar ook aan hun bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dat gebeurt nu in de praktijk echter nog niet of weinig, waardoor ondernemers de nodige risico’s lopen bij de groei van hun multifunctionele bedrijf.

Het introduceren van een geheel nieuw functie (maatschappelijke landbouw, landschapsgrond etc.), daar zijn de tafelgenoten geen voorstander van – dat zorgt voor nieuwe regels en procedures. Daarom pleiten de experts juist voor het stoppen met onderscheid maken tussen gangbare landbouw en multifunctionele landbouw. Beschouw multifunctionaliteit simpelweg als integraal onderdeel van moderne landbouw in een drukbevolkte delta.

> *Voeg multifunctionele landbouw toe aan de planologische definitie van een agrarisch bedrijf. Niet als uitzondering die je apart moet regelen, maar als gelijkwaardig aan monofunctionele (productie)landbouw.*
>
> — Hub Steins, Adviseur Ruimte, Omgeving & Milieu

Plattelandswaarde. Dat betekent niet dat onder de noemer multifunctioneel alles zomaar gebouwd en gedaan mag worden op agrarische grond. Er moeten volgens de experts wel eisen worden gesteld aan het verbreden van functies op agrarisch land, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, kwaliteit van het landschap en toegevoegde waarde voor de (dorps)gemeenschap. Ondernemers opereren immers in een landelijke omgeving en zouden vanuit die specifieke context (sociale, economische en ecologische) waarde moeten toevoegen aan het platteland.

Die waarde kan en zou moeten worden vastgelegd, en is niet afhankelijk van de financiële waarde of oppervlakte van de primaire agrarische functie. Juist daarom is het belangrijk dat in een multifunctioneel bedrijf de verbinding met de agrarische of plattelandspraktijk in stand blijft – of dat nu gaat over kleinschalige akkerbouw, het houden van 30 geiten of 100 koeien.

> *Zorg dat er een functionele verbinding blijft bestaan tussen activiteit, erf en gebied. Boeren zitten niet voor niks in het buitengebied: wat is de relatie tussen landbouw en landschap? Stuur daar op – binnen de milieu- en omgevingsregels.*
>
> — Bart Pijnenburg, voorzitter LTO

2. Maak de meerwaarde zichtbaar

Expliciteer wat het boerenerf bijdraagt aan het gebied. Een van de grootste knelpunten in de vergunningverlening voor agrarisch ondernemers is dat er afgevinkt wordt op basis van specifieke sectorale eisen, en niet wat een multifunctioneel bedrijf het gebied kan opleveren. Ambtenaren toetsen aan (wettelijke) normen op het terrein van geur, geluid, verkeersbewegingen en vierkante meters. Of het bedrijf positief bijdraagt aan gezondheid, leefbaarheid of landschapskwaliteit is vaak geen kwestie. Dat is jammer, want multifunctionaliteit kan een oplossing zijn voor specifieke plattelandsgebieden.

Tegelijkertijd komt dit vaak ook niet terug in de aanvraag zelf: ondernemers weten niet aan welke gemeentelijke doelen hun bedrijf bijdraagt. In een ambtelijke cultuur waarin een verkeerde toekenning wordt afgestraft (maar een gemiste kans niet wordt gezien), is de neiging om 'nee' te verkopen groter dan het proberen van 'ja, mits'. Een standaard ontwikkelen, bijvoorbeeld rondom een ‘meerwaarde-protocol’ waarin de verbinding tussen erf en gebied wordt geëxpliciteerd, geeft ondernemer en ambtenaar onderbouwing om de nieuwe activiteiten op het erf aan de gemeentelijke doelen te koppelen.

> “ *Maak inzichtelijk wat een gemeente wil weten en aan welke doelen moet worden voldaan. Als boerendochter zijn heel veel dingen zo logisch dat je ze niet eens noemt: we zorgen al generaties lang voor onze omgeving. Maar als je weet dat dát een doel is, kun je dat erbij schrijven.*
>
> — Lianne van Genugten, multifunctioneel ondernemer

Leer van de praktijk. Om tot snelle en effectieve vergunningverlening voor multifunctionele landbouw te komen is meer nodig dan beleid op afstand. Het bij elkaar brengen van abstracte beleidsregels en betrokken ondernemerschap is cruciaal. De gemeente Leudal werkt bijvoorbeeld met een “intake”-tafel: een overleg waarbij alle disciplines (landschap, verkeer, milieu, ruimtelijke ordening) tegelijk met de ondernemer om tafel zitten om aan te geven wat er nodig is, of eerlijk te zeggen dat iets niet kan. Dat geeft de ondernemer snel duidelijkheid, waardoor plannen tijdig aangepast kunnen worden.

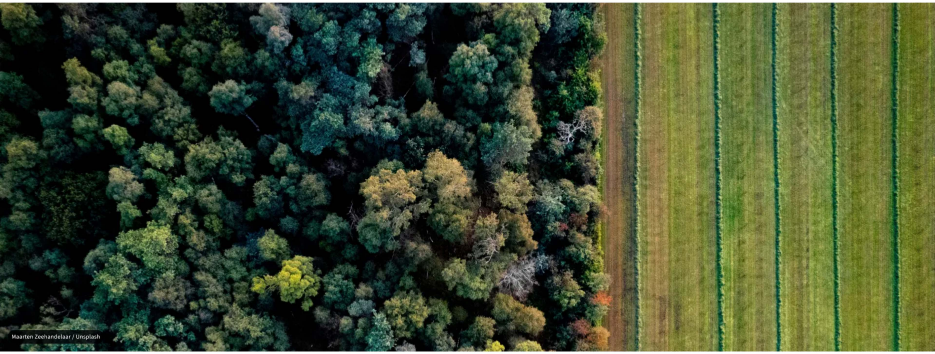
Dat is echter niet voor alle gemeenten zo. En de stap van individuele intake naar structureel leren wordt zelden gemaakt. Chantal Corbey pleit ervoor om met concrete casussen aan de slag te gaan, met alle betrokken partijen aan tafel: vergunningverleners, beleidsmedewerkers, ondernemers en adviseurs.

> “ *Leg vijf casussen met multifunctionele ondernemers op tafel en ga daar met verschillende afdelingen omheen zitten. Hoe motiveer je als gemeente dat een bedrijfswoning een burgerwoning wordt, langs een spuitzone? Hoe ga je om met een horeca-uitbreiding naast een stiltegebied? Maak het concreet, zodat je echt handvatten ontwikkelt. Anders kost iedere aanvraag veel tijd.*
>
> — Chantal Corbey, gemeente Leudal

Stel vliegende brigades in. De vergunningsaanvragen van ondernemers die willen verbreden landen bij de gemeente, maar de kennis en capaciteit om deze goed te beoordelen is daar niet altijd aanwezig. Kleine gemeenten hebben vaak beperkte ambtelijke capaciteit, terwijl ze met dezelfde complexiteit te maken krijgen als grotere gemeenten. Soms hangt het van de persoon of de aanwezige ervaring af, of een ondernemer met zijn of haar plannen door het loket komt. Provincies beschikken over meer overzicht en expertise, maar dit is niet altijd bekend bij gemeenten.

Dat kan volgens de experts anders: een provinciaal MFL-loket waar gemeenten kunnen aankloppen om te horen wat de speelruimte is, en hoe ze een afwijking kunnen onderbouwen. Niet voor altijd, maar juist nu, in de overgangsperiode waarin gemeenten hun Omgevingsprogramma’s en -plannen moeten vaststellen. Als provincies de meerwaarde zien van multifunctionele landbouwbedrijven, ervaren gemeenten ook meer ruggensteun om vergunningen goed te keuren.

> *Als provincie heb je een rol in het faciliteren van multifunctionele landbouw. Niet door op de stoel van de gemeente te gaan zitten, maar door een team beschikbaar te maken dat gemeenten helpt. Zo'n brigade hoeft niet permanent te zijn, maar in deze transitieperiode kunnen we gemeenten goed faciliteren.*
>
> — Teatske Pol-Veenstra, provincie Overijssel


Maarten Zeehandelaar / Unsplash

3. Geef ruimte in de Omgevingswet

Zet landbouw niet muurvast in zones. Zonering is een *hot issue* in de discussie over de inrichting van het landelijk gebied. Er gaan steeds meer stemmen op om het landelijk gebied op te delen in twee categorieën: monofunctionele gebieden, gericht op primaire landbouwproductie, en multifunctionele gebieden met meervoudige opgaven, waar 'maatschappelijke' landbouw publieke en private 'diensten' kan leveren. Die tweedeling heeft logische voordelen, zoals agglomeratievoordelen tussen agrariërs onderling en het aansluiten van grondgebruik bij bodem, water en natuur.

Toch heeft zonering ook een keerzijde, stelt het gezelschap. Juist in de productiegebieden wordt functiewijziging voor multifunctionele ondernemers zo moeilijker gemaakt – verbreden wordt per definitie geen optie meer. De experts waarschuwen voor te strakke zonering: een zorgboerderij in een intensief landbouwgebied kan prima werken, zolang de milieuregels het toelaten. Wie Nederland opdeelt in productiegebieden en maatschappelijke gebieden, sluit ondernemers bij voorbaat uit. En creëert onderweg weer nieuwe kaders, regels en procedures. Toch is de discussie daarmee niet geslecht: het instellen van prioritaire gebieden voor MFL zorgt er wél voor dat ondernemers gemakkelijker door het overheidsloket komen. Zonering van gebieden vraagt dus om meer dan planmatige kaartjes, maar doordenken naar de praktijk.

> *Laat de locatie en de milieuregels bepalen wat er kan, niet een planmatige zone. Als je MFL toevoegt aan de definitie van een agrarisch bedrijf en elke activiteit op zichzelf beoordeelt, dan hoef je geen gebieden op te knippen in 'productie' en 'maatschappelijk'. De multifunctionele ondernemer die aan de normen voldoet, moet overal de ruimte krijgen.*
>
> — Hub Steins, adviseur ruimte, omgeving en milieu

Neem MFL standaard op in elk omgevingsplan. Alle gemeenten moeten voor 2032 hun Omgevingsplan definitief vaststellen. Tot die tijd gelden de oude bestemmingsplanregels, inclusief de ondergeschiktheidseis die MFL-ondernemers zoveel problemen bezorgt. Dat biedt tegelijkertijd een uniek momentum. Als er nu een goed onderbouwde bouwsteen voor MFL wordt ontwikkeld die gemeenten direct kunnen overnemen in hun Omgevingsvisie, hoeft niet elke gemeente het wiel opnieuw uit te vinden. De meeste gemeenten worstelen met capaciteit en kennis om het buitengebied goed te regelen. Een kant-en-klare bouwsteen, zou veel van dat werk wegnemen.

> “
> *Alle gemeenten moeten aan de slag met hun omgevingsplan. Er komt veel op ons af, en het is vaak geen onwil maar eerder de vraag: hoe doen we dit goed? Een kant-en-klare bouwsteen helpt dan enorm.*
>
> — Chantal Corbey, gemeente Leudal

Flexibel maatwerk is al mogelijk. Wie dieper in de gemeentelijke praktijk duikt, ontdekt dat er al instrumenten bestaan die MFL-ondernemers verder helpen. Zo werkt de gemeente Nederweert met een agrarische contactfunctionaris die boeren op het erf bezoekt en meedenkt over hun plannen. En we noemden al de ”intake”-tafel van de gemeente Leudal waarbij alle gemeentelijke disciplines tegelijk aanschuiven en de ondernemer duidelijkheid verschaffen. Sommige gemeenten geven een vergunning op naam, waardoor de bestemming gebonden is aan de ondernemer en niet voor eeuwig op het perceel rust. Anderen experimenteren met tijdelijke vergunningen, waarmee het vertrouwen van de gemeenschap in de onderneming stap voor stap kan groeien. Denk aan een horecavergunning in het buitengebied die voor een specifieke periode wordt afgegeven, en waarna evaluatie plaatsvindt, in samenspraak met omwonenden. De instrumenten zijn er, maar ze worden nog te weinig gedeeld tussen gemeenten en ongelijk ingezet.

> “
> *Er is duidelijk een groei in professionalisering en ondernemerschap in de sector. Tegelijk staan het juridische knelpunten bovenaan als belemmering van groei, ongeacht of het om toerisme, zorg of boerderijwinkels gaat.*
>
> — Harold van der Meulen, Wageningen University & Research

De experts aan tafel zijn het over één ding eens: multifunctionele landbouw is het stadium van *niche* voorbij. Het is een serieuze bedrijfsvorm met economische, sociale en ecologische potentie, die bijdraagt aan landschap en gemeenschap. De regelgeving loopt echter nog altijd niet gelijk op. Tegelijkertijd biedt de Omgevingswet juist kansen. En we zien dat sommige gemeenten experimenteren met nieuwe methodieken om sneller van plan naar praktijk te komen. Ook de sector zelf professionaliseert in hoog tempo.

Wat vaak ontbreekt is de verbinding: tussen ondernemersplan en gemeentelijke doelen, tussen provincie en vergunningspraktijk, tussen wat er op het erf gebeurt en wat er in het omgevingsplan staat. De drie speerpunten uit deze sessie - erken MFL als volwaardig onderdeel van de agrarische functie, maak de meerwaarde zichtbaar, en benut de Omgevingswet - zijn geen eindpunt maar een startschot. De uitnodiging aan gemeenten, provincies en ondernemers is helder: ga met elkaar om tafel, leer en begin.