

# Pilot Plattelandsondernemingen

## Eindrapport

1. Inleiding	2
2. Samenvatting	3
3. Probleemstelling, achtergrond en context	5
3.1. Problemen bedrijfsvoering	5
3.2. Provinciale ontwikkelingen	7
3.3. Beleidsprimaat bij de gemeente	8
3.4. Mentaliteitsverandering bij de gemeente en bij de ondernemer	10
3.5. Maatwerk, complexiteit	11
4. Organisatie en aanpak	14
5. Referentie aan de doelstelling van de pilot volgens het projectvoorstel	18
5.1. Nadere invulling geven aan de kaderstellende regels uit de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011 met betrekking tot “verbrede activiteiten” in het buitengebied, door het ontwikkelen en formuleren van een ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings- en handhavinginstrumentarium.	18
5.2. Het bevorderen van een attitudeontwikkeling van toetsend naar ontwikkelingsgericht met name door het geven van voorlichting aan gemeenteambtenaren en agrarische adviseurs over bevindingen en resultaten van de pilot.	23
6. Cases, tussen- en eindresultaten	27
7. Procesverloop	33
8. Leermomenten, conclusies en aanbevelingen	36
9. Vervolgactiviteiten	39
Bijlage: Referentie aan de projectbeschrijving	40

# 1. Inleiding

Het rapport Pilot Plattelandsondernemingen beschrijft de problematiek van de gevolgen van de concentratietendens in de agrarische bedrijvigheid in de regio van het land van de Hilver<sup>1</sup>. Hierdoor ontstaan grote bedrijven; andere bedrijven hebben moeite deze ontwikkeling te volgen. Als gevolg daarvan ontstaat in het landelijk gebied een behoefte aan alternatieve activiteiten: *economische dragers*.

In het kader van dat laatste gaat het rapport in op het bestaande regiem van de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en de risico's, die de orthodoxe toepassing daarvan met zich meebrengt. Het rapport signaleert welke ruimte er aan het ontstaan is, hoe daarvan een beheersbaar en transparant gebruik kan worden gemaakt -zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de ondernemers- en wat daarvoor nodig is. Het rapport beschrijft de problematiek op het grondgebied van de gemeente Hilvarenbeek; het is echter zeer aannemelijk dat deze problematiek zich ook elders in Nederland voordoet.

Het rapport toont hoe de gemeente Hilvarenbeek de problematiek heeft gehanteerd en nog hanteert; verwacht mag worden dat gemeenten in vergelijkbare situaties met vergelijkbare uitdagingen worden geconfronteerd.

---

<sup>1</sup> Het Land van de Hilver is een particuliere organisatie, bestaande uit ondernemingen, die zich bezig houdt met de bevordering van de revitalisering van het landelijke gebied in de gemeente Hilvarenbeek en in de vroegere gemeente Moergestel.

## 2. Samenvatting

### Initiatief

Initiatiefnemer en opdrachtgever is het Land van de Hilver

### Probleemstelling (blz. 5)

Door de concentratietendens in de agrarische bedrijvigheid ontstaan grote bedrijven; andere bedrijven hebben moeite deze ontwikkeling te volgen. Op termijn moet in de gemeente Hilvarenbeek voor ca. 150 locaties een andere invulling/bestemming worden gevonden. Een extrapolatie voor de gehele provincie Noord-Brabant komt uit op een aantal van ca. 7.500. Als gevolg daarvan ontstaat in het landelijk gebied een behoefte aan alternatieve activiteiten: *economische dragers*.

Orthodoxe toepassing van het bestaande regiem van de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening brengt risico's van o.a. leegstand en verloedering met zich mee.

### Beleidsruimte (blz. 6)

Door met name provinciale impulsen is er beleidsruimte aan het ontstaan. Voor een beheersbaar en transparant gebruik daarvan is een attitudeverandering bij bestuurders en ambtenaren van *toetsend naar ontwikkelend nodig* en daarnaast (ook voor ondernemers) een set heldere beleidsuitgangspunten.

### Voorwaarden (blz. 10)

Van de gemeente wordt gevraagd visie en ambitie te ontwikkelen inzake de te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijk gebied (gebiedskwaliteiten). Van de ondernemers wordt gevraagd hun initiatieven zodanig te formuleren dat de bijdrage daarvan aan die waarden afweegbaar is.

Transparantie en beheersbaarheid zijn wezenlijk.

### Ondersteuning (blz. 11)

Het is zinvol faciliteiten in het leven te roepen en/of bestaande voorzieningen aan te wenden om de attitudeverandering bij overheidsfunctionarissen en ondernemers te bevorderen en te operationaliseren.

### Aanpak (blz. 15)

Na en op basis van een voorlichtingsbijeenkomst heeft zich een aantal ondernemers gemeld met voornemens, die niet zonder meer pasten in de vigerende R.O.<sup>2</sup>-bepalingen. Na enige uitdieping van de *cases* heeft de projectgroep het verloop van de behandeling daarvan gevolgd en geanalyseerd. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van het bestemmingsplan Buitengebied.

De cases worden beschreven vanaf blz. 27.

---

<sup>2</sup> Ruimtelijke Ordening

### **Ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings-en handhavingsinstrumentarium (blz. 18)**

De introductie van het begrip *plattelandsonderneming* in het R.O.-regiem vormt een belangwekkende aanvulling aan het aan de orde zijnde ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings-en handhavingsinstrumentarium.

De projectgroep heeft daartoe de volgende omschrijving geformuleerd:

*Een bedrijf dat al dan niet gedeeltelijk als agrarisch bedrijf, producten of diensten aanbiedt die bijdragen aan de instandhouding en beleving van gronden of gebouwen en daarmee in ieder geval aan de gebiedskwaliteit, waarmee deze producten en diensten onlosmakelijk (c.q. verduurzamend) ruimtelijk of functioneel verbonden zijn.* (blz. 19)

Voor een weging van de duurzaamheid of verduurzamend karakter van een project kan worden gebruik gemaakt van een analyse- en structureringsmodel, ontwikkeld door adviesbureau Pontifax (blz. 20).

De omschrijving sluit (nog) niet voldoende aan bij de toegepaste plansystematiek. Daarnaast is er nog nauwelijks jurisprudentie om de geformuleerde omschrijving ook juridisch "body" te geven. Om die reden dient (een verwijzing naar) de omschrijving te worden opgenomen in de *toelichting* van een bestemmingsplan als integraal onderdeel daarvan met een zelfbindend karakter.

De projectgroep beveelt zeer aan er via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu op aan te dringen dat dit spoedig stabiele en robuuste definitie vaststelt van het verschijnsel Plattelandsonderneming.

Op blzz. 21 t/m 23 formuleert het rapport een aantal detailuitgangspunten van beleid.

### **Procesverloop (blz. 33)**

Het college had in formele zin al een aantal besluiten genomen om in te spelen op de beleidsruimte, die aan het ontstaan is. Ook waren enkele voorzichtige cultuurimpulsen afgegeven. Toch moet worden geconstateerd dat de behandeling van de ondernemersinitiatieven vanuit een ontwikkelingsattitude maar moeizaam uit de startblokken kwam. Dat had ook te maken met de diffuse ambtelijke organisatie inzake R.O.-aangelegenheden. Pas met het aantreden van een nieuwe wethouder voor Ruimtelijke Ordening kregen de processen enig *ontwikkelingsmomentum*.

De uitspraak van de Raad van State d.d. 5 december 2012 inzake stikstofemissies gooide weer roet in het eten: gemeenten dienden uit te gaan van een maximale toepassing van de volumes, die de verleende vergunningen en de op grond van het bestemmingsplan nog te verlenen vergunningen mogelijk maken.

De procedures kwamen stil te liggen en inzake het bestemmingsplan Buitengebied moest een nieuwe start worden gemaakt: frustrerend en duur voor de gemeente en voor de ondernemers.

Voor één van de cases is een oplossing gevonden in de vorm van een *projectafwijkingbesluit*.

De herstart gaf de gemeente wel de gelegenheid nadrukkelijker dan voordien de gebiedskwaliteiten een plaats te geven in de afwegingen en de noodzakelijke ontwikkelattitude een steviger fundament te geven.

Wellicht is de raadsuitspraak in zekere zin een *blessing in disguise*.

## 3. Probleemstelling, achtergrond en context

### 3.1. Problemen bedrijfsvoering

Binnen veel plattelandsgemeenten ondervindt een betekenisvol aantal agrarische bedrijven problemen met betrekking tot de rentabiliteit van de bedrijfsvoering. Dit is vooral manifest voor bedrijven met intensieve veehouderij als hoofdactiviteit.

De oorzaken hiervan zijn te vinden in (mondiale) concurrentieverhoudingen en in verplichte, kostbare bedrijfsaanpassingen, die voortvloeien uit wijzigende wet- en regelgeving op het gebied van milieu, natuur en landschap en dierenwelzijn.

#### Omvang

Om een beeld te krijgen van de omvang van de problematiek, is voor de gemeente Hilvarenbeek (ca. 15.000 inwoners) het verwachte aantal stoppende agrarische bedrijven uitgewerkt.

Volgens de inventarisatie van september 2011 bevinden zich in het extensiveringsgebied 54 IV-bedrijven<sup>3</sup> (agrarisch bouwblok en geldige vergunning). Op termijn is in dit gebied geen IV meer mogelijk. Een groot aantal (ca. 36) stopt op korte/middellange termijn (vóór 2016) onder andere in verband met de Algemene Maatregel van Bestuur Huisvesting die vanaf 2013 nieuwe eisen stelt aan de bedrijfsvoering.

In de rest van Hilvarenbeek bevinden zich nog 110 IV-bedrijven. Hiervan heeft 45% een bedrijfsontwikkelplan ingediend, wat betekent dat ze na 2016 nog dieren willen houden. Voor de overige (meestal) grondgebonden bedrijven geldt dezelfde trend van stoppende bedrijven en schaalvergroting van de blijvers.

Volgens de meitelling van het CBS waren er in Hilvarenbeek in 2009 278 landbouwbedrijven (350 agrarische bouwblokken).

Conclusie: Op termijn moet in de gemeente Hilvarenbeek voor ca. 150 locaties een andere invulling/bestemming worden gevonden. Een extrapolatie voor de gehele provincie Noord-Brabant komt uit op een aantal van ca. 7.500.

#### Consequenties

Een gevolg van deze moeizame bedrijfsvoering is dat een groot aantal bedrijven met Intensieve Veehouderij binnen afzienbare tijd de bedrijfsvoering zal stoppen en op zoek zal gaan naar een alternatieve invulling van de bedrijfslocatie om toch nog inkomsten te genereren.

Als aan een alternatieve invulling van een agrarische locatie geen medewerking wordt verleend is het gevaar van verloedering van het buitengebied (door in verval rakende stallen) reëel aanwezig evenals het risico van illegale activiteiten op deze locaties. Bovendien is er sprake van kapitaalsvernietiging.

---

<sup>3</sup> IV: Intensieve veehouderij

### **Initiatieven van niet-agrariërs**

Naast de problematiek van de moeizame bedrijfsvoering doet zich het verschijnsel voor dat burgers en bewoners in het buitengebied een toenemende belangstelling van om op hun plek te ondernemen –al dan niet gericht op een ‘volwaardig’ inkomen- in samenhang en ter versterking van het buitengebied (de economische, sociale of ruimtelijke kwaliteiten). Voorbeelden zijn trainingscentra, zorgopvang of een Bed & Breakfast-voorziening. Vergelijkbare initiatieven vinden ook plaats in de generatie die de boerderijen van de ‘stoppers’ overneemt of bij “stedelingen” die ontdekken dat er meer is op de wereld dan een baan in de stad.

### **Driedeling**

De hierboven geschetste tendens maakt duidelijk dat de klassieke driedeling van bestemmingsplannen voor het buitengebied: woning, agrarisch bedrijf en niet-agrarisch bedrijf niet meer werkt.

### **Behoeftte aan richtlijnen**

In de projectbeschrijving (zie de bijlage) wordt er al op gewezen dat gemeenten en de stoppende agrariërs en hun adviseurs en in voorkomende gevallen niet-agrariërs behoefte blijken te hebben aan duidelijkheid: objectieve, heldere richtlijnen en een uitgewerkt samenstel van begrippen en principes om initiatieven voor alternatieve invulling van een agrarische bedrijfslocatie te kunnen beoordelen. Dit kwam ook duidelijk uit de cases naar voren.

## **3.2. Provinciale ontwikkelingen**

### **Verordening Ruimte**

In de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011 wordt een hoofdstuk gewijd aan niet-agrarische ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied. Hierin worden kaderstellende regels gegeven ten aanzien van de ontwikkelingen van niet-agrarische functies. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om daar verder invulling aan te geven.<sup>4</sup>

Een slim gebruik van de mogelijkheden van de verordening biedt kansen voor ook niet-agrarische activiteiten in het landelijk gebied.

---

<sup>4</sup> Recentelijk hebben Gedeputeerde Staten de Statencommissie voor Ruimtelijke ordening een geactualiseerde versie van de Verordening Ruimte voorgelegd. Deze versie behelst een verduidelijking en vereenvoudiging van de beleidsformulering. Daarnaast maakt de nieuwe Verordening Ruimte meer flexibiliteit mogelijk door enige deregulering. Ook wordt op grond van rijksbeleid nieuw natuur- en landbouwbeleid geïnitieerd. De belangrijkste vernieuwing is echter wel dat het agrarisch primaat in het buitengebied verder wordt gerelativeerd. Ook niet-agrarische activiteiten krijgen ruimte. De commissie heeft intussen ingestemd met het vrijgeven van de verordening voor inspraak.

Een citaat uit de toelichting op de verordening:

*Concreet betekent dit dat passende functies zich kunnen ontwikkelen als er ook een prestatie voor het landschap tegenover staat. Daardoor wordt aantasting van de basiskwaliteit (bodem, water) en verlies aan ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden voorkomen. Ontwikkelingen die passen bij de aard, schaal en functie van het landelijk gebied, zoals agrarische en recreatieve ontwikkelingen en kleinschalige dienstverlening zijn mogelijk. Ook de ontwikkeling van andere (rode) functies is onder voorwaarden mogelijk.*

Voor de probleemstelling van de pilot betekent dit dat de provincie in beleidsmatige termen<sup>5</sup> in wezen de weg baant voor een flexibele, maar beheerste en transparante ontwikkeling van activiteiten in het landelijk gebied indien en voor zover die bijdragen aan de daar te borgen en ontwikkelen waarden. De bal komt meer bij de gemeente te liggen.

### **Koersdocument Transitie Stad en Platteland**

Naast de Verordening Ruimte hebben Provinciale Staten van Noord-Brabant een Koersdocument Transitie Stad en Platteland vastgesteld.

Met dit koersdocument maakt de provincie een tussenbalans op van de transitie in het landelijke gebied. Het koersdocument wil ertoe bijdrage dat de waarden en principes voor het Brabantse landelijk gebied opnieuw worden gedefinieerd.

De basisfilosofie daarvan is dat provincie en partners bij het werken aan een vitaal landelijk gebied:

- 1.** Veel meer uitgaan van de creativiteit van ondernemers en burgers.
- 2.** Uitgaan van de verbindingen tussen people, planet en profit.  
Economie, ecologie, ruimtelijke aspecten en leefbaarheid, cultuur en gezondheid moeten in onderlinge samenhang aangepakt worden. Dit vergt een andere, meer op processturing gerichte, benadering met bescherming van de waarden van het landelijk gebied, gekoppeld aan de ruimte voor lokale oplossingen.
- 3.** Ruimte willen creëren in de regelgeving voor goede plannen.

### **S.E.R. Brabant**

Ook de S.E.R. Brabant geeft in zijn advies *Economie en Natuur in Brabant; samen slimmer investeren* een aantal elementen in discussie, die het denken en handelen inzake activiteiten in het landelijk gebied zouden kunnen beïnvloeden:

*Als gevolg van de terugtrekkende overheid gaat het krachtenveld tussen publiek en privaat fors veranderen. In dat veranderend perspectief gaat het vooral om de kunst van het 'loslaten' door de overheid en gezien de aloude overheidsdominantie op dit terrein is dat een ware cultuurschok. De commissie ziet echter vooral ook kansen. Het advies komt met een nieuwe en uitdagende filosofie, waarin natuur en landschap niet langer worden gezien als kostenpost, maar als een meerwaarde voor de regionale economische concurrentiepositie. Gewezen wordt in dit verband ook op de onomkeerbare trend van duurzaam ondernemen in het bedrijfsleven en de omvangrijke reeks van 'green deals' die inmiddels zijn gesloten.*

---

<sup>5</sup> Elders in dit rapport wordt gewezen op de noodzaak van een cultuurverschuiving van *toetsend* (orthodoxe toepassing van starre en beperkende regels) naar *ontwikkelend*. Dit is aan de orde bij gemeenten, maar ook bij onderdelen van de provincie.

De vermelde documenten maken duidelijk dat in de ideeën, die de provincie ontwikkelt zeker ruimte is voor initiatieven van niet-agrariërs, zoals eerder in dit rapport aangerakt. De versie van de Verordening Ruimte die nu (november 2013) binnen de provincie in ontwikkeling is, omvat een verruiming van het provinciale “V.A.B.-beleid”, dat “niet-agrarische initiatieven” kansen biedt. De provincie houdt overigens wel vast aan *zuinig ruimtegebruik*. Voorwaarde aan “niet-agrarische initiatieven” blijft natuurlijk dat deze bijdragen aan de te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijk gebied.

Helder is dat het provinciaal beleid zeker ruimte biedt voor een flexibele en tegelijkertijd beheersbare en transparante ontwikkeling van activiteiten in het buitengebied, zolang en voor zover deze bijdragen aan de daar te borgen en te ontwikkelen waarden. De uitdaging ligt nu bij de gemeenten om van deze ruimte een passend gebruik te maken in toereikende bestemmingsplannen en de toepassing daarvan.

### **3.3. Beleidsprimaat bij de gemeente**

Veel gemeenten maken tot op de dag van vandaag zgn. *conserverende bestemmingsplannen* (leggen vast wat er is met neiging tot details) en vinden elke uitbreiding of functiewisseling een zgn. ‘ontwikkeling’ die met een apart bestemmingsplan moet worden afgewogen en geregeld.

Elders in dit rapport wordt gewezen op het gevaar van verloedering, illegale activiteiten en kapitaalvernietiging wanneer aan alternatieve invulling van een agrarische locatie geen medewerking wordt verleend

Mede op grond van de nieuwe wet Ruimtelijke Ordening legt de Verordening Ruimte het beleidsprimaat ligt bij de gemeente. Op basis van een gefundeerde en gedragen visie krijgt de gemeente de uitdaging zich concreet, controleerbaar en bruikbaar als referentiekader uit te spreken over de dynamiek en de waarden, die in het buitengebied moeten worden beschermd en ontwikkeld. Op basis daarvan dient de gemeente een uitspraak te doen over de vraag of en zo ja in hoeverre de plannen voor ontwikkelingen in het buitengebied daaraan een bijdrage leveren.

Vastgesteld kan worden dat een conserverend bestemmingsplan beperkingen formuleert aan *alle* voornemens en activiteiten, die niet overeenkomen met de voorschriften. Gevolg hiervan kan zijn dat ondernemers met hun plannen “aanschuren” tegen *veel of alle* grenzen, die zo’n bestemmingsplan opwerpt met allerlei spanningen en frustraties bij de betrokkenen als gevolg.

Een *oriënterend* bestemmingsplan toont de gewenste ontwikkelingen en inspireert en oriënteert daarmee de ondernemers in kwestie hun initiatieven zodanig te formuleren dat duidelijk wordt in hoeverre deze daaraan bijdragen.

Een oriënterend bestemmingsplan geeft ruimte voor een beheerste en transparante dynamiek: *verandering als constante factor*.

Een treffende typering van deze benadering kan worden gevonden in de termen *toestemmingsplanologie en uitnodigingsplanologie*. Uitnodigingsplanologie draagt bij aan een klimaat voor actief en participatief burgerschap en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

Ook de termen *toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie* worden gebruikt.



## Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie

Helmer Wieringa

In de paradigmaverschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (inclusief uitnodigingsplanologie) kunnen we niet voortbouwen op oude taal, woorden en zinnen (oldspeak), die mede ons gedrag en onze houding voeden. Een gedragsverandering wordt gestimuleerd door een daarbij passend referentiekader en vocabulaire. Omgekeerd zou een verouderd referentiekader en vocabulaire een gedragsverandering kunnen hinderen.

### Toelatingsplanologie:

- Stuur met name op het voorkomen van ongewenste gevolgen
- Alle regels zijn in termen van *niet onevenredig, geen afbreuk, moet passen, mag geen belemmering geven, geen verkeersaantrekkende werking, geen milieueffecten* e.d.

*Zelfs als we niets zouden doen neemt het verkeer toe, vallen bomen om, moeten we stormschade repareren, afwatering verbeteren e.d. Kortom: onzekerheid is een constante en relevante factor en pogingen tot uitbanning daarvan door een dichtgetimmerd regelregiem (maakbaarheid) leiden slechts tot een verstarde schijnzekerheid.*

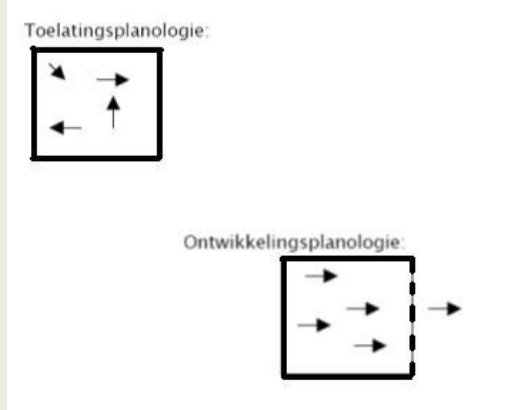
- Stuur vooral op datgene *wat geen kwaad doet*: het gebruikte criterium is niet dat *een activiteit waarde toevoegt*. Hierbij wordt caravanstalling in het buitengebied vaak als een voorbeeld genoemd.
- Definieert een bestemming in termen van *kunnen, mogen* e.d.
- Spreekt vaak over *beleidskaders*: dat leidt tot vervagen van het beleidsdoel. Men spreekt over voorwaarden waaraan voldaan moet worden: dit leidt tot duwen tegen *alle* voorwaarden en grenzen van het kader. Zie het schema aan het eind van deze paragraaf.
- Aan het loket is de hamvraag: "past uw plan in het bestemmingsplan?"
- De ambtenaar begeleidt door te corrigeren: het rode potlood.
- Er wordt gezocht naar beperking van de risico's. De verantwoordelijkheid van de ondernemer wordt door overheid als het ware weggedrukt en overgenomen door het regelregiem.

### Ontwikkelingsplanologie:

- Stuur met name op het op gang brengen van gewenste ontwikkelingen en stelt normatieve grenzen aan ongewenste effecten.
- Alle regels zijn in termen van *versterken, bijdragen* e.d.
- Stuur vooral op de *toegevoegde waarde*.
- Definieert een bestemming in termen van *willen*; daarna volgt pas het *kunnen*.
- Spreekt liever over *beleidsdoelen* als *inspirerende richting* met harde grenzen voor *ongewenste ontwikkelingsrichtingen*.
- Aan het loket is de hamvraag: 'hoe kan uw plan bijdragen aan de realisering van het beleid van de gemeente?'

De basis is *Welke zijn relevante visie-elementen en hoe worden die vertaald in het bestemmingsplan?*

- De ambtenaar begeleidt door te vragen hoe de ondernemer beleid in het plan heeft opgepakt of zou kunnen oppakken: het groene potlood. Er wordt gezocht naar realisatie. Risico's worden beperkt door goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen de ondernemer en de overheid.



© Helmer Wieringa

### 3.4. Mentaliteitsverandering bij de gemeente èn bij de ondernemer

De in de vorige paragrafen geschetste provinciale ontwikkelingen creëren beleidsruimte voor een alternatieve dynamiek in het landelijk gebied.

De uitdaging is bij de gemeenten te komen liggen hiervan een passend gebruik te maken. Deze uitdaging bestaat er vooral uit *ambities* formuleren en te communiceren inzake de te borgen en te ontwikkelen waarden in het buitengebied en daarvoor draagvlak te verwerven. Deze ambities kunnen een inspiratie vormen voor ondernemers om in hun plannen een synergie aan te brengen tussen bedrijfseconomisch èn maatschappelijk rendement. Welbeschouwd kunnen de gemeentelijke ambities *kansen* bieden voor ondernemingen in het buitengebied.

Vooraf wanneer er sprake is van plattelandsondernemingen met een niet-agrarisch karakter vormt veelal een vigerend bestemmingsplan een obstakel.

Als voorbeelden van niet-agrarische initiatieven kan worden gedacht aan een (beperkte) praktijk voor psychotherapie, een bureau voor landschapsarchitectuur e.d. Ook passende activiteiten op het gebied van (belevings-)toerisme en -recreatie zouden aan de bedoelde waarden kunnen bijdragen.

Voor veel gemeentelijke bestuurders en ambtenaren vraagt één en ander een ingrijpende mentaliteitsverandering: van defensief toetsend of een plan wel voldoet aan de vigerende wet- en regelgeving naar actief mede ontwikkelend met de initiatiefnemer om de te beschermen en te ontwikkelen waarden in het buitengebied te bevorderen.

Het gaat om een wezenlijke ontwikkeling in het denken en handelen over sociaaleconomische, economische en culturele activiteiten in het landelijk gebied: van star en defensief vasthouden aan het agrarisch monopolie naar met alle betrokkenen verkennen en afwegen hoe een activiteit in het landelijk gebied past in de te borgen en te ontwikkelen waarden.

Deze verandering is des te ingrijpender als beseft wordt dat de bestuurders en ambtenaren, die de bedoelde toetsingsattitude uitstralen, dit in het algemeen niet doen vanuit een bekrompen visie, laat staan vanuit kwade wil of onachtzaamheid. Hun handelen wordt bepaald door een oprecht streven de maatschappij en de individuen en ondernemingen, die zich daarin bewegen zo goed mogelijk van dienst te zijn.

Veel bestemmingsplannen en daarmee vergelijkbare beleidsdocumenten werden geformuleerd vanuit de impliciete vraagstelling welke elementen en ontwikkelingen *niet* in het gebied in kwestie gewenst zijn c.q. in de toekomst zullen zijn. Daarmee hebben deze beleidsdocumenten een conserverend en statisch karakter.

De vaststelling dringt zich op dat de orthodoxe systematiek van a priori vaststaande concepten, vertaald in strakke wet- en regelgeving aan herziening toe is.

Voor een ondernemer met een initiatief inzake een ontwikkeling in het buitengebied ligt er de uitdaging allereerst de vraag te beantwoorden of dit voornemen inderdaad een bijdrage levert aan de bescherming en de ontwikkeling van relevante waarden in het buitengebied: *Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen*. Vervolgens dient hij (m/v) het voornemen zodanig te formuleren dat gemeentelijke bestuurders en ambtenaren in staat zijn een oordeel te vormen over deze bijdrage.

Het gaat er dus bij zowel de gemeentelijke betrokkenen als de ondernemer om vast te stellen of en zo ja in welke mate een initiatief bijdraagt aan de te beschermen en te ontwikkelen waarden.

Eén en ander vraagt dus inderdaad een verandering in mentaliteit en optreden van publieke functionarissen en ondernemers. In zekere zin worden de overheid en de ondernemers impliciete partners. Zie ook onder paragraaf 5.2.

De Verordening Ruimte en het koersdocument vertrekken beide van de essentiële veronderstelling van een attitude om *er samen uit te komen*: kijk eerst naar *ja, mits* in plaats van *neen of neen, tenzij*.

Dit betekent natuurlijk nog wel steeds een sturing door de gemeente.

### **3.5. Maatwerk; complexiteit**

In paragraaf 3.3. is gewezen op oriënterende bestemmingsplannen als basis voor een beheerste en transparante dynamiek in het buitengebied en op de facilitering en beheersing daarvan.

In een aantal gevallen kan dit leiden tot *maatwerk*. Duidelijk mag en moet zijn dat dit maatwerk volstrekt transparant moet zijn en dat willekeur daarbij is uitgesloten.

Een essentieel instrument hierbij zijn heldere beleidsprincipes, aan de hand waarvan de afwegingen transparant en controleerbaar plaats kunnen vinden.

Het ontwikkelen en formuleren van een ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings- en handavings-instrumentarium is één van de doelstellingen van de pilot. In hoofdstuk 5 wordt daarnaar verwezen. Daar worden bouwstenen daarvoor gepresenteerd: één van de doelstellingen van het project.

De wet- en regelgeving op het vlak van de ruimtelijke ordening – zeker in en in de nabijheid van kwetsbare natuurgebieden is complex. Er zijn zeer veel actoren en factoren aan de orde met elk hun impact en onderlinge beïnvloeding. De jurisprudentie is zeer in ontwikkeling: zowel nationaal als Europees.

Dit kan in een aantal gevallen betekenen dat de procedure rondom een ondernemersinitiatief incl. evt. bezwaar en beroep zeer complex kan zijn en de uitkomst in zekere zin onvoorspelbaar.

Met name de angst voor juridische en politieke risico's kan soms leiden tot een defensieve ambtelijke en/of bestuurlijke opstelling, die constructieve ondernemersinitiatieven en ontwikkelingen zou kunnen blokkeren en frustreren.

### Samenvattend:

1. Veel bedrijven met Intensieve Veehouderij ondervinden problemen met betrekking tot de rentabiliteit van de bedrijfsvoering.
2. Op termijn moet in Hilvarenbeek voor ca. 150 locaties een andere invulling/bestemming worden gevonden.
3. Een groot aantal bedrijven zal binnen afzienbare tijd de bedrijfsvoering stoppen en op zoek zal gaan naar een alternatieve invulling van de bedrijfslocatie om toch nog inkomsten te genereren.
4. Als aan een alternatieve invulling van een agrarische locatie geen medewerking wordt verleend is het gevaar van verloedering van het buitengebied reëel aanwezig evenals het risico van illegale activiteiten op deze locaties. Bovendien is er sprake van kapitaalsvernietiging.
5. Ook burgers en bewoners in het buitengebied hebben een toenemende belangstelling van om op hun plek te ondernemen.
6. Stoppende agrariërs en hun adviseurs, “niet-agrariërs” en gemeenten blijken behoefte te hebben aan objectieve, heldere richtlijnen en een uitgewerkt samenstel van begrippen en principes om initiatieven voor alternatieve invulling van een agrarische bedrijfslocatie te kunnen formuleren en beoordelen.
7. De provincie heeft een aantal bestuurlijke initiatieven ontplooid om deze ontwikkelingen te faciliteren en in te kaderen:
  - 7.1. De Verordening Ruimte formuleert uitgangspunten ten aanzien van de ontwikkelingen van niet-agrarische functies en legt de verantwoordelijkheid bij de gemeenten om daar verder invulling aan te geven.
  - 7.2. Het koersdocument Transitie Stad en Platteland gaat uit van de creativiteit van ondernemers en burgers en van de verbindingen tussen people, planet en profit en wil in de regelgeving ruimte creëren voor goede plannen.
8. Het beleidsprimaat verschuift naar de gemeente.
9. Voor een effectieve toepassing van de geboden mogelijkheden is een mentaliteitsverandering nodig bij de gemeentelijke betrokkenen en bij de ondernemers met ideeën en initiatieven.
  - 9.1. Gemeentelijk: van toetsend naar ontwikkelend
  - 9.2. Bij de ondernemers (agrarisch en niet agrarisch): de voornemens formuleren in termen van de bijdrage, die deze leveren aan te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijk gebied.

Deze mentaliteitsverandering kan worden gevangen in de terminologie *participatie*. Het gaat erom dat de betrokken partijen elk de oriëntatie en verantwoordelijkheid nemen, die bij hun positie en doelstellingen past.
10. Een helder beleid dat richting geeft, inspireert tot verantwoordelijkheid bij zowel de gemeente als bij de ondernemer en grenzen stelt is vereist.
11. De complexiteit van de materie en de soms onvoorspelbare ontwikkelingen dragen in een aantal gevallen bij aan een defensieve ambtelijke en/of bestuurlijke opstelling.

## 4. Organisatie en aanpak

### 4.1. Organisatie

#### Opdrachtgever

Opdrachtgever is het Land van de Hilver<sup>6</sup>. Diens initiatief vloeit voort uit zijn missie bij te dragen aan de revitalisering van het landelijk gebied in de regio. De pilot werd uitgevoerd in het landelijke gebied van de gemeente Hilvarenbeek.

#### Beschikbaar gestelde middelen

De middelen voor de pilot werden verstrekt door de volgende instanties:

- Rabobank Hart van Brabant; de bank heeft belang bij een gezonde sociaal-economische dynamiek in het landelijke gebied.
- Provincie Noord-Brabant; de provincie heeft er belang bij dat de beleidsnotities Verordening Ruimte en Koersdocument Transitie Stad en Platteland binnen de gemeenten voldoende beleidsenergie en creativiteit genereert om sturing te geven aan een beheersbare, transparante, flexibele en duurzame sociaal-economische ontwikkeling in het landelijke gebied. Daarnaast heeft de provincie belang bij de leermomenten uit de pilot om ook binnen het provinciaal apparaat de neuzen dezelfde kant op te krijgen.
- Gemeente Hilvarenbeek; de gemeente Hilvarenbeek stelt middelen beschikbaar van één van haar adviseurs Ruimtelijke Ordening. Dit doet zij onder de conditie dat de ingezette uren tevens bijdragen aan de vernieuwing van het bestemmingsplan Buitengebied.
- Taskforce Multifunctionele Landbouw; de taskforce stelde middelen beschikbaar voor de inzet van één van de leden van de projectgroep. De inmiddels opgeheven taskforce had belang bij de leermomenten uit de pilot voor voorlichtingsdoeleinden.
- Innovatienetwerk Groene Ruimte; het innovatienetwerk gaf externe adviezen. Het innovatienetwerk heeft belang bij de leermomenten uit de pilot voor voorlichtingsdoeleinden.
- Land & Co; Land & Co heeft één van de leden van de projectgroep geleverd. Land & Co heeft belang bij de leermomenten uit de pilot voor eigen meningsvorming en voor voorlichtingsdoeleinden.
- Dienst Landelijk Gebied; naar aanleiding van contacten tijdens de conferentie *Zicht op 2020* heeft de DLG twee adviesdagen toegezegd.

#### Samenstelling projectgroep

De samenstelling is zodanig gekozen dat de projectgroep kon beschikken over materie-deskundigheid, zowel lokaal, provinciaal als landelijk, over analyse- en rapportagevaardigheid, over creativiteit en vernieuwingsenergie, maar ook over relativeringsvermogen. De samenstelling van de projectgroep vormde ook een waarborg voor korte en bruikbare communicatielijnen.

---

<sup>6</sup> Bestuurlijk gedelegeerde is drs. A.A.M. van Meel van adviesbureau Pontifax.

**De projectgroep is als volgt samengesteld geweest:**

Martien van Bavel	Huis van de Brabantse Kempen Alliantiemakelaar
Ruud Groenendijk	Hilveradvies; projectleider
Fons d'Haens	Gemeente Hilvarenbeek Adviseur Ruimtelijke Ordening
Jan Schellekens	Rentmeesterkantoor Schellekens Vitaal leisure Landschap Hart van Brabant
Helmer Wieringa	Land & Co Expert Ruimtelijke Ordening en Duurzaamheid

## 4.2. Aanpak

### Vorbereiding

De formulering van de probleemstelling en van de projectbeschrijving is tot stand gekomen op basis van overleg met een aantal landelijke opererende partijen. Ook met de gemeente Hilvarenbeek is tijdens de voorbereidingen intensief overlegd.

### Voorlichtingsbijeenkomst

Op basis van deze probleemstelling en de projectbeschrijving heeft het Land van de Hilver op 13 maart 2012 voor zijn leden een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd met als onderwerpen:

- Stand van zaken, ontwikkelingen en vooruitzichten inzake de actualisering van het bestemmingsplan Buitengebied: consequenties voor de gemeente èn voor de ondernemers
- Stand van zaken, ontwikkelingen en vooruitzichten inzake de *verbrede landbouw*
- Presentatie van de pilot *Plattelandsondernemingen*

Als reactie hierop hebben vier ondernemingen zich aangemeld als mogelijke deelnemers aan de pilot:

- Landgoed De Utrecht
- Verblijfsaccommodatie De Kievit
- Groepsaccommodatie Den Elshorst
- Biologische boerderij 't Schop

“Hun” cases worden beschreven in hoofdstuk 6.

### Uitdieping en toetsing

De projectgroep heeft allereerst een aantal overlegsituaties belegd met de deelnemers. Daarin zijn de cases nader uitgediept en de overeenstemming getoetst met de probleemstelling van de pilot.

### **Verloop van de procedures**

De gemeente had afgesproken met de deelnemers dat zij hun plannen zouden formuleren in een inspraakreactie op het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied. Dat is voor de cases, die meegenomen zijn in de analyse ook gebeurd.

De projectgroep heeft voortdurend het verloop van de procedures rondom het ontwerpbestemmingsplan gevolgd, geanalyseerd en becommentarieerd. Het resultaat daarvan wordt weergegeven in hoofdstuk 7. Daartoe heeft de projectgroep in wisselende samenstellingen frequent vergaderd. De projectleider heeft daarnaast een aantal afzonderlijke voortgangsmoetings gehad met Fons d'Haens, gemeentelijk adviseur Ruimtelijke Ordening

### **Voeding en inspiratie voor het eindrapport**

De ontwikkelingen rondom het bestemmingsplan buitengebied en de consequenties daarvan voor de cases alsmede de analyses daarvan en de commentaren daarop vormden een belangrijke voedings- en inspiratiebron voor de projectgroep. Daarnaast is de projectgroep zeker gevoed en geïnspireerd door een aantal externe contacten, zoals vermeld op blz. 14 en in de paragraaf over projectcommunicatie.

### **Schrijfhand**

De projectleider is voor het overgrote deel van het rapport de schrijfhand geweest. Waar andere auteurs actief zijn geweest, is dat expliciet vermeld.

### **Projectcommunicatie**

Wiet van Meel is namens het land van de Hilver opgetreden als gedelegeerd opdrachtgever; de projectleider heeft regelmatig contact met hem gehad. De gedelegeerd opdrachtgever heeft regelmatig deelgenomen aan de vergaderingen van de projectgroep. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het rapport en de daarin vermelde conclusies en aanbevelingen berust expliciet en exclusief bij de projectgroep.

Via de gedelegeerd opdrachtgever heeft de projectgroep regelmatig gecommuniceerd met de klankbordgroep Buitengebied van het Land van de Hilver

De projectgroep heeft direct en via Fons d'Haens regelmatig over de voortgang van de pilot gecommuniceerd met de betrokken portefeuillehouders van de gemeente Hilvarenbeek.

De projectgroep heeft de leden van het Land van de Hilver en van de beide andere Kempenlanden op de hoogte gesteld van de voortgang van de pilot.

De projectgroep heeft contact gehad met de betrokken wethouders van de gemeenten Reusel-De Mierden en Eersel over een eventuele pilot in het Land van de Zaligheden. Later in dit eindrapport wordt uiteengezet, waarom deze uiteindelijk niet heeft plaatsgevonden.

De projectgroep heeft contact gezocht met de ZLTO om de voortgang van de pilot te communiceren. De ZLTO heeft niet inhoudelijk op het voorstel gereageerd.

De projectleider heeft de pilot en zijn voortgang gecommuniceerd met functionarissen van de Dienst Landelijk Gebied.



De projectgroep heeft ervaringen uitgewisseld met bestuurders en ambtenaren van de gemeente Laarbeek.

De projectleider heeft de voortgang van de pilot publiekelijk gecommuniceerd tijdens een werkconferentie van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) *Zicht op 2020*.

Als gevolg daarvan is de DLG geïnteresseerd geraakt in de problematiek en de wijze, waarop de projectgroep deze hanteert. De DLG heeft zich bereid verklaard twee adviesdagen te investeren in de pilot. Met name wil men meedenken over de versterking en precisering van het begrip *Plattelandsonderneming*.

Op dezelfde werkconferentie is een contact gelegd met de programmamanager Ruimtelijke Ordening van de gemeente Berkelland. Dit contact is uitgemond in een gestructureerde informatie-uitwisseling inzake inzichten en ervaringen met betrekking tot ontwikkelingen in het landelijk gebied.

Dit heeft zeker verrijkend gewerkt voor wat betreft de idee-ontwikkeling. In de Achterhoek blijkt de problematiek lichtelijk af te wijken van die in Midden-Brabant. Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke en ambtelijke mentaliteit. Deze nuances leiden tot verschillen in de aanpak en de uitwerking. Confrontatie daarmee blijkt voor alle partijen nuttig.

## 5. Referentie aan de doelstelling van de pilot volgens het projectvoorstel

De letterlijke formulering van de **doelstelling van de pilot** luidt:

5.1. Het aan de hand van een concrete experimentele uitvoeringspilot, op gemeentelijk niveau nadere invulling geven aan de kaderstellende regels uit de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 met betrekking tot “verbrede activiteiten” in het buitengebied, door het ontwikkelen en formuleren van een ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings-en handavingsinstrumentarium om zodoende bij te dragen aan een noodzakelijke en acceptabele transitie van het landelijke gebied. Hierbij dient het provinciale Koersdocument Transitie van stad en platteland, waarin de provincie haar nieuwe koers m.b.t. het platteland verwoordt, als uitgangspunt.

Het ontwikkelde instrumentarium dient als een objectieve leidraad voor gemeenten en voor agrariërs en hun adviseurs, om initiatieven op haalbaarheid en toelaatbaarheid te kunnen beoordelen. Dit draagt mede bij aan een attitudeverandering van toetsend naar ontwikkelingsgericht.

5.2. Het geven van **voorlichting** aan gemeenteambtenaren en agrarische adviseurs over bevindingen en resultaten van de pilot.

### 5.1. Ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings-en handavingsinstrumentarium

#### Begrip Plattelandsonderneming

De projectgroep constateert dat de introductie van het begrip *plattelandsonderneming* in het ruimtelijke-orderingsregiem een belangwekkende aanvulling vormt aan het aan de orde zijnde Ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings-en handavingsinstrumentarium.

Een analyse van de recente en relevante provinciale beleidsnotities, zoals in paragraaf 3.2. ten tonele gevoerd leidt tot de zeer relevante constatering dat voor de borging en de ontwikkeling van waarden in het landelijk gebied het monopolie niet (meer) ligt bij agrarische bedrijven. Ook niet-agrarische bedrijven kunnen daaraan een bijdrage leveren. Het is niet overdreven hier te spreken van een fundamentele denkontwikkeling: een *paradigmaverschuiving*.

Deze redenering introduceert een ondernemingsconcept dat in potentie breder is dan een agrarisch bedrijf met eventuele nevenactiviteiten. Het gaat hier om het begrip *plattelandsonderneming*.

De projectgroep heeft de volgende omschrijving geformuleerd:

*Een bedrijf dat al dan niet gedeeltelijk als agrarisch bedrijf, producten of diensten aanbiedt die bijdragen aan de instandhouding en beleving van gronden of gebouwen en daarmee in ieder geval aan de gebiedskwaliteit, waarmee deze producten en diensten onlosmakelijk ruimtelijk of functioneel verbonden zijn.*

Kern is dat het bedrijf bijdraagt aan de kwaliteiten van het buitengebied.

In de opvatting van de projectgroep heeft het beleid inzake de ontwikkelingen in het landelijke gebied met de conceptualisatie en formulering van de beschreven denkrichting een scharnierpunt bereikt. Het oude regiem van rigide toetsen aan de wet- en regelgeving wordt verlaten. In plaats daarvan formuleert de gemeente een visie op te borgen en te ontwikkelen waarden en zorgt in overleg met de betrokkenen voor voldoende draagvlak daarvoor. Ondernemers voorzien hun voornemens van een schets van de bijdrage daarvan aan deze waarden; de gemeente beoordeelt deze bijdrage op basis van de vastgestelde visie. Inderdaad: een paradigmaverschuiving van toetsend naar ontwikkelend.

#### **Is de term “plattelandsonderneming” bruikbaar voor bestemmingsplannen?**

Helmer Wieringa

Het woord ‘plattelandsonderneming’ is in opkomst voor situaties van een nieuw type bedrijf in het platteland, anders dan het traditionele landbouwbedrijf. Het woord drukt uit dat er sprake is van een bedrijfsmatige opzet (het is een onderneming) die gericht is op (nieuwe) producten en diensten van het platteland. In de meeste gevallen wordt met het woord ook bedoeld op gebruik of afhankelijkheid van gronden, net zoals grondgebonden landbouw. Het gaat dan om meer dan het erf of gebruik van gebouwen.

Het doet denken aan de omschrijving van ‘buitengebied gebonden activiteiten’. Dit zijn activiteiten die niet in de bebouwde kom kunnen omdat ze grond of ruimte nodig hebben, zoals dierenasiel, tuincentrum of hondenkennel. De benadering is hierbij enigszins defensief (‘het moet nu eenmaal een plek hebben’) terwijl het woord plattelandsonderneming een constructieve (aan het platteland bijdragende) benadering wil uitdrukken.

Het woord ‘plattelandsonderneming’ kan in een structuurvisie en/of bestemmingsplan goed uitdrukking geven aan ruimte voor een nieuw type van economische dragers in het buitengebied. Het woord kan in het bestemmingsplan worden bestemd: het kan een aanduiding zijn binnen een agrarische bedrijfsbestemming (met het voordeel dat bouw- en gebruiksflexibiliteit voor het gedeelte van de agrarische productie in stand blijft); het kan een aanduiding zijn bij de gemengde bedrijfsbestemming. Voor de Wet milieubeheer kan de bestemde plattelandsonderneming benadrukken dat de activiteiten binnen één Wm-inrichting moeten worden vergund.

Een omschrijving voor het bestemmingsplan zou kunnen zijn:

Plattelandsonderneming: een bedrijf dat al dan niet gedeeltelijk als agrarisch grondgebonden bedrijf, producten of diensten aanbiedt die bijdragen aan de instandhouding van gronden en gebiedskwaliteiten, waarmee deze producten en diensten onlosmakelijk ruimtelijk en functioneel verbonden zijn.

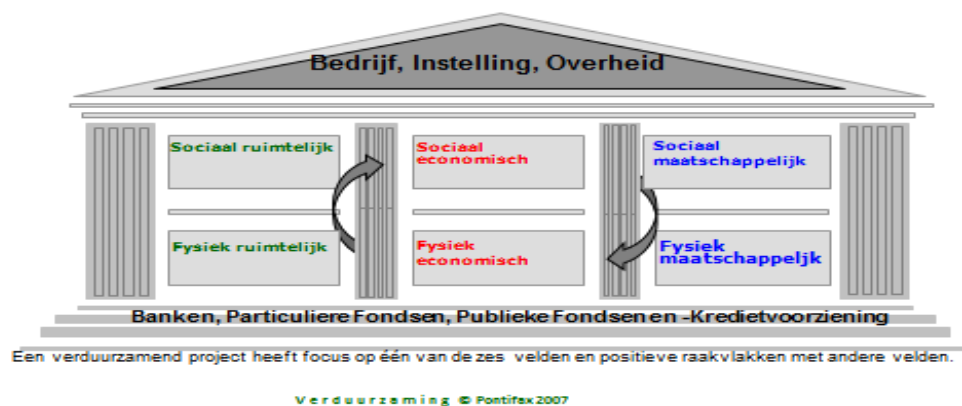
De analogie met het begrip plattelandswoning in de Wet Plattelandswoning dringt zich op. De relatie bestaat erin dat het beide gevallen gaat om nieuwe flexibiliteit in het buitengebied.

De projectgroep is van mening dat het begrip plattelandsonderneming ontegenzeggelijk bijdraagt aan een beheersbare flexibiliteit in de ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijke gebied. Tegelijkertijd constateert zij dat deze (nog) niet voldoende aansluit bij de toegepaste plansystematiek. Daarnaast is er nog nauwelijks jurisprudentie om de geformuleerde omschrijving ook juridisch “body” te geven.

Toch meent de projectgroep dat de geformuleerde omschrijving zeker bruikbaar is in de afweging of voornemens voldoende bijdragen aan de te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijk gebied.

De kwalificatie “bijdragen aan de kwaliteiten van het buitengebied” kan ook gevangen worden in het begrip *duurzaam*.

Voor een weging van de duurzaamheid<sup>7</sup> van een project kan worden gebruik gemaakt van een analyse- en structureringsmodel, ontwikkeld door adviesbureau Pontifax. Om de bruikbaarheid van dit model in een verduurzamingsproces duidelijk te maken heeft Pontifax dit de naam *verduurzamingsmodel* gegeven.



Dit model onderscheidt een zestal beleidsdimensies:

- Sociaal-Ruimtelijk
- Sociaal-Economisch
- Sociaal-Maatschappelijk
- Fysiek-Ruimtelijk
- Fysiek-Economisch
- Fysiek-Maatschappelijk

Dit analyse- en structureringsmodel is in wezen een nadere precisering en verrijking van de bekende PPP-benadering: *people, planet en profit*.

In het model is een project duurzaam, wanneer het zich afspeelt in één van deze zes dimensies en (positieve) raakvlakken heeft met de andere. In PPP-termen kan zo'n project worden gekarakteriseerd als een *Triple P drager*.

---

<sup>7</sup> In plaats van de term *duurzaam* zou ook de term *verduurzamen* of *verduurzaming* kunnen worden toegepast. Een tentatieve omschrijving van dit begrip zou kunnen zijn het *bevorderen, ontwikkelen en borgen van maatschappelijke, ecologische en economische duurzaamheid*. De term *verduurzaming* heeft dynamische aspecten, terwijl *duurzaam* eerder op een statische toestand wijst. De werkgroep vindt de introductie van het begrip *verduurzaming* naast het begrip *duurzaam* relevant en waardevol. Zij is echter van mening dat één en ander een afzonderlijke discussie rechtvaardigt: meer dan alleen een voetnoot in haar rapport.

De projectgroep heeft al duidelijk gemaakt in de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening nog te weinig solide basis te vinden voor de introductie van de terminologie “duurzaam verbonden” of “verduurzamend verbonden” in de bestemmingsplanvoorschriften. Om die reden komen deze uitdrukkingen niet voor in de omschrijving van het begrip *plattelandsonderneming*, die zij op blz. 18 heeft geformuleerd.

Zoals bekend omvat ieder bestemmingsplan een *toelichting* als integraal onderdeel daarvan met een *zelfbindend* karakter.

De projectgroep is van mening dat in deze *toelichting* van een bestemmingsplan Buitengebied de termen duurzaam en verduurzamend zeker een plaats verdienen.

In die toelichting zou dan een verwijzing kunnen worden gemaakt naar een omschrijving van het begrip Plattelandsonderneming als hieronder:

*Een bedrijf dat al dan niet gedeeltelijk als agrarisch bedrijf, producten of diensten aanbiedt die bijdragen aan de instandhouding en beleving van gronden of gebouwen en daarmee in ieder geval aan de gebiedskwaliteit, waarmee deze producten en diensten **verduurzamend** ruimtelijk of functioneel verbonden zijn.*

Daarmee wordt dan tevens ruimte gemaakt voor en accent gelegd op de eerder beschreven inspirerende ambities inzake te borgen en te ontwikkelen gebiedskwaliteiten.

De projectgroep denkt met de omschrijving(en) van het verschijnsel *plattelandsonderneming* een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan de discussie over een beheersbare, flexibele en duurzame ontwikkeling van het landelijke gebied.

De gemeente Hilvarenbeek treft voorbereidingen om het begrip plattelandsonderneming, zoals geschetst, onder te brengen in beleidsdocumenten, die verband houden met bestemmingsplannen inzake het landelijk gebied.

Hiermee begin de gemeente Hilvarenbeek afstand te nemen van de eerder beschreven *conserverende bestemmingsplannen*. Daarmee neemt zij zeker een bestuurlijke en ambtelijke pionierspositie in op weg naar deze beheersbare, flexibele en duurzame ontwikkeling.

### **Overig ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings-en handhavingsinstrumentarium: Beleidsuitgangspunten**

Onderzoek van beleidsdocumenten, procesanalyse de beschreven cases, intern overleg, contact met externe partijen (met name de Dienst Landelijk Gebied, en medewerkers van de samenwerkende gemeenten in de Regio Achterhoek) hebben de projectgroep aanleiding gegeven de hieronder weergegeven elementen van het toe te passen uitvoerings-, toetsings-en handhavingsinstrumentarium te formuleren.

Bij de interpretatie van deze elementen moet worden beseft dat de onderscheiden omstandigheden rondom de initiatieven en de context, waarin deze hun plaats zouden moeten vinden tot specifieke overwegingen en keuzen kunnen leiden.

Daarnaast kunnen de relevante omstandigheden zich in de tijd ontwikkelen. Ook dit kan leiden tot specifieke overwegingen en keuzen.

## Elementen uitvoerings-, toetsings-en handhavingsinstrumentarium

1. Mede volgens het basisprincipe van de Verordening Ruimte dient functieverandering bij te dragen aan de borging c.q. ontwikkeling van gewenste waarden en kwaliteiten in het buitengebied: aan de versterking of creatie van een *Triple P drager*.
2. Wanneer voor de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit en vitaliteit nieuwbouw nodig is, moet die mogelijk zijn<sup>8</sup>. De provincie hanteert het adagium *zuinig ruimtegebruik*.
3. Het is van belang te bepalen dat de levensduur van het bouwwerk in kwestie beperkt blijft tot de periode dat dit deze kwaliteit en vitaliteit dient. Voor de betrokken ondernemer is het van belang het economische afschrijvingsregiem daarop af te stemmen. De handelwijze met bouwwerken in het kader van mantelzorg kan in deze een weg wijzen.
4. De nieuwe functie mag geen onaanvaardbare aantasting van karakteristieke of monumentale gebouwen met zich mee brengen.
5. Bij verbouw en/of nieuwbouw moet worden voldaan aan de beleidsdoelen inzake beeldkwaliteit en welstand.
6. Bij agrarische bedrijven kan bij nieuwe functies onderscheid worden gemaakt tussen een (nieuwe) nevenfunctie en de hoofdfunctie. Bij een niet-agrarische plattelandsonderneming zijn meerdere gelijkwaardige **samenhangende** hoofdfuncties mogelijk.
7. De verkeersaspecten van de *Triple P dragers* dienen zo mogelijk bij te dragen aan de borging c.q. ontwikkeling van gewenste waarden en kwaliteiten in het buitengebied, maar daarmee tenminste niet in strijd zijn.
8. Compenserende (kwantitatieve) kwaliteitsbijdrage van de initiatiefnemer kan nadrukkelijk als instrument worden ingezet om ruimtelijke kwaliteit te bewaken en/of te bereiken. Ook sloop wordt gezien als een vorm van verevening.
9. De nieuwe functies moeten binnen de aard en schaal van de omgeving passen. Door de ontwikkeling in kwestie moet de (landschappelijke) kwaliteit van een gebied minimaal gelijk blijven, maar bij voorkeur verbeterd worden. Bij het bepalen van de landschappelijke kwaliteit, en de eventuele verbetering, wordt aansluiting gezocht bij de provinciale structuurvisie, de aan het provinciaal beleid getoetste *gebiedspaspoorten* van de ondernemingen en t.z.t. aan het gemeentelijke landschapsontwikkelingsplan in ontwikkeling.
10. De nieuwe functies dienen zo mogelijk in harmonie met de in de omgeving aanwezige functies te worden opgezet en te functioneren en deze tenminste niet te schaden. De “conventionele” activiteiten in de omgeving van de “nieuwe” plattelandsactiviteiten mogen hierdoor (ook op termijn) niet worden belemmerd in hun functioneren en ontwikkeling. Een specifiek voor de hand liggend aandachtspunt hierbij zijn de geurcontouren. Dit hangt natuurlijk ook af van de locatie in kwestie: niet elk gebied is (blijvend) geschikt voor de intensieve veeteelt. In R.O.-termen kun je hieraan sturing geven door een zonering toe te passen.
11. Buitenopslag van goederen en stalling buiten is in beginsel niet toegestaan.
12. Detailhandel is slechts toegestaan voor streekeigen en/of ter plaatse vervaardigde agrarische producten.

---

<sup>8</sup> Nieuwe **vestigingen** zijn niet toegestaan. Dit is bestaand beleid om die reden gaat het rapport hier verder niet op in.

13. De nieuwe plattelandsactiviteiten moeten zichzelf (ook op termijn) kunnen bedruipen. Er moeten redelijke waarborgen bestaan dat de verbrede, verdiepte of nieuwe activiteiten zoveel bestaansgrond hebben dat ook ná de pilot een redelijke verwachting van bedrijfseconomische continuïteit bestaat. Een zekere minimumomvang is hierbij van belang. Dit geldt natuurlijk ook voor activiteiten, die geen exclusieve directe agrarische oriëntatie hebben. Een voldoende solide bedrijfsplan kan onderdeel zijn van zo'n waarborg.  
Deze bedrijfseconomische continuïteit maakt integrerend onderdeel uit van de zgn. PPP-benadering: people, planet, profit. Alle drie aspecten moeten zijn gewaarborgd<sup>9</sup>.
14. De nieuwe plattelandsactiviteiten mogen niet ten koste gaan van de relevante waarden van milieu, natuur en landschap en mogen deze ook niet op termijn bedreigen. Daartoe is het van belang de consistentie tussen de bouwregels en de gebruiksregels te borgen.<sup>10</sup>  
De Verordening Ruimte bepaalt dat in de zgn. Groen-Blauwe mantel deze waarden moeten worden versterkt! Duurzaamheidscriteria zullen derhalve nadrukkelijk meegenomen moeten worden. De systematiek van het beschreven analyse- en structureringsmodel is hierbij zeker een nuttig hulpmiddel.

## 5.2. Voorlichting en cultuurontwikkeling

In de projectbeschrijving en in de voorliggende rapportage wordt duidelijk dat een deel van de problematiek rondom de afwegingen inzake innoverende activiteiten in het landelijke gebied samenhangt met een defensief toetsende attitude van met name gemeentebestuurders. Deze attitude hangt op haar beurt voor een belangrijk deel samen met de complexiteit van de materie en van mogelijke juridische procedures met soms een lastig te voorspellen uitkomst. Daarnaast is zeker aan de orde dat veel ambtelijke adviseurs zijn opgegroeid in het orthodoxe toetsingsregime en zijn beoordeeld op het correct (orthodox) toepassen van de wet- en regelgeving.

De probleemstelling van de pilot schetst duidelijk de risico's, die deze starre toetsingsattitude met zich mee kan brengen: stagnatie van ontwikkelingen en daardoor leegstand, misbruik en verloedering.

De probleemstelling wijst ook op de gewenste transitie naar een ontwikkelingsattitude. In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt al geschetst hoe ingrijpend en daarmee mogelijk tijdrovend het proces van de mentaliteitsverandering kan zijn. Het gaat hier allerm minst om een instrumentele discussie; het gaat om een fundamentele, inhoudelijke ontwikkeling van principes en denkbeelden: van statisch conserveren van bestaande elementen naar dynamisch, maar beheerst ontwikkelen van gewenste kwaliteiten in het landelijke gebied. Het borgen van de voortgang van deze paradigmaverschuiving door een intrinsieke acceptatie en ondersteuning door de betrokken private<sup>11</sup> en publieke instanties is een belangrijke voorwaarde voor de beschreven mentaliteitsverandering bij bestuurders en ambtenaren en nadrukkelijk ook voor de manier, waarop ondernemers hierop inspelen.

---

<sup>9</sup> In dit hoofdstuk is al gewezen op het analyse- en structureringsmodel als hulpmiddel voor de weging van de duurzaamheid c.q. verduurzaming. Dit model omvat ook de drie P's.

<sup>10</sup> Een uitputtende discussie over deze materie valt buiten de scope van dit rapport.

<sup>11</sup> Bijv. de ZLTO.

De genoemde acceptatie en ondersteuning maken deel uit van een ontwikkeling, die de scope van de pilot te boven gaan.

Gemeentelijke bestuurlijke en ambtelijke functionarissen kunnen wèl een essentiële rol in dit proces spelen. Dit geldt zeker voor de discussie, die op provinciaal niveau is begonnen via de Verordening Ruimte, het koersdocument en het S.E.R.-rapport. Ook de provinciale taskforce, waarnaar elders in dit rapport wordt verwezen kan hierin zeker impulsen geven.

De transitie wordt in zekere zin juist nog gecompliceerd door de Verordening Ruimte, waar deze het beleidsprimaat toekent aan de gemeenten, gekoppeld aan de voorwaarde, dat de gemeente haar beslissingen inzake de relatie tussen ondernemersinitiatieven en te borgen en te beschermen waarden moet baseren op een *gedragen* visie daarop. Dit vraagt enige gewenning en leidt aanvankelijk tot een zekere voorzichtigheid.

Deze cultuurontwikkeling kan uiteraard worden bevorderd door een gedegen voorlichting over de aan de orde zijnde ontwikkelingen in de beleidsinzichten bij de verschillende instanties, de achtergronden daarvan en natuurlijk ook de implicaties. Mede gevoed door de beraadslagingen binnen de projectgroep heeft de gemeentelijke adviseur Ruimtelijke Ordening deze voorlichting ter hand genomen. De stellige indruk bestaat dat dit enige vrucht begint af te werpen.

Wellicht nog wezenlijker voor de cultuurontwikkeling binnen het gemeentelijk apparaat is een ondubbelzinnige bestuurlijke visie van zowel de betrokken instanties als de betrokken individuele bestuurders, gekoppeld aan een stevige rugdekking voor de ambtelijke functionarissen en –in voorkomende gevallen- collega-bestuurders. Tijdens de voortgang van de pilot werd steeds meer duidelijk dat ook hierin ontwikkelingen mogelijk en signaleerbaar zijn. In het hoofdstuk over het procesverloop wordt dit in meer detail besproken.

Contacten met provinciale betrokkenen brengen aan het licht dat de Verordening Ruimte en het Koersdocument ten spijt ook binnen de provincie Noord-Brabant de toetsingsattitude nog niet in alle gevallen heeft plaats gemaakt voor de gewenste ontwikkelingsattitude.

Contacten met ondernemers en met hun adviseurs maken duidelijk dat de formulering van de ontwikkelingsinitiatieven in termen van bijdragen aan te borgen en te ontwikkelen waarden in het buitengebied gebaat is met enige voorlichting: naast een omschrijving van het voornemen en van de gevraagde faciliteiten is een heldere en controleerbare formulering belangrijk van de bescherming en/of verbetering van de aan de orde zijnde gebiedskwaliteit.

Het is niet waarschijnlijk dat de verandering in mentaliteit en optreden van publieke functionarissen en ondernemers zich volstrekt spontaan zal voordoen. De projectgroep is dan ook van mening dat het de moeite waard is de mogelijkheid te onderzoeken daartoe een voorziening in het leven te roepen c.q. een bestaande voorziening in te zetten.. Zoals bekend zijn de traditionele bestuursacademies opgegaan in commerciële opleidingsinstituten. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat daar de expertise om de bedoelde mentaliteitsontwikkeling te bevorderen ontbreekt. Andere alternatieven zijn de Nederlandse Hogeschool voor Toerisme en Verkeer of het instituut TELOS van de Universiteit van Tilburg.



Vanuit de provinciale meerwaardestrategie, waarnaar in paragraaf 5.2. wordt verwezen mag van de provincie Noord-Brabant in deze een initiatief worden verwacht. De provinciale Taskforce, waarnaar in dezelfde paragraaf wordt verwezen, is hiervan wellicht een eerste signaal.

Hilvarenbeek zou voor de ontwikkeling en inzet van deze voorzieningen een *pilot* kunnen zijn.

Onder auspiciën van het Land van de Hilver en in samenwerking met de Rabobank Hart van Brabant voert het adviesbureau Pontifax het project CIMBY (Certainly In My Back-Yard) uit. Dit project heeft als doelstelling *het bevorderen van de duurzame, integrale (ruimtelijke, economische en maatschappelijke) gebiedsontwikkeling in het Land van de Hilver*. Een belangrijke subdoelstelling is *het ontwikkelen van nieuwe business-concepten binnen bedrijven in het Land van de Hilver door samenwerking met verschillende groepen van stakeholders*.

Naar de mening van de projectgroep kan ook het project CIMBY bijdragen aan hier bedoelde mentaliteitsontwikkeling bij met name ondernemers.

De projectgroep heeft zeker geen uitputtende opsomming van instanties en ontwikkelingen willen geven.

Deze instanties en ontwikkelingen (en dus mogelijk ook andere) kunnen ook zeker nuttig zijn bij de *operationalisering*: overheidsfunctionarissen kunnen direct worden ondersteund bij het ontwikkelen en toepassen van de besturingssystematiek en ondernemers kunnen direct worden ondersteund bij de formulering van hun initiatieven.

Inzake de cultuurontwikkeling binnen de gemeente Hilvarenbeek heeft de projectleider contact opgenomen met de bestuurlijke portefeuillehouder voor personeelszaken, de burgemeester drs. R.F.I. Palmen.

Deze wees erop dat zo'n traject in wezen al begonnen is: betrokkenen hebben deelgenomen aan een "heisessie" over onafhankelijk en vernieuwend denken. Naar zijn mening moeten ambtenaren zelfstandig durven optreden en objectieve, ontwikkelingsgerichte afwegingen maken, los van bestaande opvattingen van collega's en/of leidinggevenden.

Volgens burgemeester Palmen is een nota van uitgangspunten voor beleid in het landelijk gebied (waarom willen we iets behouden of juist ontwikkelen) een belangrijk hulpmiddel. Het is voorwaarde voor –ook bestuurlijke– consistentie en zal ook bestuurders helpen hun rug recht te houden. Nu zijn de beleidsdocumenten vaak nog wat instrumenteel.

Uiteraard dient het voorlichtings- en cultuurontwikkelingstraject een stevige basis te vinden in de al meer genoemde gedragen visie op te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijke gebied. Natuurlijk heeft de gemeente Hilvarenbeek al enige visie-elementen ter zake beschikbaar, maar via de Nota van Uitgangspunten en het bestemmingsplan Buitengebied worden deze nader uitgewerkt, geconcretiseerd en geactualiseerd. Via het communicatietraject rondom de Nota van Uitgangspunten en het bestemmingsplan wordt ook aan het draagvlak gewerkt.

In hoofdstuk 7 zullen we zien hoe de aanzet van de cultuurontwikkeling in Hilvarenbeek op de voortgang van de pilot heeft uitgewerkt.

### **Provinciale initiatieven: Taskforce**

De provincie Noord-Brabant is zich zeer bewust van de problematiek; zowel inzake de beleidskaders als inzake de geschetste cultuurontwikkeling. In het kader van zgn. meerwaardestrategie werkt men daar aan een soort *gezaghebbende Taskforce Plattelandsonderneming*, die de gemeenten in deze ondersteunt. Deze taskforce kan natuurlijk ook binnen de provincie zijn nut bewijzen.

De taskforce krijgt als opdracht een versnelling en verbetering van de besluitvorming door:

- Een snelle en dekkende analyse van de plannen.
- (Zo nodig) adviezen ter verbetering daarvan t.o.v. de te borgen en ontwikkelen waarden.
- Genereren, ontsluiten en benutten van de aanwezige netwerken en de daar beschikbare netwerken: streeknetwerken, B.O.M., groene B.O.M. (ex Agro & Co), etc.
- Ondersteunen van gemeenten, ondernemers en adviseurs.
- Verhelderen en versnellen gemeentelijke en provinciale besluitvorming.

De projectgroep verwacht dat deze taskforce een betekenisvolle rol kan spelen in de voorlichting aan gemeenten (ambtelijk en bestuurders) en aan de ondernemers en adviseurs. Daarnaast voegt het provinciale fundament status toe aan de introductie en toepassing van het begrip plattelandsonderneming.

De projectleider is betrokken bij de ontwikkeling van de taskforce. Hij ziet erop toe dat de voorlichtingsaspecten in de opdracht voldoende tot hun recht komen.

Hij zal ook inbrengen dat in de voorlichting de cultuurontwikkeling zoals geschetst een plaats krijgt.

In de opzet van de taskforce wordt ook een link gelegd naar het begrip *duurzaamheid* zoals het meer bedoelde analyse- en structureringsmodel (blzz. 20 en 21) hanteert.

*Met het oog op de opdracht aan de taskforce is het nuttig het aantreden daarvan ruim publieke aandacht te geven. De projectgroep adviseert daartoe een werkconferentie te organiseren over de pilot Plattelandsondernemingen en de verworven leermomenten.*

## 6. Cases, tussen- en eindresultaten

### De Utrecht

**Landgoed de Utrecht** is een ca. 2.500 hectare groot landgoed ten zuiden van het dorpje Esbeek in de gemeenten Hilvarenbeek en Reusel-De Mierden.

Het landgoed dankt zijn naam aan de levensverzekeringsmaatschappij De Utrecht, die later onderdeel werd van AMEV en inmiddels via een tussenstop bij het Belgisch-Nederlands bank- en verzekeringsconcern Fortis eigendom is geworden van ASR<sup>12</sup> Verzekering NV. Het bedrijf ontgon vanaf 1898 de uitgestrekte heidevelden op grote schaal. Op 25 mei 1899 werd een begin gemaakt met het ontginnen van de eerste 700 ha. De werken werden uitgevoerd door de Heidemij. Uiteindelijk werd de heide omgezet in 1800 hectare bos en 600 hectare landbouwgrond, terwijl daarnaast nog 400 hectare natuurterrein bleef voortbestaan.

Omstreeks 1920 kreeg de verzekeringsmaatschappij ook oog voor de natuurwaarden van het terrein, waardoor een deel van het terrein onontgonnen bleef

Het bos bestaat voornamelijk uit Grove Den, Douglas en Europese Lariks en leverde stouthout aan de Zuid-Limburgse steenkoolmijnen.<sup>13</sup>

De Utrecht heeft twee betekenisvolle projecten:

- 11-13 woningen op 2 of 3 locaties
- Een natuurbegraafplaats met een parkeervoorziening en zeer bescheiden onderkomen.  
N.B. Men wil dit niet zelf in exploitatie nemen.

Het rapport *Evenwichtig Samengaan* spreekt ook nog over een zeer kleinschalige biomassa-installatie. Het gaat hierbij echter om een zo kleine installatie (een flinke CV-ketel) dat deze in RO-termen nauwelijks relevant is.

In de plannen van De Utrecht staat kwaliteitsverbetering voorop. Rendementsverbetering is secundair.

De gemeente zal de bepalingen van het bestemmingsplan Buitengebied ook opleggen aan De Utrecht.

De pilot wordt relevant als de vraag wordt gesteld wat in de bebouwing wordt toegestaan. Kan De Utrecht zich presenteren als een *open-lucht-bedrijfsverzamelgebouw*? De locatie en de ambiance lenen zich prima voor activiteiten als:

- Psychotherapie
- Bedrijfsconsultancy
- Notariaat
- Advocatuur

De synergie met de natuur is een nadrukkelijke vestigingsfactor.

Het is lastig de formele vinger achter dit soort activiteiten te krijgen: vaak groeit dit geleidelijk en voor de buitenwereld in eerste instantie ongemerkt.

Het gaat er om voor dit soort activiteiten uitwassen te voorkomen zonder die dood te reguleren.

---

<sup>12</sup> Amersfoortse en Stad Rotterdam

<sup>13</sup> Bron: Wikipedia

Belangrijke factoren hierbij zijn

- Precedentwerking
- Maatwerk zonder te ontaarden in willekeur en cliëntelisme.

Inzake de ontwikkeling van De Utrecht heeft de gemeenteraad een Bestemmingsplan vastgesteld. In dit bestemmingsplan is ruimte gemaakt voor de voorgenomen initiatieven. De interne discussie binnen ASR Verzekeringen inzake het zgn. *openluchtbedrijfsverzamelgebouw* is nog niet afgerond.

Om deze redenen is het niet zinvol gebleken de initiatieven van De Utrecht direct en expliciet te betrekken bij de pilot. Natuurlijk worden de plannen van De Utrecht bekeken met de optiek van de pilot.

De ASR wordt gestimuleerd zijn plannen te formuleren in termen van het analyse- en structureringsmodel.

### **De Kievit**

Al drie generaties lang runt de familie Gerritsen op “De Kievit” een veehouderijbedrijf. Naast dit bedrijf heeft De Kievit een compleet vernieuwde groepsaccommodatie, geschikt voor groepen van 20 tot 130 personen. Ook kleine groepen kunnen zich uitstekend vermaken door diverse gescheiden ruimtes. Deze accommodatie, op basis van zelfverzorging, is het hele jaar geopend. Er zijn voldoende uitstekende sanitaire voorzieningen, open haard en gezellige bar, speelveld met mogelijkheid tot voet-korf- en volleybal. Gelegen in bosrijke omgeving vlakbij de Belgische grens.<sup>14</sup>

De Kievit is gelegen binnen het landgoed De Utrecht. Er bestaat een relatie tussen de plannen van De Utrecht en die van De Kievit; bij de aanvang van de procedure leek het echter zinvol beide plannen afzonderlijk te behandelen.

De veeteeltactiviteiten van de Kievit betreft rosé kalveren Het gaat om 400-500 kalveren. De Kievit heeft een akkerbouwtak van 60 ha. die in zijn geheel in dienst staat van de rosé kalveren.

Het bedrijf ligt in een *extensiveringsgebied*. Dat betekent dat voor de veeteeltactiviteiten geen uitbreidingsmogelijkheden bestaan. De Kievit is dit overigens ook niet van plan. De provincie wenst hier zelfs een *afwaartse beweging*.

De combinatie Intensieve Veeteelt en een Kampeerboerderij is überhaupt gespannen.

De Kievit wil een waterpartij aanleggen voor recreatiedoeleinden annex een blusvijver. Daarbij denkt men ook aan gebouwelijke voorzieningen.

Het regiem *Agrarische waarde 1* is aan de orde: dit betekent dat een ontgrondingsvergunning nodig is.

De Kievit zou voor zijn plannen het bouwblok van vorm willen veranderen.

---

<sup>14</sup> Bron: Eigen documentatie van De Kievit

Afgezien van de positie van de gemeente is in deze de opstelling van de provincie van belang. Zoals gezegd wenst de provincie (op termijn) een afbouw van de Intensieve Veeteelt. Nadere afwegingen leidden tot de tussenconclusie dat het praktischer is De Kievit mee te laten lopen met de ontwikkelingen van De Utrecht in zijn totaliteit. Natuurlijk worden de plannen van De Kievit bekeken met de optiek van de pilot.

**Inhoudelijk:** Voor de Intensieve Veehouderij geldt dat er een “slot op de muur” zit. Voor de recreatie-neventak niet. Deze is weliswaar groter dan de 500 m<sup>2</sup> die het bestemmingsplan toestaat. Maar die uitzondering is door het gemeentebestuur al eerder toegestaan. Er lijkt niet veel op tegen om de vorm van het bouwblok te wijzigen.

Een nieuw gebouw is echter een ander verhaal. Daarbij lijkt afbouwen van de Intensieve Veehouderij een voorwaarde.

Echter: er is wellicht ook een mogelijkheid om vergunningsvrij te bouwen. Het nieuwe bestemmingsplan moet dan (beperkt) bouwen wel mogelijk maken maar dat zou binnen het bouwblok mogelijk moeten zijn. Er is dan geen omgevingsvergunning nodig. Hiermee worden wellicht problemen m.b.t. geur-, Natuurbeschermingswet etc. ondervangen.

De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, bijlage 2 van het Besluit Omgevingsrecht art. 3.2 zegt dat géén omgevingsvergunning nodig is voor een bouwwerk t.b.v. een recreatief nachtverblijf. Dit mag niet groter zijn dan 70 m<sup>2</sup>.

Het gebouw aan het water wordt niet gebouwd als overnachtingsfaciliteit. Er zijn überhaupt geen plannen om het aantal slaapplekken uit te breiden. Het gebouw dient is wel ter ondersteuning van de groepsaccommodatie. Het moet het verblijf op de Kievit aantrekkelijker maken.

### **'t Schop**

De grootvader van de tegenwoordige exploitant (de familie Van den Broek) stichtte boerderij 't Schop bijna een eeuw geleden<sup>15</sup>. Toen was deze –zoals gebruikelijk in de regio- een gemengd bedrijf. Hij had een paar melkkoeien, wat varkens, kippen een werkpaard, maar ook bieten, aardappelen en graan. In de tweede wereldoorlog bakte hij brood voor de hele buurt.

't Schop is een echte boerderij, met koeien, schapen, een boomgaard en een flinke moestuin en heeft daarnaast een aantal voorzieningen. De paardenstal is omgetoverd tot boerderijkeuken en op de plaats van de hoogkar zijn biologische producten te koop. De authentiek verbouwde stal biedt ruimte voor vergaderingen voor een zelfbereid diner of lunch.

De eigenaar van 't Schop wil graag een zorgvoorziening ontwikkelen en die integreren in de totaliteit van de bedrijfsvoering. Daarvoor is ook een kantine e.d. nodig. De gemeente hield tot nu toe de boot af.

Hij denkt ook aan dagopvang van dementerende bejaarden vanuit de Clossenborch en samenwerking met de Brede School. Er zijn al contacten met Thebe.

Als locatie denkt hij aan de veldschuur voor het jong vee; daarvoor moet dan wel weer wat anders komen.

Hij wil graag de nevenactiviteiten ruimtelijk concentreren met het oog op de synergie.

---

<sup>15</sup> Bron: Eigen documentatie van 't Schop

Een stevige complicatie is de maximumoppervlakte voor *nevenactiviteiten*: 500 m<sup>2</sup>. In veel gevallen is die nu al verbruikt.

't Schop valt in de categorie Intensieve veeteelt. Het is niet heel duidelijk waarom. Het Schop ligt in een *verwevingsgebied*; daarin zijn ontwikkelingen mogelijk.

Volgens de betrokken adviseur Ruimtelijke Ordening zijn de voornemens van 't Schop nog te onrijp en te abstract om nu in behandeling te kunnen nemen. De projectgroep heeft dan ook besloten deze plannen vooralsnog niet bij de pilot te betrekken.

### **Den Elshorst**

Den Elshorst is eind jaren vijftig gebouwd als Kop- hals- rompboerderij.<sup>16</sup> In 1989 is de voormalige koeienstal omgebouwd tot groepsaccommodatie. Het bedrijf is steeds verder uitgegroeid en biedt gasten allerlei vormen van dag- en verblijfsrecreatie.

Het is ook mogelijk om exclusief vlees te kopen van scharrelvarkens.

Het kernperceel van Den Elshorst ligt in een agrarisch gebied *zonder waarde*. Dat betekent dat er geen sprake is van een bijzonder beschermingsregiem. Het ligt tevens in een *verwevingszone*. Dit betekent dat er uitbreidingsmogelijkheden zijn tot 1½ ha.

De veeteeltactiviteiten (varkens) vallen in de categorie Intensieve Veeteelt.

Den Elshorst wil graag een transitie naar scharrelvarkens in de open lucht.<sup>17</sup> Daarvoor zijn schuilvoorzieningen nodig: plaggenhutten. Deze zijn ook voor het publiek aantrekkelijk; men wil daartoe picknickplaatsen creëren en landschapselementen aanbrengen.

Deze plaggenhutten zijn voor een deel tijdelijk: om wormbesmetting te voorkomen, moet de populatie elke paar jaar verhuizen. Op het hoofdperceel zouden ca. tien permanente plaggenhutten moeten komen, waartussen de varkens migreren.

Een complicatie is wel het UBN-regiem<sup>18</sup>.

De procedure was eerder stil komen te liggen, omdat de gemeente in eerste instantie signalen afgaf dat dit niet haalbaar zou zijn.

Op een aantal onbruikbare percelen (à la overhoeken) zouden ook plaggenhutten kunnen worden neergezet: dat geeft een nostalgische sfeer.

Het is ook nodig het bouwblok te wijzigen; kadastraal is dat al in orde. De gemeentelijke procedure daartoe loopt al.

Naast de plaggenhutten wil Den Elshorst een soort multifunctionele accommodatie om de "overloop" van groepen soepeler te laten verlopen en eventueel voor beperkt nachtverblijf. Dit is eerder vastgelopen in de gemeentelijke organisatie.

Horeca is niet aan de orde; hooguit horecaondersteuning: de groepen zorgen zelf voor de catering en de drank.

Er ligt al een bruikbaar rapport van T.O.P. Brabant (Toeristisch Ondernemers Platform). Dat zal worden aangevuld met de plaggenhutten en de multifunctionele accommodatie.

---

<sup>16</sup> Bron: Eigen documentatie van Den Elshorst

<sup>17</sup> Een volledige beschrijving van de plannen van Den Elshorst is beschikbaar.

<sup>18</sup> Uniek Bedrijfs Nummer

Relevant is nog dat Den Elshorst de laatste jaren verschillende eervolle onderscheidingen heeft ontvangen voor zijn vernieuwende activiteiten in het buitengebied. Met name de *Platelandaward* verdient vermelding.

De plannen zijn al besproken met het Streekhuis en ook met de alliantiemakelaar; de reacties waren positief: het gaat om een veelbelovende nieuwe economische drager. Een overeenkomstige reactie is gekomen van het Brabants Landschap, van de Commissaris des Konings en van Gedeputeerde Y.C.M.G. de Boer. Deze laatste wijst op het *nieuwe verdienmodel* volgens de commissie Van Doorn.

### Analyse aan de hand van het analyse- en structureringsmodel

Zoals eerder vermeld is het analyse- en structureringsmodel een bruikbaar hulpmiddel om het *Triple P* karakter van de cases tentatief te analyseren.

De projectgroep heeft daartoe de weergavemethodiek gehanteerd van de consumentenbond:

- ++ draagt in belangrijke mate bij
- + draagt enigszins bij
- O neutraal
- doet enigszins afbreuk
- doet ernstig afbreuk

Zij heeft gemeend de case *De Utrecht* buiten beschouwing te moeten laten: de voorgenomen activiteiten zijn daarvoor te uiteenlopend en te veelvormig.

Onderneming/ Activiteit	Sociaal- Ruimtelijk	Sociaal- Economisch	Sociaal- Maatschappelijk	Fysiek- Ruimtelijk	Fysiek- Economisch	Fysiek- Maatschappelijk	Opmerkingen
De Kievit	+ 1.1.	++ 1.2.	++ 1.3.	++ 1.4.	++ 1.5.	+ 1.6.	
't Schop	++ 2.1.	++ 2.2.	++ 2.3.	? 2.4.	++ 2.5.	++ 2.6	2.7.
Den Elshorst	++ 3.1.	++ 3.2.	++ 3.3.	++ 3.4.	++ 3.5.	O 3.6.	3.7.

### De Kievit

- 1.1. Met name faciliteiten voor de "eigen" klanten. De bijdrage zou nog effectiever zijn als de toegang tot natuurelementen publiek zou zijn.
- 1.2. De voorgenomen activiteiten bevordert de rentabiliteit van De Kievit en draagt tevens bij aan exploitatie en natuurwaarden van De Utrecht.
- 1.3. Faciliteiten voor ontmoetingen, kennismaking, team building e.d. Ook kennismaking met de veehouderij.
- 1.4. Landschappelijk integratie en verbetering van de infrastructuur van De Utrecht.
- 1.5. Zie 1.2.; daarnaast gebouwelijke verbetering.
- 1.6. De esthetische kwaliteiten van het complex worden bevorderd. Met name de aanblik van het gebouw aan de Zuidzijde draagt bij aan de te verwezenlijken gebiedskwaliteiten.

## **'t Schop**

- 2.1. 't Schop streeft naar concentratie van sociaal-economische activiteiten. Daarmee kunnen ook kansen worden gecreëerd voor integratie en synergie.
- 2.2. De activiteiten (met name seminars e.d.) van 't Schop bevorderen zeer de sociaal-economische dynamiek.
- 2.3. De plannen van 't Schop komen de cliënten van De Clossenborch en van Thebe ten goede.
- 2.4. De fysiek-ruimtelijke aspecten kunnen op basis van de voorgelegde ideeën niet voldoende worden beoordeeld.
- 2.5. De activiteiten van 't Schop stimuleren de bedrijfsvoering van betrokken ondernemers (cliënten en partners).
- 2.6. In de plannen van 't Schop worden de (ruimtelijke) toegankelijkheid geborgd en daardoor de zelfstandigheid van (kwetsbare) bezoekers bevorderd.
- 2.7. Wanneer de fysiek-ruimtelijke aspecten van de plannen van 't Schop voldoende constructief en positief zouden zijn ingevuld, zouden deze volgens alle criteria van het analyse- en structureringsmodel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de (triple P-) duurzaamheid.

## **Den Elshorst**

- 3.1. Door de aanleg van wandelpaden e.d. zijn de faciliteiten in ruime mate publiek toegankelijk.
- 3.2. De activiteiten (met name seminars e.d.) van Den Elshorst bevorderen zeer de sociaal-economische dynamiek.
- 3.3. Den Elshorst besteedt nadrukkelijk aandacht aan specifieke groepen als bijv. schoolkinderen.
- 3.4. De plannen van Den Elshorst bevorderen voor een zorgvuldige gebiedsontsluiting mogelijk; daarnaast worden de voorgenomen gebouwelijke elementen zorgvuldig in het landschap ingepast.
- 3.5. De activiteiten van Den Elshorst stimuleren de bedrijfsvoering van betrokken ondernemers (cliënten en partners).
- 3.6. De projectgroep heeft op basis van de voorstellen van Den Elshorst de fysiek-maatschappelijke aspecten niet voldoende kunnen beoordelen.
- 3.7. Wanneer de fysiek-maatschappelijke aspecten van de plannen van Den Elshorst voldoende constructief en positief zouden zijn ingevuld, zouden deze volgens alle criteria van het analyse- en structureringsmodel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de (triple P-) duurzaamheid.



## 4. Procesverloop

De gemeente Hilvarenbeek heeft met De Kievit de afspraak gemaakt dat deze zijn voornemens zou formuleren in een inspraakreactie op het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied. Dit is ook gebeurd.

De betrokken bestuurders hadden al uitgesproken dat de inspraakreacties zouden worden behandeld in de geest van de uitgangspunten van de Verordening Ruimte, het Koersdocument en de beleidsnotitie Economie en Natuur in Brabant.

De gemeente Hilvarenbeek heeft met Den Elshorst de afspraak gemaakt dat deze zijn voornemens zou formuleren in een inspraakreactie op het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied. Ook dit is gebeurd.

Mede geïnspireerd door de Verordening Ruimte, het Koersdocument en de beleidsnotitie Economie en Natuur in Brabant hebben B&W een aantal uitspraken gedaan, aan de hand waarvan de inspraakreacties zouden worden behandeld.

Eén relevante uitspraak luidt:

*Vormverandering bij intensieve veehouderij in extensiveringsgebied: de voorwaarde dat vormverandering bij intensieve veehouderijen ter plaatse van de aanduiding 'reconstructiewetzone – extensiveringsgebied' niet is toegestaan vervalt. Wel blijft het principe 'slot op de muur' gelden om verdere toename van de veestapel in Brabant te voorkomen.*

Mede op basis daarvan mocht worden verwacht dat de aan de orde zijnde initiatieven van ondernemers bestuurlijk en ambtelijk zouden worden gewogen in termen van hun bijdrage aan de te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijk gebied.

De praktijk was echter anders: de bestuurlijke oriëntatie van de betrokken portefeuillehouder(s) bleek aanvankelijk minder ontwikkelingsgericht dan op grond van de collegeuitspraak mocht worden verwacht. De bestuurlijke ontwikkelingsattitude kwam pas werkelijk uit de verf bij het aantreden van een nieuwe wethouder voor Ruimtelijke Ordening. Dit had natuurlijk ook zijn consequenties voor de eerder vermelde noodzakelijk bestuurlijke rugdekking voor de ambtelijke functionarissen.

Aanvankelijk wilde de zgn. (ambtelijke) *regiekamer*<sup>19</sup> het plan van Den Elshorst zelfs niet in behandeling nemen, omdat in haar optiek de plannen *inhoudelijk ontoereikend onderbouwd* waren.

Deze opstelling is moeilijk te rijmen met de bestuurlijke uitspraken inzake de inspraakreacties.

Het bleek lastig om één en ander in het ambtelijke circuit bespreekbaar te maken. De (horizontale) structuur van de ambtelijke organisatie bracht met zich mee dat de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening niet volstrekt ondubbelzinnig was te herleiden.

---

<sup>19</sup> De regiekamer is inmiddels opgeheven.

Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat de ambtelijke verantwoordelijkheden verspreid in de organisatie liggen en ook per organisatieonderdeel kunnen uiteenlopen en anderzijds dat de bestuurlijke inzichten per portefeuillehouder kunnen verschillen.

Er waren (zijn) drie eenheden, die zich daarmee bezig houden: Beleid & Projecten, Realisatie & Beheer en de Gemeentewinkel. Daarmee is de ambtelijke eindverantwoordelijkheid diffuus.

Het aantreden van de nieuwe wethouder Ruimtelijke Ordening bracht –zoals gezegd– wel een duidelijke stroomlijning van de procedures te weeg. Deze wethouder stond ondubbelzinnig achter de eerder vermelde college-uitspraak, stimuleerde daarmee ook de ambtelijke ontwikkelattitude en gaf zijn bestuurlijke collega's een heldere oriëntatie.

De plannen van Den Elshorst konden nu in een *ontwikkelingssfeer* worden gesitueerd.

De procedure werd voortvarend ter hand genomen. Er was sprake van een intensief en constructief contact tussen de gemeente Hilvarenbeek (zowel bestuurlijk als ambtelijk) en Den Elshorst. Alle betrokken mochten vertrouwen hebben in een positieve uitkomst; zeker op grond van de opstelling van het Brabants Landschap en de betrokken overheidsinstanties.

Complicerende factor bleek echter de simultaan verlopende ontwikkeling van het bestemmingsplan Buitengebied. Eerder in dit rapport is al gereveleerd dat deze ontwikkeling de van toepassing zijnde elementen uit de Verordening Ruimte en het Koersdocument zou weerspiegelen. Aanvankelijk leek dan ook weinig een beheersbare, transparante, flexibele en duurzame sociaal-economische ontwikkeling in het landelijke gebied van Hilvarenbeek in de weg te staan.

Toch kwam er een vervelende kink in de kabel.

Op 5 december 2012 deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak inzake het bestemmingsplan Buitengebied Zelhem, gemeente Bronckhorst (201109053/1/R2). De uitspraak behelst kortweg dat inzake stikstofemissies gemeenten dienen uit te gaan van een maximale toepassing van de volumes, die de verleende vergunningen en de op grond van het bestemmingsplan nog te verlenen vergunningen mogelijk maken. Eerder wilde een rechter nog wel rekening houden met compenserende effecten door bijv. stoppende bedrijven en milieu-investeringen.

Dit betekende voor de gemeente Hilvarenbeek dat de al nagenoeg afgerond ontwikkeling van het conceptbestemmingsplan Buitengebied moest worden stilgelegd en dat een nieuwe start moest worden gemaakt

Voor de gemeente Hilvarenbeek was dit erg vervelend; ook in financiële zin, door derving van leges, maar voor de betrokken ondernemers was dit –zeker in eerste instantie– dramatisch: het bestemmingsplan zou moeten dienen als basis voor de afweging van de bijdragen van de ondernemersinitiatieven aan de al meer vermelde te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijk gebied.

De uitspraak van de Raad van State en het stilleggen van de procedure ontnam aan deze afwegingen een toereikend fundament.

Daarnaast betekent dit dat enkele tienduizenden Euro's voor advieskosten nutteloos werden en dat vaak een nieuw (en weer duur) adviestraject moest worden ingezet.<sup>20</sup>

De gemeente was zich natuurlijk bewust van de vervelende gevolgen voor de betrokken ondernemers. Eerder in dit rapport werd al verwezen naar de nieuwe wind, die in gemeentelijk Hilvarenbeek is gaan waaien inzake het hanteren van ondernemersinitiatieven in het buitengebied. Met deze als oriëntatie zochten en zoeken bestuurders en ambtelijke adviseurs naar een geschikt oplossingstraject.

Recente ervaring elders in Nederland (bijv. de gemeenten Texel en Echt-Susteren) lijken aan te tonen dat een oplossing om de raadsuitspraak te hanteren ligt in een expliciete bescherming van de betrokken gebieden: het opnemen van milieuregels in bestemmingsplannen.<sup>21</sup> De genoemde gemeenten passen een *gebiedsgerichte benadering* toe, die zich toespitst op een onderbouwde kwantificering van de emissies uit het plangebied. Vervolgens wordt van het 'worst case-scenario' onderzocht in hoeverre dit schadelijke effecten heeft. Voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld, moet zeker zijn dat de mitigerende maatregelen die deze gevolgen kunnen voorkomen, kunnen worden uitgevoerd.

Voor Den Elshorst is een *projectafwijkingbesluit* genomen. Dit komt in de praktijk neer op een *eenmalige toestemming om af te wijken van het bestemmingsplan*. Zo'n projectafwijkingbesluit verlangt een goede ruimtelijke onderbouwing van het project en een uitgebreide omgevingsvergunning. Omdat de omvang van de veestapel niet wijzigt, is er in beginsel geen probleem qua ammoniakuitstoot. Om dit te borgen wordt een zogenaamde 'verklaring van geen bezwaar' aangevraagd bij de provincie. Gedeputeerde Staten zijn in deze bevoegd gezag.

---

<sup>20</sup> De projectgroep heeft de indruk dat in voorkomende gevallen adviesinstanties efficiënter te werk kunnen gaan dan nu aan de orde is.

<sup>21</sup> Een probleem hierbij zou overigens kunnen zijn dat de dynamiek van de milieuwetgeving groter is dan die van de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het gevaar van inconsistenties is niet denkbeeldig.

## 8. Leermomenten, conclusies en aanbevelingen

### Leermomenten

#### 8.1. Te borgen en te ontwikkelen waarden

De problematiek van de (re)vitalisering van het landelijk gebied blijkt voor alle betrokken weerbaarstig: ondernemers, hun adviseurs, bestuurders en ambtenaren. Het blijkt dat het adagium *Bijdragen aan te borgen en te ontwikkelen waarden in het landelijk gebied* een waardevolle oriëntatie is voor hen allen.

Ondernemers en hun adviseurs kunnen in hun plannen daaraan nadrukkelijk aandacht besteden en bestuurders en ambtenaren kunnen deze gebruiken als referentie bij hun afwegingen.

#### 8.2. Dynamiek en flexibiliteit

De inzichten in de te borgen en te ontwikkelen waarden kunnen zich natuurlijk ontwikkelen in de tijd en naar gelang de specifieke situaties. Dit betekent dat de afwegingen niet statisch en universeel kunnen zijn, maar juist toegespitst dienen te worden op tijd, plaats en omstandigheden.

#### 8.3. Transparantie en beheersbaarheid

De geschetste dynamiek en flexibiliteit blijken nodig om voldoende effectief te kunnen inspelen op specifieke situaties. Tegelijkertijd mag het vanzelf spreken dat de procedures voor een ieder volstrekt transparant moeten zijn en voor de betrokken overheidsinstanties volstrekt beheersbaar.

Een flexibele invulling van plattelandsactiviteiten wil nog niet zeggen dat *anything goes*. De projectgroep kan zich voorstellen dat ondernemingen als een bordeel, een koffieshop of een partyboerderij niet voldoen aan de criteria van borging en ontwikkeling van waarden in het landelijk gebied. Zij kunnen moeilijk worden gekarakteriseerd als *triple P dragers*. Scherpe definities en een helder uitgewerkt samenstel van begrippen en principes zijn dan ook onontbeerlijk. Een term om deze redenering te vangen is *maatwerk zonder willekeur*.

#### 8.4. Uitspraak Raad van State van 5 december 2012 inzake stikstofemissies

Elders in dit rapport is al beschreven hoe de uitspraak van de Raad van State van 5 december 2012 inzake stikstofemissies de ontwikkeling van het bestemmingsplan Buitengebied frustreerde en daarmee de afwegingen rondom een aantal ondernemersinitiatieven in dat buitengebied.

Ontegenzeggelijk heeft dit de gemeente Hilvarenbeek en een aantal ondernemers met behoorlijke problemen opgescheept. Tegelijkertijd mogen we vaststellen dat de herstart van de ontwikkeling van het bestemmingsplan de gemeente de gelegenheid gaf daarbij nog nadrukkelijker dan voordien de meer bedoelde borging en ontwikkeling van waarden in het landelijk gebied een plaats te geven. Duurzaamheid is daarbij zeker een relevant criterium. De meer bedoelde ontwikkelattitude kan door het herontwikkelde bestemmingsplan wellicht beter dan voordien worden gestimuleerd en gestructureerd.

Een zo nauwkeurig en robuust mogelijke omschrijving van het begrip *Plattelandsonderneming* en de systematiek van het analyse- en structureringsmodel voor de duurzaamheids-toets in de termen van de nieuwe Verordening Ruimte (in ontwikkeling) zijn daarbij nuttige elementen.

Wellicht is de raadsuitspraak in zekere zin een *blessing in disguise*.

## Conclusies en aanbevelingen

### 8.5. Stimuleren en ondersteunen

Hoe voor de hand liggend de bovengenoemde analyses en vaststellingen schijnen, in de praktijk blijken deze voor veel spelers lastig te hanteren.

Het is voor ondernemers soms lastig om het rendement van hun investeringen ook meetbaar te maken in termen, die buiten het directe bedrijfsbelang vallen. Natuurlijk worden veel bedrijven geïnspireerd door *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Dat is echter nog niet hetzelfde als dit te gebruiken als argument om een bedrijfsinvestering te rechtvaardigen. Voorlichting bij de formulering van de plannen (dus ook aan de externe adviseurs) is hierbij van nut.

Mutatis mutandis is hetzelfde aan de orde voor bestuurders en ambtenaren. De orthodoxe interpretatie van de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening gaf duidelijkheid en wellicht vooral veiligheid. Intussen wordt steeds meer duidelijk dat een geborneerd hanteren van het rode potlood: *het komt niet overeen met het bestemmingplan, dus het gaat niet door* het risico van leegstand en verloedering met zich meebrengt. Eerder is al gewezen op het belang van een beheerste en transparante dynamiek in het landelijk gebied.

Mogelijk vereist het ontwikkelingsgericht denken zoveel wat niet in een bestemmingsplan te voren kan worden geregeld dat een compleet ander plan nodig is. Dan kan een *conserverende* redenering handig blijken, **mits** gesteund door een ontwikkelingsgerichte structuurvisie (of omgevingsvisie) met een dusdanig concrete inslag dat helder is waaraan het nieuwe bestemmingsplan moet voldoen.

De gemeente moet *gedragen* vaststellen waar ze heen wil in plaats wat allemaal niet kan. Dit is een basis om de ondernemingen in kwestie uit te nodigen voorstellen in die termen te formuleren: actief, participatief en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

Het afleggen van een rechtlijnige toetsmentaliteit en het aannemen van een proactieve ontwikkelattitude vraagt van de betrokken bestuurders en ambtenaren een soort *salto vitale*.

De projectgroep heeft in paragraaf 3.4. al de suggestie gedaan te onderzoeken een faciliteit in het leven te roepen om deze *state of mind* bij ondernemers en bij overheidsfunctionarissen te bevorderen en te onderhouden.

Een provinciaal initiatief als de taskforce, zoals beschreven in paragraaf 5.2. wordt ook zeer verwelkomd. De projectgroep stelt zich beschikbaar om met de provincie mee te denken om de effectiviteit van de taskforce te bevorderen.

### 8.6. Definitie van het begrip Plattelandsonderneming

In paragraaf 5.1. is al een proeve van een omschrijving van het begrip plattelandsonderneming gepresenteerd. Daarbij is opgemerkt dat er nog nauwelijks jurisprudentie is om de geformuleerde omschrijving ook juridisch "body" te geven.

Zolang dat nog niet meer het geval is, is de uitkomst van bezwaar- en beroepsprocedures in dit kader wat onvoorspelbaar. Dit bevordert natuurlijk niet het vertrouwen bij gemeenten om deze omschrijving te hanteren.

De projectgroep adviseert gemeenten en provincies er via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu op aan te dringen dat dit een stabiele en robuuste definitie vaststelt. De wet Plattelandswoningen toont aan dat dit mogelijk is.

Het denkwerk van de gemeente Hilvarenbeek en van de projectgroep kan daarbij nuttig zijn; evenals de adviezen van de Dienst Landelijke Gebied.

### **8.7. Voorlichting en cultuurimpulsen vooral inhoudelijk en minder instrumenteel**

In het rapport is beschreven dat binnen de gemeente Hilvarenbeek al best voorlichting is gegeven over het belang van beheersbare, transparante, flexibele en duurzame sociaal-economische ontwikkeling in het landelijk gebied. Daarnaast zijn zowel bestuurlijk als ambtelijk impulsen voor cultuurontwikkeling uitgezet.

Tegelijkertijd constateert dit rapport dat het aanvankelijke effect daarvan relatief beperkt was. Zelfs na een ondubbelzinnige bestuurlijke standpuntbepaling bleek conforme uitvoering in de (ambtelijke) praktijk lang niet altijd vanzelfsprekend. Er waren tijd en inspanningen nodig om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen.

De analyses van de projectgroep hebben tot de conclusie geleid dat de besluitvorming inzake de inspraakreactie op het bestemmingsplan Buitengebied in ontwikkeling door een aantal bestuurders en ambtenaren vooral instrumenteel is geduid: eerder ander soort toetsingsinstrumentarium dan een hulpmiddel voor afwegingen binnen een ontwikkelattitude. De projectgroep pleit voor *inhoudelijke* voorlichting en *inhoudelijke* cultuurimpulsen. De provinciale taskforce is hierbij zeker van belang, maar deze ontslaat de gemeente allerm minst van haar eigen verantwoordelijkheden. Ondersteuning door externe instituten en activiteiten kan nuttig zijn.

### **8.8. Bestuurlijke sponsor**

Pas het aan- en optreden van een nieuwe portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening bracht de ontwikkelattitude enigszins in beweging. De ervaringen in Hilvarenbeek maken duidelijk dat een ondubbelzinnige betrokkenheid en ondersteuning door een gezaghebbende bestuurder onontbeerlijk is voor een voortvarende aanpak en een constructief resultaat.

De projectgroep adviseert allereerst te waarborgen dat een dergelijke bestuurder voldoende in beeld is en ook voldoende geïnformeerd is en blijft.

### **8.9. Contacten met ontwikkelingen elders**

Hoewel zeker niet onverwacht is het toch vermeldenswaard dat communicatie met externen wederzijds de blik verruimt, nieuwe informatie en inspiratie oplevert en de uitdaging neerlegt de gebruikte denkbeelden en argumenten voortdurend op geldigheid en consistentie te toetsen alsmede op hun communicatieve merites: ze moeten wel begrijpelijk en hanterbaar zijn.

De projectgroep beveelt de verschillende betrokkenen deze externe contacten bewust te zoeken en te onderhouden.

## 9. Vervolgactiviteiten

### 9.1. Herhaling pilot elders?

De projectgroep heeft ernstig overwogen de pilot te herhalen in gemeenten binnen het *Land van de Zaligheden*<sup>22</sup>. Daarvoor zijn eerder bestuurlijke contacten gelegd, die zelfs enig enthousiasme genereerden.

De projectgroep heeft om allerlei praktische redenen besloten daarvan af te zien. Het belangrijkste argument was wel dat de situaties in de verschillende gemeenten niet voldoende overeenkwamen. Het bleek dan lastig alle bestuurders en ambtenaren voldoende intensief te betrekken.

De werkgroep is zeker bereid en in staat tot een herhaling van de pilot; voorwaarde daarbij is dan wel een gedegen analyse van de omstandigheden, waarin de pilot zich moet afspeelen.

### 9.2. Taskforce

In hoofdstuk 5 is de provinciale taskforce in oprichting al ten tonele gevoerd. De opdracht van de taskforce is gemeenten en de provincie zelf te ondersteunen bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van activiteiten annex aan plattelandsondernemingen.

De taskforce is mede geïnspireerd door de pilot en past in de zgn. *meerwaardestrategie* van de provincie Noord-Brabant.

De projectleider is betrokken bij de ontwikkeling van de taskforce en geeft daarop ook commentaar. De projectgroep zal de verdere ontwikkeling van de taskforce blijven ondersteunen en voeden met informatie en inspiratie. Ondersteuning aan de formulering van ondernemersinitiatieven lijkt een waardevolle aanvulling van de opdracht aan de taskforce.

### 9.3. Kick Off meeting

In het kader van het bovenstaande lijkt het de projectgroep nuttig voor zowel het effect van de pilot en het succes van de taskforce om de taskforce met enige publiciteit op te starten mede door middel van een *kick off meeting*, tijdens welke de ervaringen van de pilot door de verschillende betrokkenen en externe commentatoren (bijv. vanuit andere overheden, de ZLTO en organisaties op het gebied van natuur en milieu) worden gecommuniceerd.

### 9.4. Seminars

De projectgroep is bereid en in staat al dan niet op eigen initiatief seminars te organiseren voor geïnteresseerde partijen. Dit kan ook plaats vinden bij individuele gemeenten.

De ervaringen in de pilot leren wel dat enkelvoudige informatieoverdracht niet in alle gevallen volstaat om de noodzakelijke cultuurontwikkeling te bevorderen en te onderhouden.

*Hands on* activiteiten (bijv. een pilot) zijn zeker nodig.

Deze seminars kunnen ook een rol spelen in de beschreven paradigmaverschuiving van statisch conserveren van bestaande elementen naar dynamisch, maar beheerst ontwikkelen van gewenste kwaliteiten in het landelijke gebied.

---

<sup>22</sup> Het Land van de Zaligheden is een organisatie vergelijkbaar met het Land van de Hilver.

## **Bijlage**

### **PROJECTVOORSTEL PILOT PLATTELANDSONDERNEMINGEN LOKALE INVULLING VAN DE NIEUWE PROVINCIALE KOERS**

#### **1 INLEIDING**

- 1.1 Signalering
- 1.2 Vooronderzoek
- 1.3 Probleemsituatie
- 1.4 Koersdocument Transitie stad en platteland

#### **2 DOELSTELLINGEN en RANDVOORWAARDEN**

- 2.1 Projectdoelstelling
- 2.2 Randvoorwaarden

#### **3 PROJECTOPZET**

- 3.1 Projectfasering
- 3.2 Activiteiten

## **5.DE ORGANISATIE VAN HET PROJECT**

### **1. INLEIDING**

#### **1.1 Signalering**

Binnen veel plattelandsgemeenten ondervindt een betekenisvol aantal agrarische bedrijven problemen met betrekking tot de rentabiliteit van de bedrijfsvoering. Dit is vooral manifest voor bedrijven met intensieve veehouderij als hoofdactiviteit. De oorzaken hiervan zijn te vinden in (mondiale) concurrentieverhoudingen en in verplichte, kostbare bedrijfsaanpassingen, die voortvloeien uit wijzigende wet- en regelgeving op het gebied van milieu, natuur en landschap en dierenwelzijn.

Een gevolg van deze moeizame bedrijfsvoering is dat een groot aantal IV-bedrijven (Intensieve Veehouderij) binnen afzienbare tijd de bedrijfsvoering zal stoppen en op zoek zal gaan naar een alternatieve invulling van de bedrijfslocatie, om toch nog inkomsten te genereren.

Als aan een alternatieve invulling van een agrarische locatie geen medewerking wordt verleend is het gevaar van verloedering van het buitengebied (door in verval rakende stallen) reëel aanwezig, evenals het risico van illegale activiteiten op deze locaties. Bovendien is er sprake van kapitaalvernietiging.

In de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 wordt een hoofdstuk gewijd aan niet-agrarische ruimtelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied. Hierin worden kaderstellende regels gegeven ten aanzien van de ontwikkelingen van niet-agrarische functies. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om daar verder invulling aan te geven.

#### **1.2 Vooronderzoek**

Om helder te krijgen op hoeveel locaties op korte termijn functiewijziging aan de orde zal zijn, is voor de gemeente Hilvarenbeek (ca. 15.000 inwoners) het verwachte aantal stoppende agrarische bedrijven uitgewerkt.



- In het extensiveringsgebied bevinden zich 54 IV-bedrijven (agrarisch bouwblok en geldige vergunning). Op termijn is in dit gebied geen IV meer mogelijk. Een groot aantal (ca. 36) stopt op korte/middellange termijn (<2016) onder andere in verband met de Algemene Maatregel van Bestuur Huisvesting die vanaf 2013 nieuwe eisen stelt aan de bedrijfsvoering.
- In de rest van Hilvarenbeek bevinden zich nog 110 bedrijven. Hiervan heeft 45% een bedrijfsontwikkelplan ingediend, wat betekent dat ze na 2016 nog dieren willen houden.
- Voor de overige (meestal) grondgebonden bedrijven geldt dezelfde trend van stoppende bedrijven en schaalvergroting van de blijvers.
- Volgens het CBS waren er in Hilvarenbeek in 2009 278 landbouwbedrijven (=deelnemers landbouwtelling).

**Conclusie: op termijn moet voor ca. 150 locaties een andere invulling / bestemming worden gevonden.**

Overleg met de gemeente Hilvarenbeek en met adviseurs van stoppende agrariërs heeft geleerd dat invulling en uitwerking van de kaders die in Verordening Ruimte 2011 zijn gesteld, nog allerm minst helder en eenduidig op gemeentelijk niveau heeft plaatsgevonden. Als er al medewerking aan een verzoek gegeven wordt, geschiedt dit veelal op ad-hoc basis.

Vanuit andere Kempengemeenten is vernomen dat dit probleem als herkenbaar wordt gezien.

Op 9 december 2011 hebben Provinciale Staten een nieuwe koers voor het landelijk gebied vastgesteld. Deze is verwoord in het Koersdocument "De transitie van stad en platteland – een nieuwe koers". In dit koersdocument wordt de Hilvarenbeekse situatie Brabant-breed voorspeld. Hier wordt ook aangekondigd dat de provincie de transitie die zich zonder meer zal aankondigen, wil accommoderen.

### **1.3 Probleemsituatie**

De gemeenten en de stoppende agrariërs en hun adviseurs blijken behoefte te hebben aan objectieve, heldere richtlijnen en nader uitgewerkte kaders om initiatieven voor alternatieve invulling van een agrarische bedrijfslocatie te kunnen beoordelen. De Verordening Ruimte geeft hiertoe al wel de kaders aan maar gemeentelijke invulling daarvan heeft nog nauwelijks plaatsgevonden. Met name de flexibiliteit die de provinciale regelgeving in zich heeft, lijkt gemeenten onzeker te maken. De nog vaak voorkomende toetsingsattitude heeft in veel gevallen nog geen plaats gemaakt voor een ontwikkelattitude. De vraag of een plan een goed plan is, is dominant. Hoe e.e.a. vervolgens geregeld moet worden, is van secundaire orde.

Omdat in de praktijk iedere situatie uniek blijkt te zijn, dient een handreiking t.a.v. haalbaarheid niet star en geheel dichtgetimmerd te zijn. Flexibiliteit en maatwerk moeten mogelijk zijn, zonder dat daarbij de objectiviteit wordt veronachtzaamd.

## **1.4 Koersdocument Transitie Stad en Platteland**

De basisfilosofie van het Koersdocument Transitie Stad en Platteland is dat provincie en partners bij het werken aan een vitaal landelijk gebied:

1. veel meer willen uitgaan van de creativiteit van ondernemers en burgers
2. uitgaan van de verbindingen tussen people, planet en profit. Economie, ecologie en leefbaarheid, cultuur en gezondheid moeten in onderlinge samenhang aangepakt worden. Dit vergt een andere, meer op processturing gerichte, benadering met bescherming van de waarden van het landelijk gebied, gekoppeld aan de ruimte voor lokale oplossingen.
3. ruimte willen creëren in de regelgeving voor goede plannen.

## **2. DOELSTELLINGEN EN RANDVOORWAARDEN**

### **2.1 Projectdoelstelling**

Het doel van de pilot kan worden gedefinieerd als:

1. Het aan de hand van een concrete experimentele uitvoeringspilot, op gemeentelijk niveau nadere invulling geven aan de kaderstellende regels uit de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 met betrekking tot “verbrede activiteiten” in het buitengebied, door het ontwikkelen en formuleren van een ontwikkel-, uitvoerings-, toetsings-en handhavingsinstrumentarium om zodoende bij te dragen aan een noodzakelijke en acceptabele transitie van het landelijke gebied. Hierbij dient het provinciale Koersdocument Transitie van stad en platteland, waarin de provincie haar nieuwe koers m.b.t. het platteland verwoordt, als uitgangspunt.
2. Het ontwikkelde instrumentarium dient als een objectieve leidraad voor gemeenten en voor agrariërs en hun adviseurs, om initiatieven op haalbaarheid en toelaatbaarheid te kunnen beoordelen. Dit draagt mede bij aan een attitudeverandering van toetsend naar ontwikkelingsgericht.
3. Het geven van voorlichting aan gemeenteambtenaren en agrarische adviseurs over bevindingen en resultaten van de pilot is een wezenlijk onderdeel van het project. Hierbij zal de hulp van de Bestuursacademie worden ingeroepen.

### **2.2 Randvoorwaarden**

- De gemeente Hilvarenbeek verleent medewerking aan de uitwerking van de pilot, hetgeen zowel ambtelijke als bestuurlijke backing inhoudt.
- De provincie Noord-Brabant ondersteunt de pilot en is bereid om mee te denken over de uitwerking van ideeën in relatie tot de Verordening ruimte en de benadering van het koersdocument Transitie Stad en Platteland.
- Gezien de actualiteit van de problematiek en de druk vanuit de agrarische sector, dient de pilot (zo mogelijk) binnen een jaar na aanvang te worden afgerond.
- Andere betrokken instanties zullen bijdragen aan de realisering van het project (financieel en/of door inzet):
  - Reconstructiecommissie Kempenland
  - Innovatienetwerk Groene Ruimte
  - Taskforce Multifunctionele Landbouw
  - ZLTO
  - Het Land van Oirschot en Het Land van de Zaligheden
  - Rabobank
  - Belangenorganisaties natuur en landschap en milieu

- Ten behoeve van een duurzame borging van een ontwikkelingsattitude contact met Bestuursacademie Zuid Nederland en Fontys MER-Vastgoed.
- Agrarische adviseurs van zal om voortdurende toetsing aan de praktijk gevraagd worden.
- Het Land van de Hilver is initiator (2010) en opdrachtnemer (van de gemeente Hilvarenbeek) en coördineert de uitvoering van het project.

### **3. PROJECTOPZET**

#### **3.1 Projectfasering**

- Voorbereiden project. Zoeken naar draagvlak en participanten
- Korte analyse van de geconstateerde frictie tussen gemeentelijke aanpak (lees NIET-aanpak) en vigerende landelijke en provinciale wet- en regelgeving, met name Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 en van het koersdocument Transitie van stad en platteland.
- Aan de hand van concrete aanvragen wordt het gehele traject van initiatief tot aan het moment van vergunningverlening doorlopen. Aan de hand van deze pilot wordt een kader gedefinieerd aan de hand waarvan de ter hand te nemen ontwikkelingen getoetst kunnen worden op haalbaarheid en aanvaardbaarheid en om deze vervolgens te reguleren tot een leidraad, te faciliteren en te controleren. Hierbij worden ambtenaren en adviseurs betrokken.
- Resultaten kenbaar maken bij betrokkenen: verspreiding van het verslag, voorlichting- en instructie-sessies voor gemeenteambtenaren en adviseurs.

#### **3.2 Activiteiten**

In iedere fase worden verschillende activiteiten uitgevoerd. Per fase worden de verschillende activiteiten gedefinieerd en toebedeeld aan de uitvoerders. Er zal voortdurend terugkoppeling plaatsvinden:

- binnen de projectgroep
- met de gemeente (in eerste instantie ambtelijk, later op bestuurlijk niveau)
- met provinciale ambtenaren

### **4. DE ORGANISATIE VAN HET PROJECT**

De organisatie van het project vindt plaats onder auspiciën van Het Land van de Hilver. De feitelijke uitvoering van de pilot zal door de projectorganisatie aan deskundigen worden uitbesteed. Daarnaast zal een beroep worden gedaan op de deskundigheid die aanwezig is ten gemeentehuize, bij de standsorganisatie van de landbouwers, bij adviseurs en voor de terugkoppeling en afstemming, op het provinciehuis.

Hilvarenbeek, 14 november 2013

HA/RG