



---

# Nieuwe wegen naar ontwikkelingsgericht werken

Handelingsperspectieven voor de overheid rond duurzame ontwikkeling en maatschappelijke acceptatie van veehouderij

J. van OS, M.H. Bokma-Bakker, W. Kuindersma, T. Selnes en T.J.A. Gies



**WAGENINGEN UR**  
*For quality of life*

---



---

# Nieuwe wegen naar ontwikkelingsgericht werken

Handelingsperspectieven voor de overheid rond duurzame ontwikkeling en maatschappelijke acceptatie van veehouderij

J. van Os<sup>1</sup>, M.H. Bokma-Bakker<sup>2</sup>, W. Kuindersma<sup>1</sup>, T. Selnes<sup>3</sup> en T.J.A. Gies<sup>1</sup>

1 Alterra Wageningen UR

2 Livestock Research Wageningen UR

3 LEI Wageningen UR

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoek (BO) van het ministerie van Economische Zaken. In het kader van het *BO-thema 12.02-010 Verduurzaming Veehouderij door keteninnovaties* is dit onderzoek opgestart om nader in te gaan op de handelingsperspectieven van provinciale en gemeentelijke overheden, om de vergunningverlening rond duurzame veehouderijbedrijven te bevorderen. Projectcode 2013: BO-23.02-002-008 en 2012: BO-12.02-010-007.02

Alterra Wageningen UR  
Wageningen, augustus 2013

---

Alterra-rapport 2450  
ISSN 1566-7197

---

Os, J. van, M.H. Bokma-Bakker, W. Kuindersma, T. Selnes en T.J.A. Gies, 2013. *Nieuwe wegen naar ontwikkelingsgericht werken; Handelingsperspectieven voor de overheid rond duurzame ontwikkeling en maatschappelijke acceptatie van veehouderij*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2450. 84 blz.; 5 fig.; 4 tab.; 57 ref.

In samenwerking met de vier reconstructie-provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg heeft Wageningen UR een onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden voor overheden om bij de vergunningverlening voor veehouderijbedrijven meer ontwikkelingsgericht te werken. Deze benadering is een aanvulling op de (huidige) praktijk waarin aanvragen vooral getoetst worden aan normen en maten, zoals bijvoorbeeld de grootte van het bouwblok. Belangrijkste conclusie is dat ontwikkelingsgericht werken inderdaad mogelijkheden biedt voor overheden om duurzaamheid en innovatie in de veehouderij te stimuleren. De provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg werken samen met gemeenten en maatschappelijke partners aan nieuwe manieren om duurzaamheid in de intensieve veehouderij te stimuleren. Tot nu toe werd vooral gestuurd op bouwblokken en milieunormen (o.a. stank en ammoniak), maar deze aanpak blijkt te star en te weinig stimulerend voor een duurzame en innovatieve veehouderij. In de nieuwe, ontwikkelingsgerichte werkwijze moet de economische ontwikkeling van veehouderijbedrijven hand in hand gaan met ontwikkelingen in duurzaamheid en met een dialoog met de directe omgeving. De vier provincies zijn eensgezind over deze gewenste richting, maar verschillen in hun aanpak.

Trefwoorden: Duurzame veehouderij, ruimtelijke ordening, vergunningen, rijksoverheid, provincie, gemeente, omgeving, dialoog, ontwikkelingsplanologie, stank, ammoniak, landschap, inpassing, verduurzaming, bouwblok.

Dit rapport is gratis te downloaden van [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra) (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op [www.rapportbestellen.nl](http://www.rapportbestellen.nl).

© 2013 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl), [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra). Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
	1.1 Aanleiding en context	11
	1.2 Ontwikkelingsplanologie - de theorie	12
	1.3 Aanpak en opbouw van het rapport	15
<b>2</b>	<b>Beleid en praktijk in vier provincies</b>	<b>16</b>
	2.1 Inleiding	16
	2.2 Overijssel	17
	2.2.1 Provinciaal beleid	17
	2.2.2 Gemeentelijk beleid	20
	2.2.3 Casussen: twee recente bedrijfservaringen	21
	2.3 Gelderland	23
	2.3.1 Provinciaal beleid	24
	2.3.2 Gemeentelijk beleid	28
	2.3.3 Casus Groen eigenaarschap en Food Valley Label	30
	2.4 Noord-Brabant	33
	2.4.1 Provinciaal beleid	33
	2.4.2 Gemeentelijk beleid	37
	2.4.3 Casus: buurtschap Huijgevoort	40
	2.5 Limburg	42
	2.5.1 Provinciaal beleid	42
	2.5.2 Gemeentelijk beleid	45
	2.5.3 Casus 'Niet Vinken maar Vonken'	46
<b>3</b>	<b>Analyse</b>	<b>50</b>
	3.1 Kernpunten uit de casussen	50
	3.1.1 Analyse provinciaal niveau	50
	3.1.2 Analyse gemeentelijk niveau	52
	3.1.3 Analyse casusniveau	54
	3.2 Bedrijfsontwikkeling veehouderij en de nieuwe werkelijkheid	58
	3.3 Kernpunten voor inhoud	59
	3.3.1 Verschillen in focus van duurzaamheid	59
	3.3.2 Saldering en tegenprestaties	61
	3.3.3 Ondergrens voor onderhandelingsruimte	62
	3.4 Kernpunten van het proces	62
	3.4.1 Overheidsrollen en verhoudingen tussen overheden bij de verschillende schaalniveaus	63
	3.4.2 Benodigde capaciteiten en kwaliteiten	67
	3.5 Resultaten uit de workshop	68
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>72</b>
	4.1 Inleiding	72
	4.2 Conclusies	72
	4.3 Aanbevelingen	75

---

<b>Literatuur</b>	<b>79</b>
<b>Bijlage 1</b> Relevante subthema's bij de verschillende focusgebieden van duurzaamheid	<b>81</b>
<b>Bijlage 2</b> Deelnemers aan de workshop	<b>82</b>
<b>Bijlage 3</b> Lijst van geïnterviewden	<b>83</b>

---

# Woord vooraf

In het kader van de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij (UDV) heeft het ministerie van Economische Zaken aan Wageningen UR opdracht gegeven een onderzoek naar Handlingsperspectieven voor overheden rond vergunning verlening voor duurzame veehouderij bedrijven uit te voeren. Het ministerie van Economische Zaken functioneerde als opdrachtgever van dit onderzoek, dat verder in nauw overleg met het Interprovinciaal Overleg/UDV is vormgegeven door de provincies Noord-Brabant, Limburg, Overijssel en Gelderland.

Deze vier provincies zijn ook in de begeleidingscommissie opgenomen:

- Overijssel: Gerrit Valkeman, later overgenomen door Lourens de Jong
- Gelderland: Fons Goselink
- Noord-Brabant: Gerard ter Hart
- Limburg: Hans Caubo

Daarnaast bestond de begeleidingscommissie uit:

- Ministerie van Economische Zaken (Landbouw & Innovatie): Ineke Kleemans, Wim Pelgrim, Marian Moelands (en op de achtergrond Willem Roeterdink).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Romana Simoncelli.
- Interprovinciaal Overleg: Frank van de Ven, Pieter de Boer.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten: Rona Helder.

Graag willen wij de deelnemers aan onze begeleidingscommissie hartelijk danken voor hun constructieve inbreng in het project. Wij zijn ervan overtuigd dat de soms felle discussies hebben bijgedragen tot een beter begrip van elkaars situatie en van ontwikkelingsgericht werken in de ruimtelijke planning.

Verder willen wij de gemeenten Dalfsen, Hellendoorn, Ede, Barneveld, Oirschot en Peel en Maas bedanken voor hun tijd voor gesprekken over hun beleid en werkwijze bij de vergunningverlening van veehouderij-bedrijven.

Tenslotte een dankwoord voor de veehouders en omwonenden, die bereid waren om ons deelgenoot te maken van hun ervaringen met de vergunningverlening van veehouderijbedrijven. Deze vaak indrukwekkende gesprekken hebben het ons mogelijk gemaakt om het proces van verschillende kanten in beeld te brengen.

We hopen dat deze rapportage bijdraagt aan een beter begrip van de mogelijkheden van ontwikkelingsgericht werken in de ruimtelijke planning van bedrijvigheid in het landelijk gebied van Nederland.

De auteurs.





---

# Samenvatting

## Conclusie

Een nieuwe en ontwikkelingsgerichte werkwijze biedt kansen om een meer maatschappelijk aanvaardbare en duurzame ontwikkeling van de veehouderij in Nederland te stimuleren. Een omslag gaat echter niet vanzelf. De provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg werken daarom samen met gemeenten en maatschappelijke partners aan nieuwe manieren om duurzaamheid in de intensieve veehouderij te stimuleren. Tot nu toe werd vooral gestuurd op bouwblokken en milieunormen, zoals stank en ammoniak, maar deze aanpak blijkt te star en te weinig stimulerend voor een duurzame en innovatieve veehouderij. In de nieuwe, ontwikkelingsgerichte werkwijze moet de economische ontwikkeling van veehouderijbedrijven hand in hand gaan met ontwikkelingen in duurzaamheid en met een dialoog met de directe omgeving. We schetsen hier de achtergrond van het onderzoek, de vraagstelling, aanpak, analyse per provincie en in de gemeenten, en tot slot de belangrijkste aanbevelingen.

## Achtergrond

De veehouderij in Nederland is de afgelopen jaren onder een steeds groter wordende maatschappelijke druk komen te staan. Dat uit zich vooral in het proces van vergunningverlening, waar de verdergaande bedrijfsontwikkelingen op bezwaren van omwonenden stuiten, of lokale groepen ontstaan die opkomen voor natuur en milieu of zich keren tegen grootschalige veehouderij. Via onder andere het reconstructie-beleid heeft voor de veehouderij de afwaartse beweging centraal gestaan: het beëindigen en verplaatsen van veehouderijbedrijven van zones om natuur en bebouwde kom naar landbouwontwikkelingsgebieden (LOG); daartussen lagen verwevingsgebieden waar ook landbouwontwikkelingen gerealiseerd zijn. Op het punt van de extensivering zijn flinke stappen gezet, maar in de verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden zijn soms vergunningen verleend die tot grote knelpunten leiden of zijn aanvraagtrajecten verzand in procedures. In beide gevallen zijn er vooral verliezers: de overheid verliest haar vertrouwen, de burger verliest haar aantrekkelijke woon-omgeving of goede buur, de boer ziet de huidige of toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden voor zijn bedrijf in rook opgaan, gewenste verbeteringen van dierwelzijn en volksgezondheid, en gewenste verminderingen van de milieubelasting gaan minder snel dan gehoopt.

## Vraagstelling

In dit onderzoek stond de vraag centraal of ontwikkelingsplanologie kansen biedt voor overheden om een maatschappelijk aanvaardbare en duurzame ontwikkeling van veehouderijbedrijven te stimuleren. Deze oplossing komt voort uit diverse voorbeelden waar verduurzaming van de veehouderij en maatschappelijke waardering wel samengaan. De vier provincies zijn eensgezind over de gewenste richting, maar verschillen in hun aanpak. Provincies en gemeenten hebben behoefte aan inzicht in succesvolle manieren om binnen het huidige ruimtelijke ordeningsinstrumentarium de omslag te kunnen maken van een toetsingsplanologie naar een ontwikkelingsplanologie die gericht is op lokale inpassing, maatschappelijke waardering en duurzaamheid.

## Aanpak

Ontwikkelingsplanologie kan op verschillende manieren tot uiting komen. Vier dimensies van deze aanpak zijn in dit onderzoek onderscheiden:

1. **Integraliteit.** De vergunningverlening van een concreet bedrijf wordt geplaatst in een integrale visie op de ontwikkeling van een groter gebied.
2. **Samenwerking.** De vergunning-aanvrager werkt in een vroegtijdig stadium samen met de vergunningverleners (gemeenten en/of provincies) en andere belanghebbenden (omwonenden, milieuorganisaties, andere belangengroepen, etc.).
3. **Duurzaamheid of innovatie** als doel. In het proces vanuit een breed perspectief gewerkt. Duurzaamheid of innovatie staat centraal en geen concrete normen zoals omvang van het bouwblok; de uitwerking in vermindering van milieuemissies wordt in onderling overleg vastgesteld.

- 
4. De **vergunningverlener** stelt zich **actief** op in het proces en is bereid (en in staat) om verschillende sectorale doelen tegen elkaar af te wegen. Dat kan betekenen dat sommige (milieu)doelen niet worden gehaald.

In het onderzoek hebben we een inventarisatie gemaakt van het ruimtelijk beleid van de provincies Overijssel, Gelderland, Brabant en Limburg, en nagegaan in welke mate bovenstaande kenmerken van ontwikkelingsgericht werken daarin al herkenbaar zijn. Vervolgens hebben we voor een aantal cases nagegaan hoe dit beleid is uitgewerkt in het gemeentelijk beleid en hoe dit uitpakt bij individuele vergunningaanvragen. Daartoe hebben we interviews gehouden met beleidsmakers, boeren en bewoners. Tenslotte hebben we de voorlopige bevindingen getoetst in een workshop waar ambtenaren van de rijksoverheid, provincies en gemeenten met elkaar in gesprek gingen over de transitie naar ontwikkelingsgericht werken.

### **Analyse per provincie en in de gemeenten**

De provincie **Overijssel** heeft in 2009 een omslag gemaakt naar het sturen op een ontwikkelingsgericht kwaliteitsbeleid. De provincie heeft in een verordening de ambities voor ruimtelijke kwaliteit opgenomen. In de gebiedscatalogus is per deelgebied beschreven wat de landschappelijke kwaliteiten zijn waaraan nieuwe ontwikkelingen moeten bijdragen. Hierdoor is aan initiatiefnemers vooraf duidelijk op welke ambities zij bij bedrijfsontwikkeling moeten inspelen. Via het instrument Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) wordt aangegeven hoe de ruimte voor bedrijfsontwikkeling in balans gebracht kan worden met investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Ook kan extra maatschappelijk belang van de voorgenomen bedrijfsontwikkeling aan deze zijde van de balans gewicht in de schaal leggen. Er is daardoor sprake van een integrale aanpak, waarbij duurzaamheid een belangrijke rol speelt en de provincie actief het afwegen van verschillende belangen faciliteert. Belangrijk is dat het beleid kwalitatieve kaders stelt die ruimte bieden voor nadere concretisering binnen gemeenten en in de dialoog tussen een initiatiefnemer en zijn omgeving.

De provincie **Gelderland** wil naar een ontwikkelingsgerichte en uitnodigende sturing: de Omgevingsvisie, die momenteel in de inspraak gaat, is sterk gericht op dialoog en innovatie. De provincie hanteert in de verwevingsgebieden en LOG bouwblokeisen, maar wil op termijn af van rigide eisen aan het bouwblok. De nadruk komt steeds meer op de ondernemers en ketens te liggen. Niet de overheid is de probleemeigenaar maar de ondernemers en de keten. Het adagium is 'de ondernemer moet het willen', en de provincie zal proberen te overtuigen en te lokken, want meer duurzaamheid in de intensieve veehouderij is absoluut nodig volgens de provincie. De overheid geeft richting, maar geeft aan zelf ook te willen veranderen om meer ontwikkelingsgericht en uitnodigend te kunnen werken. De provincie gaat voor het belonen: hoe meer duurzaamheid, hoe meer ruimte voor de ondernemer. Ook de gemeenten lijken dit te omhelzen. Het stimuleren van koplopers heeft nu prioriteit, en de provincie en gemeenten werken onder meer met een op innovatie gerichte intermediair in de Stichting Vernieuwing Gelders Vallei. Ook Food Valley geeft Gelderland een flinke impuls.

De provincie **Noord-Brabant** heeft een visie op de ontwikkeling van de intensieve veehouderij opgesteld, samen met verschillende ketenpartners (verbond van Den Bosch). In de uitvoering van deze visie heeft de provincie een belangrijke (maar ook bescheiden) rol, vooral in het vormgeven van het ruimtelijk beleid. De provincie Noord-Brabant heeft een vrij rigide Omgevingsverordening met een absolute begrenzing van de maximale bouwblokomvang op 1,5 ha en een verplichte landschappelijke inpassing van 10% (binnen het bouwblok). Deze verordening heeft vooral kenmerken van *toetsingsplanologie* voor intensieve veehouderij. Dit beleid komt voort uit het burgerinitiatief tegen megastallen uit 2010. Momenteel lijkt de provincie een andere koers te gaan varen. Ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie staan centraal in de plattelandsvisie 'Nieuwe koers', waarin koplopers en uitblinkers (op het gebied van duurzaamheid) worden beloond met meer ontwikkelingsruimte. Ook de recente denklijn 2020, voor alle veehouderijbedrijven, stelt ontwikkelingsplanologie centraal. In deze denklijn is de ambitie opgenomen om een nieuwe maatlat voor duurzaamheid (aansluitend bij doelstellingen Verbond van Den Bosch en bestaande maatlaten) te ontwikkelen. Ondernemers met extra inspanningen op duurzaamheid, inclusief communicatie met de omgeving, kunnen zodoende meer ontwikkelingsruimte verdienen. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt in verschillende gebiedsprofielen.

---

In de provincie **Limburg** ligt al sinds de reconstructie (2004) veel nadruk op ontwikkelingsplanologie. De provincie is zeer terughoudend om zelf inhoudelijk in te vullen. Om deze reden zijn er geen provinciale beschrijvingen van landschappelijke kwaliteiten (zoals in Overijssel), geen maximale bouwblokken en geen provinciale verordening ruimte. Hierdoor is er relatief veel ruimte voor gemeentelijk maatwerk. Het Limburgs Kwaliteitsmenu is wel een provinciaal recept om tegenprestaties te vragen voor uitbreiding van veehouderijbedrijven (direct of via storting in een gemeentelijk Kwaliteitsfonds). In het verleden leken de tegenprestaties vooral te worden ingevuld via de aanleg van landschappelijke elementen om de bedrijven. Tegenwoordig lijkt dit breder te worden ingevuld. In meer recent provinciaal beleid wordt de ambitie uitgesproken om koplopers op het gebied van duurzaamheid actief te faciliteren met kennis en via ruimte binnen en buiten de bestaande kaders (niet Vinken maar Vonken).

De omslag naar meer ontwikkelingsgericht werken, die bij de provincies plaatsvindt, blijkt ook op diverse aspecten duidelijk zichtbaar in de **gemeenten** die bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Ook hier is sprake van een duidelijke breuk met het verleden, waarin bedrijfsontwikkeling binnen bepaalde maten als recht wordt beschouwd, naar de toekomst waarin bedrijven ontwikkelingsruimte kunnen verdienen door extra investeringen in duurzaamheid, landschap en natuur. Bij het begrip duurzaamheid wordt gesproken over dierwelzijn, volksgezondheid, emissies en ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt de dialoog met de omgeving regelmatig genoemd als onmisbaar onderdeel van de nieuwe werkwijze binnen de ruimtelijke ordening.

Uit de **casussen** blijkt dat ontwikkelingsplanologie veel verschillende vormen kan krijgen. In de praktijk blijkt er spanning te kunnen ontstaan tussen een focus op lokale duurzaamheid (instemming omgeving) en duurzaamheid gebaseerd op meer algemene provinciale of landelijke doelen. Innovatieve en duurzame veehouderijssystemen kunnen lokaal soms op meer weerstand stuiten dan minder innovatieve systemen. Maar verschillende duurzaamheidsdoelen kunnen elkaar ook versterken: het innovatieve ontwerp, met veel duurzaamheidsaspecten, van de varkenshouderij in Dalfsen in combinatie met een goede landschappelijke inpassing heeft op de informatie-avond voor de omwonenden wel degelijk bijgedragen aan een verbetering van het lokale draagvlak. Een andere spanning kan ontstaan tussen duurzame bedrijfsontwikkeling en specifieke beleidsregels. Dit vraagt om een flexibele opstelling van gemeenten, provincie en soms ook de rijksoverheid.

### **Aanbevelingen**

Een belangrijk omslagpunt is dat veehouderijbedrijven voorafgaand aan de vergunningaanvraag zelf de dialoog met de lokale omgeving aangaan. De lokale omgeving is voor een veehouderij cruciaal bij het verkrijgen van een 'license to change'. De bedrijfsontwikkeling moet tegelijkertijd invulling geven aan kwaliteitseisen, ook ten aanzien van duurzaamheid, op meerdere niveaus: vanuit het gebied (gemeente/provincie), maatschappelijk en nationaal (Rijk), en vanuit de veehouderijsector, de productieketens en de markt. Dit kan een omslag inleiden voor minder formaliteiten en niet in het minst minder formele bezwaren achteraf.

Dit zijn complexe en dynamische vraagstukken en voor het beleid betekent dit dat toetsing van vergunningaanvragen aan steeds meer separate regels geen oplossing kan bieden. Er dient daarom een omslag plaats te vinden naar sturen op doelen in plaats van op middelen. De taak voor de verschillende overheden is om deze gewenste duurzaamheidsdoelen helder neer te zetten in gebiedsvisies en andere beleidsstukken en de invulling daarvan zoveel mogelijk over te laten aan bedrijven, in nauwe wisselwerking met omgeving en lokale overheid. Dit wordt door provincies op verschillende manieren uitgewerkt: van een scoresysteem op een groot aantal duurzaamheidscriteria (salderingsmethode) tot een afweging op maat die door gemeenten per aanvraag wordt uitgewerkt. De afweging moet een transparant proces te zijn. En bedrijven moeten keuzemogelijkheden hebben om accenten te leggen die passen bij hun bedrijf en de omgeving. Daarbij is het van belang dat gemeenten en provincies de mogelijkheid hebben om per gebied accenten te leggen. Het moet duidelijk zijn wanneer algemene duurzaamheidsdoelen gehaald moeten worden. Tenslotte zijn ontheffingsmogelijkheden van belang, om ervoor te zorgen dat zeer innovatieve bedrijven via bijvoorbeeld toetsing door een kwaliteitscommissie zich ook kunnen ontwikkelen. Deze mogelijkheden zijn vaak al aanwezig in het huidige beleid en moeten zo nodig vaker benut worden.

---

Deze ontwikkelingsgerichte, flexibele aanpak in de vergunningverlening vraagt om een betere afstemming van het beleidsinstrumentarium dat door gemeenten, provincies en het rijk gemaakt wordt. Voor zowel burgers als bedrijven is het gewenst dat er sprake is van één overheid, die voor verschillende duurzaamheidsdoelen heldere verwachtingen schept, en dit via samenhangend beleid realiseert. Daarnaast vraagt deze overgang van toetsings- naar ontwikkelingsplanologie bij de vergunningverlening om een andere capaciteits- en kwaliteitsontwikkeling van ambtenaren; dat is een cruciaal punt om deze verandering tot een succes te maken. Voor kleinere gemeenten kan het centraal organiseren van de benodigde kennis en vaardigheden, bijvoorbeeld via RUD's, mogelijk uitkomst bieden.

Bij een ontwikkelingsgerichte aanpak treedt de overheid niet terug maar manifesteert zich in andere rollen zoals partner, klankbord en stimulator. Herstel van het onderling vertrouwen in overheid, sector en bewoners is daarbij onmisbaar. De verantwoordelijkheid voor de omgevingsdialoog kan neergelegd worden bij de veehouders. De omslag vraagt om een intensievere samenwerking tussen alle overheden.

Van de gemeenten wordt een duidelijke visie op de ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderij gevraagd, met een actieve regierol, bijvoorbeeld door ongebruikte bouwblokken in te trekken. De gemeenten moeten actief werken aan een ontwikkelingsgerichte cultuur, zowel in de interne als in de externe communicatie; met een ontwikkelingsgerichte manier van toezicht en handhaving; waar de afspraken tussen ondernemer en omgeving en tussen ondernemer en gemeente goed worden vastgelegd.

Provincies kunnen duurzaamheid in de veehouderij via ontwikkelingsgericht werken stimuleren door een provinciale visie op de ontwikkeling van de intensieve veehouderij en de provinciale rol. Van belang is dat er uitzonderingen op de regels komen voor zeer duurzame initiatieven en dat de provinciale regelgeving blijft aansluiten bij actuele ontwikkelingen. De provincie moet ook het ontwikkelingsgericht werken bij gemeenten stimuleren met 'hardware' (bijvoorbeeld een maatlat voor gemeenten) en 'software' (zoals kennisuitwisseling). Belangrijk is ook het maken van afspraken met ketenorganisaties en het onderhouden en gebruiken van rijkscontacten. In specifieke problematische situaties moet de provincie actief optrekken met gemeenten. Een continue leerproces met de gemeenten en ook met andere provincies is aan te bevelen.

De rijksoverheid kan duurzaamheid in de veehouderij via ontwikkelingsgericht werken stimuleren door een open dialoog naar provincies; uitzonderingen op regels mogelijk te maken voor innovatieve en duurzame initiatieven; relevante nieuwe regelgeving vooraf te toetsen op negatieve gevolgen voor een meer innovatieve en duurzame veehouderij. Tenslotte kan het Rijk ontwikkelingsgericht werken faciliteren door kennis en onderzoek.

Ontwikkelingsgericht werken is geen eenduidige opgave. Het vraagt continue aandacht voor een houding waar communicatie voorop staat en vroeg ingezet wordt, tussen ondernemers, bureaus en overheden; waar ondernemers met duurzame ontwikkelingsplannen goed begeleid worden; waar wensen en klachten van omwonenden niet onbeantwoord blijven en waar overheden zich vooral niet verschuilen achter regels en vergunningen. De winst bij het oplossen van (bestaande en nieuwe) knelpunten met betrekking tot lokale overlast kan groot zijn, zowel in termen van meer vertrouwen als het scheppen van nieuwe mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling.

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en context

In de afgelopen jaren is de bedrijfsontwikkeling in de veehouderij in Nederland steeds meer een onderwerp van discussie geworden. De discussie spitst zich vaak toe op de vraag of de schaalvergroting van de landbouw goed is of niet. Deze vraag bevat echter meerdere probleemstellingen. Boeren die uitbreiden stellen dat de economie schaalvergroting vereist en dat er bovendien voordelen zijn te behalen voor duurzaamheid, dierenwelzijn en milieu. Niet iedereen is daar van overtuigd, het imago van de intensieve veehouderij is in het gedrang. Omwonenden maken zich zorgen over de gevolgen voor hun gezondheid (geur, ammoniak, fijnstof, ziektekiemen). Daarnaast twijfelen velen aan het dierenwelzijn in die grote stallen en de duurzaamheid van het nutriënten- en energiegebruik in de veehouderij. De rol van de overheid is in deze discussie actueel maar niet eenvoudig. De rijksoverheid stuurt aan op meer maatschappelijke acceptatie van de veehouderij en voert tegelijk diverse sectorale beleidlijnen uit: ruimtelijke ordening, milieubeleid, landbouwbeleid. Weliswaar probeert het rijk al jaren een meer integraal beleid te voeren maar de praktijk is weerbarstig gebleken. Bovendien kan het rijk niet zomaar alles zelf bepalen. De markt heeft zijn eigen dynamiek, de boeren hebben bepaalde vrijheden en provincies en gemeenten hebben hun eigen beleid dat van invloed is op ontwikkelingsmogelijkheden van veehouderijbedrijven.

Om een slagvaardiger en samenhangend beleid te voeren is in 2002 het Reconstructiebeleid tot stand gekomen. De Reconstructie-zandgebieden is in de concentratiegebieden van intensieve veehouderij in Oost- en Zuid-Nederland uitgevoerd. Hierin stond de afwaartse beweging centraal: het verplaatsen van bedrijven rond natuurgebieden en bebouwde kommen naar landbouwontwikkelingsgebieden. Daar tussenin zijn verwevingsgebieden aangewezen, waar ook ruimte is voor landbouwontwikkelingen, samen met andere functies. Dit alles heeft tot gevolg dat enerzijds de belasting van de natuurgebieden met ammoniakdepositie van de veehouderij aanzienlijk is afgenomen en ook dat veel situaties met geurhinder binnen de bebouwde kom zijn opgelost. Anderzijds zijn in het landelijk gebied in toenemende mate ernstige overlast-situaties ontstaan, doordat de nog overblijvende, veelal grote bedrijven liggen tussen bedrijfslocaties die beëindigd zijn, en vaak in gebruik zijn voor burgerbewoning of kleine niet-agrarische bedrijvigheid.

Zowel de lokale overlast als de meer algemene vraagtekens die bij de huidige veehouderij worden gezet, hebben tot gevolg dat de vergunningverlening van ontwikkelingsplannen van veehouderijbedrijven in veel gevallen moeizaam verloopt. Dit leidt tot vertraging en frustratie bij alle betrokken partijen, rechtszittingen bij de Raad van State, felle acties, etc. Als er uiteindelijk geen vergunning komt, kan het betrokken bedrijf zich niet verder ontwikkelen naar meer duurzaamheid, als er wel een vergunning komt is de relatie met omwonenden vaak blijvend verstoord.

Het ruimtelijke ordeningsinstrument dat provincies en gemeenten ter beschikking staat schiet tekort om aan de niet-ruimtelijke aspecten van de maatschappelijke discussie over grootschalige ontwikkelingen in de veehouderij invulling te kunnen geven (i.c. dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid, sociale inbedding, etc.) (Bokma-Bakker et al., 2011). Daarnaast kunnen de huidige instrumenten en werkwijze in vergunningverlening belemmerend werken voor een duurzame ontwikkeling van de veehouderij.

Bovenstaande ontwikkelingen waren aanleiding voor het ministerie van Economische Zaken om in 2012 opdracht te geven aan Wageningen UR voor een onderzoek naar de vergunningverlening van duurzame bedrijfsontwikkelingen in de veehouderij. Doelstelling van dit onderzoek is om provincies en gemeenten te ondersteunen bij het zoeken naar nieuwe wegen voor ontwikkeling van duurzame veehouderij als onderdeel van de topsector Agro en Food. Niet door de vergunningaanvragen te belasten met nog meer regels, maar door handvatten te bieden die enerzijds flexibiliteit en maatwerk mogelijk maken, en anderzijds recht doen aan duurzaamheidsaspecten die nu niet aan bod komen in

---

de vergunningaanvraag, maar wel van groot belang zijn bij de maatschappelijke houding tegenover grootschalige veehouderij. Het gaat daarbij om een nieuwe houding van overheid en ondernemer, ontwikkelingsplanologie, stimuleringsplanologie of een integrale aanpak voor vergunningverlening.

In meerdere provincies zijn initiatieven gaande of afgerond op het gebied van duurzaamheid en omgevingsgericht ondernemen in de veehouderij. Het doel van deze rapportage is om uit aansprekende praktijkcases de waardevolle leerervaringen te halen, die anderen kunnen ondersteunen in de transitie naar een ontwikkelingsplanologie op de genoemde onderwerpen. Het gaat hierbij om leerervaringen zowel over het proces als de inhoud, met aandacht voor oplossingsrichtingen op de drie niveaus van ruimtelijke ordening en hun onderlinge samenhang:

- Ruimtelijke verordeningen (provincie),
- Bestemmingsplannen (gemeente),
- Individuele vergunningverlening (gemeente).

Voorafgaand aan verordeningen en bestemmingsplannen kunnen provincies en gemeenten visies ontwikkelen voor de ontwikkeling van gebieden.

Op basis hiervan komen we tot de volgende onderzoeksvraag:

*Biedt ontwikkelingsplanologie kansen voor overheden om een maatschappelijk aanvaardbare en duurzame ontwikkeling van veehouderij in Nederland te stimuleren?*

Sub-vragen daarbij zijn:

1. Op welke manier(en) geven *provincies* en *gemeenten* vorm aan ontwikkelingsplanologie in het kader van vergunningverlening voor intensieve veehouderijbedrijven?
2. Welke succes- en faalfactoren komen naar voren uit de *praktijken* van ontwikkelingsplanologie in relatie tot vergunningverlening intensieve veehouderij?
3. Op welke *manieren* (en met welke *rolverdeling*) kunnen provincies, gemeenten en rijksoverheid effectiever duurzaamheid stimuleren via ontwikkelingsplanologie bij vergunningverlening voor intensieve veehouderij bedrijven?

## 1.2 Ontwikkelingsplanologie - de theorie

Bij toetsingsplanologie worden vergunningaanvragen getoetst op voldoen aan sectorale bepalingen, zoals voor geurhinder, diergezondheid en milieu. Toetsingsplanologie of toelatingsplanologie gaat uit van andere principes dan ontwikkelingsplanologie. Woorden als bestemmen, zoneren en beschermen staan centraal in plaats van stimuleren, samenwerken en ontwerpen (PBL, 2004). Toelatingsplanologie past in een veel langere Nederlandse traditie van overheden die ruimtelijke plannen maken met daarin de meest gewenste ontwikkelingen. Gronden krijgen een bepaalde bestemming en particulieren (zoals boeren) kunnen binnen die voorwaarden een vergunning aanvragen. Deze vergunning wordt in de praktijk aan een steeds groter wordend aantal sectorale regels getoetst, zoals voor geurhinder, diergezondheid, natuur en milieu. Er is ook een tendens om dit aantal sectorale onderwerpen nog verder te vergroten met nieuwe thema's als volksgezondheid, landschappelijke inpassing en zelfs de stalgrootte (zie de nieuwe wet megastallen). We kunnen dus vaststellen dat toelatingsplanologie nog springlevend is en bestaat naast pogingen om te komen tot meer ontwikkelingsgerichte planologie. Hiertussen kan in de praktijk spanning ontstaan als bijvoorbeeld een veehouder een nieuw, innovatief en duurzaam stalsysteem wil introduceren, dat voor verschillende beleidsaspecten een verbetering betekent en daarmee wel voldoet aan de doelstellingen achter de sectorale regelgeving, maar niet voldoet aan alle specifieke normen binnen de regelgeving.

In de discussie over ontwikkelingsplanologie speelt ook mee dat niemand precies kan aangeven welke spelregels erbij horen (Van Rooy, Sterrenberg en Van Luin, 2004). Deze auteurs definiëren ontwikkelingsplanologie als *het interactief ontwikkelen van integrale en op uitvoering gerichte gebiedsafspraken, die per definitie uit samenwerking voortkomen, tot maatschappelijke meerwaarde leiden en kunnen rekenen op*

---

'commitment' van betrokkenen. Het is een kwestie van cultuur, van competenties en condities, en van verbinden, versnellen en vernieuwen.

Ze benadrukken verder dat het geen panacee is voor alle ruimtelijke kwesties, het is eerder een nieuw mentaal perspectief. Het is een nieuwe werkwijze die we niet kunnen wegzetten als simpelweg een nieuw gereedschap voor planologen. Het is meer een sociaal-culturele opgave voor bestuurders, ambtenaren, burgers en ondernemers. Overheden stellen voorwaarden waarbinnen de maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld, maar de initiatieven kunnen komen van zowel overheden als particulieren. Het resultaat komt echter voort uit het proces, en is niet van te voren vastgesteld zoals in meer centralistische planningsvormen. Een verschil met toelatingsplanologie is dat deze bepaalde waarden beschermt, waarden die als sectoraal gezien kan worden, terwijl ontwikkelingsplanologie de nadruk meer op de integraliteit legt.

Er zijn bepaalde situaties waar ontwikkelingsplanologie zich goed voor leent. Het is vooral toepasbaar onder de volgende randvoorwaarden (Dammers et al., 2004):

1. complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken,
2. een grote diversiteit aan betrokkenen,
3. openheid voor nieuwe ideeën,
4. voldoende urgentiegevoel.

De eerste twee factoren zijn in elk geval duidelijk van toepassing op de (intensieve) veehouderij in Nederland. Ook lijkt er bij veel bedrijven, omwonenden en maatschappelijke organisaties een gevoel van urgentie te zijn. Op dit punt is het echter verstandig niet al te hoge verwachtingen te hebben. Mensen hebben meestal te maken met meerdere 'urgenties' en het is niet vanzelfsprekend dat een bepaalde urgentie altijd dominant blijft. En bovendien, de betrokken mensen hebben vaak een lange geschiedenis samen, met bepaalde omgangsvormen, ingesleten routines en opvattingen of jarenlange strijd. Informele gedragsregels zijn dan van belang en deze zijn vaak diep vermengd met formele posities en opvattingen, en er is een neiging om probleemopvattingen te pre-structureren richting bepaalde oplossingen (Overbeek, de Graaff en Selnes, 2011; Horlings, 2006; Goverde, 2000). Mensen kunnen ook onbewust bepaalde fixaties ontwikkelen, waardoor pogingen tot verandering geblokkeerd worden (Pot en Termeer, 2010: 15-16).

Belangrijk voor deze studie zijn de uitingsvormen van ontwikkelingsplanologie. In eerste plaats lijkt ontwikkelingsplanologie noodzakelijker naarmate er sprake is van een hogere complexiteit: bijvoorbeeld vanuit overheidsregels of vanuit maatschappelijke belangen die nog niet in regelgeving zijn vertaald. De complexiteit kan ook te maken hebben met de wensen van de veehouder, die wil gaan werken met nieuwe bedrijfssystemen of nieuwe combinaties van functies. Ontwikkelingsplanologie kan op verschillende manieren tot uiting komen; voor ons doel identificeren we vier dimensies:

1. **Integraliteit.** De vergunningverlening van een concreet bedrijf wordt geplaatst in een integrale visie op de ontwikkeling van een groter gebied.
2. **Samenwerking.** De vergunning-aanvrager werkt in een vroegtijdig stadium samen met de vergunningverleners (gemeenten en/of provincies) en andere belanghebbenden (omwonenden, milieuorganisaties, andere belangengroepen, etc.).
3. **Duurzaamheid of innovatie** als doel. In het proces wordt vanuit een breed perspectief gewerkt. Duurzaamheid of innovatie staat centraal en geen concrete normen zoals omvang van het bouwblok; de uitwerking in vermindering van milieuemissies wordt in onderling overleg vastgesteld.
4. De **vergunningsverlener** stelt zich **actief** op in het proces en is bereid (en in staat) om verschillende sectorale doelen tegen elkaar af te wegen. Dat kan betekenen dat sommige (milieu)doelen niet worden gehaald.

De ruimte voor de lokale overheid zit nu vooral in de ruimtelijke ordening, het geven van meer of minder ruimte om het bouwblok en het stellen van voorwaarden, daar zit handelingsruimte. Regelgeving voor het milieu (ammoniak) is vooral afkomstig van de landelijke overheid; hierin zit nog weinig speelruimte. Gemeenten mogen wel een eigen geurverordening maken.

---

In de praktijk kunnen elementen van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie door elkaar heen spelen. Een gemeente kan bijvoorbeeld wel actief meedenken met een bepaalde ontwikkeling, maar zal uiteindelijk ook moeten toetsen aan sectorale milieuregels. In de nieuwe Omgevingswet zou het mogelijk worden dat bepaalde sectorale regels worden verevend (Kistenkas, 2011). Dat betekent bijvoorbeeld dat een overschrijding op de sectorale norm voor ammoniak wordt toegestaan in ruil voor bovenwettelijke maatregelen op het gebied van landschappelijke inpassing of stank. Hierdoor ontstaat er ruimte voor gemeenten om meer ontwikkelingsgericht te werken. Recente ontwikkelingen van de Omgevingswet lijken dit spoor echter niet meer te ondersteunen, gezien de complexiteit van de afweging tussen milieu- of andere thema's. Aangegeven wordt dat het hanteren van een streefnorm en een maximum norm voor bijvoorbeeld emissies in het kader van de Omgevingswet mogelijk wel werkbaar is.

Een integrale focus is eigenlijk altijd een element van ontwikkelingsplanologie. Het gaat niet meer in de eerste plaats over een sectoraal belang, zoals natuur, wonen, of landbouw, maar om een integratie van verschillende sectorale doelen en belangen, meestal in een bepaald gebied. Het is belangrijk dat al die belangen in een bepaalde mate met elkaar worden gecombineerd en ook (deels) onderhandelbaar zijn. Dit gaat meestal samen met een interactief proces tussen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Voor een dergelijk proces is het belangrijk dat alle relevante partijen zoveel mogelijk vanaf de start bij het proces zijn betrokken en dit proces gezamenlijk doorlopen. Inhoudelijk staan in ontwikkelingsgerichte projecten algemene maatschappelijke doelen centraal als duurzame ontwikkeling, innovatie of een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Deze algemene doelen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze in het proces nader ingevuld moeten worden. Dit is een kwestie van maatwerk en een open proces waarin vooraf niet al te veel vaststaat.

De betrokken gemeente of provincie moet ook een nieuwe rol aannemen in dit soort processen. Het is belangrijk dat deze overheid bereid en in staat is om actief mee te denken en te doen in het proces. Een overheid stelt altijd bepaalde eisen, of formuleert randvoorwaarden, aan een dergelijk proces, maar in een ontwikkelingsgerichte benadering moet het aantal sectorale beperkingen zoveel mogelijk worden beperkt. Een recente discussie (Van Rooy, 2011) gaat over de mate waarin de overheid een actieve rol moet spelen in dit proces. Naarmate de overheid minder geld heeft voor de financiering van ontwikkelingsgerichte initiatieven neemt deze actieve rol af. In dit kader is recent de term 'uitnodigingsplanologie' geïntroduceerd als indicatie van een overheid die andere partijen uitnodigt om invulling te geven aan de ontwikkeling van een bepaald gebied. Dit speelt vooral in gebieden van onderdruk door de economische crisis of bevolkingskrimp.

Provincies en gemeenten hebben behoefte aan inzicht in succesvolle manieren om binnen het huidige ruimtelijke ordeningsinstrumentarium de omslag te kunnen maken van een toetsingsplanologie naar een ontwikkelingsplanologie die gericht is op lokale inpassing, maatschappelijke waardering en duurzaamheid. En als zij voor een ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening kiezen, is er de behoefte om niet ruimtelijke aspecten (bijvoorbeeld dierenwelzijn) ook bij de afwegingen te kunnen betrekken, aangezien deze aspecten van groot belang kunnen zijn bij de maatschappelijke acceptatie van de bedrijfsontwikkeling.

De omslag van toetsingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie op het gebied van lokale inpassing, maatschappelijke waardering en duurzaamheid is een structurele verandering, en die is complex: socio-technische systemen hebben de neiging zichzelf in stand te houden. Om deze structurele verandering te kunnen faciliteren is het belangrijk om inzicht te hebben in:

- factoren die deze verandering belemmeren en de aanpak die perspectiefvol is om de belemmering weg te nemen of te reduceren;
- factoren die de verandering juist stimuleren en hoe deze factoren optimaal kunnen worden benut.

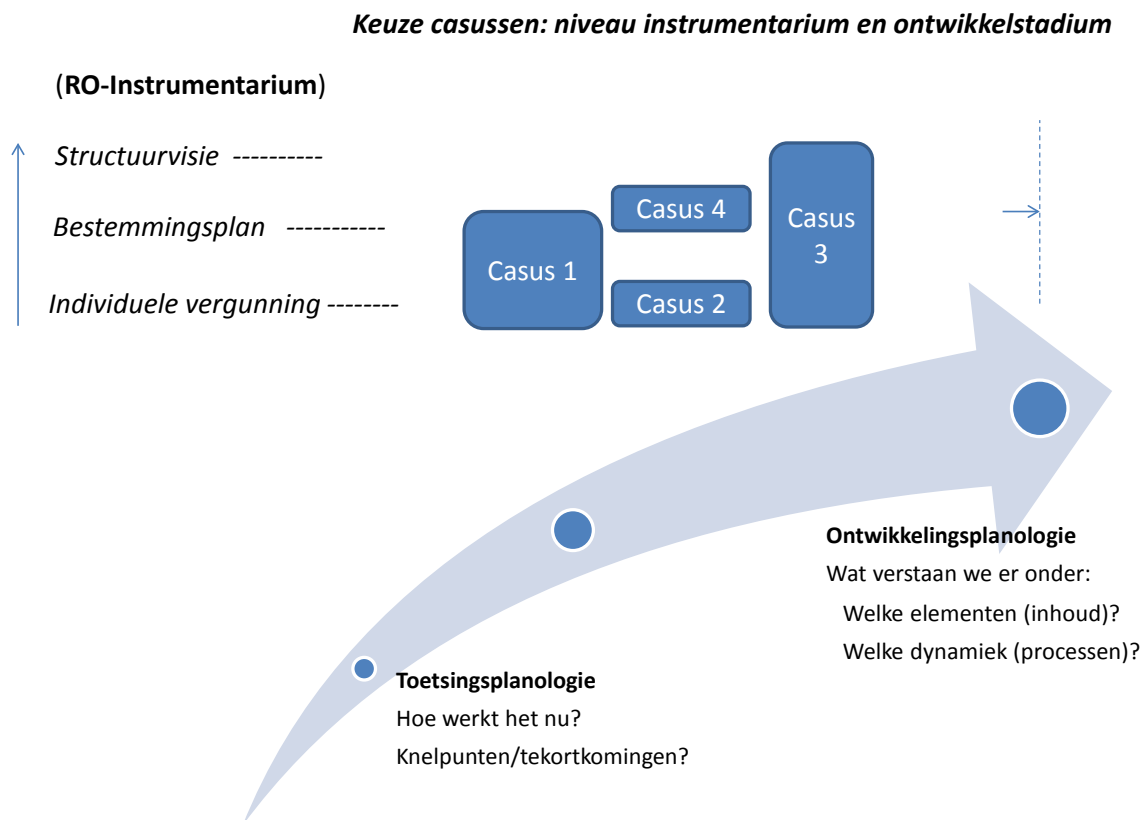


## 1.3 Aanpak en opbouw van het rapport

Vanuit gesprekken met de provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg die het onderzoek begeleid hebben, zijn per provincies casussen aangedragen, waar elementen van ontwikkelingsplanologie zijn toegepast. Deze casussen bevinden zich op verschillende niveaus en verschillen ook op de manier waarop ontwikkelingsplanologie is toegepast, zie figuur 1. Binnen deze provincies zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de verschillende casussen en is een analyse gemaakt van de ontwikkelingen in het beleid van de provincie en betrokken gemeenten. De resultaten van de gesprekken en de beleidsanalyse zijn opgenomen in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 volgt een analyse van de bevindingen over provincies en gemeenten heen. De conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

De voorlopige resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd in een workshop waarbij een bredere groep mensen betrokken is geweest van rijksoverheid, provincies en gemeenten. De deelnemers van deze workshop zijn opgenomen in bijlage 2. Met de resultaten van de workshop zijn vooral de hoofdstukken 3 en 4 verder aangescherpt.



**Figuur 1** Keuze casussen op niveau instrumentarium en ontwikkelstadium planologie.

---

## 2      Beleid en praktijk in vier provincies

### 2.1      Inleiding

Binnen de reconstructieprovincies Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg (par. 2.2 t/m 2.5) zijn per provincie één of meer casussen geselecteerd. De selectie is gemaakt in overleg met de betrokken provincie. Per provincie geven we eerst een beschrijving van het provinciale beleid op het gebied van veehouderij en ruimtelijke ordening. Vanaf 2002 heeft de uitwerking en implementatie van het reconstructiebeleid daarbij een centrale rol gespeeld. Vervolgens gaan we in op gemeentelijke beleid van de gemeenten die betrokken zijn bij de gekozen casus. Tenslotte worden de casussen beschreven; daarbij is zowel aandacht voor de innovaties en duurzaamheid, die daarin naar voren komen, als voor de actoren en factoren die een rol hebben gespeeld. Op de verschillende niveaus wordt beschreven welke elementen van ontwikkelingsplanologie zichtbaar zijn.

Bij de beschrijving van duurzaamheid komen de volgende aspecten in beeld:

- People: arbeid, volksgezondheid, maatschappelijk vertrouwen.
- Planet: klimaat, emissies, biodiversiteit, landschap.
- Profit: verwachte rentabiliteit, innovatief vermogen.

Afhankelijk van de casus beschrijven we dit op bedrijfsniveau of gebiedsniveau.

Voor de belangrijkste actoren wordt hun rol in de casus beschreven. Daarbij kunnen de volgende groepen actoren in beeld komen:

- Bedrijfsleven: agrarische ondernemers, leveranciers en afnemers, adviseurs, financiers, belangenbehartigers, etc.
- Maatschappelijk: omwonenden, consumenten, maatschappelijke organisaties, etc.
- Overheid: ambtenaren en bestuurders bij gemeente, provincie en rijk.

We richten ons op zaken als hoe de actoren zich opstellen ten opzichte van de problematiek in de casus en de andere betrokkenen: hoe is de interactie en welke opvattingen en attitudes zijn aanwezig? Is er sprake van wederzijds vertrouwen of wantrouwen, is er acceptatie voor de voorgedragen oplossingen? Welke rol heeft het beleid gespeeld? Bij beleid denken we aan wet- en regelgeving, beleidsvisies en plannen, zoals het bestemmingsplan en vergunningsverlening. We gaan ook in op hoe de actoren over het buitengebied en de ontwikkeling van de landbouw denken.

Waar relevant betrekken we zaken als duurzaamheid, markt, kennis, techniek, infrastructuur. Belangrijk is de manier waarop de gewenste doelen voor duurzaamheid in de betreffende casus een rol hebben gespeeld: was bijvoorbeeld een eenvoudiger aanpak doeltreffender geweest? Welke rol spelen de overheidsplannen, zoals de drie niveaus van ruimtelijke ordening: structuurvisie, bestemmingsplan, individuele vergunningverlening? We gaan in op hoe de belemmeringen aangepakt kunnen worden en hoe de kansen verder benut kunnen worden.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gekozen voor analyse (via deskstudie en interviews) op drie onderling samenhangende niveaus: (1) provinciaal niveau; (2) gemeentelijk niveau en (3) casusniveau. In tabel 1 is de focus per niveau weergegeven.

**Tabel 1***Keuze van provincie, gemeenten en casussen.*

Provinciaal niveau	Gemeentelijk niveau	Casusniveau
Overijssel	Hellendoorn Dalfsen	Melkveehouderijbedrijf Varkenshouderijbedrijf
Gelderland	Ede Barneveld	Groen eigenaarschap Foodvalley label
Noord-Brabant	Oirschot	Bedrijfsuitbreiding in buurtschap Huijgevoort
Limburg	Peel en Maas	Intergemeentelijk intervisie project 'niet Vinken maar Vonken'

In tabel 2 is ter illustratie een overzicht gegeven van de belangrijkste bedrijfstypen in de reconstructieprovincies. Overijssel en Gelderland zijn beide provincies met vooral melkveehouderijbedrijven, waarbij Gelderland toch wat meer intensieve veehouderij heeft dan Overijssel, vooral in de Gelderse Vallei. Brabant heeft bijna net zoveel melkveebedrijven als Overijssel en Gelderland, net zoveel pluimveebedrijven als Gelderland en tweemaal zoveel varkenshouderijbedrijven. In Limburg zijn de aantallen wat lager, maar vooral in het midden en noorden van de provincie komen concentratiegebieden van veehouderij voor.

**Tabel 2***Bedrijven in reconstructie provincies in 2012.*

Bron: LEI en CBS, 2012

Provincie	Melkveehouderij	Varkenshouderij	Pluimveehouderij
Overijssel	3215	520	220
Gelderland	3215	715	425
Noord-Brabant	2950	1395	435
Limburg	635	455	245

## 2.2 Overijssel

### 2.2.1 Provinciaal beleid

#### **Reconstructieplan Salland - Twente 2004**

Algemeen kenmerk van de reconstructie is de zonerings in landbouwwontwikkelingsgebieden (LOG), verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Voor Overijssel is de zonerings alleen van invloed gesteld voor de ontwikkeling van de intensieve veehouderij. Extensiveringsgebieden zijn alleen aangewezen rond natuurgebieden (niet om woonkernen). De niet-gebruikte bouwblokrechtens zijn in Overijssel bij de reconstructie overleind gebleven, behalve voor 177 intensieve veehouderijen, waar via aparte voorbereidingsbesluiten voor wijziging van het bestemmingsplan, de niet-gebruikte bouwblok ruimte is verwijderd (met uitzondering van extra ruimte die nodig is voor het voldoen aan eisen voor dierwelzijn).

In verwevingsgebieden konden intensieve veehouderijen uitbreiden tot 1,5 ha, in de LOG tot 3 ha (ook voor sterlocaties in verwevingsgebieden). Tenslotte was in de LOG ook nieuwvestiging mogelijk. Overijssel heeft de directe doorwerking van het reconstructieplan alleen toegepast voor de zonerings en de beperkingen voor de extensiveringsgebieden. De ruimere mogelijkheden in verwevingsgebieden en LOG konden pas benut worden na wijziging van de gemeentelijke bestemmingsplannen.

#### **Omgevingsvisie**

In 2009 heeft de provincie Overijssel een Omgevingsvisie opgesteld. Het reconstructiebeleid voor de intensieve veehouderij van het Reconstructieplan Salland-Twente is geïntegreerd in deze visie. Duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit zijn de leidende principes van het provinciale beleid.

---

Duurzaamheid is gedefinieerd als: 'Duurzame ontwikkeling voorziet in de behoefte van de huidige generatie, zonder voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.' De keuze voor duurzaamheid uit zich bijvoorbeeld in de grote aandacht voor zuinig ruimtegebruik, de wateropgave en onze bijdrage aan reductie van broeikasgassen. De ambitie van Overijssel is om een kwaliteitsontwikkeling in gang te zetten, zodat elk project of ontwikkeling bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving. Ruimtelijke kwaliteit definieert Overijssel als datgene wat ruimte geschikt maakt en houdt voor wat voor mens, plant en dier belangrijk is.

De provinciale sturing is erop gericht de ruimtelijke kwaliteit en de duurzaamheid te vergroten en om ontwikkelingen te benutten om de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid te versterken. Voor het landelijk gebied betekent dit dat de provincie ontwikkelingsruimte biedt, onder de voorwaarde dat de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid worden versterkt.

Voorgaande geldt ook voor de ontwikkeling van agrarische bouwblokken. De provincie wil ruimte bieden voor schaalvergroting, innovatie en verbreding in de landbouw en stelt hierbij op voorhand geen maxima aan de omvang van agrarische bouwblokken (met uitzondering van de maximum omvang voor intensieve veehouderijen in de extensiveringsgebieden en verwevingsgebieden in het reconstructiegebied). Grotere bouwblokken zijn mogelijk als dit gepaard gaat met behoud en toename van ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Niet de oppervlakte van een bouwperceel is maatgevend, maar de kwaliteit in relatie tot de omgeving.

Met de Omgevingsvisie 2009 heeft de provincie Overijssel de omslag gemaakt van 'sturen op kwantiteit (maten)' naar 'sturen op kwaliteit'. De belangrijkste instrumenten van het uitvoeringskader van dit beleid zijn de Omgevingsverordening inclusief de gebiedskenmerkencatalogus en het instrument de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Verder is het ontwikkelen en verspreiden van kennis over 'ontwikkelen met kwaliteit' een belangrijk instrument. Daarnaast bevat de verordening ook regels en is er voor diverse ontwikkelingen stimuleringsbeleid ontwikkeld.

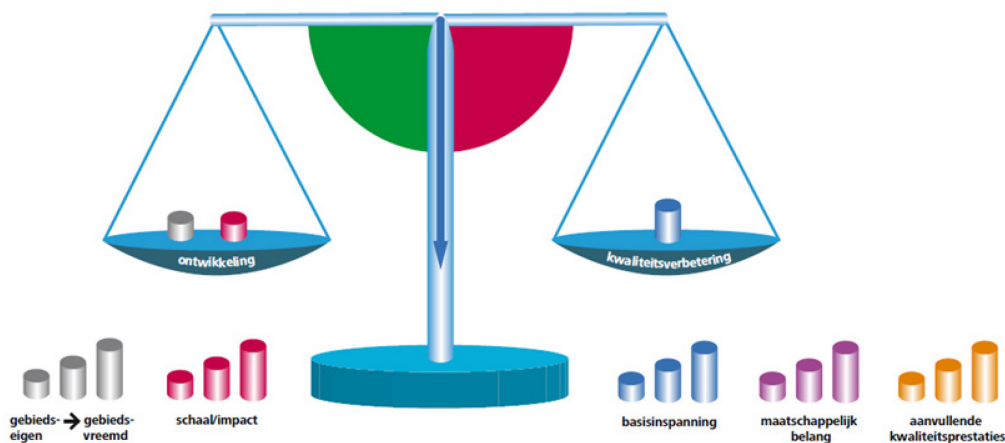
### **Omgevingsverordening en gebiedskenmerkencatalogus**

Het principe van sturen op kwaliteit is vastgelegd in de Omgevingsverordening. In de bijlage van deze verordening, de zgn. gebiedskenmerkencatalogus, zijn de ruimtelijke kwaliteitsambities voor alle landschappen in de provincie vlakdekkend beschreven en geobjectiveerd. Hiermee is een operationele en juridisch afdwingbare basis voor sturen op kwaliteit gelegd. Met de verordening wordt geregeld dat bij relatief kleinschalige ontwikkelingen een goede ruimtelijke, landschappelijke en milieukundige inpassing van de ontwikkeling plaats vindt. Daarnaast kan op grond van de Verordening ruimte worden geboden voor grootschalige ontwikkelingen op voorwaarde van extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Voor agrarische bouwblokken wordt hierbij een referentiegrens van 1,5 ha gesteld. Ontwikkeling van agrarische bouwblokken is mogelijk onder voorwaarde van extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit.

### **Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) bij grootschalige ontwikkelingen**

De KGO komt er kortgezegd op neer dat gemeenten alleen extra ontwikkelingsruimte mogen bieden voor grootschalige uitbreidingen en nieuwvestiging van functies, als daar extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit tegenover staan. Deze extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit moeten de impact compenseren van de ontwikkeling in de groene omgeving. Dit is ook van belang voor maatschappelijk draagvlak. De extra investeringen komen boven op de normale investeringen die nodig zijn om een ruimtelijke ontwikkeling landschappelijk in te passen in de omgeving. De balans tussen geboden ontwikkelingsruimte en ruimtelijke kwaliteitsprestaties moet blijken uit de ruimtelijke onderbouwing van een plan. De basis voor die onderbouwing kan gevonden worden in een gemeentelijk kader of in een specifiek ruimtelijk kwaliteitsplan. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit ligt bij de initiatiefnemer.

## Uitbreiding agrarisch bedrijf



**Figuur 2** Balans voor uitbreidingsruimte agrarische bedrijven in Overijssel.

In het Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving - een handreiking opgesteld in samenwerking met gemeenten - is toegelicht hoe de ruimtelijke kwaliteitsprincipes kunnen worden toegepast in de praktijk van de ruimtelijke ordening in Overijssel (Provincie Overijssel, 2010). In dit werkboek worden methoden aangereikt om de balans te bepalen tussen de (impact van) de extra ontwikkelingsruimte en de extra investeringen die moeten worden gedaan om de ruimtelijke effecten van een ontwikkeling te compenseren. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol:

- type landbouwbedrijf (gebiedseigen of gebiedsvreemd),
- schaal / impact van de ontwikkeling,
- de basis-inspanning voor ruimtelijke kwaliteit,
- het maatschappelijk belang van de ontwikkeling,
- aanvullende kwaliteitsprestaties (zie figuur 2).

### Procesvoering KGO essentieel

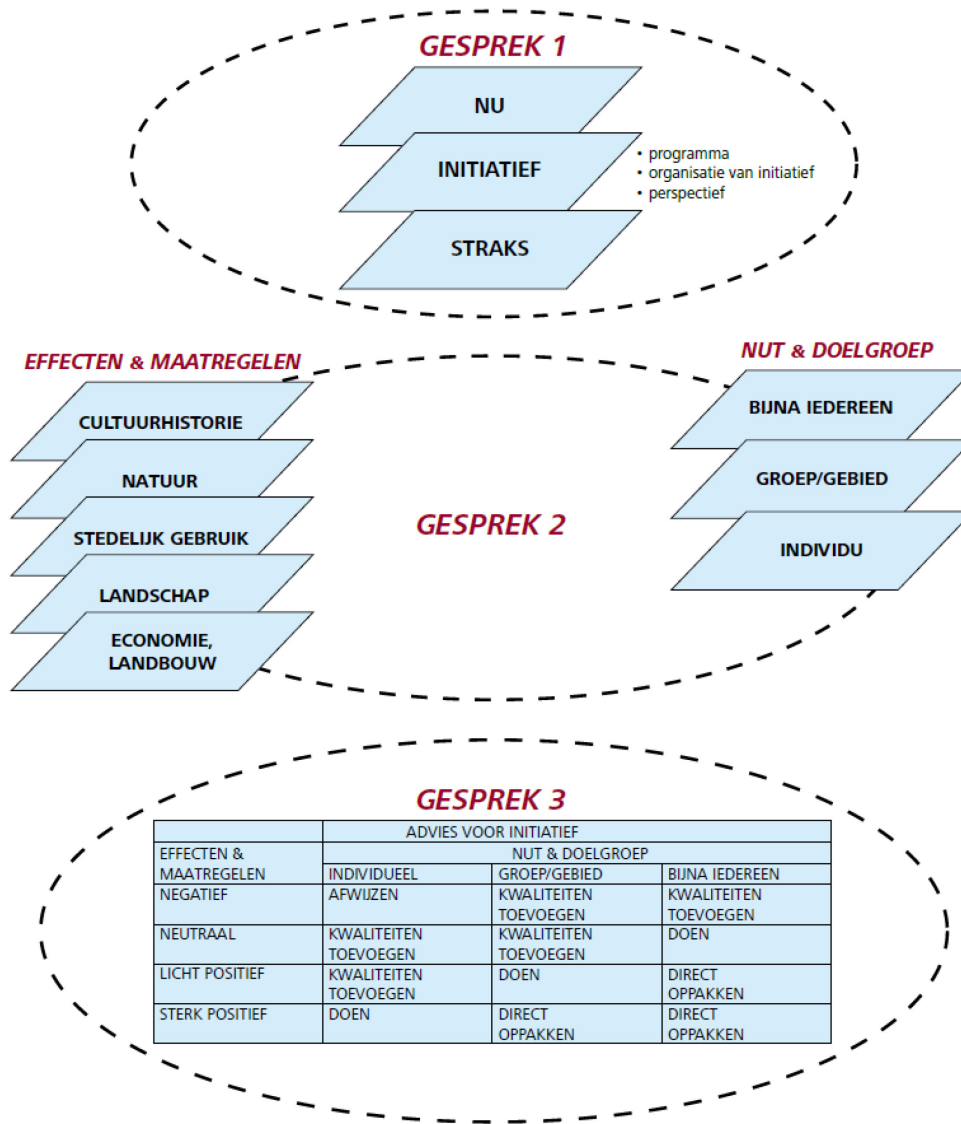
Het zoeken naar de balans tussen een ontwikkeling en de te leveren prestaties vindt plaats in een proces waarbij verschillende partijen betrokken zijn. Uitgangspunt is een duidelijke gebiedsvisie van de overheid (veelal de gemeente). Binnen de kaders van deze visie is het aan de initiatiefnemer om in overleg met zijn omgeving invulling te geven aan de balans. Zie figuur 3.

### Stimuleringsbeleid

Provincie Overijssel stimuleert dit beleid door ontwikkeling en ondersteuning via:

- Kennisontwikkeling en -delen in Atelier Ruimtelijk Kwaliteit.
- Inzet van Ervenconsulenten die advies geven over landschappelijke inpassing agrarische bedrijfsvoering.
- Kennisvouchers ruimtelijke kwaliteit (bijdrage in kosten voor opstellen plannen).
- Diverse handreikingen, deels opgesteld door LTO.

Sinds 2009 subsidieert Overijssel minder op het erf dan daarvoor. Wat de provincie eerder subsidieerde is nu vaak tegenprestatie voor de geboden ruimte (m.a.w.: ruimte verdient je). Verder heeft Overijssel tal van innovatie- / ondernemerssubsidies voor MVO in de landbouw. Deze zijn echter niet noodzakelijkerwijs gebonden aan bouwblok-ontwikkeling en een algemene visie op verduurzaming veehouderij blijft hier buiten beschouwing.



**Figuur 3** Procesvoering Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.

### Uitdagingen voor Overijssel

Overijssel heeft ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke prestaties als belangrijkste leidraad voor de ruimtelijke ontwikkeling van veehouderijbedrijven. Er is geen specifiek beleid voor niet-ruimtelijke duurzaamheidsaspecten, zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn. Ook is er nog geen aanvullend beleid voor bescherming van de volksgezondheid. De provincie zou deze aspecten graag toevoegen aan de balans, maar is van mening dat niet-ruimtelijke aspecten juridisch niet houdbaar zijn in de Omgevingsverordening. Voor effecten van veehouderij op de volksgezondheid lijkt nog te weinig kennis beschikbaar. In 2013 werkt Overijssel nieuw beleid uit voor sturing op een duurzame ontwikkeling van de intensieve veehouderij. Dat beleid moet in werking gaan als de Reconstructiewet vervalt.

#### 2.2.2 Gemeentelijk beleid

Het provinciaal beleid van Overijssel biedt ruimte voor de gemeenten om het provinciale beleid van het Reconstructieplan Salland-Twente en de Omgevingsvisie naar eigen inzicht verder uit te werken. In Overijssel zoomen we in op de gemeenten Hellendoorn en Dalfsen. Voor beide gemeenten zijn de structuurvisie en bestemmingsplan van de laatste jaren bekeken en vervolgens weergegeven wat hierin veranderd is voor veehouderijbedrijven, mede in relatie met de veranderingen van het provinciale beleid.

	Hellendoorn	Dalfsen
Visie	<p><b>2004:</b> Hart en hoogtepunt van Overijssel</p> <p><b>2006:</b> Uitwerking Reconstructiewet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>LOG voor grondgebonden landbouw en ontwikkeling nieuwe en bestaande intensieve veehouderij; geen onevenredige gevolgen voor bestaande bedrijven, tot max. drie ha bouwvlak</li> <li>verweving: doorontwikkeling IV alleen op sterlocaties tot 175 nge, tot max 1,5 ha bouwvlak</li> <li>extensivering: gericht op beëindiging IV, uitbreidingen niet meer toegestaan, behalve voor dierwelzijn, met gelijk aantal dierplaatsen</li> </ul> <p><b>2008</b> november: gebiedsvisies voor vier landbouwonwikkelingsgebieden: minimaal 250 meter afstand tot bestaande en nieuwe agrarische bouwblokken</p> <p><b>2012:</b> Samenwerken aan kloppend hart</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ruimtelijke en sociale duurzaamheid: volksgezondheid, dierwelzijn, inpassing van landbouwonwikkelingen in de bestaande omgeving; megastallen passen daar niet in</li> </ul>	<p><b>2007:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Plattelandvisie: kwaliteit en duurzaamheid nog onvoldoende centraal, daarom was update nodig na vaststelling provinciale omgevingsvisie 2009</li> <li>VAB: vrijkomende agrarische bebouwing: kleinschalige bedrijvigheid toegestaan, mits ruimtelijke kwaliteit versterkend en</li> <li>wonen in buitengebied via rood voor rood.</li> </ul> <p><b>2010:</b> Landschapsontwikkelingsplan: beschrijving van kwaliteiten per landschapstype in Dalfsen. Geen speciale regels voor landbouw; geeft wel aan welke kwaliteiten bevorderd moeten worden. Kader voor subsidieregelingen GBD en SHE, zie hieronder.</p> <p><b>Juni 2012:</b> Structuurvisie buitengebied Dalfsen vastgesteld (hiermee is de plattelandvisie van 2007 vervallen): per landschapstype een gewenste ontwikkelingsrichting, waarbij ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid centraal staan. Dit is ook uitwerking van de provinciale Omgevingsvisie 2009; in dat jaar is gestart met de actualisering van de bestemmingsplannen buitengebied, die meer dan tien jaar oud waren. Uitwerken van mogelijkheden voor landbouwbedrijven is aan de sector zelf, vanuit ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid.</p>
Bestem- mingsplan	<p>Bestemmingsplan buitengebied <b>2009:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>catalogus gebiedskenmerken nog niet van toepassing</li> <li>het plan bevat per sector ook steeds aanbevelingen voor visie en planopzet</li> <li>standaard toepassing WGV</li> </ul>	<p><b>Dec 2012:</b> Ontwerpbestemmingsplan ligt ter inzage. De gemeente werkt met zoekgebieden per bouwvlak: uitbreidingen kunnen in het zoekgebied plaatsvinden. Regels voor agrarische bebouwing:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a-locatie: maximaal 1,5 ha</li> <li>b-locatie: maximaal 1,0 ha</li> <li>max. 1 bouwlaag;</li> <li>van 500 - 2000 m<sup>2</sup> landschappelijke inpassing</li> <li>&gt; 2000 m<sup>2</sup> erfinrichtingsplan nodig</li> <li>minimaal 20 m afstand tot as van de weg, goothoogte max 5,5 m, nokhoogte 12 m, dakhelling minimaal 18°.</li> </ul> <p>Wijzigingsbevoegdheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vergroting met 0,5 ha alleen als dit noodzakelijk is met erfinrichtingsplan, en onder voorwaarden (o.a. belangen afweging en milieu uitvoerbaar).</li> <li>bij vergroting op a-locatie idem, met toename van ruimtelijke kwaliteit volgens Structuurvisie en Landschapsontwikkelingsplan.</li> <li>aanwijzing sterlocaties conform reconstructieplan (alleen in reconstructie gebied (zeer klein deel gemeente)</li> <li>mestopslag buiten perceel (ook onder de algemene voorwaarden + noodzaak aangetoond)</li> </ul>
Regelingen	<p>VIV - verplaatsing intensieve veehouderij toe te passen in extensiveringsgebieden</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rood voor Rood: met gesloten beurs verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit: sloop van landschap ontsierende agrarische gebouwen in ruil voor mooie woningen.</li> <li>Subsidieregelingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Groen Blauwe Diensten (GBD)</li> <li>Streekeigen Huis en Erf (SHE)</li> </ul> </li> </ul>

### 2.2.3 Casussen: twee recente bedrijfservaringen

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op twee specifieke casussen: een bedrijfsverplaatsing en -vergroting van een melkveehouderij in de gemeente Hellendoorn en een bedrijfsontwikkeling en -verplaatsing van een varkenshouderij in de gemeente Dalfsen. Voor deze casussen hebben we gesprekken gevoerd met de betrokken ondernemers, die hun bedrijf verder willen ontwikkelen, de betrokken gemeente-ambtenaren, de adviseur in Hellendoorn en enkele omwonenden op beide locaties.

Hieronder volgt van beide casussen een korte beschrijving en vervolgens een overzicht, gericht op de onderwerpen duurzaamheid, actoren en factoren. Tenslotte is nagegaan welke elementen van ontwikkelingsplanologie in beide casussen zichtbaar zijn.

---

Het verhaal van de **melkveehouderij in Hellendoorn** begon aanvankelijk met een botsing tussen de gemeente (gebiedscommissie) die een robuuste verbindingzone van de EHS wilde realiseren en een melkveehouderij, die zijn bedrijf verder wilde uitbreiden naar een meermansbedrijf voor een meer sociale arbeidsverdeling. Op voorstel van de gemeente is de melkveehouderij aan de slag gegaan met een andere locatie. Een adviesbureau heeft hem geholpen met subsidies en belastingen, om de verplaatsing te kunnen financieren. Met hulp van een communicatie-adviseur is het plan gepresenteerd in het dorpskrantje en is er een informatie-avond gehouden voor de omwonenden. De stal is groot en opvallend, via kleur en vorm is gezocht naar een goede inpassing. Momenteel is een bouwblok van 3 ha in gebruik, maar er is nog verdere uitbreiding mogelijk. De stal heeft een skybox voor bezoekers, open wanden, het melkvee weidt tijdens droogstand, het bedrijf is bezig met mestverwerking en duurzame energie-opwekking.

Belangrijk was de actieve opstelling van de gemeente die in de bedrijfsverplaatsing een oplossing heeft gevonden voor natuur en bedrijf. Een andere belangrijke succesfactor was de open opstelling en volhoudendheid van de ondernemer, om zijn visie te realiseren. Ook het feit dat hij positief bekend is in de buurt en voor de gemeente, telt mee. Bij de gemeente blijkt dat de omgevingsvergunning als middel om snel alle vergunningen aan te vragen, niet zo werkt; om een vlot proces te realiseren moet een bedrijf vooraf met de gemeente communiceren, graag met de adviseur erbij. Omwonenden hebben niet echt bezwaren gehad tegen de komst van het grote bedrijf; kleine kanttekening is dat de afwerking iets anders is uitgedrukt dan is verteld tijdens de info-avond en dat het bedrijf wel heel groot is. De bewoners van de buurt zijn blij dat de plannen van Family Farmers voor enkele grote varkensbedrijven in deze gemeente zijn afgewezen.

**De varkenshouderij in Dalfsen** stuitte aanvankelijk op veel meer weerstand in de omgeving. Maar dat had niet alleen te maken met de diersoort. Voor de eerste fase van de bedrijfsontwikkeling was er nauwelijks communicatie geweest met de omgeving, waardoor diverse bureaus via de heimachine op de hoogte werden gebracht van de bouwplannen. Het ging over een oude bedrijfslocatie, waarop een relatief grote milieuvergunning was afgegeven van 5.000 vleesvarkens. Deze locatie is herontwikkeld omdat de betreffende varkenshouderij op de oorspronkelijke locatie in de gemeente Dalfsen niet verder kon uitbreiden door nabijgelegen natuur. Ook speelde op dat moment de 'invasie' van Family Farmers. In de tweede fase wilde deze varkenshouderij de vermeerderingstak op een nabijgelegen tweede locatie verder uitbreiden, maar dat riep veel bezwaren op van omwonenden. De Raad van State heeft één bezwaar gegrond verklaard, maar een jaar later, onder de nieuwe wet Geurhinder en Veehouderij, toch de varkenshouder gelijk gegeven. In de jaren die dat gekost heeft, is de varkenshouder echter tot een ander plan gekomen, dat gericht is op meer duurzaamheid: minder dieren, beter dierwelzijn, luchtwassers, een innovatief stalontwerp en landschappelijke inpassing. Met dit plan is hij de communicatie met de buurt aangegaan, hetgeen veel enthousiaste reacties heeft opgeleverd.

Ook hier geeft de gemeente aan dat het belangrijk is om voor de aanvraag met de gemeente in gesprek te gaan, zodat het bedrijfsplan goed is afgestemd op het gemeentelijk beleid, en frustraties over ontbrekende informatie kunnen worden voorkomen. Ook Dalfsen meldt dat het onrealistisch is om alle vergunningen in één keer te doen. Je kunt beter stapsgewijs werken: eerst de NB-wet, dan bestemmingsplan wijziging en vervolgens de omgevingsvergunning (bouw en milieu). Met het nieuwe bestemmingsplan kan landschappelijke inpassing worden afgedwongen. Klachten van omwonenden zijn niet bij de gemeente binnengekomen. Die zouden er ook weinig mee kunnen: het gebied is een landbouwgebied, en de bedrijven voldoen aan de regels. De pijn zit erin dat er plaatselijk op diverse locaties een flinke groei van de veestapel heeft plaatsgevonden, waarop de omwonenden niet gerekend hadden. Daarnaast zijn ze van mening dat ze door de gemeente niet goed geïnformeerd zijn over de plannen (het dorpskrantje wordt daar slecht bezorgd). Verder bestaat de indruk dat de gemeente te weinig handhavend optreedt bij landschappelijke inpassing en luchtwassers. Men voelt zich in de steek gelaten, emoties lopen soms hoog op. Het nieuwe plan voor fase 2 vindt wel weerklank, maar er is veel twijfel of het in zijn geheel gerealiseerd wordt.



Overzicht van de casussen in Overijssel over duurzaamheid, actoren, factoren en ontwikkelingsplanologie.

Melkveehouderij Hellendoorn	Varkenshouderij Dalfsen
<i>Beschrijving casus - duurzaamheid, innovatie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeente Hellendoorn in Overijssel.</li> <li>Bedrijfsvergroting door melkmaatschap en verplaatsing.</li> <li>Realisatie robuuste verbindingzone via zeven nieuwe landgoederen.</li> <li>Herontwikkeling bestaande locatie:               <ul style="list-style-type: none"> <li>bouwblok 3 ha.</li> <li>500 melkkoeien.</li> <li>bijzondere stal: H-vorm, rood dak, houten gevels.</li> <li>emissiearm, mestscheiding, weiden deel melkvee.</li> <li>vergaderruimte in skybox.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeente Dalfsen in Overijssel.</li> <li>Bedrijfsontwikkeling door verplaatsing.</li> <li>Bescherming EHS nabij oude locatie.</li> <li>Herontwikkeling bestaande locatie, in twee fasen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Bouwblok van 1,5 naar 4 ha.</li> <li>Fase 1: 5000 vleesvarkens; fase 2: 700 zeugen.</li> <li>bijzondere stallen: serrestal voor de vleesvarkens en round house voor de zeugen, eigen onderzoeksafdeling</li> <li>emissiearme hokuitvoering (fase 1), installatie luchtwassers (fase 2).</li> <li>minder dieren, meer beter leven sterren.</li> </ul> </li> </ul>
<i>Actoren</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ondernemer, die verder wil - schaalvergroting, arbeidsverdeling.</li> <li>Andere ondernemer, die wil afbouwen.</li> <li>Gemeente Hellendoorn - ruimte voor wonen en werken, via ambtenaren / wethouders.</li> <li>Gebiedscommissie - wil EHS realiseren.</li> <li>Provincie Overijssel - EHS, duurzame landbouw.</li> <li>Adviseur - advies bij gebiedsontwikkeling.</li> <li>Omwonenden - buiten wonen: groen en ruimte.</li> <li>Omgeving breed: natuur, dierwelzijn, gezondheid.</li> <li>Bank - rendement op financiering in landbouw.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ondernemer, die verder wil - schaalvergroting, 5 opvolgers.</li> <li>Stoppende boer - wil er wel blijven wonen.</li> <li>Gemeente Dalfsen - ruimte voor wonen en werken.</li> <li>Provincie Overijssel - EHS, duurzame landbouw.</li> <li>adviseur - bouwbedrijf en architecten bureau.</li> <li>Omwonenden - buiten wonen: groen en ruimte.</li> <li>Omgeving breed: natuur, dierwelzijn, gezondheid.</li> <li>Bank - rendement op financiering in landbouw.</li> </ul>
<i>Factoren</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Maatschappelijke acceptatie is moeilijk: LOG, Family Farmers, protesten. Sociale betrokkenheid, eerlijkheid over plannen (gemeente en ondernemer), communicatie adviseur, positief artikel in plaatselijke krant, informatie avond voor de buurt, veel netwerken.</li> <li>Natuurbeleid provincie: stond in schaalvergroting in de weg, gemeente pro-actief: verplaatsing → win – win.</li> <li>Verplaatsing is duur: adviseur helpt met subsidies: verplaatsing, duurzame stallen, rood voor rood, subsidie regeling natuurbeheer, en stemt af met belastingdienst. Visie is leidend, regelingen zijn hulpmiddel.</li> <li>Lange adem en veel geduld. Samenwerking met gemeente heeft veel resultaat gehad.</li> <li>Omgevingsvergunning helpt niet: landbouw is complex, werk in stappen, en communiceer met gemeente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natuurbeleid provincie: stond in schaalvergroting in de weg, ondernemer pro-actief: nieuwe locaties gezocht.</li> <li>Nieuwbouw is duur: bouwbedrijf in de familie helpt bij kostenbewuste innovatie: serrestallen . veel daglicht, centrale ventilatiegang, landschappelijke inpassing.</li> <li>Maatschappelijke acceptatie is moeilijk: waarom zo nodig zo groot? Family Farmers. Slechte informatie door gemeente. Bezwaar door omwonden (boer en burger), zeven argumenten, gemeente wijst af, RvS wijst er één toe: bedrijfswoning van tweede locatie = burgerwoning. Een jaar later wijst RvS dit af als gevolg van nieuwe Wet Geurhinder &amp; Veehouderij.</li> <li>Lange adem en veel geduld. Samenwerking met gemeente ging goed. Bank haakt echter af. Nieuw plan: alles op eerste bouwblok, met luchtwassers en innovatieve zeugenstal: roundhouse, buitenloop. Info avond voor de buurt - enthousiasme, maar ook veel scepsis.</li> </ul>
<i>Zichtbare elementen van ontwikkelingsplanologie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Provincie: wil EHS, gemeente kwam met voorstel voor bedrijfsverplaatsing.</li> <li>Ondernemer bedacht met hulp van adviseur een manier om de bedrijfsverplaatsing financieel rond te krijgen, overlegde veel met gemeente.</li> <li>Communicatie: eerst door ondernemer, daarna door de gemeente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vooral de planvorming van roundhouses voor fokvarkens heeft kenmerken van ontwikkelingsplanologie:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Provincie: bescherming EHS, gemeente geurbeleid.</li> <li>Ondernemer: zoekt locaties, huurt, koopt A, B.</li> <li>Communicatie - eerst ondernemer, daarna gemeente.</li> </ul> </li> </ul>

## 2.3 Gelderland

Ongeveer tweederde van het buitengebied van Gelderland is in gebruik bij ongeveer 12.000 land- en tuinbouwbedrijven. De land- en tuinbouw draagt ruim tien procent bij aan het regionaal inkomen in de provincie, maar de toegevoegde waarde daarvan komt steeds meer van de toeleverende en verwerkende industrie en ook de werkgelegenheid op het landbouwbedrijf zelf neemt gestaag af. De intensieve veehouderij is met 25 procent van het productievolume de tweede productietak. De provincie telt ongeveer 150 veehouderijbedrijven met een vergunde omvang groter dan 300 nge. Tegen deze achtergrond is Gelderland bezig om op een meer ontwikkelingsgerichte manier te werken. Hier bieden we een blik op de manier waarop dat gaat. Eerst kijken we naar het provinciaal beleid

---

(par. 2.3.1), dan naar het gemeentelijke beleid (par. 2.3.2) en vervolgens naar de initiatieven Groen Eigenaarschap en Food Valley Label (par. 2.3.3).

### 2.3.1 Provinciaal beleid

Gelderland is een provincie met veel vee en een grote concentratie van varkensbedrijven. De provincie is dan ook in 1997 hard getroffen door de varkenspest. De reconstructie moest de sector minder kwetsbaar maken en de ruimtelijke structuur verbeteren. De provincie beseftte dat in delen van het landelijk gebied de intensieve landbouw, wonen, werken, recreatie, natuur en landschap elkaar te vaak in de weg zitten. Voor bedrijven betekent het onvoldoende ontwikkelingsmogelijkheden en voor de natuur is de hoge uitstoot van ammoniak bedreigend. De reconstructiezonering zou een afwaartse beweging van de intensieve veehouderij moeten bewerkstelligen: een versnelde verlaging stikstofdepositie op natuur (extensiveringszone) en meer ontwikkelingsmogelijkheden binnen de LOG. Samen met veel partijen werkte de provincie Gelderland in Reconstructiecommissies in drie reconstructiegebieden: Achterhoek en Liemers, Veluwe en de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost.

De Reconstructieplannen hebben tot doel veehouderij en kwetsbare natuur ruimtelijk te scheiden. Het beleid is erop gericht dat de intensieve veehouderij niet meer mag groeien binnen de extensiveringsgebieden: een zone van 250 meter rond ammoniak-gevoelige natuur. Binnen deze zone liggen in Gelderland enkele honderden intensieve veehouderij bedrijven, maar de meeste bedrijven zijn klein. Daarnaast liggen er ook 65 moderne, grootschalige bedrijven die toekomstperspectief hebben en willen houden. Voor deze bedrijven is er een verplaatsingsregeling. Maar het grootste deel van de reconstructiegebieden in Gelderland is bestempeld als verwevingsgebied. Dat betekent dat de vestiging van nieuwe intensieve veehouderij niet meer mag. Er is wel een beperkte ruimte voor uitbreiding voor bestaande bedrijven. Binnen de LOG krijgt de veehouderij het primaat. De bedrijven die met subsidie uit de extensiveringsgebieden vertrekken, kunnen in de LOG een nieuwe locatie vinden. Het is aan de gemeente om de mogelijkheden voor uitbreiding of nieuw vestiging nader uit te werken in het bestemmingsplan. In de drie Gelderse reconstructieplannen zijn vijftien gebieden binnen dertien gemeenten aangewezen als landbouwonwikkelingsgebied.

In dit onderzoek kijken we vooral naar Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Voor de totstandkoming van dit reconstructiegebied kon Gelderland bouwen op ervaring met samenwerking uit het ROM-project Gelderse Vallei. Dit gaf voor de provincies Gelderland en Utrecht aanleiding om het Valleibestuur uit ROM te benutten voor de reconstructie. Daarmee is het werkgebied verruimd naar Utrecht-Oost (Utrechtse Heuvelrug en Arnhem & Eemland). Uit de evaluatie van Boonstra et al. (2007:56) blijkt dat het reconstructieproces gelegenheid gaf om de ambities met extra voortvarendheid te realiseren, maar dat de nieuwe onderhandelingen bestaande belangentegenstellingen tussen natuur en landbouw soms hoog deden oplaaien. Een complicerende factor was ook het wantrouwen in de overheid (Boonstra et al., 2007:55). Maar de partijen kwamen uit op een akkoord en het reconstructieplan is in januari 2005 unaniem in beide Provinciale Staten goedgekeurd. Boonstra et al. (2007:56) concluderen dat een behoorlijk draagvlak is bereikt. Dat wordt in verband gebracht met de constatering dat het rijk en de provincies meer op afstand adviseren. Het plan is meer van de gebiedspartijen zelf, en minder van de overheden. De Reconstructieplannen konden dus in het begin rekenen op een bepaald draagvlak maar in de jaren erna is de maatschappelijke weerstand tegen de intensieve veehouderij gegroeid. De ontwikkeling van de schaalgrootte en het maatschappelijk verzet waren in vergelijking met bijvoorbeeld Brabant kleiner.

#### **Huidig provinciaal beleid intensieve veehouderij**

Voor de verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden naar landbouwonwikkelingsgebieden is de subsidieregeling Verplaatsing Intensieve Veehouderij (VIV) ontwikkeld. De provincie heeft de afgelopen jaren aan ongeveer 45 intensieve veehouderijbedrijven verplaatsingssubsidie toegekend, waarvan vijftien ondernemers het bedrijf inmiddels verplaatst hebben. Nog eens vijftien andere bedrijven zijn nog in procedure. Een derde van de deelnemers heeft alsnog ervoor gekozen het bedrijf niet te verplaatsen. Nieuwvestiging van een bedrijf in een LOG kost veel tijd. Er moet eerst een bestemmingsplan door de gemeente worden vastgesteld en daarna dient nog de gehele procedure voor een omgevingsvergunning worden doorlopen. In de subsidietoekenning is wel vastgesteld dat het totale proces van verplaatsing binnen drie jaar moet zijn afgerond. Dan

---

moet ook de stallen op de oude locatie zijn afgebroken en de milieuvergunning voor intensieve veehouderij ingetrokken. Op de nieuwe locatie moet er dan een werkzaam bedrijf zijn met een minimale omvang van 80 procent van de oude omvang. In 2010 zijn de subsidiebeschikkingen met opnieuw een looptijd van drie jaar, verlengd.

Voor de kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden is een Verordening Stikstof en Natura 2000-Gelderland gemaakt, met als doel zowel het beschermen van de natuur als ruimte bieden voor uitbreiding voor de veehouderijbedrijven. Hiervoor moet een veehouder die een nieuwe stal wil bouwen of een verandering wil aanbrengen, een vergunning aanvragen op grond van de Natuurbeschermingswet. In de praktijk bracht dit de laatste jaren veel problemen met zich mee voor de vergunningverlening, door de negatieve effecten van ammoniak op de kwetsbare Natura 2000-gebieden.

Het doel van de Verordening Stikstof en Natura 2000-Gelderland is om de vastgelopen vergunningverlening aan veehouderijbedrijven weer vlot te trekken. Bedrijven die willen uitbreiden krijgen alleen een vergunning als de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden daalt of als de toename onder de drempelwaarde blijft. De verordening bereikt de twee doelen met een salderingssysteem. In de verordening staan de regels voor dit salderingssysteem. Bij een afnemende depositieruimte van een bedrijf (door het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de bedrijfsvoering), kan een ander bedrijf deze depositieruimte voor een deel overnemen. Voor deelname aan het salderingssysteem hanteert de provincie een drempelwaarde. Mocht de stikstofuitstoot over een bepaalde drempelwaarde uitkomen, dan is het bedrijf dat de vergunning aanvraagt verplicht om gebruik te maken van het salderingssysteem. De provincie heeft bepaald dat de drempelwaarde gerelateerd is aan de stikstofgevoeligheid van het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Onder een bepaalde drempelwaarde hoeft dus niet gesalderd te worden en dan krijgt het bedrijf de Nb-wetvergunning zonder extra voorwaarden. Naast de Verordening zijn er beleidsregels voor de afhandeling van de vergunningaanvragen en een speciale regeling voor de grondgebonden veehouderij. De verordening is overigens gebouwd op een convenant gericht op een daling van het stikstofniveau, zodat Natura 2000-doelen binnen een termijn van de drie beheerplanperioden gehaald kunnen worden en tegelijkertijd ruimte wordt geboden aan de ontwikkeling van de veehouderij. Het convenant is op 20 januari 2011 ondertekend door de provincie Gelderland, Land- en Tuinbouworganisatie Noord, de Nederlandse Varkenshouders Vakbond, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, de Gelderse Milieufederatie en de Vereniging Natuurmonumenten, mede namens Stichting Het Geldersch Landschap, Staatsbosbeheer, Nationaal Park De Hoge Veluwe en het Kroondomein Het Loo.

### **Nieuwe omgevingsvisie: Gelderland Anders (2013)**

De provincie Gelderland stelt momenteel een Omgevingsvisie op voor de beleidsvelden ruimtelijke ordening, water, milieu en verkeer en vervoer. Vanaf 14 mei 2013 hebben Gedeputeerde Staten de ontwerpvisie vastgesteld, die ter inzage ligt van 21 mei tot 2 juli 2013. De titel Gelderland Anders benadrukt dat er een ander manier van sturing is, de visie is gemaakt in co-creatie met partners. Uitgangspunt is om niet vooraf vastleggen wat mag en niet mag, maar vanuit heldere doelen over de economische structuur en kwaliteit van de leefomgeving ruimte bieden voor initiatieven in een veranderende omgeving. De drie reconstructieplannen zullen opgaan in deze omgevingsvisie, die in een brede dialoog met maatschappelijke organisaties is gemaakt, met meerdere bijeenkomsten met het landbouwbedrijfsleven en ketenpartijen, maatschappelijke organisaties en Gelderse burgers. De ideeën, bouwstenen en standpunten droegen bij tot een integrale afweging en besluitvorming over de ontwerp-omgevingsvisie. Als bouwsteen voor dit brede planvormingsproces heeft de provincie een 'Discussienotitie Veehouderij' opgesteld die gebouwd is op de resultaten van al gevoerde 'gesprekstafels'. De provincie benadrukt dat het werken vanuit het verleden niet werkt maar juist het denken vanuit de gewenste duurzame toekomst. En dit is een toekomst die de provincie wil verkennen met de samenwerkingspartners. Het beleid, stelt de provincie, is alleen maar effectief als het gedragen wordt en dus samen ontwikkeld wordt met ondernemers, onderzoekers, onderwijs, belangenvertegenwoordigers, NGOs en mede(semi) overheden.

De basis voor de aanpak zijn de toenemende maatschappelijke eisen die aan voedsel worden gesteld (smaak, gezondheid, dierwelzijn, milieu, klimaat). De marktpartijen nemen het voortouw in

---

duurzaamheidsopgaven. Dit is ook een markt die steeds meer vanuit netwerken en ketens denkt en handelt, en de keten wordt meer en meer vraaggestuurd. Uiteindelijk zijn het de ketenpartijen zelf die inhoud geven aan de Integrale Keten Beheersing (IKB) en dat ook zelf controleren. Een efficiënte keten vraagt echter schaalvergroting en specialisatie. Vaak is onvoldoende inkomen te behalen in de gangbare productie. Daarom zoeken diverse bedrijven aanvulling door het bewerken of vermarkten van hun producten, door te produceren in marktniches of door ook niet-agrarische activiteit te ontwikkelen. De provincie stelt dat er van boeren een ondernemerschap wordt gevraagd waar ze snel moeten inspringen op trends in de markt en maatschappelijke eisen. Maar de overheid lijkt onvoldoende op deze dynamiek in te springen, stelt de provincie. De vanuit het verleden ontwikkelde zorgvuldige procedures passen vandaag niet meer bij modern ondernemerschap. Regels en procedures dreigen innovaties te blokkeren. Burgers ervaren meer en meer afstand tot de overheid. Dit vraagt van de overheid duidelijke beleidskaders en snelle vergunningprocedures. De overheid wordt alleen gevraagd daar waar nodig de transitie te faciliteren. Tegelijk trekt de overheid zich terug op kerntaken en bezuinigt op diverse taken. En daarbij komt dat de burgers het heft meer in eigen handen nemen. En dit actief burgerschap doet de grens tussen burgers, bedrijven en (lokale) overheid vervagen. Voor de overheid ontstaat een veranderend rolpatroon waarin zij doelen alleen maar bereikt met draagvlak én door samenwerking. De provincie stelt daardoor vast dat dit een andere houding van de overheid vergt: meer luisteren, procesgericht, richtinggevend, inspireren, faciliteren en participeren. Voor de nieuwe omgevingsvisie zou dit kunnen betekenen dat er meer ruimte komt voor passende regionale/lokale invulling en dat andere partijen verantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering. Het beleid moet hierdoor aansluiten op de maatschappelijke behoefte. Op basis hiervan, concludeert de provincie, moet er een ontwikkelingsgericht beleid komen en de vraag is hoe het provinciale omgevingsbeleid een stimulerende bijdrage kan leveren aan de gewenste ontwikkeling. De provincie wil van 'toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie, van verbieden naar verleiden, van vinken naar vonken'. Niet het middel moet centraal staan maar het doel. Meer ruimte voor maatwerk is nodig. Uitvoering zal vaak door partijen in het veld gedaan worden. Volgens de provincie is in het verleden te veel naar de overheid gekeken, en die moest het maar oplossen. En ook omgekeerd: de overheid heeft zich te gemakkelijk als probleemeigenaar opgesteld. Zo hebben we afgelopen jaren nagenoeg alle maatregelen voor het verbeteren van de verkaveling voor onze rekening genomen, terwijl deze economisch rendabel zijn. Voor gebieden waar een enkelvoudige landbouwkundige inrichtingsopgave ligt kan de verantwoordelijkheid bij de sector worden neergelegd. Kosten voor het proces kunnen grotendeels worden opgebracht door de ondernemers die van de kavelruil voordelen ondervinden.

De intensieve veehouderij moet volgens de provincie een andere koers gaan varen, en ziet dat als een breed gedragen mening, die ook verwoord is in het advies van de commissie Van Doorn en in het Verbond van Den Bosch. De ambitie is om in 2020 alleen duurzaam geproduceerd vlees te verkopen, en de keten zelf gaat dit realiseren. De overheid wordt gevraagd dit waar nodig te faciliteren. Met dit nieuwe verdienmodel zal de druk op verdere schaalvergroting afnemen, denkt de provincie. Hoe deze 'zorgvuldige veehouderij' er precies uit gaat zien is nog niet bekend, daar is onderzoek voor nodig en moeten innovaties beproefd worden.

Voor de Gelderse omgevingsvisie gaat de provincie in op kansen en bedreigingen. Een belangrijk punt is dat duurzame veehouderij inzet vereist van alle ketenpartijen, en dat de provincie primair aanspreekpunt is voor de maatschappelijke inpassing (vooral de interactie veehouder-burger, transparantie productie en ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing). De slag naar een duurzame veehouderij kan niet in één keer gemaakt worden. Soms staan duurzaamheidselementen haaks op elkaar en op andere onderdelen is er nog geen bedrijfssysteem of technologie beschikbaar of praktijkrijp. Een uitdaging hier is dat het strikt toepassen van de maximale bouwblok grootte in toenemende mate remmend kan werken op dierwelzijn, ruimtelijke kwaliteit, brandveiligheid en kan leiden tot het bouwen in meer bouwlagen. De bouwblok grootte wordt in de toekomst minder rigide toegepast voor bedrijven die extra duurzaamheidsmaatregelen nemen. Voor de intensieve veehouderij blijven de huidige bouwblokmaten - één hectare in verwevingsgebied en 1,5 hectare in landbouwonwikkelingsgebied - in de basis bestaan. Alleen bedrijven die aantoonbaar beter scoren op alle duurzaamheidsaspecten kunnen in aanmerking komen voor een groter bouwblok. Beter wil in dit geval zeggen: verdergaand dan waartoe ze wettelijk verplicht zijn. De discussie over het toetsen van de uitbreiding loopt nog, maar de vier toetsingscriteria zijn 1) ruimtelijk aanvaardbaarheid; 2)

---

dierenwelzijn; 3) milieubelasting en 4) volksgezondheid. De provincie stelde eerst voor om de gemeenten te laten toetsen op alle punten maar de gemeenten Ede en Barneveld vinden dat het dierenwelzijn en milieubelasting door het bedrijfsleven/keten zelf getoetst moet worden, het hoort bij hun verdienmodel. Volksgezondheid is een zaak voor het Rijk. De provincie vraagt zich wel af welke invulling zinvol is en hoe het staat met de juridische afdwingbaarheid en controleer- en handhaafbaarheid. Kan men bijvoorbeeld de ondernemer vragen een extra stap te zetten in het geval omwonenden geur als probleem ervaren? Dat zal wel tegenvallen, stelt men vanuit de gemeente Barneveld. Voor draagvlak in de directe omgeving is de ondernemer primair zelf verantwoordelijk. Ondernemers moeten in gesprek met burens, moeten laten zien hoe er gewerkt wordt en moeten open vertellen wat de toekomstplannen zijn. Afspraken tussen gemeente en ondernemer worden schriftelijk vastgelegd. In dit proces bepalen de gemeenten bijvoorbeeld of het bouwen van stallen met meerdere bouwlagen mag of niet, inclusief de toegestane nok- en goothoogten.

De provincie ziet dat jaarlijks ongeveer 3% van de agrarische bedrijven stopt, en veel bouwpercelen dreigen dan hun agrarische functie te verliezen. Een deel daarvan ligt zeer gunstig en kan worden aangemerkt als 'toekomstlocatie' voor de intensieve veehouderij. Buiten de LOG's wordt daarom geen ruimte geboden om een nieuw intensief veehouderijbedrijf op te richten, behalve bij een samenvoeging van meerdere oude locaties. In de 250 meter brede extensiveringszones is meer intensieve veehouderijdieren uitgesloten, bedrijven die willen groeien moeten naar een LOG.

Het beleid gericht op verlaging van de stikstofdepositie is in Gelderland inmiddels in specifiek maatwerk nader ingevuld, inclusief een verdere prioritering op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden: de beheerplannen, de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en de Verordening Stikstof en Natura 2000-Gelderland. In dit specifieke beleid geldt ook geen vaste afstand (zone) maar moet elke uitbreiding getoetst worden aan de belasting op Natura 2000-gebieden. De provincie bekijkt in het kader van de nieuwe omgevingsvisie ook de optie om de extensiveringszone, gezien dit specifieke Stikstofbeleid, te laten vervallen. Vanuit de gemeente Barneveld wordt echter aangevoerd dat als je constateert dat het extensiveringsbeleid werkt, het vreemd is om het af te schaffen. Waarom zou je daar groeirimte geven als voor die ruimte allerlei technische maatregelen nodig zijn? De gemeente(n) zijn juist tevreden met de extensiveringszones, omdat schaalvergroting van IV in deze zones zo dicht bij de natuur ook vanwege de ruimtelijke kwaliteit ongewenst is. De ruimtelijke karakteristiek van deze zones is daarmee duidelijk anders dan die van de verwevingsgebieden.

Eén van de vragen voor beleid is of en welke zonering nu nuttig is. Is bijvoorbeeld het onderscheid verwevingsgebied en LOG nog nuttig als het generieke milieu- en natuurbeleid al voldoende onderscheid maakt? Daarover lopen de meningen uiteen. Hetzelfde geldt voor de agro-productieparken, waar de meningen over de schaalvoordelen tegenover de opvatting staan dat dit onwenselijk is omdat veehouderij geen industrie is en niet hoort op een bedrijventerrein. Over dit punt zijn er dus verschillende discoursen. De omgevingsvisie bevat nog niet alle keuzes ten aanzien van landbouw. In de visie stelt de provincie vast dat er veel vernieuwing plaatsvindt, en dat de provincie duurzame vernieuwingen wenst te stimuleren door extra groeirimte te bieden aan bedrijven die zich extra inzetten om meer kwaliteit te ontwikkelen op het terrein van duurzaamheid, dierenwelzijn, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit. De provincie stelt dat het nog niet het hele bestaande beleid voor landbouwzoneringen los wil laten, 'juist omdat sommige doelen bij de landbouw nog verder moeten worden uitgewerkt', zo schrijft de provincie in De Omgevingsvisie in vogelvlucht, 15 mei 2013. Het gaat de provincie om het stimuleren van een niet-grondgebonden veehouderijsector die duurzamer wenst te produceren. Het zoneringsbeleid wordt met dit plan geactualiseerd (zie plan 3.4.2):

- geen ruimte voor nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven; in de LOG is een afronding van de lopende verplaatsingsgevallen aan de orde;
- in de extensiveringszones blijft het beleid gericht op een verminderde ammoniakemissie; voor bestaande perspectiefvolle niet-grondgebonden bedrijven kan ontwikkelingsruimte worden geboden voor zover dit past binnen het generieke en regio-specifieke stikstofbeleid;
- er is ruimte voor bestaande bedrijven om te groeien tot boven de basisnorm voor bouwpercelen. Aan deze 'extra' ruimte zijn wel duurzaamheidseisen verbonden. De basisnorm is één hectare in verwevingsgebied en 1,5 hectare in een LOG.

---

De provincie benadrukt dat de ondernemers groei moeten 'verdienen'. De groeipotentie van een bedrijf wordt meer afhankelijk van de plek en minder van de zone waarin het bedrijf ligt. Met deze wijzigingen, stelt de provincie, sorteert de provincie voor op de toekomst waarin de verschillen tussen de aanpak van extensiverings-, verwevings- en landbouwontwikkelingsgebied verdwijnen. De provincie stimuleert ook bedrijven om stappen te zetten die 'verder gaan dan wat de wet vraagt'. Als ruil hiervoor krijgen de bedrijven extra ontwikkelingsruimte. De 'plus'-punten kunnen ze behalen op vier aspecten: milieu, dierwelzijn, volksgezondheid en ruimtelijke kwaliteit. Maar de provincie is niet van plan dit te kwantificeren in een puntensysteem. Want, stelt de provincie, 'zo wordt niet het gewenste maatwerk bereikt'. De provincie wil dat de ondernemer rekening kan houden met gebiedskwaliteiten, zoals landschappelijke, of met de wensen van omwonenden, waarbij het bedrijf juist op die aspecten met extra maatregelen kan komen.

De nieuwe aanpak vraagt wel een andere werkwijze van de gemeente dan tot nu toe bij vergunningverlening. De provincie haalt op dit punt het recent gepubliceerde advies van de Gezondheidsraad erbij, en stelt dat er nu een grotere kwalitatieve beoordelingsrol bij ondernemer en gemeente komt te liggen. De provincie zal de gemeenten ondersteunen in de omslag naar deze nieuwe rol. De provincie wenst ook verduurzaming actief te ondersteunen door kennis te helpen ontwikkelen en via proefopstellingen en praktijkpilots uit te voeren.

In de volgende paragraaf zoomen we in op hoe een en ander werkt in de gemeenten Ede en Barneveld.

### 2.3.2 Gemeentelijk beleid

Binnen de provincie Gelderland gaan we in op de gemeenten Ede en Barneveld.

Het beleid voor **Ede** is vastgelegd in de Structuurvisie Buitengebied Ede 'Ruimte voor Kwaliteit' (oktober 2011). Meer dan 80% van Ede is buitengebied, en het is een gevarieerd gebied: bossen en heidevelden van de Veluwe maar ook vele hectaren weilanden en akkers met kleine buurtschappen in de Gelderse Vallei. De gemeente wenst ruimte voor agrariërs en andere ondernemers te bieden terwijl het buitengebied ook aantrekkelijk moet blijven om te wonen en te recreëren. Een integrale ontwikkelingsgerichte aanpak staat voorop, met een sterke samenhang tussen stad en land; met een groen-blauw casco: een sterk netwerk van natuur, landschap en water. Het centrale punt voor het beleid is overleg met de regio en met bewoners en gebruikers. Samen met deze partijen wenst de gemeente te werken aan een kwalitatief hoogwaardig woon- en werkgebied. Er zijn grote uitdagingen rond de (boven)regionale uitstraling en het veiligstellen van de (inter)nationale betekenis van de Veluwe, en het 'vitaliseren' van het platteland van de Vallei, waarbij aan de veelheid van activiteiten, (autonome) ontwikkelingen en kwaliteiten als zodanig ruimte wordt gegeven. Er is in de planvorming veel geïnvesteerd in communicatie met gebiedsexcursies, een denktank met experts, oriënterende besprekingen, discussies in de Raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, inspraak met buurgemeenten, waterschap, organisaties, burgers. Het plan biedt ruimte voor een ondernemersconcentratie van intensieve agrarische bedrijven in de open productielandschappen rondom Lunteren. De gemeente probeert condities te scheppen voor zowel specialisatie voor de wereldmarkt als voor verbreding van activiteiten. De Food Valley-projecten kunnen een extra stimulans vormen. Voor zowel intensieve als grondgebonden bedrijven zijn er in de LOG goede mogelijkheden voor schaalvergroting, innovatie en specialisatie voor de wereldmarkt. Ook in de verwevingsgebieden zijn er kansen voor uitbreiding van intensieve bedrijven. Dit is de zgn. 30% uitbreidingsregel voor bouwpercelen in de verwevingsgebieden. Het maakt de eenmalige uitbreiding van maximaal 30% van het bestaande bouwperceel mogelijk voor uitbreiding van de intensieve veehouderij. In afwachting van de landelijke discussie omtrent grootschalige veehouderijen zal de gemeente Ede bij de uitbreiding en nieuwvestiging van agrarische bedrijven de bestaande maatvoering behouden uit het reconstructieplan. Het principe van het gezinsbedrijf is daarbij leidend. De gemeente biedt ook ondersteuning voor vernieuwing en functieverandering van grondgebonden agrarische bedrijven. De ondersteuning van de vernieuwing van agrarische bedrijven voorkomt stagnatie en bevordert een moderne, economisch sterke en duurzame bedrijfstak. Het gaat ook om de begeleiding van verbreding van grondgebonden landbouw, en het stimuleren van biologische teelten en/of zorgboerderijen en groene en blauwe-

---

diensten. Ook functieverandering richting wonen kan voor agrariërs een goede optie zijn. De agrariërs nemen zelf het initiatief, en de gemeente Ede faciliteert.

Structuurvisie Buitengebied **Barneveld** 2011, 'ontwikkelingsperspectief voor ons landelijk gebied' is een actualisatie van de visie uit 2009, en hierin kiest de gemeente voor een ontwikkelingsgericht plan dat inspeelt op kansen in het buitengebied. Het is bedoeld als toetsingskader voor het bereiken van beleidsdoelen. Het plan bevat de planologische instrumenten nodig om te gewenste ontwikkelingen te sturen of op gang te brengen. De structuurvisie is daarmee een afwegingskader voor het beoordelen van ontwikkelingen die niet in het bestemmingsplan zijn voorzien of vertaald naar concrete planologische aanduidingen. De gemeente ziet de landbouw als belangrijk voor zowel de economie als het landschap. Het is daarom van groot belang voor de gemeente om daar goede voorwaarden voor te scheppen, voor het voortbestaan en voor de innovaties die nodig zijn. De Structuurvisie is opgesteld door een brede interne ambtelijke werkgroep in samenwerking met Arcadis. Er is een klankbordgroep met externe partijen geweest, die intensief heeft meegesproken en -gelezen bij het tot stand komen van zowel de Structuurvisie als de bijbehorende planMER en het ontwerp bestemmingsplan Buitengebied (2012). In de klankbordgroep zitten zeven lokale Plaatselijk Belang partijen (Barneveld, De Glind, Garderen, Kootwijkerbroek, Stroe, Zwartebroek/Terschuur, Voorthuizen), Kootwijk Vooruit, LTO Noord afdeling Barneveld, Nederlandse Vakbond van Varkenshouders, Agrarisch Jongeren Kontakt Stroe Wekerom, Nederlandse Vakbond Pluimveehouders, Kamer van Koophandel Oost Nederland, IVN afdeling Lunteren/Barneveld, Gelderse Milieufederatie, Geldersch Landschap, Gelders Particulier Grondbezit en Recron en Horeca Nederland. Uit de inspraak zijn geen fundamentele bezwaren naar voren gebracht.

In de visie staat de gemeente positief tegenover schaalvergroting en innovatie van de agrarische sector in het hele buitengebied, ook buiten het LOG (er is een LOG in Barneveld). De gemeente formuleert daar de voorwaarden voor. Ruimtelijke inpassing en milieugebruiksruimte zijn de sleuteltermen voor de ontwikkeling. De gemeente benadrukt dat er ook kansen voor de landbouw liggen in de verwevingsgebieden, als de Natura 2000-gebieden aangetast worden. Initiatieven van bedrijven worden door de provincie getoetst op overeenstemming met het Gelders convenant voor stikstof en Natura 2000. De gemeente stelt vast dat de MER constateert dat er uitbreidingsmogelijkheden zijn naar minder maar grotere bedrijven zowel in de LOG als verwevingsgebied. Binnen de regels voor de omvang en de uitbreiding van bouwblokken is de oppervlakte op het moment van het vaststellen van het plan bepalend. Onder strikte voorwaarden mag het bouwblok een tweede keer met 30% extra worden uitgebreid. De locatie moet goed zijn, de relatie met wonen bijvoorbeeld. En er komen bovenwettelijke eisen voor emissies, stallen, landschap en infrastructuur; ook moet de bedrijfseconomische noodzaak worden aangetoond. Hierover volgt besluitvorming in samenspraak tussen provincie, gemeente en gebied. Hoe dat moet gebeuren is niet nader uitgelegd. Om verdere versterking tegen te gaan is nieuwvestiging alleen in de LOG toegestaan. De gemeente benadrukt dat er voor kleine uitbreidingen van het bestaande bouwblok tot maximaal 250 m<sup>2</sup> afwijkingmogelijkheden zijn in het bestemmingsplan. Tegelijk stelt de gemeente ook vast dat een groot deel van het buitengebied van Barneveld (niet op De Veluwe) relatief dicht bebouwd is. Als gevolg daarvan is het praktisch gezien erg moeilijk om een onbebouwde locatie te vinden. Met voldoende milieuruimte en zonder verdere (beleidsmatige) belemmeringen, mag het realiseren van een nieuw agrarisch bedrijf wel. De gemeente verwacht echter een geringe behoefte aan nieuwvestiging. Mogelijke uitzonderingen zijn eventueel gericht op het oplossen van milieuknelpunten. In principe vindt de ontwikkeling op bestaande locaties plaats, ook in het LOG. Omschakeling van grondgebonden naar intensief wordt niet toegestaan in het extensiveringsgebied. Volledige nieuwvestiging ziet de gemeente als een zeldzaamheid, ook in het LOG. Barneveld streeft ernaar om de locaties met voldoende milieuruimte optimaal te benutten. Zowel in het LOG als verwevingsgebied zijn er mogelijkheden voor omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij. Het is ook mogelijk om van een niet-agrarisch bedrijf naar agrarisch te gaan, mits de omvang minstens 70 NGE is. Omschakeling van wonen is in het verwevingsgebied alleen bij hoge uitzondering mogelijk, en niet in de zoekzone verstedelijking of in een zone van 250 meter rond de kernen. Haalbaarheid en wenselijkheid wordt per geval beoordeeld, en dan is een zorgvuldige landschappelijke en milieu hygiënisch inpassing essentieel. Barneveld kent ook een Ontwikkelingsfonds Platteland, waarmee men integraal doelbereik wenst te stimuleren. Het fonds wordt gevuld door bijdragen uit ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente: uit exploitaties van dorpsuitbreiding voor woon- en werklocaties, uit bijdragen van de

---

ontwikkeling van nieuwe landgoederen en uit de bijdragen uit functieveranderingen, zoals genoemd in de Regionale Beleidsinvulling Functieverandering en nevenactiviteiten.

### 2.3.3 Casus Groen eigenaarschap en Food Valley Label

Als casus gaan we in op de projecten Groen eigenaarschap en Food Valley Label, projecten die gericht zijn op integraal landschappelijke inpassing, duurzaamheid en innovatie met een basis in gebiedseigen elementen en kwaliteiten en die begeleid worden door de Stichting Vernieuwing Gelders Vallei. Eerst presenteren we de projecten en vervolgens volgt een reflectie. De rode draad is hoe men duurzaamheid en acceptatie stimuleert via innovatie.

#### **Groen Eigenaarschap**

Groen Eigenaarschap gaat over samenwerking rond het maken van uitbreidingsplannen voor bedrijven, met een goede inpassing. Dit is een project om voorlopers op het gebied van landschappelijke inpassing verder te ondersteunen met subsidie voor inzet van een architect en materiaal voor erfbeplanting. Het gaat hierbij niet alleen om de groene aankleding van het erf; ook wordt gestreefd naar een mooie uitstraling van het gebouw en naar een bredere landschappelijke inpassing in het gebied. Daarbij wordt zoveel mogelijk voortgebouwd op gebiedseigen elementen en kwaliteiten. Naast SVGV wordt het project begeleid door Landschapsbeheer Gelderland en Utrecht. Tot nu toe hebben drie bedrijven in Gelderland meegedaan, vooral in relatie tot gewenste bedrijfsuitbreiding, en daarnaast is er budget voor nog eens drie bedrijven in het Utrechtse deel, meer gerelateerd aan functieverandering. De hoop is dat de voorbeelden zo inspirerend zijn dat andere bedrijven dit voorbeeld volgen zodat bedrijfsuitbreidingen in de landbouw voorzien zijn van een goede landschappelijke inpassing. Deelnemers aan de regeling zijn:

- een groot bedrijf langs de A1, die ook meedeed aan de ontwerpwedstrijd van Ytje Feddes, genaamd De Uitspanning,
- een bedrijf dat in eerste instantie voor een tweede 30% bouwblokvergroting wilde gaan, maar uiteindelijk toch binnen het eerste bouwblok kon blijven,
- een pluimveebedrijf uit Voorthuizen.

Bedoeling is dat toepassing op deze bedrijven leidt tot een inspirerend regionaal voorbeelden-boek. Elementen van de benadering zijn: karakteristieke elementen laten terugkomen, de gemeente betrekken bij het plan, meedenken van de ondernemer, adviseur inschakelen, rekening houden met zichtlijnen, ook van de burens. De eerste twee bedrijven waren al in beeld via een studie project van Van Hall - Larenstein, maar deze projecten konden nog wel een extra impuls gebruiken. Verder is de vraag om voorbeeldbedrijven bij de gemeenten neergelegd. Na ca. zes aansprekende voorbeelden is er de hoop dat gemeenten en bedrijven er zelfstandig mee verder gaan. Door tijdig om de tafel te gaan met een adviseur, kunnen meer mogelijkheden in beeld komen, dan een boer zelf ziet. Als dit goed lukt kan de boer rekenen op een soepeler en mogelijk sneller proces.

Bij wijzigingen van het bestemmingsplan hebben de gemeenten Barneveld en Ede landschappelijke inpassing altijd als voorwaarde. Daarbij is er soms overleg met de burens, soms met behulp van de adviseur. Maar tijdige communicatie door de boer zelf naar zijn omgeving werkt toch het beste. Als jouw burens jouw plan uit de krant moeten lezen, heb je een belangrijke stap gemist. Het project wordt ook wel aangeduid met impuls ruimtelijke kwaliteit en kent een spoor van uitwisseling van kennis en ervaring en een spoor van het opstellen van ontwerpcriteria als onderdeel van dit project. Elk half jaar wordt hierover gecommuniceerd met adviseurs en raadsleden; ook zouden de ondernemers hierbij betrokken moeten worden.

#### **Food Valley Label**

Het initiatief Food Valley Label is een initiatief van vier varkenshouders die op zoek zijn naar manieren om hun bedrijfsvoering en de inpassing in de omgeving te verbeteren. Ze zoeken naar mogelijkheden om meer duurzaam en transparant te opereren. Eén van de opties is het certificeren van de bedrijven, met als uitgangspunt een systeem voor zelfcertificering waar een puntensysteem aan de basis ligt. Er wordt gezocht naar een goede aansluiting op de Reconstructie commissie. Vanaf 2011 zijn de vier varkenshouders bezig met een project dat we MVO (maatschappelijk verantwoord ondernemen) voor de veehouderij zouden kunnen noemen. Streven is om met het bedrijf en de bedrijfsvoering weer



---

aansluiting te vinden bij omwonenden en andere burgers. Het is echt gericht op de omgeving en niet direct op een onderscheidend eindproduct voor de consument. Ze hebben daartoe zelf een bedrijfscertificering bedacht met een puntensysteem. Een bedrijf dat daarmee meer dan tien punten realiseert mag het label op het bedrijf plakken. Het gaat daarbij om aspecten op het gebied van dierenwelzijn, gezondheid, milieu, contact met de omgeving. Het laatste onderdeel is verplicht; de boeren bepalen zelf hoe dat het beste past (open dagen, zichtstallen of media zoals film en twitter).

Het initiatief is ontstaan vanuit het slechte imago van de varkenshouderij dat steeds door de media gebracht wordt. Binnenkort wordt het certificaat met externen besproken, waarschijnlijk zal er ook een communicatieplan gemaakt worden. NVV en LTO zijn erbij betrokken. Het gaat niet alleen om duidelijke voorlopers, maar ook niet om de achterhoede. Sommige van de deelnemers onderscheiden zich ook in hun product, bijvoorbeeld vlees met één beter leven ster.

In Food Valley staan nog meer projecten in het landelijk gebied in de startblokken, waar innovatie en duurzaamheid de sleutelwoorden zijn. Vaak gaat het om het stimuleren van voorlopers met een klein beetje subsidie. Deze subsidie geldt dan niet voor bouwkosten, maar voor onderzoek en advies. In Utrecht loopt een project 'Innovatieve stallen'. Hierin zijn acht bedrijven begonnen, waarvan nu vijf zijn afgehaakt; drie bedrijven gaan door. In Gelderland loopt een project rond kwaliteit: doel is om bestaande bedrijven te revitaliseren; waar mogelijk moeten oude stallen opgeruimd worden. Ede geeft aan dat het opruimen bij bedrijven die uitbreiden vaak vanzelf gebeurt: de ruimte van oude stallen is nodig om de nieuwe neer te zetten. Voor bedrijven zonder plannen of stoppers is sloop van oude stallen vaak te duur: er staan geen inkomsten tegenover. Waar mogelijk zou je bewoners / bedrijven daartoe moeten uitnodigen; dit is maatwerk.

### **Reflectie**

Voor de reflectie zoomen we in op drie aspecten: de projecten zelf, de begeleiding, en de link met het beleid en omgeving. Als het gaat om de projecten zelf, dan valt op dat het projecten zijn gericht op innovatie, met spannende ingangen voor vernieuwende vormen van samenwerking en ruimtelijke kwaliteit. Ze zijn ook nadrukkelijk gericht op het leren en van te leren. Dus niet alleen lerende deelnemers, maar het gaat ook om de uitstraling naar andere mensen. In het eerste geval, zelf leren, gaat dat om de vraag of de bedrijven hier zelfstandig mee verder kunnen. Het punt is dat dit de innovatoren zijn, met veel motivatie, creativiteit en overtuiging. Dat zij er wat van maken is mooi. Maar, in het tweede geval, de verspreiding naar anderen, gaat het echter om wat andere ondernemers en betrokkenen ervan oppikken. In eerste instantie zijn dat de zogenaamde first followers, en deze zijn belangrijk. Want niet alleen moeten zij het vaak doen zonder de bijzondere aandacht die innovatoren krijgen, maar ze nemen ook risico's; want het is nog steeds een nieuwigheid waar ze mee bezig zijn, en dat betekent kans op falen. En hier duikt een groot gevaar op: de first followers, ofwel de eerste volgers, kunnen ook de eerste tegenstanders worden. Het is zaak om de eerste volgers goed te koesteren, want zij zijn de triggers voor verdere verspreiding. Als nieuwe volgers de eerste volgers achterna gaan, dan pas bereikt men het kantelpunt voor de vernieuwing. De ondersteuning van de eerste volgers is dus een belangrijk punt, en dat vraagt aandacht voor de begeleiding.

In dit geval is dat Stichting Vernieuwing Gelders Vallei (SVGv). SVGv is op zich zelf ook te beschouwen als innovatie. SVGv werkt samen met haar vele partners aan vernieuwing van de Gelderse Vallei en Eemland, één regio, die zich binnen twee provincies bevindt: Gelderland en Utrecht. Met SVGv is een schakel gemaakt voor de relatie tussen ondernemers, beleid en gebied. Met een positieve maar kritische houding en veel kennis creëert SVGv vertrouwen en benadrukt dat er voor de veehouderij in de Gelderse Vallei volop kansen liggen om een belangrijke economische drager te blijven en zelfs het visitekaartje van de regio te worden, eentje die voorop loopt in maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit betekent onder meer een schone en veilige productie, energieneutrale of energieleverende bedrijfsvoering en een goed dierenwelzijn. Zo heeft SVGv bijvoorbeeld voor Food Valley-bedrijven een 'pluspakket' opgesteld, waarbij bedrijven meer doen dan wettelijk is voorgeschreven.

SVGv treedt op als intermediair tussen bedrijf en overheid en organiseert bijvoorbeeld voor ondernemers die op hun locatie niet kunnen doorontwikkelen, alternatieve vestigingslocaties. Er zijn ook ondernemers die hun bedrijf staken. Verrommeling van het landschap met leegstaande stallen ligt

---

op de loer. Omdat het ruimte-voor-ruimtebeleid niet altijd de gewenste ruimtelijke kwaliteit oplevert, wil SVGV naast het beeldkwaliteitsplan, het instrument verevening effectiever inzetten. SVGV werkt aan een ontwikkeling waar bedrijven zich verder kunnen ontwikkelen, en dan is het borgen van de ruimtelijke kwaliteit ook van groot belang. Dit betekent geschikte locaties, goede landschappelijke inpassing en een bedrijfsomvang en maatvoering die passen bij de Vallei. SVGV stelt dat het daarom belangrijk is om heldere criteria te ontwikkelen voor bedrijfsontwikkeling in verwevings- en LOG's. SVGV werkt op dit punt met de gemeenten aan beeldkwaliteitscriteria per landschapstype. SVGV zorgt ook voor goede verbindingen met de kenniswereld in en rondom Wageningen. Via de Kenniswerkplaats gaan SVGV en Food Valley samen innovatieve projecten en programma's opzetten voor versterking van de economie en de uitstraling van de regio. De Kenniswerkplaats verbindt het onderwijs met de Gelderse Vallei en Eemland door samenwerking en ontmoetingen tussen bedrijven, onderwijsinstellingen, leerlingen en studenten, onderzoekers en overheden. Met als doel te werken aan innovaties en ontwikkeling van de regio. Om gericht te werken is er voor de regio een kennisagenda opgesteld in overleg met alle betrokkenen. Initiatieven als het Food Valley Label zijn mede gericht op het verbinden van voedsel met boeren en burgers. Deze verbinding kan beter is de gedachte van SVGV. SVGV is een zeer waardevolle partij voor het gebied, maar het is geen beleidsactor. Formeel gezien is SVGV is 'slechts een uitvoerder. Voor de komende jaren zijn overigens voor de gemeenten het Uitvoeringsprogramma FoodValley en het daarop gebaseerde RegioContract leidende plannen tot 2015.

Als het gaat om beleid en omgeving zijn de gemeente en de provincie natuurlijke ingangen. In eerste instantie is gemeentelijke overheid meestal het aanspreekpunt en de basis voor de relatie beleid en omgeving. De gemeente krijgt in feite altijd een relatie met ondernemers, want elke boer komt gemiddeld eens in de vijf jaar langs voor een nieuwe vergunningaanvraag. De vraag is wat voor relatie er opgebouwd wordt. Voor de gemeente gaat het om een dubbele opgave: de relatie zelf in stand houden en de link leggen met de ruimte en regels uit het bestemmingsplan. En daarbij komen zaken naar voren die niet altijd even eenvoudig zijn: een flexibele omgang, helderheid geven in wijzigingsbevoegdheden en besluiten. Voor de beeldvorming voor ondernemers is het van groot belang dat ze het gevoel krijgen dat er geluisterd wordt en dat er snel en adequaat gehandeld wordt. Maar ook de ondernemer moet willen, want de gemeenten kunnen niet alles afdwingen. De gemeente kan stimulerend inspelen door met de ondernemer de binding met de buurt te voorop te stellen en zaken in perspectief zien, en niet te blijven hangen in een enge eigen erfbenadering. Maar er zijn ook spelregels: in verwevingsgebieden mogen bedrijven hun bouwblok maximaal eenmaal uitbreiden met 30 %.

Maar ook de spelregels vereisen een hands-on aanwezigheid: in de LOG was meer uitbreiding toegestaan, maar in de praktijk bleek echter dat er niet veel uitbreidingsruimte was door de daar aanwezige Natura 2000'-gebieden en bewoning; vandaar dat gezocht werd naar een mogelijkheid om geschikte locaties in verwevingsgebieden toch wat meer ruimte te geven. Daarom is besloten dat dergelijke locaties in verwevingsgebieden met een tweede 30% mogen uitbreiden, mits zij voldoen aan eisen voor de volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu, verkeer en landschappelijke inpassing. Doet men een beroep op deze regeling, dan was het aan de reconstructie-commissie dit te beoordelen. De klankbordgroep die het beleid bedacht heeft is betrokken bij de eerste vijf aanvragen, om te bezien of het werkbaar is. De klankbordgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van LTO, Gelderse Milieu Federatie, provincie Utrecht en Gelderland. Tot nu toe heeft slechts één bedrijf zich gemeld: een bedrijf in Rhenen, dat gebruik heeft gemaakt van een nieuw ontwerp dat voldeed aan de MDV (Maatlat Duurzame Veehouderij). Het plaatsen van een luchtwasser was een doorslaggevende plus. Voor volksgezondheid heeft het bedrijf de algemene hygiëne regels toegepast. Het is aan de gemeente om te beoordelen of de plussen voldoende zijn.

Voor de overheden geldt ook dat bovenwettelijke eisen aan zaken als dierenwelzijn zijn niet afdwingbaar zijn. Streven is om bedrijven uit te nodigen om goede plannen te maken, die voldoen aan de voorwaarden en met een positief advies van de reconstructiecommissie verder kunnen. Aanvullende voorwaarden kan de gemeente inzetten als een wijziging van het bestemmingsplan nodig is. Tegelijkertijd kan er tegenwoordig met nieuwe technieken ook veel meer: zoals het nieuwe bedrijf met 2000 zeugen in Lunteren dat uit een stal met drie verdiepingen bestaat en zich op een bouwoppervlak van 3000 m<sup>2</sup> bevindt. Daarnaast bleek ook dat gemeenten de eerste 30% uitbreiding

---

verschillend interpreteren. In Barneveld werd het bouwblok van dat moment gehanteerd; in Ede ging men als basis uit van het bouwblok, inclusief de uitbreidingsruimte die bij ontheffing mogelijk was. Daardoor was de extra ruimte van de tweede 30% in Ede niet snel nodig. De betrokkenen stellen dat het beperken van bouwblokken tot maximaal 1,5 ha met één bouwlaag geen zaligmakende oplossing is, want er kunnen daardoor risico's ontstaan, zoals geprop op het bouwblok en te weinig ruimte voor verbetering van dierwelzijn. Het is wel praktisch uitvoerbaar. Zo heeft Barneveld een maximale bouwblok grootte, terwijl een maximaal percentage bebouwing niet is ingevoerd. Want dat zou een deel van de bedrijven in een illegale situatie doen belanden.

Belangrijk voor de helderheid van de spelregels is dat de ondernemer een plan heeft. Bij veranderingen in de regels en regelingen van de overheid kan de ondernemer alleen planschade claimen als de ondernemer kan aantonen dat hij/zij ook daadwerkelijk bezig was met een plan, dat door de verandering niet meer mogelijk is. Een voorwaarde die speelde op het niveau van het reconstructiegebied is, dat het aantal dierrechten in het gebied als totaal niet mag toenemen. Eenvoudig is het echter niet. In Ede zijn er bijvoorbeeld twee bedrijven die draaien zonder antibiotica, maar niet passen in het Integrale Keten Beheersing (IKB)-concept dat gehanteerd wordt, eenvoudigweg omdat deze mogelijkheid hierin niet is voorzien. Daarnaast was een biologisch bedrijf (SKAL) met een vergunningaanvraag, die na het verkrijgen van de vergunning, het SKAL keurmerk heeft gestopt. Daar kun je als gemeente niets aan doen. Dergelijke extra's in de bedrijfsvoering zijn niet afdwingbaar. De betrokkenen stellen wel vast dat boeren er meestal zorgvuldig mee omgaan. Een aanwijzing hiervoor is dat de handhaving rond luchtwassers laat zien dat deze meestal aan staan (van de 40 staat er mogelijk één uit) en dat de meeste boeren van goede wil zijn, en proberen ervoor te zorgen dat het apparaat het doet.

De vraag is of er naast goede wil ook andere mogelijkheden zijn voor een goede praktijk? Zou bijvoorbeeld een beeldkwaliteitsplan een goed middel zijn voor landschappelijke inpassing? Daarbij gaat het om drie schaal niveaus: het gebouw zelf, de inpassing op het erf en de inpassing in het landschap. Belangrijk criterium is of het allemaal wel te realiseren is. Bij een bedrijfsuitbreiding vraagt de bank naar een ondernemingsplan; op dezelfde manier zou de gemeente naar een landschappelijk inpassingsplan kunnen vragen. De gemeente Barneveld heeft voor de nieuwe Welstandsnota een omslag gemaakt van regels naar proces-afspraken. De nota bevat nog wel principes, die via een goed proces tot een goed resultaat moeten komen. Bij functieverandering is een landschappelijk inpassingsplan nodig. De gemeente Barneveld heeft het instrument van een bankgarantie benut om de landschappelijke inpassing af te dwingen en werkt nu aan de mogelijkheid om dat via een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan op te nemen. Als de aanvraag echter binnen het bouwblok blijft, is het juridisch bijzonder lastig om aanvullende eisen te stellen aan landschappelijke inpassing. De praktijk is dat de dwangmiddelen niet altijd nodig zijn en dat uiteindelijk de inpassing wel gerealiseerd wordt. Mogelijk komt dit mede doordat het beplanten van het erf relatief weinig geld kost vergeleken met de totale investering en doordat de meeste boeren na vijf jaar weer terug komen bij de gemeente voor een volgende aanvraag; en dan hebben zij toch een moeilijk verhaal als het voorgaande plan niet goed is afgemaakt.

Doel van alle deze initiatieven is het verspreiden van goede manieren om duurzaamheid en een beter imago te creëren. Er wordt energie gestoken in ontwikkeling en het etaleren van kansen, zodat steeds meer bedrijven warm worden voor dit soort trajecten, zodat de innovatie niet beperkt blijft tot enkele 'troetelboeren'. Men is op zoek naar meer ruimte voor duurzaamheid op agrarische ondernemingen.

## 2.4 Noord-Brabant

### 2.4.1 Provinciaal beleid

#### **Historie**

Na de uitbraak van de varkenspest in 1997 liep de provincie Noord-Brabant voorop bij het uitwerken van de reconstructie zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland. De reconstructie was vooral bedoeld om intensieve veehouderij weer een nieuw perspectief te geven en tegelijkertijd problemen met

---

natuur (ammoniak) en geuroverlast op te lossen. Het belangrijkste beleidsinstrument was de integrale zonerings, die via zeven Brabantse reconstructieplannen ook een direct planologische betekenis kreeg (net zoals een streekplan). Het werd landelijk gebied opgedeeld in extensiveringsgebied, verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied (LOG) (Boonstra et al., 2007).

In extensiveringsgebieden zijn de mogelijkheden voor uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven zeer beperkt, alleen bestaande rechten (bouwblokken) werden gerespecteerd. In Noord-Brabant liggen extensiveringsgebieden rondom bestaande natuurgebieden en (als enige provincie) rondom woonkernen. De landelijke subsidieregelingen lieten echter alleen verplaatsingen vanuit extensiveringsgebieden natuur toe. De verplaatsingen vanuit extensiveringsgebied wonen moesten worden betaald uit provinciale of gemeentelijke middelen die veelal gefinancierd werden uit dorpsuitbreidingen of ruimte voor ruimte regelingen. In verwevingsgebied zijn mogelijkheden voor uitbreiding van intensieve veehouderij, maar dit moet worden afgewogen tegen andere functies zoals wonen en recreatie. Hier konden intensieve veehouderijbedrijven op duurzame locaties nog uitbreiden tot 1,5 ha en na een provinciale toets soms ook nog tot 2,5 ha. Met inwerkingtreding van de nieuwe Wro werd dit oordeel helemaal bij de gemeenten gelegd. In de landbouwontwikkelingsgebieden staat de ontwikkeling van de (intensieve) landbouw centraal. Intensieve veehouderijbedrijven kregen volop de ruimte om te groeien. In het reconstructieplan Beerze-Reusel (waar de gemeente Oirschot onder valt) konden bedrijven uitbreiden tot maximaal drie ha (Provincie Noord-Brabant, 2005). Bovendien was er in (een aantal) van deze LOGs ruimte voor vestiging van nieuwe bedrijven. Dit waren vooral de bedrijven die elders verplaatst moesten worden door de functies natuur en/of wonen. De gemeenten moesten in ontwikkelingsplannen aangeven waar deze nieuwvestiging kon plaatsvinden en welke andere maatregelen er nog moesten worden genomen, bijvoorbeeld voor infrastructuur (Groot en Kuindersma, 2007).

De Brabantse reconstructieplannen kwamen in de periode 2000 t/m 2004 tot stand via intensief overleg tussen verschillende partijen op provinciaal (Provinciale Commissie Landelijk Gebied), regionaal (reconstructiecommissies) en gemeentelijk niveau (lokale klankbordgroepen). Op al deze niveaus speelden de provincie, gemeenten, de waterschappen, de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), de Brabantse Milieu Federatie (BMF) en andere belangenorganisaties een belangrijke rol. Vooral de tegengestelde belangen van de ZLTO (Landbouw) en de BMF (milieu) domineerden de reconstructieplanvorming. Van directe burgerparticipatie was echter nauwelijks sprake, soms nam men deel aan de klankbordgroepen. Burgers werden geacht te worden vertegenwoordigd door gemeenten of belangenorganisaties als de BMF (Kuindersma en Boonstra, 2008; Kuindersma en Boonstra, 2009).

Na 2005 gaat de uitvoering van de reconstructieplannen van start. Vooral de vestiging van nieuwe bedrijven (in LOGs) en de soms forse uitbreidingsplannen van bestaande intensieve veehouderijbedrijven (in LOGs en verwevingsgebied) zorgen voor groeiende burgerprotesten in Brabant. In verschillende gemeenten worden protestgroepen opgericht. Hierin staan vaak de bezwaren van omwonenden tegen de overlast van grote intensieve veehouderijbedrijven centraal. De bezwaren tegen de intensieve veehouderij zijn gevarieerd en kunnen betrekking hebben op de overlast door geur en verkeer, maar ook op de beperkte landschappelijke inpassing en dierenwelzijn. Ook nemen de zorgen over de mogelijke negatieve gevolgen voor de volksgezondheid toe. Dit wordt nog eens versterkt na de uitbraak van de Q-koorts en de discussies over het antibioticagebruik in de veehouderij.

Het toenemende burgerprotest leidt uiteindelijk tot het provinciale burgerinitiatief 'Megastallen Nee'. Hiervoor worden ongeveer 33.000 handtekeningen verzameld. De initiatiefnemers eisen onder andere dat verdere uitbreidingen van veehouderijbedrijven worden gestopt totdat duidelijkheid is over de negatieve effecten op de volksgezondheid en dat de provincie een absolute bovengrens van 1,5 ha voor veehouderijbedrijven vaststelt. Het burgerinitiatief wordt uiteindelijk op 19 maart 2010 behandeld in de Brabantse Provinciale Staten. De gevolgen voor de intensieve veehouderij zijn verstrekkend. Provinciale Staten besluit tot een onmiddellijke beperking van de omvang van intensieve veehouderijbedrijven tot maximaal 1,5 ha en alleen in delen van LOG's met provinciale toestemming nog tot 2,5 ha. Dat betekent dat de mogelijkheden voor uitbreidingen in veel landbouwontwikkelingsgebieden en op duurzame locaties in verwevingsgebieden in 2010 zijn

---

geschrappt. In de provinciale verordening ruimte (Provincie Noord-Brabant, 2011c) wordt bepaald dat gemeenten in extensiveringsgebieden geen uitbreidingen van intensieve veehouderijbedrijven mogen toestaan (per 1 oktober 2010 een 'slot op de muur'). In verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied kunnen gemeenten een uitbreiding tot maximaal 1,5 ha toestaan. Binnen het bouwblok moet dan wel 10% van de oppervlakte te worden ingevuld door landschappelijke inpassing. Ook zijn voor de meeste sectoren (met uitzondering van) bepaalde systemen voor kippen) alleen stallen met één verdieping toegestaan. Deze regels hebben rechtstreekse werking gekregen, dat betekent een rechtstreekse weigeringsgrond voor uitbreidingsplannen en omgevingsvergunningen.

Ook besluit GS eind 2010 tot de instelling van de Commissie-Van Doorn, met als opdracht zich 'vanuit de context van de gehele agrofoodsector te buigen over de verduurzaming van de gangbare veehouderij in Brabant'. De Commissie Van Doorn komt in september 2011 met haar conclusies in het rapport 'Al het vlees duurzaam in 2020' (Commissie van Doorn, 2011). Zij wil een transitie naar een duurzame veehouderij in 2020 realiseren. Hierin staat dierenwelzijn centraal, is de volksgezondheid gewaarborgd en zijn afvalkringlopen gesloten. Deze ambitie is donderdag 1 september 2011 neergelegd in het Verbond van Den Bosch. Behalve de retailers onderschrijft een brede vertegenwoordiging vanuit agribusiness, brancheorganisaties, overheid en maatschappelijke organisaties de filosofie die het verbond uitdraagt. Met hun handtekening verbinden de ondertekenaars zich aan een reeks concrete maatregelen die ze de komende acht jaar moeten uitvoeren. Als eerste wordt een halt toegeroepen aan het preventief gebruik van antibiotica. Vanaf 1 januari 2013 krijgen dieren alleen nog antibiotica als ze ziek zijn. Ook geldt vanaf die datum een zwarte lijst, met daarop antibiotica die om redenen van volksgezondheid niet langer in de veehouderij gebruikt mogen worden. Er komt een onafhankelijke regievoerder, die los van de provinciale politiek, de realisatie van de afspraken van het Verbond van Den Bosch bewaakt en verder uitwerkt. De provincie werkt daarnaast aan een verbetering van de handhaving, beleid rond mestverwerkingslocaties en lokale borging.

De meest recente ontwikkeling is dat de provincie in gesprek is gegaan met vele maatschappelijke partners in Noord-Brabant om tot een verdiepende analyse van de oplossingsrichtingen rondom dertien samenhangende dossiers over de veehouderij te komen. In het zogenaamde Brabantberaad (februari 2013) is een gezamenlijke ambitie concreet gemaakt, bestaande uit een transitie naar een duurzame veehouderij als een oplossing voor maatschappelijke en gezondheidsproblemen op het platteland en als een kans voor gebieds- en bedrijfsprofilering. Het combineert de zorg voor een gezonde en aangename leefomgeving voor burgers met perspectief voor boeren om duurzaam te ondernemen. Daarvoor wordt de denklijn 'ontwikkelruimte moet je verdienen, is niet onbegrensd' gehanteerd. Het houdt niet langer vast aan de rigide bouwbloknorm van 1,5 ha, maar zet in op groei mits bedrijven duurzaam zijn en zich maatschappelijk en landschappelijk profileren.

### **Huidig provinciaal beleid intensieve veehouderij**

In het huidige provinciale beleid voor de intensieve veehouderij staat het advies van de commissie Van Doorn en het daaruit voortkomende Verbond van Den Bosch centraal. De belangrijkste provinciale instrumenten bevinden zich in het ruimtelijke instrumentarium. Hiermee kan de provincie invulling geven aan de tweede pijler uit het advies van de Commissie Van Doorn: het lokaal inpassingsbeleid voor intensieve veehouderij met goede betrokkenheid van burgers.

De provincie heeft in december 2011 een nieuwe visie voor het Brabantse plattelandsbeleid vastgesteld. In deze visie (Provincie Noord-Brabant, 2011a) staat een nieuwe sturingsfilosofie centraal. De provincie Noord-Brabant wil van een sturing op basis van toelatingsplanologie (met regels en subsidies als centrale instrumenten) naar uitnodigingsplanologie. Dit betekent minder focus op strenge regels en normen. De overheid legt een visie neer en stelt randvoorwaarden. Daarbinnen worden burgers, ondernemers en organisaties uitgenodigd om die visie te realiseren. Daarbij moet er ruimte zijn om van de kaders af te wijken voor goede plannen van burgers en ondernemers. Deze visie is onder meer uitgewerkt in de notitie 'Bepalen Maatschappelijke meerwaarde' (Provincie Noord-Brabant, 2012). Hiermee geeft de provincie invulling aan de Verordening ruimte (2012), waarin de mogelijkheid is opgenomen om via een ontheffing of een proactieve aanwijzing af te wijken van de algemene regels. Ontheffingen zijn mogelijk voor voorlopers die een 'vernieuwende en bovengemiddelde bijdrage leveren aan de gewenste transitie van stad en platteland'. Hiervoor wordt nog een werkwijze uitgewerkt door de provincie in overleg met maatschappelijke organisaties. Mogelijk

---

krijgt dit de vorm van een soort duurzaamheidsmeetlat. Als ontwikkelingen waarvoor ontheffingen worden verleend gangbaar worden, kan de verordening hierop worden aangepast, zodat ontheffingen voor soortgelijke gevallen niet meer nodig zijn. De proactieve aanwijzing wordt alleen gebruikt voor uitblinkers. Hierbij gaat het in de regel om complexe, gebiedsgerichte plannen waarvan de maatschappelijke meerwaarde evident is. De provincie wil de toepassing van deze proactieve aanwijzingsbevoegdheid niet dichtregelen, maar kiest voor een procesaanpak. Gemeenten moeten potentiële uitblinkers aangedragen bij de provincie. Het is dan belangrijk dat de initiatiefnemer (al dan niet samen met de gemeente) al met de omgeving over de plannen heeft gecommuniceerd. Indien de provincie besluit een aanvraag in behandeling te nemen, volgt een extern advies bij een commissie van externe deskundigen die moeten bepalen of het initiatief voldoende maatschappelijke meerwaarde heeft. Na het advies van deze commissie moeten GS/PS beslissen over de aanvraag. In september 2012 zijn drie aanvragen in behandeling genomen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een initiatief met landschapsontwikkeling in combinatie met sanering van intensieve veehouderijbedrijven en het bouwen van een mestvergistingsinstallatie (voor o.a. mest en materiaal vanuit het landgoed). De provincie gaat ervan uit dat het hier steeds om unieke gevallen op een specifieke locatie gaat, waarbij geen sprake zal zijn van precedentwerking. Een zorgpunt is wel of de nieuwe Omgevingswet dergelijke uitzonderingen op de algemene regels door provincies nog toestaat.

In principe zijn de mogelijkheden voor de ontheffingen (voor voorlopers) en proactieve aanwijzing (voor uitblinkers) ook bedoeld voor initiatieven met (een onderdeel) intensieve veehouderij. Voorlopig ligt de uitbreiding van intensieve veehouderij boven de 1,5 ha politiek en maatschappelijk nog zo gevoelig dat hierop nog geen initiatieven zijn. Mogelijk kan de uitkomst van het Brabantberaad in februari 2013 dit in de toekomst veranderen.

Opvallend is dat de provinciale verordening met haar strenge handhaving van de 1,5 ha toch sterk de indruk wekt van toelatingsplanologie. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de plattelandsvisie 'Nieuwe Koers' met haar focus op uitnodigingsplanologie. Natuurlijk hebben gemeenten ook binnen de norm van 1,5 ha ruimte om met de visie van uitnodigingsplanologie te werken aan een duurzame intensieve veehouderij. Als initiatieven met intensieve veehouderij echter boven de 1,5 ha uitkomen, is deze optie voorlopig uitgesloten. Als het hier gaat om heel duurzame en innovatieve initiatieven lijkt het vasthouden aan de norm van 1,5 ha niet in lijn met het algemene plattelandsbeleid van de provincie dat gericht is op duurzame veehouderij en uitnodigingsplanologie. De mogelijkheden om af te wijken van deze generieke regels zijn er ook wel, maar worden vooralsnog niet gebruikt door de provincie.

Op dit moment wordt er gewerkt aan nieuw beleid voor de facilitering van de transitie van de veehouderij naar 2020 overeenkomstig het advies van de Commissie Van Doorn. Gedeputeerde Staten hebben eind november 2012 een denklijn uitgezet voor de transitie van de veehouderij naar 2020. Voor alle veehouderijen in Brabant is het uitgangspunt dat ontwikkelruimte verdiend moet worden. Alleen ontwikkelingen die bijdragen aan de transitie naar een zorgvuldige veehouderij in 2020 worden toegestaan. De ontwikkelingsruimte voor alle veehouderij-typen wordt geclausuleerd. Elke ontwikkeling wordt gekoppeld aan sturende criteria en zal aan de transitie bij moeten dragen. Ontwikkelruimte wordt verdiend met stappen in verduurzaming. De lat van bedrijfsontwikkelingen wordt op sectorniveau door ketenpartners en het Verbond van Den Bosch concreet vertaald naar maatregelen in de bedrijfsvoering. Deze maatregelen krijgen een plek in de zogenoemde Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). Door het toepassen van duidelijke criteria (humane en diergezondheid, antibiotica-gezond, dierenwelzijn, lokale inpassing (fysiek en sociaal), innovatie voor verduurzaming, nieuwe verdienmodellen, enz.) zorgt de maatlat voor een trapsgewijze transitiebeweging naar een zorgvuldige en duurzame bedrijfsvoering richting 2020. Hierbij kan ook de mate van concentratie van bedrijven en dieren in een gebied tot een begrenzing leiden. Deze maatlat sluit aan op het ketenkwaliteitssysteem van het Verbond van Den Bosch en op bestaande systemen zoals de Maatlat Duurzame Veehouderij. De bedrijfsvoering bepaalt uiteindelijk het HOE op locatieniveau. Uit het HOE volgt dan het WAAR. (Bron: Persbericht provincie Noord-Brabant, 27 november 2012). In de slotverklaring van het Brabantberaad is deze denklijn ook opgenomen en met alle maatschappelijke partners afgestemd. Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant brengen de oplossingsrichtingen onder de aandacht van Provinciale Staten en vertalen ze naar dertien samenhangende dossiers over de veehouderij. Op 22 maart 2013 hebben Provinciale Staten hierover een positief besluit genomen.

---

Naast het hanteren van de BZV worden veehouders die willen uitbreiden ook verplicht om voorafgaand aan de uitbreiding hun plannen in dialoog met buurtbewoners verder vorm te geven. Verder wordt in gebiedsprofielen gewerkt aan een omschrijving van de draagkracht van verschillende gebieden. In de zomer van 2013 heeft GS besloten om dit alles vast te leggen in de Verordening ruimte. Hiervoor is de bestemming zorgvuldige veehouderij geïntroduceerd. Nieuwe bedrijfsuitbreidingen moeten voldoen aan deze bestemming. Dit houdt concreet in dat men een aantal punten moet scoren op (de nog uit te werken) BZV en een veehouder een omgevingsdialoog moet organiseren. In de BZV kunnen ook niet ruimtelijke aspecten (dierenwelzijn, volksgezondheid e.d.) worden opgenomen. Voor de juridische houdbaarheid is ervoor gekozen dat voor de ruimtelijke aspecten wel een minimaal aantal punten moet worden gehaald en voor de niet-ruimtelijke aspecten niet. Veehouders kunnen dus wel punten scoren met niet-ruimtelijke aspecten, maar zijn daartoe niet verplicht. De effectuering van deze maatregelen zal op zijn vroegst in 2014 plaatsvinden.

De provincie speelt ook een rol in het milieubeleid voor intensieve veehouderijbedrijven. Een belangrijke regeling is de provinciale Verordening stikstof en natura 2000 (Provincie Noord-Brabant, 2011c). Deze verordening bepaalt o.a. dat veehouderijbedrijven alleen nieuwe of vernieuwde dierenverblijven mogen bouwen die voldoen aan de best beschikbare technieken om stikstofemissies vanuit de stallen te beperken. De eisen gaan verder dan het landelijk Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Daarnaast is er een provinciale depositiebank, hiermee kan per habitatype of per Natura 2000-gebied de depositieruimte worden beheerd en eventueel worden gesaldeerd tussen verschillende bedrijven.

Veel andere ambities van de provincie Noord-Brabant voor het streven naar een duurzame veehouderij in 2020, liggen bij de sector zelf, bij de rijksoverheid of bij de gemeenten (bijvoorbeeld rond geurbeleid). Op landelijk niveau wil de provincie het voortouw nemen in de omslag naar een duurzame veehouderij. In dat kader kwam staatssecretaris Bleker in november 2011 met een beleidsvisie over de toekomst van de veehouderij. Hij neemt hierin de grote lijnen van het advies van de Commissie Van Doorn over. Het provinciebestuur is echter van mening dat de staatssecretaris er te weinig concrete maatregelen aan koppelt. De provincie heeft er, samen met andere provincies, bij het kabinet op aangedrongen het niet bij woorden te laten. Onder andere is verzocht om: (1) een striktere aanpak van de vermindering van antibioticagebruik; (2) een versnelling bij het opstellen van een beoordelingskader voor veehouderij door de Gezondheidsraad en (3) meer samenhang in beleid rondom mestverwerking, aanpak stikstof en verduurzaming.

In de volgende paragraaf gaan we inzoomen op een specifieke Brabantse gemeente: de gemeente Oirschot. Hoe gaat de gemeente Oirschot (binnen de kader van het provinciale en landelijke beleid) om met de spanning tussen de maatschappelijke weerstand tegen de overlast van de intensieve veehouderij en de economische belangen van deze sector?

#### 2.4.2 Gemeentelijk beleid

Oirschot is van oudsher een agrarisch georiënteerde gemeente en ligt ten zuiden van Eindhoven. In de reconstructie viel de gemeente onder het reconstructieplan Beerze Reusel (Provincie Noord-Brabant, 2005).

Aanvankelijk (2004 - 2008) is de gemeente actief aan de slag gegaan met de uitwerking van het reconstructiebeleid voor de intensieve veehouderij. In de gemeente lagen een aantal LOGs waarvoor LOG-ontwikkelingsplannen moesten worden gemaakt met mogelijkheden voor schaalvergroting en aanpassing van infrastructuur. Daarnaast hadden bestaande intensieve veehouderijbedrijven binnen het reconstructieplan mogelijkheden om in het verwevingsgebied (op duurzame locaties) uit te breiden tot 2,5 ha. Rond 2008/2009 nam de weerstand bij de (burger)bevolking tegen de uitbreidingsplannen van intensieve veehouderijbedrijven toe. De gemeente kent inmiddels twee actiecomités (tegen grootschalige veehouderij). Vooral het protest in het buurtschap Huijgevoort heeft veel media-aandacht gekregen. Mede hierdoor verschoof ook de focus van de gemeentelijke politiek en het gemeentelijk beleid van het accommoderen van de ontwikkeling van intensieve veehouderijbedrijven naar een kritischer (c.q. restrictiever) gemeentelijk beleid met een focus op geuroverlast en

---

volksgezondheid. In paragraaf 2.4.3 gaan we uitgebreid in op de casus Huijgevoort. In deze paragraaf schetsen we vooral de veranderingen in het gemeentelijke beleid over de intensieve veehouderij.

Na de protesten tegen specifieke bedrijfsuitbreidingen en LOG-ontwikkeling, heeft de gemeente besloten om in het beleid meer nadruk te leggen op het verminderen van geuroverlast, gezondheidsrisico's en op een duurzame veehouderij. In 2011 heeft de gemeente Oirschot een Visie Intensieve veehouderij vastgesteld. Hierover is vooraf uitgebreid gecommuniceerd met burgers, actieroeper en agrariërs. Deze visie is vervolgens vertaald in een kadernota (Gemeente Oirschot, 2012) als opmaat voor het nieuwe bestemmingsplan dat in voorbereiding is. Ruimtelijk is het landelijk gebied van de gemeente opgedeeld in drie zones: 'nee-gebieden', 'nee, tenzij gebieden' en 'ja, mits gebieden'. De 'nee-gebieden' zijn iets groter dan de extensiveringsgebieden, omdat verwevingsgebieden soms toch te dicht tegen de kernen aanlagen. In deze gebieden zijn geen uitbreidingen (het bouwblok van) van IV bedrijven toegestaan. In de 'nee, tenzij gebieden' kunnen de bedrijven uitbreiden tot maximaal 1,5 ha (conform de provinciale verordening). Als deze bedrijven meer dan 15% van het huidige bouwblok willen uitbreiden, moeten ze aan extra (bovenwettelijke) eisen voldoen. Dit wordt uitgewerkt samen met de ZLTO en de Rabobank in een soort Oirschotse maatlat Maatschappelijk verantwoord ondernemen (hierover later meer). De 'Ja, mits gebieden' bevatten in potentie duurzame locaties voor de intensieve veehouderij. Op Ja-mits locaties in LOG Stille Wille wil de gemeente onder voorwaarden uitbreiding boven 1,5 ha toestaan. Het andere in de gemeente aanwezige LOG wordt beschouwd als verwevingsgebied. Overigens zijn uitbreidingen boven de 1,5 ha onder de huidige provinciale verordening nu (nog) niet toegestaan.

In de gemeentelijke visie wordt de ontwikkeling van de intensieve veehouderij behoorlijk beperkt. Een belangrijk element is dat de gemeente de regie over de ontwikkelingen in de intensieve veehouderij terug wil pakken. De kritische bevolking moet ook weer opnieuw het vertrouwen terugkrijgen in de gemeente dat het ook de belangen en zorgen van burgers meeneemt in de besluitvorming. Hieronder valt ook het besluit dat de gemeente de bouwblokken in het bestemmingsplan in 'nee' en 'nee-tenzij' gebieden wil terugbrengen tot een bouwblok op maat dat past bij het bedrijf. Latente bouwruimte wordt niet toegekend. In het verleden waren er nogal wat ongebruikte bouwblokken, waar veehouders konden uitbreiden zonder een nieuwe integrale ruimtelijke afweging.

Een vernieuwend element is dat de gemeente Oirschot gezondheid een belangrijke plaats geeft in de afweging bij het verlenen van de Omgevingsvergunning en andere ruimtelijke plannen. De gemeente wil niet (zoals veel andere gemeenten) wachten op landelijke regelgeving of op de uitkomsten van het advies van de gezondheidsraad. De gemeente werkt ook samen met de GGD aan een toetsingskader voor gezondheid. Totdat dit klaar is koppelt de gemeente volksgezondheid aan geur en fijnstof. Als er nu sprake is van een overbelaste situatie qua geur of fijnstof, neemt de gemeente aan dat er sprake is van een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid. De gemeente is van mening dat er voldoende onderzoeken zijn die geur zien als een belangrijke reden voor gezondheidsklachten. Bovendien meent de gemeente dat het ook verplicht is (op basis van de Wet Publieke gezondheid) om gezondheid mee te wegen in de besluitvorming over Omgevingsvergunningen. Een recente uitspraak van de Raad van State ondersteunt dit standpunt<sup>1</sup> op basis van de wet Milieubeheer. De Raad van State zegt het zo: *Indien door het in werking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, moeten deze risico's gelet op artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.* Daarenboven hanteert de gemeente Oirschot extra strenge normen voor geuroverlast (vanuit onder andere het argument volksgezondheid). Ten eerste zijn de wettelijke normen voor geuroverlast aangescherpt: tien geureenheden voor het buitengebied (wettelijk is dat 14) en twee voor de kernen (wettelijk is dat drie). Ten tweede interpreteert de gemeente de geurnormen absoluut. Volgens de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) kunnen veehouders in overbelaste situaties, 50% van de geurreductie die ze realiseren, gebruiken voor bedrijfsuitbreiding. Een veehouder die in een situatie zit van twintig geureenheden kan dus met reductiemaatregelen de uitstoot terug brengen tot tien, maar mag dan

---

<sup>1</sup> AbRvS, 201011284, 1 februari 2012.



---

nog uitbreiden tot vijftien geureenheden. In Oirschot kan dit niet meer. Elk bedrijf moet bij een uitbreiding voldoen aan de norm van tien.

Deze aanpak kent ook enkele knelpunten. Ten eerste is er in de praktijk soms spanning tussen de strenge (provinciale) ammoniakreductie eisen (vanuit Natura 2000) en de gemeentelijke geurnormen. Zo zijn er in de gemeente een aantal gevallen waarbij ondernemers een (nog niet gerealiseerde) vergunning hebben voor een chemische luchtwasser met 95% emissiereductie van ammoniak, die daarmee binnen hun emissieplafond vanuit Natura 2000 kunnen blijven. De gemeente wil nu liever dat deze bedrijven alsnog kiezen voor een gecombineerde luchtwasser die meer bijdraagt aan geurreductie. Het gevolg is dan dat de ammoniakreductie slechts 85% is en dan komen deze bedrijven in de problemen met hun reeds verleende vergunning. Ten tweede heeft de gemeente een probleem met bestaande overbelaste situaties (qua geur). Deze zijn ontstaan vanuit landelijke geurregels, o.a. het afschaffen van de cumulatie-toets. Dat wil zeggen dat geurbelasting van meerdere bedrijven tezamen niet meer wordt beoordeeld, bedrijven kunnen daarmee individueel wel aan de normen voldoen, maar gezamenlijk wel voor veel hinder zorgen. Met het invoeren van de Omgevingswet wordt de wet geur en veehouderij afgeschaft en wordt dit beleid meer bij de gemeenten neergelegd. Op zich anticipeert de gemeente op deze nieuwe situatie met dit eigen nieuwe geurbeleid. Het oplossen van bestaande knelpunten wordt hiermee echter niet opgelost en kan lokaal erg lastig/duur zijn (zie verder de case Huijgevoort). Een laatste knelpunt gaat over de juridische mogelijkheden om via de geurregels, gezondheidsaspecten in de gemeentelijke afweging te introduceren. De gemeente Oirschot meent dat er genoeg argumenten (onderzoek, uitspraken Raad van State) zijn om dit te doen. De juridische houdbaarheid van deze constructie moet in de praktijk echter nog blijken. Overigens lijkt ook hier in de toekomst de Omgevingswet met het instrument van de Omgevingsverordening meer ruimte te laten voor gemeentelijke afwegingen. In deze verordening mogen immers naast ruimtelijke aspecten ook milieu aspecten worden meegenomen met als achterliggend doel: een goede leefomgeving.

Alle veehouderijbedrijven moeten dus voldoen aan deze geurnormen. Daarnaast wil de gemeente pas ruimte voor ontwikkeling geven (tot maximaal 1,5 ha) als deze bedrijven voldoen aan de eerder genoemde maatlat duurzame veehouderij. Deze maatlat wordt in overleg met de ZLTO en de Rabobank verder ingevuld. De maatlat zelf is nog in een ontwikkelfase. In 2013 wordt in ieder geval gestart met een aantal pilots. Hierbij wordt gezocht naar vrij reguliere intensieve veehouderijbedrijven met uitbreidingsplannen.

*Centraal element in de maatlat is in ieder geval de communicatie van de veehouder met zijn omgeving. De gemeente Oirschot zoekt hierin naar een andere rol, een rol meer op afstand. Het uitgangspunt is dat de veehouder de vergunning om te produceren niet van de gemeente krijgt maar van zijn omgeving. Ondernemers die een plan hebben, moeten dit ook eerst zelf met hun omgeving bespreken. Daarna komt de gemeente pas in beeld. Nu gaat het vaak andersom. In het kader van deze nieuwe gemeentelijke rol, heeft werkt de gemeente niet zelf deze aanpak verder uit maar heeft het de ZLTO gevraagd om hiervoor het initiatief te nemen. De ZLTO werkt de maatlat uit in overleg met de ZLTO afdeling Oirschot en de leden. De concrete invulling van de maatlat moet de ondernemer met zijn omgeving bespreken. De vorm van deze omgevingsdialoog moet nog worden bepaald. Centraal staat de gedachte dat de veehouders vroegtijdig, dus voordat de bouwtekeningen er liggen, het gesprek aan moeten gaan met hun buurt. De ZLTO projectleider zegt er het volgende over: Het resultaat van de omgevingsdialoog is een gespreksverslag met de onderwerpen waar ondernemer en buurt het over eens zijn, de manier waarop de ondernemer zijn plannen heeft aangepast na overleg met de buurt en de onderwerpen waar ze het niet over eens zijn. De ZLTO wil niet zover gaan dat een veehouder altijd iedereen achter zijn plannen moet krijgen: ... het kan uiteindelijk niet zo zijn dat je als boer altijd de handtekeningen van je hele buurt nodig hebt. Het is best denkbaar dat zich situaties voordoen dat het overgrote deel van de buurt geen problemen heeft met een plan, maar een persoon zich er in niet in kan vinden. (...) Je moet wel in alle redelijkheid kunnen aantonen dat je serieus werk hebt gemaakt van de communicatie met de omgeving. Uiteindelijk ziet de ZLTO ook wel een taak voor de gemeente: 'Het is fantastisch als iedereen achter het plan staat, maar als dat niet lukt dan is het aan het bevoegd gezag om een afweging te maken'.*

*De ZLTO-leden in Oirschot zijn actief betrokken bij de vormgeving van deze maatlat. Op een bijeenkomst is de denkklijn gepresenteerd. Daar kwamen wel veel vragen over van veehouders. Daarbij*

---

*werd vooral ook de vrees geuit dat bedrijfsuitbreiding op deze manier veel duurder zal worden. Mede om deze reden is ook de Rabobank actief betrokken in het proces. De Rabobank kan ook toetsen of de pilotbedrijven met economisch realistische plannen komen. Bovendien vindt de Rabobank de ontwikkeling naar omgevingsgericht ondernemen ook zelf belangrijk en wil het hier ook in bancaire zin op toetsen en deze beweging faciliteren. Dit betekent dat ook de Rabobank straks aan een ondernemer zal vragen of hij serieus met zijn omgeving heeft gecommuniceerd. Overigens zijn er ook steeds meer leden die al actief communiceren met hun omgeving. Daarnaast is er ook nog een grote groep die nog niet zover is en liever 'geen slapende honden willen wakker maken'. Adviseurs spelen hier ook wel een rol in. Veel adviseurs zitten nog vrij strak in de rol van vertegenwoordiger van het korte termijn belang van zijn cliënt. De ZLTO projectleider zei hier het volgende over: '.. een adviseur moet zich ook realiseren dat je naar een gebiedsoplossing moet werken. Als je alleen maar blijft zitten op je rechten, dan kom je niet tot een goed gesprek'.*

De uitkomsten van een gebiedsdialoog kunnen heel divers zijn. Het kan om simpele dingen gaan die niet al teveel geld kosten zoals de kleurstelling of materiaalkeuze van de stallen of om de plaatsing van de gebouwen. In andere gevallen kan het ook gaan om andersoortige tegenprestaties. Zo bleek uit een gebiedsdialoog in een naburige gemeente dat de burens graag zouden willen dat de grens van een LOG wat wordt verschoven. Hierdoor zouden ze net buiten het LOG komen te liggen waardoor er mogelijkheden ontstaan voor het splitsen van een woonboerderij of nevenactiviteiten. De gemeente moet dit dan natuurlijk nog wel weer mogelijk (willen) maken. Dit vraagt dus nog steeds om een actieve en meewerkende opstelling van provincie en gemeenten. Hier ligt een potentieel knelpunt van deze benadering. In het geval dat een ondernemer een akkoord sluit met zijn burens, wordt ook van de gemeente verwacht dat het ook meewerkt aan dit plan. Als de gemeente dat dan niet wil, ontstaat er een nieuw probleem.

#### 2.4.3 Casus: buurtschap Huijgevoort

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op een specifieke casus in de gemeente Oirschot. Het gaat om de casus Huijgevoort. Huijgevoort is een buurtschap nabij het dorp Middelbeers. In 2008 kwamen hier buurtbewoners in opstand tegen de uitbreidingsplannen van drie veehouderijbedrijven. De bezwaren van de buurt hadden vooral betrekking op de zware geuroverlast en mogelijke gezondheidsrisico's. Deze acties genereerden veel publiciteit in regionale en landelijke media. Uiteindelijk hebben provincie en gemeente een maatwerkoplossing voor dit buurtschap mogelijk gemaakt.

In 2008 ontstonden de georganiseerde protesten in Huijgevoort. Daarvoor procedeerden individuele buurtbewoners wel tegen de uitbreidingsplannen van bedrijven, maar zonder veel succes. In 2008 besloten buurtbewoners de handen ineen te slaan en richtten ze het actiecomité 'Stop Megastallen Huijgevoort-Heiakker' op. Op dat moment waren er concrete uitbreidingsplannen van drie veehouderijbedrijven die op een afstand van 200 meter van elkaar liggen met daarom heen ongeveer 10-15 burgerwoningen. Deze drie bedrijven hadden in 2008 gezamenlijk de beschikking over ongeveer vijf ha bouwblok, met plannen om uit te breiden tot acht ha (gezamenlijk). De uitbreidingsplannen waren aanleiding voor de buurtbewoners om hun zorgen met elkaar te gaan delen. Toen bleek dat meer mensen zich ergerden aan de geuroverlast en kampten met concrete gezondheidsklachten (longontstekingen).

Vanwege het feit dat deze bedrijven in verwevingsgebied lagen (en de meeste woningen in extensiveringsgebied) waren deze uitbreidingen in principe ook mogelijk (conform het provinciaal beleid). Ook de geurnormen vormden geen belemmering, vanwege het feit dat elk van de bedrijven binnen hun eigen individuele geurnormen konden blijven en mochten uitbreiden zolang ze de bestaande geurbelasting maar terugdrongen met technische maatregelen. Uit onderzoek van de SRE-milieudienst bleek de cumulatieve geurwaarde in het gebied echter tussen de 40 en 50 te liggen. Dan is er volgens de normen sprake van een zeer slecht leefklimaat. Er was op dat moment nog wel een dialoog van de buurt met de ondernemers. Een van de ondernemers heeft zijn burens ook uitgelegd hoe hij zijn uitbreiding wilde realiseren. Dat was echter pas nadat de vergunning was verleend. Een actievoerder: *Overheden hebben ook veel te lang die uitbreidingen toegestaan zonder na te denken over de gevolgen voor de omgeving (Het is altijd als vanzelfsprekend gezien dat dit maar door moet*

---

gaan. Dat komt ook door de instelling van de mensen zelf. Er is altijd gezegd van stil maar, we zeggen er maar niets van. (...) Je bent gewoon een nestbevuiler, want protesteren dat doe je gewoon niet).

Daarnaast bestond er bij de buurtbewoners een ernstig wantrouwen tegen de gemeente, zowel ambtelijk als politiek. Een concrete aanleiding vormde de besluitvorming over het Bestemmingsplan in 2010. Eén van de actievoerders: *Aan het einde van de avond werd er een amendement ingediend door De Gewone Man. Dat is de boerenpartij hier. Ze dienden een amendement in om voor een tiental bedrijven in de gemeente, waaronder de bedrijven hier, toe te staan dat ze hun bouwblok van vorm konden veranderen. (...) De Gewone Man presenteerde het alsof het ging om het bijbouwen van een fietsenhokje, een afdakje, een uitloopje voor zijn kalfjes. (...) De realiteit was dat er een grote stal werd bijgeplaatst. Toen we daar achter kwamen voelden we ons ontzettend belazerd. Wij wonen hier toch ook (...) Is er dan niemand in de gemeenteraad die ook eens aan ons denkt.* Bij de buurtbewoners ontstond het gevoel dat de gemeente vooral oog had voor de agrarische belangen en nauwelijks voor de belangen van de burgers in dit gebied. Dit gevoel werd nog versterkt nadat het actiecomité op de hoogte werd gebracht van een onderzoek van de SRE-milieudienst waaruit bleek dat de geurbelasting in Huijgevoort zwaar overbelast was. De gemeenteraad bleek al sinds 2007 in het bezit van dit onderzoek.

Het actiecomité werd (mede hierdoor) steeds vasthoudender. Het doel van het actiecomité was om de verplaatsing van het meest overlast gevende bedrijf te realiseren en om de uitbreiding van de twee andere bedrijven te voorkomen. Daarbij richtte men zich alleen op de eigen leefomgeving en vooral op de geuroverlast. Eén van de actievoerders: *Wij hebben ons nooit bezig gehouden met andere knelpunten in Oirschot. (...) Heel specifiek hebben we ons beperkt tot de overlast van de IV in deze buurt. Dus ook niet gericht op dierenwelzijn of landschappelijke kwesties. Nee, wat betekent de IV voor ons welzijn.*

Na enkele overleggen met de gemeente, heeft het actiecomité vervolgens besloten om actief de publiciteit te zoeken. Deze strategie had succes. Vooral na een uitzending van Zembla (2011) veranderde er iets. Dit had ook te maken met een langzaam veranderde houding bij de gemeente. Daar ontstond meer het bewustzijn dat er een ander beleid moest worden gevoerd, meer gericht op het welzijn van de burgers.

Langzaam kwam mede hierdoor de dialoog tussen gemeente en actiecomité weer op gang. Ook de provincie speelde hierin een belangrijke rol. De gemeente wilde aanvankelijk ook tot een mediation komen tussen buurtbewoners en ondernemers. Daar voelde het actiecomité niet zoveel voor. Men vond dat de problemen door de overheden moesten worden opgelost. Bovendien waren de spanningen tussen de betrokken ondernemers en buurtbewoners (soms zelfs familie van de ondernemers) emotioneel erg hoog opgelopen. Om deze redenen verliep het contact tussen ondernemers en buurtbewoners via de ZLTO. De ZLTO vertegenwoordigde de ondernemers in dit overleg en heeft ook intensief met de drie betrokken ondernemers gesproken over hun visies en toekomstplannen. De provincie heeft er ook voor gezorgd dat de actievoerders werden ondersteund door een aanspreekpunt/vertrouwenspersoon (een oud GGD arts en lid gezondheidsraad). Hierdoor verliepen de gesprekken tussen het actiecomité en de ZLTO ook soepeler.

Eind 2012 lijkt er een oplossing in zicht. Het meest overlast gevende bedrijf is bereid om zijn bedrijf te verplaatsen. De gemeente en provincie zullen (bij uitzondering) de kosten van de verplaatsing dragen. De provincie stelt als voorwaarde voor de provinciale subsidie van 1,3 miljoen euro dat de gemeente eenzelfde bedrag ter beschikking stelt. Voor de ondernemer is al een nieuwe locatie gevonden en op de achterblijvende locatie worden een aantal woningen worden gebouwd. De overige twee bedrijven krijgen nog wat ruimte om uit te breiden maar wel op een manier dat de geuroverlast en andere hinder afneemt. Hierdoor moet de geurbelasting in het gebied uiteindelijk teruglopen van 40/50 tot 8. Provincie en gemeente stellen wel als voorwaarde dat alle partijen (buurtbewoners en betrokken ondernemers) een convenant tekenen. Daarin worden drie punten afgesproken: (1) alle partijen hebben vertrouwen in de gebiedsaanpak; (2) partijen stemmen in met de uitplaatsing van één bedrijf en de duurzame uitbreiding (met biologische luchtwassers) van de twee andere bedrijven met als resultaat een goed leefklimaat; (3) partijen gaan samenwerken in een buurtschap-comité. Dat

---

betekent dat de ontwikkelingen in het gebied voortaan eerst onderling worden besproken en dat partijen niet eerst naar de rechter stappen of in de publiciteit treden.

De reacties van de actievoerders op het convenant zijn overwegend positief. Het vertrouwen in de gemeente is enorm toegenomen en men is positief over de afspraken. Voor de nabije toekomst is het wel cruciaal dat de gemaakte afspraken ook kunnen worden nagekomen. Voor de korte termijn is de geplande bedrijfsverplaatsing cruciaal. Voor de langere termijn geldt dat voor het goed functioneren van het buurtschap comité en het herstel van de sociale verhoudingen. Pas indien dit buurtschapscomité daadwerkelijk (en zelfstandig) functioneert kan in Huijgevoort worden gesproken van een echte gebiedsdialogoog. De ZLTO vertegenwoordiger: *Het proces zou in wezen zelfregulerend moeten worden. Dat zal nog wel even duren, daar heb je procesondersteuning voor nodig in het begin. (...) je moet voorkomen dat je steeds weer in oude discussies verzeild raakt.*

Eind november 2012 keurt de gemeenteraad, na een stevige discussie, de plannen uiteindelijk ook goed. De tegenstemmers vinden het 'wel erg veel geld voor een uit de hand gelopen burenruzie'. De gemeente reserveert 1,3 miljoen uit de reserves voor de bedrijfsverplaatsing. De provincie omschrijft het convenant in een persbericht als volgt: *Deze aanpak, waar de overheid door dialoog met de omgeving oplossingen zoekt, in plaats van direct naar wet- en regelgeving te grijpen, illustreert de nieuwe koers voor de transitie stad en platteland die de provincie voor staat.* Overigens wordt het convenant en vooral het uitkopen van het varkensbedrijf door provincie en gemeente ook als een uitzondering gezien. De provincie wil voorkomen dat soortgelijke knelpunten ook tegen dergelijke hoge kosten moeten worden opgelost.

## 2.5 Limburg

### 2.5.1 Provinciaal beleid

#### **Historie**

Het reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg (Provincie Limburg, 2004) is als eerste van de twaalf Nederlandse reconstructieplannen formeel goedgekeurd. De provincie kiest in dit plan alleen voor extensiveringsgebieden rondom natuurgebieden. De kernrandzones rond de dorpen liggen (meestal) in verwevingsgebied. Voor deze kernrandzones moesten gemeenten dorpsomgevingsprogramma's gaan opstellen, waarin in overleg met betrokkenen zowel aandacht wordt besteed aan de leefbaarheid als aan het oplossen van stankproblemen (vanuit de landbouw). In de extensiveringsgebieden natuur zijn de mogelijkheden voor uitbreiding zeer beperkt. Voor bepaalde (economisch gezonde) bedrijven bestaat de mogelijkheid om te stoppen of met subsidie te verplaatsen naar een LOG (de afwaartse beweging). Het reconstructieplan spreekt nog van 50 bedrijfsverplaatsingen, later is dit bijgesteld naar 26. Voor intensieve veehouderijbedrijven is het maximum bouwblok in verwevingsgebieden gesteld op 1,5 ha. In landbouwontwikkelingsgebieden is in het reconstructieplan geen maximum gesteld aan de omvang van het bouwblok. Dat wordt overgelaten aan gemeenten. Hetzelfde geldt voor de definitieve begrenzing van de LOGs. De LOGs in het Limburgse reconstructieplan zijn (in tegenstelling tot in andere provincies) zoekgebieden, waarbinnen de gemeenten de definitieve grenzen moeten vaststellen in bestemmingsplannen. Gemeenten hebben in de Limburgse reconstructieaanpak dus een relatief grote rol om zelf de zonering en de uitbreidingsmogelijkheden voor intensieve veehouderijbedrijven nader in te vullen (Boonstra et al., 2006; Boonstra et al., 2007).

In het reconstructieplan ligt ook veel nadruk op de zogenaamde projectlocaties intensieve veehouderij. Op deze locaties kunnen meerdere intensieve veehouderijbedrijven worden gevestigd en ligt veel nadruk op samenwerking en innovatie. In het reconstructieplan stond de doelstelling om tot zes projectvestigingslocaties met elk vier tot vijf geclusterde bedrijven te komen. Eind 2010 waren er twee projectvestigingen intensieve veehouderij in ontwikkeling: LOG Witveldweg (Horst aan de Maas) en LOG Egchelse Heide (Peel en Maas). De gemeente Peel en Maas heeft als enige gemeente zelf een LOG actief ontwikkeld door grond te kopen (Echelseheide) met zes mogelijke locaties voor nieuwe IV-bedrijven.

---

De provincie Limburg heeft al in het reconstructieplan een instrument opgenomen voor een meer ontwikkelingsgerichte aanpak. In het reconstructieplan is namelijk vastgelegd dat intensieve veehouderijbedrijven (na toestemming van de gemeente) in LOGs en verwevingsgebied kunnen uitbreiden boven de 1,5 ha, mits hier een tegenprestatie tegenover staat. Dit instrument heet Bouwkavel op Maat + (BOM+). Voor provinciale medewerking aan een bedrijfsuitbreiding via BOM+, moet er minimaal sprake zijn van een goede landschappelijke inpassing en moet de waterhuishouding goed zijn geregeld. Zowel de bedrijfsuitbreiding als de tegenprestatie worden vastgelegd in een overeenkomst van initiatiefnemer met de gemeente. De tegenprestatie moet binnen twee jaar zijn gerealiseerd. Uit een evaluatie (Provincie Limburg, 2010a) blijkt dat in de periode 2003 -2010 er zo'n 355 BOM+-projecten zijn gerealiseerd. De tegenprestaties hebben vooral het karakter van landschappelijke elementen op de bouwkavel of soms elders in het gebied. De evaluatie is opvallend kritisch over de gemeentelijke handhaving van tegenprestaties. Uit een provinciale steekproef bleek: *dat de meeste gemeenten hun handhavingstaak (...) onvoldoende serieus namen. (...) Bijna de helft van alle BOM+-gevallen werd zonder meer als niet akkoord beoordeeld. Dan zijn de afgesproken maatregelen niet of niet conform plan uitgevoerd (provincie Limburg, 2010a: 31-32).*

Uit een inventarisatie onder Limburgse gemeenten eind 2010 blijkt dat de Limburgse LOGs vooral zoekgebieden zijn voor nieuwvestiging van IV bedrijven (Kuindersma, 2010; Baltussen et al., 2010). Voor bestaande IV bedrijven bieden de LOGs vaak weinig extra mogelijkheden boven de mogelijkheden in verwevingsgebied. De meeste gemeenten hebben de zoekgebieden LOGs zoals aangewezen in het reconstructieplan fors ingekrompen. Zo is een fors aantal LOGs uiteindelijk afgevallen (of kleiner gemaakt) omdat ze niet geschikt bleken te zijn door ligging (bij dorpen of natuur), het landschap of de omvang van burgerwoningen. De meeste gemeenten beperken nieuwvestiging in het LOG tot lokale ondernemers via de spelregel dat een verplaatser een lokaal knelpunt op moet lossen.

Gemeenten hebben vaak uitgebreid met burgers gecommuniceerd over de aanwijzing van de LOGs. Georganiseerd burgerprotest tegen een specifieke nieuwvestiging, megastal of projectlocatie heeft in veel gemeenten aantoonbaar effect gehad op de politieke besluitvorming rond de LOGs. Meer burgerprotest betekent meer beperkingen voor nieuwvestiging in LOGs. Vooral in deze gemeenten kan het aanwijzen van LOGs op weinig enthousiasme rekenen. LOGs roepen vooral negatieve reacties en weerstand op. Voor de toekomst zien veel gemeenten meer in individuele duurzame locaties of sterlocaties. Deze kunnen worden gevonden in LOGs maar zeker ook in delen van het verwevingsgebied. Soms lijkt dit beleid ook al praktisch omdat sommige gemeenten uitbreidingen toestaan in het verwevingsgebied tot 2,5 of 3 ha.

Ondertussen blijkt vooral de afwaartse beweging vanaf de dorpen te stagneren. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor de IV bedrijven in deze gebieden om uit te breiden toegenomen via nieuwe technische mogelijkheden (luchtwassers) en versoepelde stankregels. Maar zelfs als de geuroverlast geheel kan worden opgelost vormen deze locaties soms nog een probleem vanwege verkeersoverlast, landschappelijke verstoring en (al dan niet reële) gezondheidsrisico's. Woningbouw biedt onvoldoende oplossingen vanwege krimp en de economische crisis.

De meeste uitbreidingen van IV bedrijven vinden plaats in het verwevingsgebied. Daarnaast zijn er veel bedrijven die in hun bedrijfsontwikkelplannen aangeven (op termijn) te gaan stoppen. Dit levert een uitdagende puzzel op voor gemeenten met aan de ene kant stoppers op duurzame locaties en aan de andere kant uitbreiders op (potentieel) ongunstige locaties. Gemeenten lijken vooral instrumenten te missen om bestaande IV bedrijven te verplaatsen uit kernrandzones en om bestaande duurzame locaties (vooral in verwevingsgebied) te kunnen behouden (Baltussen et al., 2010).

### **Huidig provinciaal beleid IV**

In het huidige Provinciaal Omgevingsplan (POP) (provincie Limburg, 2006) ligt (net zoals in het reconstructieplan) veel nadruk op het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw en de concentratie van intensieve veehouderij. Het POP formuleert het als volgt: *De provincie wil ruimte bieden aan initiatieven van agrarische ondernemers. Dat vraagt een interactieve benadering, waarbij wij een stimulerende en ontwikkelingsgerichte rol op ons nemen. Wij gaan op zoek naar en sluiten aan op de dynamiek in de markt en doen een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de*

---

(agrarische) ondernemer en burger. Vanuit onze taken en bevoegdheden op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening scheppen wij condities en randvoorwaarden zodat de landbouw ook kan bijdragen aan het herstel en verbeteren van de omgevingskwaliteiten (Provincie Limburg, 2006: 5.8-4/5). Eén van de instrumenten om invulling te geven aan deze ontwikkelingsgerichte rol is het Limburg Kwaliteitsmenu. Dit instrument is sinds 2010 de vervanger van onder meer het BOM+ instrument.

In de provinciale Omgevingsverordening (Provincie Limburg, 2011) zijn, geheel in lijn met de provinciale ontwikkelingsgerichte visie, geen aanwijzingen opgenomen over maximale bouwblokken of normen voor landschappelijke inpassing. Limburg maakt zelfs als enige provincie nu geen gebruik van de mogelijkheid om een onderdeel ruimte aan de omgevingsverordening toe te voegen. Dat is een bewuste keuze (Provincie Limburg, 2008). Limburg kiest tot dusver voor bestuurlijke afspraken met gemeenten over doorwerking van provinciale ruimtelijke belangen in bestemmingsplannen.

Gemeenten spelen dus ook in het huidige planologische beleid van de provincie voor de intensieve veehouderij een belangrijke rol. De provincie stuurt vooral via het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) en maakt met gemeenten bestuurlijke afspraken over de toepassing hiervan. Gemeenten hebben de vrijheid om in hun bestemmingsplannen vast te leggen dat ze een bepaalde ontwikkeling, zoals uitbreiding of nieuwvestiging van intensieve veehouderij, ongewenst vinden en dus niet toestaan. Als ze wel ontwikkelingen willen toestaan, moeten ze het Kwaliteitsmenu toepassen. Dat betekent dus dat nieuwvestiging of uitbreiding alleen mag plaatsvinden als de initiatiefnemers *een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving middels inpassing en kwaliteitsverbetering*. (Provincie Limburg 2012a: 47). Wat precies die ruimtelijke kwaliteiten zijn, is niet inhoudelijk uitgewerkt in het provinciaal Kwaliteitsmenu. Dit moet lokaal worden uitgewerkt. Gemeenten moeten hiervoor een visie op een gebied (of een gewenst streefbeeld) uitwerken in een structuurvisie. De provincie heeft ook een onafhankelijke kwaliteitscommissie ingesteld, die gemeenten kan adviseren over de uitwerking van het begrip ruimtelijke kwaliteit en de bijbehorende kwaliteitsverbeteringen. Provincie en gemeenten maken ook afspraken over de inzet van deze commissie. Ook heeft de provincie een handleiding voor gemeenten opgesteld over de uitwerking van het LKM in de structuurvisie (Provincie Limburg, 2010b). Een belangrijk element hierin is dat de ontwikkelingen waarvoor een kwaliteitsbijdrage wordt gevraagd niet rechtstreeks zijn toegestaan in het bestemmingsplan. In dat geval kan de gemeente immers niet meer onderhandelen over een tegenprestatie door initiatiefnemers.

In het LKM was het gebruikelijk dat alle kwaliteitsverbeteringen in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en ondernemer werden vastgelegd. Sinds enige tijd is er discussie over de juridische houdbaarheid van deze constructie. Twee uitspraken van de Raad van State<sup>2</sup> waren voor de provincie aanleiding voor een workshop over dit onderwerp (Anonymous, 2011). Kern van het probleem is dat privaatrechtelijke overeenkomsten voor tegenprestaties niet juridisch houdbaar zouden zijn als de publiekrechtelijke weg (voorwaardelijke bestemming in het bestemmingsplan) ook mogelijk is. Conclusie was dat het instrument van de voorwaardelijke bestemming (in het bestemmingsplan) toepasbaar is als landschappelijke inpassing of een verdergaande fysieke ruimtelijke tegenprestatie noodzakelijk is. Dit zal (uiteindelijk) de huidige werkwijze met privaatrechtelijke overeenkomsten moeten vervangen.

In 2010 hebben de provincie Limburg en de LLTB de verklaring van Roermond opgesteld. Hierin spreken beide partijen de ambitie uit om te komen tot een duurzame veehouderij. Hierin moet innovatie (productvernieuwing en systeeminnovatie) centraal staan en wordt de focus verzet naar het produceren met toegevoegde waarde. Maatschappelijk draagvlak (bij de buurman, de burger en de consument) is ook van belang. Opvallend is wel dat het burgerprotest tegen bedrijfsuitbreidingen geen specifiek argument is voor deze extra aandacht voor het draagvlak. In dit kader is het opvallend dat de effecten van schaalvergroting vooral positief worden beoordeeld: *Schaalvergroting en intensivering hebben onmiskenbaar belangrijke effecten voor ruimte gebruik en milieubelasting. Deze effecten zullen overwegend positief zijn, maar kunnen lokaal ook extra aandacht nodig hebben (LLTB en*

---

<sup>2</sup> AbRvS nr. 201003274, 29 september 2010 (Meenlo-Wanssum); AbRvS nr. 201008528, 1 juni 2011 (Maasdriel).

---

*Provincie Limburg, 2010: 5*). Een ander element is dat de provincie (samen met gemeenten) bij het Rijk gaat lobbyen voor meer ontwikkelingsgerichte wet- en regelgeving. In 2011 is de verklaring uitgewerkt in plan van aanpak (LLTB en provincie Limburg, 2011) . Het bevat o.a. maatregelen/projecten op het gebied van:

- Markt en economie (o.a. structuur opzetten voor samenwerking in de keten).
- Dierenwelzijn en stalsystemen (o.a. stimuleren van en communiceren over innovatieve stalsystemen).
- Gezondheid en milieu (o.a. pilots voor terugdringen antibioticagebruik, opzetten en invoeren duurzaamheidsscore).
- Ruimtelijke ontwikkeling (o.a. agrarische structuurvisie per regio om gemeentelijke agrarisch beleid af te stemmen).
- Communicatie (o.a. het ondersteunen van ondernemers bij communicatie met de omgeving, ontwikkeling van een gedragscode voor de sector voor maatschappelijk verantwoord ondernemen).

In 2014 zal de provincie een nieuw POL (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) vaststellen. In de agenda POL 2014 (Provincie Limburg, 2012c) wordt aangegeven dat, in het verlengde van het provinciaal coalitieakkoord, het POL een balans moet laten zien tussen een toetsende en ontwikkelende rol van de provincie, met maximale deregulering waar het gaat om aanvullende provinciale regelgeving. Verder wil de provincie de mogelijkheden onderzoeken om voor de intensieve veehouderij de LOGs en verwevingsgebieden samen te voegen.

In de Ambitienota Land en Tuinbouw (Provincie Limburg, 2012b) spreekt de provincie ook de ambitie uit dat in 2025 elk land- en tuinbouwbedrijf een lust is voor zijn omgeving. De provincie kiest in deze nota nadrukkelijk niet voor een rol als regelgever, maar meer als facilitator van innovatieve bedrijven. Daarbij ligt de nadruk op voorlopers en bewuste volgers. De inzet van deze ondernemers staat centraal. De provincie wil goede voorbeelden ondersteunen met kennis en met het zoeken naar maatwerkoplossingen binnen bestaande kaders. Het project 'Niet Vinken maar Vonken' maakt nadrukkelijk onderdeel uit van deze strategie (zie verder par. 2.5.3).

Samenvattend kunnen we stellen dat de provincie Limburg veel focus legt op een ontwikkelingsgerichte benadering bij het (ruimtelijke) beleid voor de intensieve veehouderij. Bij de provincie lijkt veel weerstand te bestaan tegen algemene normen (bijvoorbeeld ten aanzien van bouwblokken) en wordt relatief veel verantwoordelijkheid neergelegd bij de gemeenten (met uitzondering van de extensiveringsgebieden). De provincie stelt wel via het Limburg Kwaliteitsmenu gemeenten verplicht om bij de uitbreiding en nieuwvestiging een tegenprestatie te vragen (bijvoorbeeld in de vorm van landschappelijke inpassing). Gezondheidsaspecten spelen hier wel een rol, maar relatief minder dan in Noord-Brabant. Opvallend is ook dat de provincie vooral lijkt te kiezen voor een faciliterende rol met een nadruk op voorlopers in het duurzaam en maatschappelijk ondernemen. Ondernemers die werkelijk innovatief en duurzaam willen zijn kunnen op deze faciliterende provincie rekenen en daarvoor zijn wellicht ook maatwerkoplossingen mogelijk. Anderen zullen gewoon moeten voldoen aan de bestaande wet- en regelgeving. Voor een nadere analyse van het Limburgse beleid, zoomen we in de volgende paragraaf in op het beleid van de gemeente Peel en Maas (par. 2.5.2) en op het project 'Niet Vinken maar Vonken' (par. 2.5.3).

## 2.5.2 Gemeentelijk beleid

De gemeente Peel en Maas ligt in het noordwesten van Limburg en bestaat sinds 1 januari 2010. Peel en Maas is een fusie van de gemeenten Kessel, Helden, Maasbree en Meijel. De gemeente heeft ongeveer 43.000 inwoners. De intensieve veehouderij is een belangrijke economische functie voor de gemeente met het oog op het behoud van de werkgelegenheid. In 2010 waren er 100 agrarische bedrijven met varkens en 26 bedrijven met kippen.

De gemeente Peel en Maas heeft haar (ruimtelijke) beleid ten aanzien van de intensieve veehouderij vooral vastgelegd in een Structuurvisie Intensieve Veehouderij en Glastuinbouw Buitengebied (Gemeente Peel & Maas, 2011a), een structuurvisie buitengebied (Gemeente Peel en Maas, 2011b) en een kwaliteitskader buitengebied Peel & Maas (Terra Incognita & WING, 2009). Begin 2013 heeft de

---

Gemeenteraad ook een nieuw Bestemmingsplan buitengebied vastgesteld. De analyse in deze paragraaf is gebaseerd op deze documenten.

De gemeente Peel en Maas wil op duurzame locaties intensieve veehouderij bedrijven de mogelijkheid geven om zich verder te ontwikkelen. Daarbij wordt wel een tegenprestatie verwacht, waarbij ontwikkelingen gepaard moeten gaan met een kwaliteitsverbetering voor het landelijk gebied. Hierbij volgt de gemeente het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) en heeft hier een eigen uitwerking van opgesteld (gemeentelijk kwaliteitskader).

In de extensiveringsgebieden zijn geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk van intensieve veehouderijbedrijven, met uitzondering van ontwikkelingen binnen de bestaande bouwblokken. In het Reconstructieplan (2006) waren nog negen zoekgebieden voor LOGs aangewezen in deze gemeente. Na een nadere inventarisatie zijn hier drie LOGs van overgebleven. Hierbinnen zijn mogelijkheden voor nieuwvestiging van maximaal negen bedrijven, mits deze een knelpunt elders in de gemeente oplossen. De nieuwe bedrijven kunnen een omvang krijgen van maximaal 2,5 -- 4 ha. Voor de verwevingsgebieden geldt een iets gedifferentieerder beleid. Binnen de kernrandzones, bos- en natuurgebieden en beekdalen is de uitbreiding beperkt tot 15% bovenop bestaande rechten voor stalvergrotingen voor verbetering van het dierenwelzijn. Binnen de rest van het verwevingsgebied liggen de maximale bouwblokken tussen de 1,5 ha en 2,5 ha.

In de structuurvisie buitengebied zijn ook streefkwaliteiten voor geur opgenomen. Dit zijn niet-bindende normen voor de geuroverlast in specifieke deelgebieden. Het uitgangspunt is dat deze waarden niet mogen verslechteren. De gemeente monitort de ontwikkeling hiervan elk half jaar. Als de waarden verslechteren wordt er actie ondernomen. In het uiterste geval kan dat betekenen dat de gemeente een (wel bindende) Geurverordening vaststelt.

In het geval dat er ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied worden toegestaan, wordt er door de gemeente een kwaliteitsbijdrage verwacht van de ondernemer. Deze aanpak is vastgelegd in het Kwaliteitskader Buitengebied Peel en Maas (2009). Hierin zijn de belangrijkste landschapstypes en de eisen die dit stelt aan ruimtelijke ontwikkelingen beschreven. Ook wordt een onderscheid gemaakt tussen het basispakket met basiskwaliteiten en het pluspakket met tegenprestaties. Voor bouwblokken tot 1,5 ha geldt het basispakket, met als eis dat de nieuwe bebouwing fatsoenlijk in het landschap is ingepast. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over erfbeplantingen, ligging bedrijfsgebouwen en kleurstellingen. In het nieuwe bestemmingsplan is ook een norm van 10% landschappelijke inpassing vastgelegd. Voor ontwikkelingen van 1,5 tot 2,5 ha geldt het pluspakket met tegenprestaties. In dat geval moeten initiatiefnemers (naast de landschappelijke inpassing) een aanzienlijke tegenprestatie leveren. Daarbij kan het gaan om groene erfafscheidingen, milieumaatregelen, energieopwekking, natuuraanleg, aanleg wandelpaden of het saneren van bestaande bebouwing. In uitzonderingsgevallen kan de bijdrage ook financieel zijn.

De beoordeling van de tegenprestaties is in handen van een kwaliteitscommissie, die onafhankelijk opereert. De uiteindelijke afspraken over tegenprestaties worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de ondernemer. Daarin worden ook afspraken vastgelegd over beheer, en sancties bij niet-nakoming van de verplichtingen. Voor de eventuele financiële verplichtingen wordt een bankgarantie verlangd.

### 2.5.3 Casus 'Niet Vinken maar Vonken'

In dit project werken de elf Limburgse gemeenten met veel intensieve veehouderij samen met de provincie, om te werken aan een meer duurzame veehouderij in Limburg. Het traject 'Niet vinken maar vonken' is een deeltraject van de werkgroep Innovatie en Ruimte van Zo ziet Limburg dieren, voorheen: Innovatieagenda Duurzame Veehouderij Limburg (Induvel). In 2012 was dit beperkt tot de intensieve veehouderij, maar in 2013 wordt de aanpak verbreed met de rundveehouderij.

In het project wordt geprobeerd om een soort convenant te sluiten met verschillende partners zoals agrariërs en natuurorganisaties. Dat is een vrij abstract en theoretisch verhaal. Daarnaast willen de gemeenten hun inzichten toetsen in tien concrete casussen van bedrijfsuitbreidingen en deze casussen



---

gebruiken als leerobjecten. Het project richt zich niet zozeer op innovators of uitblinkers, maar op de groep daar direct onder. 'Voorlopers' zijn hier de boeren die niet zijn losgekomen van hun omgeving, daar nog verbinding mee hebben, ondernemer zijn in hun omgeving. Deze boeren moet je vertrouwen en ruimte geven. Bijvoorbeeld afspraken maken over uitrijtijden, vervoersbewegingen om de omgeving te ontlasten. Elke gemeente heeft een eigen bedrijfsuitbreiding (case) ingebracht in het project en delen de ervaringen in dit project met elkaar. Uiteindelijk willen provincie en gemeenten toe naar een situatie in 2025 waarin landbouwbedrijven een lust voor hun omgeving zijn in plaats van een last.

De provincie en de gemeenten richten zich in deze aanpak dus op een aantal specifieke bedrijven. De stelling is dat ondernemers wel willen vernieuwen en verduurzamen, maar dat bestaande regels en de opstelling van overheden dit in de weg staan. Overheden zullen dus ook op zoek moeten naar een nieuwe rol in deze processen.

De centrale doelstelling is het ruimtelijk faciliteren van ondernemersinitiatieven welke een positieve bijdrage leveren aan de verduurzaming van de intensieve veehouderij in Limburg. Hierbij is de aandacht dus vooral gericht op de tien geselecteerde casussen. Uitgangspunt is dat de overheden deze faciliterende rol pas op zich willen nemen als de ondernemer inzichtelijk heeft gemaakt of en zo ja op welk manier een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een duurzame, innovatieve veehouderij. Het initiatief moet dus bij de ondernemer liggen. *Alleen ondernemers die intrinsiek worden gedreven door duurzaamheid en innovatie vanuit een maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel en in hun streven om uit te kunnen en willen groeien tot een duurzame onderneming en daarbij vastlopen op bestaande kaders, komen in principe voor facilitering vanuit het project Niet vinken maar vonken in aanmerking (Groenota Niet vinken maar Vonken, 31 januari 2013).* Een belangrijk onderdeel hiervan is dat ondernemers ook zelf de verantwoordelijkheid nemen om met hun omgeving te gaan communiceren. In de cases zijn er nu ondernemers die wel met hun omgeving communiceren en ondernemers die dit niet doen.

Cruciaal voor dit project is dus de filtering van de casussen aan de voorzijde. In een eerste gesprekronde hebben de ambtenaren van de gemeenten de bedrijven bezocht met de vraag of ze een bijdrage leveren aan de verduurzaming en innovatie in de intensieve veehouderij. Daarbij speelde de vraag in hoeverre deze veehouders werkelijk intrinsiek gemotiveerd zijn om een bijdrage te leveren aan innovatie en duurzaamheid een belangrijke rol. Dat is natuurlijk een subjectief iets, maar wel heel belangrijk. In deze gesprekken is ook geïnventariseerd waar de knelpunten liggen bij de uitbreidingen van deze bedrijven. De meeste knelpunten liggen op: (1) Natura 2000; (2) Fijnstof; (3) Subsidie-regelingen die niet afgestemd zijn op de praktijk; (4) Tegenstrijdige regelgeving (dierwelzijn-volksgezondheid-milieu) en (5) Algemene (milieu)wetgeving: teveel middelenwetgeving in plaats van doelenwetgeving.

De knelpunten worden vervolgens ook teruggekoppeld met de bestuurders. In een tweede ronde willen de gemeenten verder inzoomen op de intrinsieke motivatie en op de belemmeringen. Daarbij willen men kijken naar het doel van de ondernemer, of dit doel in de duurzaamheidsagenda past en wat dit betekent voor gemeente en provincie.

De uitkomsten van deze eerste inventarisaties vallen nog niet mee. Bij de meeste ondernemers zijn de betrokken overheden nog niet overtuigd van de werkelijke intenties van de betreffende ondernemers om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Vooral adviseurs spelen hierbij een verkeerde rol. In sommige situaties doet de adviseur nog het woord namens de ondernemer. Soms staat zo'n adviseur zelfs glashard te liegen. Ondernemers zitten nog te vaak vast in een bepaald denkpatroon, dat ze een vergunning moeten zien te krijgen en dat het daarmee klaar is. Ondernemers die werkelijk een meerwaarde voor hun omgeving willen leveren zijn nog wel zeldzaam. Daar hadden gemeenten/provincie toch wel wat meer van verwacht. Nu zijn op basis van intrinsieke motivatie nog slechts twee bedrijven (van de tien) geselecteerd. Bij de overige bedrijven bestaat nog twijfel over de daadwerkelijke motivatie van ondernemers om duurzaam te gaan werken. Veel bedrijven kunnen die slag nog niet maken, maar is een leertraject en het moet gaandeweg beter worden. Ook het vertrouwen tussen ondernemers en overheden moet nog verder toenemen om daadwerkelijk te komen tot een gezamenlijke focus op een gemeenschappelijk doel.

---

De overheid wil graag naar een andere rol. Tot nu toe is de overheid (lees: gemeente) vooral scheidsrechter. De sector heeft het laten liggen om zelf de verantwoordelijkheid te nemen. Nu mag de gemeente steeds de problemen opruimen. De gemeente beoordeelt de aanvraag en mag de klappen opvangen van ondernemers of de omgeving die niet tevreden is met de uitslag. Veel wethouders zijn het nu zat, en zeggen: we gaan niet meer in een zaal met buurtbewoners de uitbreiding van één bepaald bedrijf verdedigen. De ondernemer moet zijn plannen maar verdedigen voor die zaal, niet de wethouder. Dat moet anders. De ondernemer moet in overleg met zijn omgeving de ruimte om te ondernemen verdienen.

Gemeenten kunnen wel een rol spelen in de dialoog van ondernemers met hun omgeving. In dat geval is de gemeente vaak wel belangrijk omdat het toch wordt gezien als de minst onbetrouwbare partij. Maar de ondernemer (en niet zijn adviseur) moet zelf het verhaal aan zijn omgeving gaan vertellen. Dat vraagt om een andere rol voor de overheid, om een communicatieve overheid naast de normstellende en handhavende rol. De overheid moet met de verschillende partijen in gesprek op basis van gelijkheid. Daar zit ook de manier van benaderen in.

Uit de cases blijkt dat het voor gemeenten ook nog wel wennen is aan de nieuwe rol. Ook blijkt het moeilijk voor gemeenten om een goed onderscheid te kunnen maken tussen een ondernemer die echt maatschappelijk wil ondernemen en een ondernemers die de term alleen maar gebruikt om zijn eigen belang binnen te halen. Ook voor gemeentebesturen is het soms lastig om niet te beginnen met vinken maar de dialoog met de ondernemer aan te gaan over zijn droom en hoe hij deze zou kunnen realiseren.

Tot nu toe hebben overheden vooral op problemen met de IV sectoren gereageerd door regels te stellen. Dat geldt voor geur, ammoniak, Natura 2000. Het doel van dit project is om de sector primair zelf verantwoordelijk maken. Maar hoe doe je dat en wat betekent dit voor de overheden? Gemeenten en provincie hebben de ambitie om op een andere manier met ondernemers aan tafel te gaan. Hierin staat de dialoog centraal en moet vertrouwen ontstaan om in alle openheid dingen met elkaar te gaan delen. In plaats van een overheid die bepaalt, naar het gezamenlijk zoeken naar ruimte.

Een probleem is wel dat bijna alles door overheden helemaal is dichtgeregeld. Nieuwe/innovatieve dingen kunnen vaak niet. Met de regels in de hand kan je bijna alles tegenhouden. Dat werkt ook niet. Gemeenten als bijvoorbeeld Peel en Maas staan nu bijna elke week voor de Raad van State. Eén van die rechters zei toen een keer, ga terug naar Limburg en los het voortaan zelf onderling maar op. Dat is vele malen beter dan steeds weer naar de RvS komen om een uitspraak aan te horen. Met dit soort gerechtelijke uitspraken kom je nooit echt tot oplossingen.

Veel belemmeringen zitten nu ook in landelijke regelgeving. Hier is een inspanning van het Rijk nodig. Een knelpunt is dat het Rijk hier niet direct een taak voor zichzelf ziet weggelegd en een afwachtende houding aanneemt. Om deze reden worden ook vertegenwoordigers van de ministeries bij dit project betrokken.

Tussen de gemeenten is nog wel discussie over de mate waarin criteria moeten worden geobjectiveerd en vastgelegd. Sommigen vinden het toch een wat gevaarlijk traject om met ondernemers in zee te gaan op basis van een algemeen gevoel dat men intrinsiek gemotiveerd is en vrezen een precedentwerking. In een beroepszaak moet je dingen kunnen motiveren. Je moet dan kunnen geven welke criteria je gebruikt om af te wijken van de regels, ijkpunten inbouwen, objectiveren. Anderen voeren aan dat ze liever wat subjectief bezig zijn en wat risico nemen dan op de huidige weg doorgaan. Ze geven aan dat elke situatie toch anders is, en dat je niet zo bang moet zijn voor precedentwerking. Door aan de voorkant commitment te hebben, krijg je al veel minder beroepszaken. Bij toetsen aan doelen sta je altijd sterk bij de rechter.

Uiteindelijk gaat de voorkeur uit naar een soort saldo-benadering. De ondernemer moet met zijn omgeving communiceren. In het ene geval zal je dan iets meer uitstoot van ammoniak moeten accepteren om andere problemen (bijvoorbeeld geur) op te kunnen lossen. Het gaat ook om een stuk uitnodigingsplanologie. We moeten soms omgaan met dingen waar we nog helemaal niet aan hebben gedacht, bijvoorbeeld gemeenschappelijke mestverwerking in het landelijk gebied. In sommige

---

gevallen kan dit iets toevoegen, in andere situaties niet. Dat moet je niet dichtregelen, maar dat moet je kunnen afwegen.

Met dit project willen provincie en gemeenten ondernemers die werkelijk duurzaam willen ondernemen een zet in de rug geven. Ondernemers die werkelijk een lust willen zijn voor hun omgeving en bereid zijn om ook echt in overleg te gaan met hun omgeving. Dit soort ondernemers wil men vertrouwen geven en faciliteren door het zoeken van ruimte in bestaande kaders en zelfs (als dat nodig is) door op zoek te gaan naar maatwerk buiten de bestaande kaders. Het geven van aansprekende voorbeelden kan helpen om te komen tot een duurzamere veehouderij. Daarbij kunnen overheden ook veel van elkaar leren door deze voorbeelden aan elkaar voor te leggen en te bespreken (intervisie). Dat gebeurt ook in dit project.

# 3 Analyse

In het voorgaande hoofdstuk zijn we ingegaan op het beleid en de praktijk van provincies en gemeenten over de ruimtelijke ordening en de vergunningverlening aan intensieve veehouderij-bedrijven. Dit hoofdstuk richt zich op de analyse van de bevindingen en de waardevolle leerervaringen die er uit kunnen worden gehaald, die anderen kunnen ondersteunen in de transitie naar een ontwikkelingsplanologie. Het gaat hierbij om leerervaringen rond het proces en de inhoud.

Allereerst komen de kernpunten uit de casussen in beeld (par 3.1), vervolgens een beschrijving van bedrijfsontwikkeling in de veehouderij in relatie tot de nieuwe werkelijkheid van beleid en omgeving (par. 3.2), daarna een analyse van de kernpunten met betrekking tot inhoud (par. 3.3) en proces (3.4), en tenslotte een samenvatting van de aanvullende resultaten vanuit de workshop die eind april 2013 is gehouden.

## 3.1 Kernpunten uit de casussen

In deze paragraaf maken we eerst een analyse van het provinciaal beleid (par. 3.1.1), vervolgens het gemeentelijk beleid (par. 3.1.2) en tenslotte de bevindingen op bedrijfs-, regio of projectniveau (par. 3.1.3).

### 3.1.1 Analyse provinciaal niveau

In de provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg hebben we geanalyseerd in hoeverre het ruimtelijke en soms ook het milieubeleid van de provincie voor intensieve veehouderij gericht is op ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie. Hierbij is zowel gekeken naar provinciale visies (structuurvisies, aanvullende thematische visies e.d.) als naar specifieke instrumenten.

Tabel 3 geeft een overzicht van de belangrijkste visies en instrumenten per provincie.

Tabel 3

*Visies en instrumenten van de vier betrokken provincies.*

Provincie	Visies	Instrumenten
Overijssel	Provinciale Omgevingsvisie (2009) met veel nadruk op ontwikkelingsplanologie.	Provinciale Omgevingsverordening (2009) met een gebiedscatalogus waarin de ruimtelijke kwaliteiten van deelgebieden worden beschreven, waaraan bedrijfsuitbreidingen moeten bijdragen.
Gelderland	Provinciale Omgevingsvisie Gelderland Anders (inspraak tot 2 juli) nadruk op uitnodigingsplanologie/ ontwikkelingsplanologie.	Provinciale verordening Stikstof en Natura 2000, met een salderingssysteem en drempelwaarden voor de instap; convenant daling stikstof (2011). Zonering blijft van kracht onder de nieuwe Omgevingsvisie.
Noord-Brabant	Visie op ontwikkelingen in de veehouderijsector met ketenpartijen (Verbond van Den Bosch 'Al het vlees duurzaam in 2020').  Ruimtelijke visie 'De transitie van Stad en Platteland (2012) met nadruk op ontwikkelingsplanologie/ uitnodigingsplanologie. Denklijn transitie veehouderij 2020 (2012). Veehouderijbedrijven kunnen ontwikkelingsruimte verdienen door verduurzaming.	Provinciale verordening met directe werking van zonering en van bouwblok maximum van 1,5 ha en 10% landschappelijke inpassing (binnen bouwblok).  Koplopers-/uitblinkersregeling voor uitzonderingen op ruimtelijke regels (maar nog niet toegepast op intensieve veehouderij). Provinciale verordening Stikstof en Natura 2000: BBT++ voor NH3-emissie uit nieuwe veestallen en saldering.
Limburg	Provinciaal Omgevingsplan (2006) met veel nadruk op ontwikkelingsgerichte aanpak.  Ambitie om te komen tot een duurzame veehouderij in Verklaring van Roermond (samen met LLTB).	Geen provinciale verordening ruimte.  Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM). Gemeenten besluiten over uitbreiding, maar moeten wel een tegenprestatie vragen. De invulling daarvan is maatwerk.  Provinciale ondersteuning van bedrijven die willen verduurzamen.

---

### **Analyse per provincie:**

*Overijssel* De provincie heeft in 2009 een duidelijke omslag gemaakt naar het sturen op een ontwikkelingsgericht kwaliteitsbeleid. De provincie heeft in de verordening opgenomen wat de ambities voor ruimtelijke kwaliteit zijn. In de gebiedscatalogus is per deelgebied beschreven wat de landschappelijke kwaliteiten zijn waaraan nieuwe ontwikkelingen moeten bijdragen. Hierdoor is aan initiatiefnemers vooraf duidelijk op welke ambities zij bij bedrijfsontwikkeling moeten inspelen. Via het instrument Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) wordt aangegeven hoe de ruimte voor bedrijfsontwikkeling in balans gebracht kan worden met investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Ook kan extra maatschappelijk belang van de voorgenomen bedrijfsontwikkeling aan deze zijde van de balans gewicht in de schaal leggen. Er is daardoor sprake van een integrale aanpak, waarbij duurzaamheid een belangrijke rol speelt en de provincie actief het afwegen van verschillende belangen faciliteert. Belangrijk is dat het beleid kwalitatieve kaders stelt die ruimte bieden voor nadere concretisering binnen gemeenten en in de dialoog tussen een initiatiefnemer en zijn omgeving.

*Gelderland.* Gelderland wil naar een ontwikkelingsgerichte en uitnodigende sturing: de Omgevingsvisie, die tot 2 juli ter inspraak is voorgelegd, is zeer gericht op dialoog en innovatie. De provincie hanteert in de verwevingsgebieden en LOG de bouwblokeisen, maar wil op termijn af van rigide eisen aan het bouwblok. De nadruk komt steeds meer op de ondernemers en ketens te liggen. De overheid is niet de probleemeigenaar maar de ondernemers en de keten. Het adagium is dat 'de ondernemer moet het willen', en de provincie zal proberen te overtuigen en lokken, want meer duurzaamheid in de intensieve veehouderij is absoluut nodig volgens de provincie. De overheid geeft richting, maar geeft aan zelf ook te willen veranderen om meer ontwikkelingsgericht en uitnodigend te kunnen werken. De provincie gaat wel voor het belonen: hoe meer duurzaamheid, hoe meer ruimte voor de ondernemer. Ook de gemeenten lijken dit te omhelzen. Het stimuleren van koplopers heeft nu prioriteit, en de provincie en gemeenten werken onder meer met een innovatie gericht intermediair in de Stichting Vernieuwing Gelders Vallei. Ook Food Valley geeft Gelderland een flinke impuls.

*Noord-Brabant.* Noord-Brabant heeft een visie op de ontwikkeling van de intensieve veehouderij opgesteld samen met verschillende ketenpartners (verbond van Den Bosch). In de uitvoering van deze visie heeft de provincie een belangrijke (maar ook bescheiden) rol vooral in het vormgeven van het ruimtelijk beleid. De provincie Noord-Brabant heeft een vrij rigide Omgevingsverordening met een absolute begrenzing van de maximale bouwblokomvang op 1,5 ha en een verplichte landschappelijke inpassing van 10% (binnen het bouwblok). Deze verordening heeft vooral kenmerken van *toetsingsplanologie* voor intensieve veehouderij. Dit beleid komt voort uit het burgerinitiatief tegen megastallen uit 2010. In de nabije toekomst lijkt de provincie een andere koers te gaan varen. Ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie staan centraal in de plattelandsvisie 'Nieuwe koers', waarin koplopers en uitblinkers (op het gebied van duurzaamheid) worden beloond met meer ontwikkelingsruimte. Ook de recente denklijn 2020, voor alle veehouderijbedrijven, stelt ontwikkelingsplanologie centraal. In deze denklijn is de ambitie opgenomen om een nieuwe maatlat voor duurzaamheid (aansluitend bij doelstellingen Verbond van Den Bosch en bestaande maatlaten als MDV) te ontwikkelen. Ondernemers met extra inspanningen op duurzaamheid (inclusief communicatie met de omgeving) kunnen zodoende meer ontwikkelingsruimte verdienen. Daarbij wordt wel onderscheid gemaakt in verschillende gebiedsprofielen.

*Limburg.* In Limburg ligt al sinds de reconstructie (2004) veel nadruk op ontwikkelingsplanologie. De provincie is zeer terughoudend om zelf inhoudelijk in te vullen. Om deze reden zijn er geen provinciale beschrijvingen van landschappelijke kwaliteiten (zoals in Overijssel), geen maximale bouwblokken en geen provinciale verordening ruimte. Hierdoor is er relatief veel ruimte voor gemeentelijk maatwerk. Het Limburgs Kwaliteitsmenu is wel een provinciaal recept om tegenprestaties te vragen voor uitbreiding van veehouderijbedrijven (direct of via storting in een gemeentelijk Kwaliteitsfonds). In het verleden leken de tegenprestaties vooral te worden ingevuld via de aanleg van landschappelijke elementen om de bedrijven. Tegenwoordig lijkt dit breder te worden ingevuld. In meer recent provinciaal beleid wordt de ambitie uitgesproken om koplopers op het gebied van duurzaamheid actief te faciliteren met kennis en via ruimte binnen en buiten de bestaande kaders.

## Conclusie

Conclusie is dat de vier provincies allemaal streven naar een ontwikkelingsgerichte aanpak gericht op duurzaamheid en in principe af willen van een rigide sturing op bouwblokken. De ambitie is ook om meer maatwerk per bedrijf toe te passen. Ondernemers die meer willen bijdragen aan hun omgeving en aan duurzaamheid zouden meer ontwikkelingsruimte kunnen verdienen dan ondernemers die dit niet doen. Dat is een breuk met eerder beleid, zoals in de reconstructie, waarin de uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven vooral afhingen van de specifieke ligging van die bedrijven in extensiveringsgebied, verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied.

De provincies verschillen wel in de mate waarin ze ervaring hebben met een dergelijke ontwikkelingsgerichte aanpak. Vooral Limburg is hier al veel eerder mee begonnen. Ook zijn er provinciale verschillen in de manier waarop duurzaamheid wordt ingevuld. In Overijssel en Limburg is gekozen voor een bepaling van kwaliteiten per landschapstype (deelgebied) die versterkt moeten worden, terwijl Brabant en Gelderland momenteel meer de veehouderij als aangrijpingspunt hebben gekozen: die moet verder verduurzamen, waarbij alleen uitbreidingen worden vergund die daar een bijdrage aan leveren.

Opvallend is ook dat de provincies de instrumenten vooral zoeken in het ruimtelijk beleid. Ontwikkelingsplanologie speelt nauwelijks een rol in het provinciale milieubeleid, met uitzondering van de salderingsregelingen rond stikstof bij Natura 2000-gebieden. Vooral Noord-Brabant, Gelderland (en in mindere mate ook Limburg) proberen de verduurzaming van de intensieve veehouderij ook via afspraken met ketenpartners te stimuleren.

### 3.1.2 Analyse gemeentelijk niveau

Op het gemeentelijk niveau analyseren we de gemeentelijke visies en instrumenten op de mate van ontwikkelingsgerichtheid. Bij visies kan het gaan om een gemeentelijke structuurvisie of een algemene visie op de ontwikkeling van de landbouw in die specifieke gemeente. De belangrijkste gemeentelijke instrumenten zijn het bestemmingsplan en de geurnormen die de gemeente kan vaststellen.

Gemeente	Visie	Instrumenten
<i>Overijssel</i>		
Hellendoorn	2006-2008 Uitwerking van visie op basis van het reconstructie plan, inclusief LOG's: 3 ha bouwvlak; verwevingsgebieden: op sterlocaties IV tot 175 nge, max. 1,5 ha bouwvlak; extensiveringszone: gericht op beëindiging IV. 2012: streven naar ruimtelijke en sociale duurzaamheid: volksgezondheid, dierwelzijn, inpassing van LOG in bestaande omgeving: megastallen passen niet.	2009: Bestemmingsplan buitengebied: de Kwaliteitsimpuls is hierin nog niet opgenomen, standaard toepassing WGV.
Dalfsen	2010: landschapsonwikkelingsplan: beschrijving van kwaliteiten per landschapstype. 2012: nieuwe structuurvisie buitengebied, waarin per landschapstype de gewenste ontwikkeling wordt geschetst, waarbij ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid centraal staan. Dit is de uitwerking van de provinciale Omgevingsvisie 2009.	December 2012: Ontwerpbestemmingsplan ter inzage: a-locatie max. 1,5 ha, b-locatie max 1,0 ha bouwvlak, max. 1 bouwlaag, bij gebouwen > 2000 m <sup>2</sup> is erfinrichtingsplan nodig. Via wijzigingsbevoegdheid is uitbreiding mogelijk volgens structuurvisie en landschapsonwikkelingsplan.
<i>Gelderland</i>		
Barneveld	Structuur_Visie_Buitengebied (juni 2009). Bevat doelen en instrumenten en spelregels. Overheid stuurt zelf aan via regels/zonering. Plan is toetsingskader. Volledig nieuwvestiging IV onwaarschijnlijk en geen flexibiliteitsbepaling in plan om dat te realiseren. Wel ruimte voor groei voor bedrijven in verwevingsgebied, onder voorwaarden.	Binnen LOG tot 2,5 ha bouwvlak; geen nieuwe IV binnen verwevingsgebied of extensiveringsgebied. Wel uitbreiding tot 2 x 30% ten opzichte van reconstructie onder voorwaarden. Bij functieverandering is een beeldkwaliteitsplan nodig. Bankgarantie gemeente vervalt zonder landschappelijk inpassing.
Ede	Structuurvisie Buitengebied Ede (september 2011): ruimte voor ondernemersconcentratie van intensieve agrarische bedrijven in de open productielandschappen rondom Lunteren. Hier staat de ontwikkeling van agrarische bedrijven voorop. Daaromheen zullen agrarische en niet-agrarische functies zich mengen in halfopen landschappen.	Een integrale ontwikkelingsgerichte aanpak, gericht op sterke economische dragers en een aantrekkelijke en duurzame inrichting. Centraal: groen-blauwe casco. Begeleiding + subsidie. LOG: max ruimtebeslag installaties 1,5 hectare + 'de 2x 30% extra ruimte'. Verwevingsgebied: max. ruimtebeslag één hectare.

Gemeente	Visie	Instrumenten
	LOG: gaat om gebied Lunteren: het gehele agrarische gebied van Ede ten noorden van deelgebied Ederveen-Doesburg.	
<i>Noord-Brabant</i>		
Oirschot	Visie Meerjarenplan Plattelandsvernieuwing 2011. Ontwikkelingsgericht beleid binnen zeer strakke bouwblokgrenzen (1,5 ha) en geurnormen.  Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied (2012).	Oirschotse meetlat Maatschappelijk .Verantwoord Ondernemen (MVO) in ontwikkeling (met ZLTO). Nadruk op een gebiedsdialog en een convenant van veehouder met zijn omgeving.  Toetsingskader voor volksgezondheid in ontwikkeling (met GGD).
<i>Limburg</i>		
Peel en Maas	Structuurvisie Intensieve Veehouderij en Glastuinbouw Buitengebied (2011).  Bestemmingsplan Buitengebied (2013).	Kwaliteitskader buitengebied (2009). Dit is een gemeentelijke uitwerking van het Limburgs Kwaliteitsmenu (beschrijving landschapskwaliteiten en mogelijke tegenprestaties). Monitoring streefkwaliteiten geur via hand-aan-de-kraan principe (niet bindend).

## Analyse

*Gemeente Hellendoorn (Overijssel)*: het bestemmingsplan is van 2009 en nog vooral een uitwerking van het oude reconstructiebeleid; het is nog weinig ontwikkelingsgericht. In de nieuwe visie voor 2012 echter komt een meer integrale benadering in beeld: ruimtelijke en sociale duurzaamheid: volksgezondheid, dierwelzijn, inpassing van LOG in bestaande omgeving. Opvallend is de conclusie over megabedrijven (deze zijn ongewenst verklaard); maar zolang niet bepaald is wat de gemeente daarmee bedoelt, kan het nog alle kanten op.

*Gemeente Dalfsen (Overijssel)*: hier is in 2010 al een Landschapsontwikkelingsplan gemaakt dat sterk voortbouwt op de provinciale Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving van 2009. In de nieuwe structuurvisie buitengebied van 2012 komen ontwikkelingsgerichte kenmerken duidelijk in beeld: ruimtelijke kwaliteitsverbetering en duurzaamheid. In het bestemmingsplan komen wel diverse maten terug, maar via de wijzigingsbevoegdheid zijn grotere plannen ook mogelijk, mits ze voldoende bijdragen aan versterking van ruimtelijke kwaliteit. Hierbij is impliciet ook een actieve rol voor de vergunningverlener opgenomen. Over de mate van vroegtijdige samenwerking met de aanvrager of een dialoog met de omgeving is niets expliciet vermeld.

*Gemeente Ede (Gelderland)*: zet zwaar in op dialoog en kwalitatief hoogwaardige oplossingen. Stuurt intensieve veehouders naar het LOG. Geeft dan wel meer uitbreidingsmogelijkheden dan de voorgeschreven bouwblokcomvang. Wenst te belonen in plaats van afdwingen.

*Gemeente Barneveld (Gelderland)*: werkt ontwikkelingsgericht, met spelregels gemaakt door de overheid. Voor de besluitvorming is er wel een breed samengestelde klankbordgroep geweest, met deelname van vele organisaties van buiten de overheid. Opvallend is het intrekken van bankgaranties bij het ontbreken van landschappelijke inpassing. Een Ontwikkelingsfonds Platteland stimuleert een integraal doelbereik: landbouw, natuur, landschap, cultuurhistorie en archeologie, milieu en water, recreatie en sociaal economische revitalisering. Het fonds wordt gevuld door bijdragen uit ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente: uit exploitaties van dorpsuitbreiding voor woon- en werklocaties, uit bijdragen van de ontwikkeling van nieuwe landgoederen en uit de bijdragen uit functieveranderingen, zoals genoemd in de Regionale Beleidsinvulling Functieverandering en nevenactiviteiten.

*Gemeente Oirschot (Noord-Brabant)*: in de gemeente Oirschot lag de laatste jaren vooral veel nadruk op het beperken van de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij (toelatingsplanologie). Dit is vooral gebeurd onder druk van burgerprotesten tegen bestaande geuroverlast door intensieve veehouderijbedrijven rondom woonkernen. De gemeente heeft in haar nieuwe beleid de uitbreidingsmogelijkheden voor bedrijven rondom woonkernen ingeperkt, niet-gebruikte bouwblokken zoveel mogelijk teruggehaald en de geurnormen aangescherpt (vooral vanuit het argument volksgezondheid). Bovendien is de maximale bouwblokcomvang gesteld op 1,5 ha. Binnen de (ingeperkte) ruimte voor ontwikkeling, is er gekozen voor een meer ontwikkelingsgerichte benadering. Veehouderijbedrijven kunnen hier uitbreiden indien ze iets extra's doen voor hun omgeving (bovenop de bestaande landelijke, provinciale en gemeentelijke regels). Deze aanpak wordt

---

momenteel nog verder ontwikkeld samen met de ZLTO. De gemeente legt veel nadruk op de dialoog van de ondernemers met hun omgeving. Ondernemers dienen voor de aanvraag van de vergunning deze dialoog te hebben gevoerd. Idealiter komt daar een soort convenant uit waarin buurtbewoners en ondernemer afspraken hebben gemaakt over de voorwaarden waaronder uitbreiding kan plaatsvinden.

*Gemeente Peel en Maas (Limburg):* Deze gemeente kent ruime uitbreidingsmogelijkheden voor intensieve veehouderijbedrijven met sterke kenmerken van ontwikkelingsplanologie. Bij de uitbreiding tot 1,5 ha is een 'gewone' landschappelijke inpassing vereist. Hiertoe moeten de ondernemers bijdragen aan de landschappelijke kwaliteiten zoals deze door de gemeente zijn beschreven. Bij uitbreidingen boven de 1,5 ha (tot 2,5 ha) dienen de ondernemers extra tegenprestaties te leveren. Dat kan in de vorm van meer milieumaatregelen op het bedrijf, wandelpaden of nieuwe natuur aanleggen, slopen van bestaande gebouwen etc. De voorgestelde tegenprestaties worden beoordeeld door een onafhankelijke commissie met deskundigen. Hierover worden afdwingbare afspraken met de ondernemers gemaakt. Om een verhoging van de geuroverlast te voorkomen zijn (niet-bindende) streefwaarden per deelgebied vastgesteld. De gemeente monitort deze waarden halfjaarlijks en hanteert daarbij het hand-aan-de-kraan principe. Als een verslechtering optreedt onderneemt de gemeente actie. In het uiterste geval kan dat leiden tot vaststelling van een gemeentelijke geurverordening.

### **Conclusie**

De omslag naar meer ontwikkelingsgericht werken, die bij de provincies plaatsvindt, blijkt ook op diverse aspecten duidelijk zichtbaar in de gemeenten die bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Ook hier sprake van een duidelijke breuk met het verleden, waarin bedrijfsontwikkeling binnen bepaalde maten als recht wordt beschouwd, naar de toekomst waarin bedrijven ontwikkelingsruimte kunnen verdienen door extra investeringen in duurzaamheid, landschap en natuur. Bij het begrip duurzaamheid wordt gesproken over dierwelzijn, volksgezondheid, emissies, ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt de dialoog met de omgeving regelmatig genoemd als onmisbaar onderdeel van de nieuwe werkwijze binnen de ruimtelijke ordening.

### **3.1.3 Analyse casusniveau**

Op casusniveau zijn praktijkvoorbeelden geselecteerd van ontwikkelingsplanologie rondom de interactie van de gemeente met veehouders en omwonenden. Hoe is ontwikkelingsplanologie in deze praktijken vormgegeven? Bij de vergelijking zijn we uitgegaan van de eerder genoemde vier karakteristieken van ontwikkelingsplanologie: de mate van integraliteit, de breedte van de samenwerking, duurzaamheid of innovatie als doel en de flexibele rol van de vergunningverlener (zie schema).

De Overijssel-casussen hebben betrekking op concrete veehouderijbedrijven. Het gaat om twee voorbeelden die speelden voordat het huidige ontwikkelingsgerichte beleid van provincie en gemeenten tot stand kwam. Desondanks bevatten beide casussen wel elementen van een ontwikkelingsgerichte benadering. Bij de melkveehouderij in Hellendoorn valt naast de duurzaamheid en innovatieve aspecten van de stal, vooral de actieve houding van de gemeente op, die de ondernemer heeft uitgedaagd om zijn bedrijf te verplaatsen naar een locatie waar hij echt vooruit kon, en waardoor de gemeente haar natuurambities kon realiseren. Ook de varkenshouderij in Dalfsen scoort hoog op innovatie en duurzaamheid, en daarnaast op samenwerking: met een landschapsarchitect en een 'gewone' architect is een ontwerp gemaakt dat niet alleen diervriendelijk wil zijn, maar ook de kwaliteit voor de omgeving wil versterken.

De casussen in Gelderland gaan over de projecten Groen eigenaarschap en Food Valley Label, projecten die gericht zijn op integraal landschappelijke inpassing, duurzaamheid en innovatie met basis in gebiedseigen elementen en kwaliteiten en begeleidt wordt door de Stichting Vernieuwing Gelders Vallei. Doel van deze initiatieven is het verspreiden van goede manieren om duurzaamheid en een beter imago te creëren. Er wordt energie gestoken in communicatie, in ontwikkeling en het etaleren van kansen, zodat steeds meer bedrijven warm worden voor dit soort trajecten, zodat de innovatie niet beperkt blijft tot enkele innovatieve 'troetelboeren'. Men is op zoek naar meer ruimte voor duurzaamheid op agrarische ondernemingen.



Case	Integraliteit	breedte van de Samenwerking	Duurzaamheid/ innovatie	Actieve, flexibele rol vergunningverlener
Melkveehouderij in Hellendoorn (Overijssel)	Natuurontwikkeling, bedrijfsverplaatsing, schaalvergroting (bouwblok van drie ha), verduurzaming.	Vooral gemeente, adviseur en provincie. Eindpresentatie voor omwonenden.	Emissie-arme stal, mestverwerking, sociale arbeidsverdeling, innovatieve vormgeving.	Het ruimtelijk beleid Rood voor Groen (voorloper KGO) is gericht en flexibel ingezet voor gebiedsontwikkeling in samenhang met bedrijfsontwikkeling.
Varkenshouderij in Dalfsen (Overijssel)	Natuurontwikkeling, bedrijfsverplaatsing, schaalvergroting (bouwblok van 4 ha waarvan ca. 2 ha bebouwd) Goede ruimtelijke inpassing, verduurzaming.	Ontwerpwedstrijd met stallenbouwer, bouwarchitect, landschapsarchitect, presentatie voor omwonenden. Lange discussie met buurt: van strijd naar overeenstemming.	Emissie arme stal, beter dierenwelzijn, innovatieve vormgeving, landschappelijke inpassing.	Gemeente toetst of de nieuwe stallen voldoen aan het beleid. Kwaliteitseisen spelen hierbij een belangrijkere rol dan de omvang.
Groen eigenaarschap (Gelderland)	Gericht op integraal landschappelijke inpassing.	Via Stichting 'Vernieuwing Gelders Vallei' als projectbegeleider.	Innovatie en duurzaamheid centraal en is gericht op gebiedseigen elementen en kwaliteiten.	Bovenwettelijke acties stimuleren. Gericht op koplopers en verdere verspreiding. Advies en subsidie.
Food Valley Label (Gelderland)	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: omgevingsgericht.	Zelfregulering centraal: bedrijfscertificering met eigen puntensysteem. Samenwerking met NVV en LTO.	Innovatie en duurzaamheid sleutelwoorden. Wel op maat.	Koplopers krijgen steun op maat en project moet een oordeelsysteem opleveren.
Buurtschap Huijgevoort (Brabant)	Beperkt. Vooral focus op geuroverlast en economische ontwikkeling. In de toekomst kunnen ook andere onderwerpen aan de orde komen (landschap, beeldkwaliteit, verkeer etc.).	Redelijk breed (actiegroep, boeren, ZLTO, gemeente en provincie). Geen directe communicatie tussen veehouders en omwonenden.	Duurzaamheid of innovatie is niet echt een doel. Het gaat om uitbreiding reguliere varkensbedrijven en beperken van (geur)overlast voor bevolking.	Gemeente en provincie zijn zeer actief om het probleem op te lossen. Geld bijgedragen ondanks dat hier geen regeling voor was. Convenant van boeren met omwonenden.
Niet Vinken maar Vonken (Limburg)	Kan zeer breed zijn, hangt af van specifieke bedrijven binnen het project.	Beperkt qua breedte (gemeenten, provincie en ondernemers). Rijksoverheid en adviseurs zijn nog te weinig betrokken.	Duurzaamheid/innovatie van de ondernemers staat centraal. Zonder deze ambitie, geen toegang tot dit project.	Gemeenten en provincie willen duurzame ondernemers faciliteren met kennis en maatwerk in regelgeving.

De casus Huijgevoort (gemeente Oirschot) start met een patstelling tussen drie veehouderijbedrijven en de omwonenden die in een conflict zijn beland over de geuroverlast vanuit deze bedrijven. In dit geval bleek een bedrijfsverplaatsing noodzakelijk om enige vorm van bedrijfsontwikkeling voor de drie bedrijven mogelijk te maken en de geuroverlast te verminderen. Dit vroeg om een actieve en flexibele opstelling van de gemeente en de provincie. Voor een dergelijke bedrijfsverplaatsing waren immers geen bestaande subsidieregelingen beschikbaar en dus moest een uitzondering worden gemaakt. In deze casus zien we wel een beperkte focus op economische ontwikkeling (veeouders) en vermindering geuroverlast omwonenden). Hierdoor kregen andere aspecten (landschappelijke inpassing, dierenwelzijn etc.) minder aandacht. Overigens krijgt de gebiedsdialog in de toekomst (na de bedrijfsverplaatsing) wel een vervolg zodat buurtbewoners, (overgebleven) veehouders en de gemeente ook kunnen werken aan een meer integrale visie op de gebiedsontwikkeling en de veehouderij daarbinnen (ontwikkelingsplanologie).

In de casus 'Niet Vinken maar Vonken' (Limburg) staan tien veehouderijbedrijven centraal met ambities op het gebied van duurzame bedrijfsontwikkeling. Gemeenten en provincie willen de bedrijfsontwikkeling faciliteren met kennis en maatwerk in regelgeving. Daarvoor moet er wel eerst het vertrouwen zijn dat de ondernemers daadwerkelijk gemotiveerd zijn om hun bedrijf duurzaam te ontwikkelen. Dat vertrouwen is er nog niet in de meeste gevallen. In deze casus ligt veel nadruk op de belemmeringen voor duurzame ondernemers in bestaande regels. De gedachte is dat deze belemmeringen in onderling overleg kunnen worden weggenomen. De aanpak heeft veel kenmerken

---

van maatwerk en levert vooral leerervaringen op over de nieuwe rol van gemeenten en provincies in het faciliteren van duurzame bedrijfsontwikkeling.

### *Conclusie*

Uit de cases blijkt dat ontwikkelingsplanologie in de praktijk veel verschillende vormen kan krijgen. Zo blijkt er ook in de praktijk spanning te kunnen ontstaan tussen een focus op lokale duurzaamheid (instemming omgeving) en duurzaamheid gebaseerd op meer algemene provinciale of landelijke doelen. Innovatieve en duurzame veehouderijsystemen kunnen lokaal dan soms ook heel goed op meer weerstand stuiten dan minder innovatieve systemen. De manier waarop overheden duurzaamheid operationaliseren (gericht op lokale dialoog/draagvlak of op meer abstracte, objectiveerbare duurzaamheidscriteria) kan dus grote gevolgen hebben. Een ander voorbeeld hiervan is de casus van het bedrijf van Marijke en Michiel Nooijen (beschreven door Dick Veerman): in dit voorbeeld streefden de initiatiefnemers naar vrije uitloop van dieren als invulling van een innovatief en duurzaam bedrijfsconcept. Omwonenden, die via een zogenaamde socratische dialoog werden betrokken bij de bedrijfsontwikkeling, wilden dit echter niet (Corver en Veerman, 2012). Maar het kan elkaar ook versterken: het innovatieve ontwerp, met veel duurzaamheidsaspecten, van de varkenshouderij in Dalfsen in combinatie met een goede landschappelijke inpassing heeft op de informatie-avond voor de omwonenden wel degelijk bijgedragen aan een verbetering van het lokale draagvlak. Een andere spanning kan ontstaan tussen duurzame bedrijfsontwikkeling en specifieke beleidsregels. Dit vraagt om een flexibele opstelling van gemeenten, provincie en soms ook de rijksoverheid.

### **Succes- en faalfactoren van de cases**

De verschillende cases laten uiteenlopende succes- en faalfactoren zien. Het gaat dan om succes- en faalfactoren bij het toepassen van ontwikkelingsplanologie (met als doel een duurzame bedrijfsontwikkeling) in de praktijk. De belangrijkste zijn weergegeven in de tabel 4.

Als faalfactoren komen zeer diverse aspecten naar boven, dat uiteraard samenhangt met de diversiteit van de casussen. Er lijkt een kern te bestaan uit de lokale problemen die ontstaan bij het realiseren van grootschalige veehouderijontwikkelingen op lokaal niveau: hoewel bedrijven aan alle landelijke, provinciale en gemeentelijke regels hebben voldaan, is er lokaal zoveel overlast dat het vertrouwen in de ondernemer en in de overheid ernstig is ondermijnd. Het oplossen van zo'n probleemsituatie in combinatie met herstel van het vertrouwen is een moeilijk proces.

Ook de succesfactoren zijn zeer divers: het gaat om communicatie vanaf het begin, serieus nemen van omwonenden, het oplossen van bestaande knelpunten, motivatie van veehouders, goede begeleiding door gemeente en beschikbaarheid van subsidies.

Tabel 4

*Succesfactoren en faalfactoren van de verschillende cases.*

Case	Succesfactoren	Faalfactoren / risico's
Melkveehouderij in Hellendoorn (Overijssel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actieve rol van de provincie en gemeente bij doelgericht inzetten van rood voor groen en landgoedregelingen waardoor maatwerk aanpak mogelijk werd met voordeel En voor bedrijf EN voor gebiedsontwikkeling (particuliere realisatie EHS).</li> <li>- Beschikbaarheid subsidieregelingen.</li> <li>- Helder ondernemersdoel, flexibiliteit bij de uitwerking daarvan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grootchaligheid daardoor is er bij sommigen minder draagvlak.</li> <li>- Verkoop van bouwkvavels: verloopt in deze tijd moeizaam.</li> </ul>
Varkenshouderij in Dalfsen (Overijssel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovatief stalontwerp.</li> <li>- Ondernemers investeert in plussen (ontwerp, dierenwelzijn).</li> <li>- Maatschappelijke dialoog.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiering door de bank, als gevolg van vertraging.</li> <li>- Gebiedsbelasting geur te groot.</li> <li>- Emoties zijn in het verleden hoog opgelopen.</li> </ul>
Groen Eigenaarschap (Gelderland)	<p>Begeleiding in combinatie met subsidie werkt stimulerend.</p>	<p>Weinig gebruik van gemaakt (drie bedrijven).</p>
Food Valley (Gelderland)	<p>Communicatieve aanpak gericht op verbeteren van het slechte imago. Voorlopers stimuleren en nieuwe kansen identificeren.</p>	<p>Risico is het blijven hangen bij een paar 'troetelboeren'. Spanning tussen maatwerk en verspreiding: of het breder toepasbaar wordt.</p>
Buurtschap Huijgevoort (Brabant)	<p>De bereidheid van gemeente en provincie om de bedrijfsverplaatsing financieel mogelijk te maken en zo de angel uit het conflict te halen.</p> <p>Het convenant tussen boeren en omwonenden waarin de afspraken zijn vastgelegd en is afgesproken om de gebiedsdialoog voort te zetten.</p>	<p>De geuroverbelasting is ontstaan omdat overheden alleen naar de letter van geurregelgeving keken en niet naar de intenties erachter (namelijk geuroverlast voor omwonenden beperken).</p> <p>Gebrek aan vertrouwen tussen gemeente, omwonenden en veehouders was een belangrijke faalfactor voor het proces.</p> <p>Angst voor precedentwerking van de gekozen lokale oplossing (uitplaatsing bedrijf) was een faalfactor voor de medewerking van de overheden.</p>
Niet Vinken maar Vonken (Limburg)	<p>De intrinsieke motivatie veehouders om echt te werken aan duurzame ontwikkeling is de belangrijkste succesfactor voor dit traject.</p> <p>Vertrouwen tussen gemeente-ambtenaren en de ondernemer.</p>	<p>De rol van de adviseurs. Adviseurs staan soms in de weg van een open communicatie tussen ondernemer, gemeente en omwonenden.</p> <p>De passieve opstelling van de rijkspartners. Soms moeten oplossingen worden gevonden in het flexibel omgaan met rijksregels. Dat kan alleen indien de rijkspartners ook actief participeren in dit proces.</p> <p>Een toetsende opstelling van gemeente ambtenaren aan het loket kan het streven naar duurzaamheid bij de ondernemer heel snel frustreren.</p>

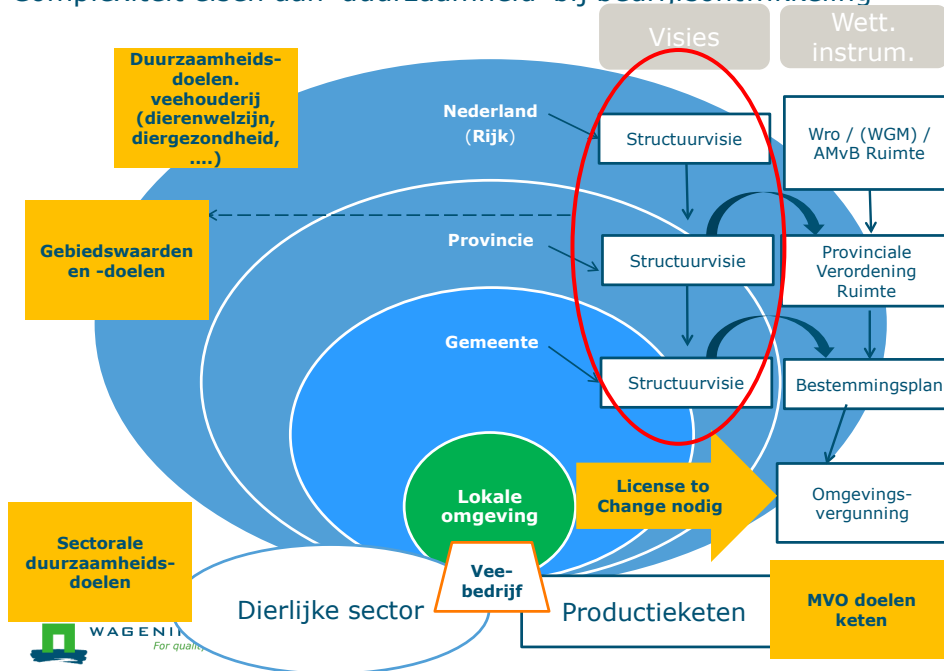
## 3.2 Bedrijfsontwikkeling veehouderij en de nieuwe werkelijkheid

De resultaten van dit project illustreren het beeld van de nieuwe werkelijkheid waarbinnen bedrijfsontwikkeling van een veebedrijf moet plaatsvinden. In deze nieuwe werkelijkheid is voor ruimtelijke ordening een belangrijke verandering ten opzichte van het verleden te onderscheiden, te weten:

1. de License to Change van de lokale omgeving als randvoorwaarde voor verdere ontwikkeling van een veebedrijf ('duurzaamheidsdoelen' van de lokale omgeving); en
2. de noodzaak tot verduurzaming van de veehouderij, passend bij:
  - a. de zorgen en wensen van de maatschappij/samenleving met betrekking tot veehouderij (tot uiting komend in beleidsvisies en wetgeving van politiek/rijksoverheid en duurzaamheidsdoelen van veehouderijsectoren/ketens);
  - b. en bij de bestaande en gewenste waarden en doelen op verschillende gebiedsniveaus (land, provincie, gemeente, regio, zoals verwoord in structuur-/omgevingsvisies).

In het ideale geval ondersteunt de ruimtelijke ordening elk van deze onderdelen. Schematisch is dit weergegeven in figuur 4.

### Complexiteit eisen aan 'duurzaamheid' bij bedrijfsontwikkeling



**Figuur 4** Duurzame bedrijfsontwikkeling in de nieuwe werkelijkheid.

Extra complicerende factoren in de 'nieuwe' werkelijkheid:

- Het bijdragen van een veebedrijf aan gewenste waarden en doelen op gebiedsniveau is geen garantie voor lokale acceptatie van bedrijfsontwikkeling;
- Het bijdragen van een veebedrijf aan maatschappelijke wensen met betrekking tot duurzaamheid c.q. aan de duurzaamheidsdoelen van de sector is geen garantie voor lokale acceptatie van bedrijfsontwikkeling;
- Bezwaren tegen bedrijfsontwikkeling zijn steeds vaker ingegeven door niet-ruimtelijke argumenten zoals diergezondheid, volksgezondheid, dierenwelzijn en sociaal-ethische aspecten, waarop gemeenten en provincies maar heel beperkt kunnen sturen;

- Het streven binnen ruimtelijke ordening naar beperking van ruimtebeslag door veebedrijven (restricties aan bouwblokomvang) kan conflicterend zijn met gewenste lokalisering van stallen en installaties uit oogpunt van optimale landschappelijke inpassing (voor omwonenden) en het beleid van de rijksoverheid voor duurzaamheidsthema's als dierenwelzijn en diergezondheid;
- Toetsing van een vergunningaanvraag aan steeds meer separate regels (nu: geurhinder, diergezondheid, natuur en milieu; tendens: steeds meer nieuwe thema's als volksgezondheid, landschappelijke inpassing, aantal dieren, ..) kan op zichzelf geen oplossing bieden voor de complexe, dynamische vraagstukken op de verschillende schaalniveaus waar de ruimtelijke ordening voor veehouderij voor staat;
- Het milieu-instrumentarium voor provincies en gemeenten wordt met de komst van het Activiteitenbesluit verder ingeperkt: een veebedrijf heeft onder bepaalde voorwaarden geen milieuvergunning meer nodig. Dit betekent dat bijvoorbeeld wensen op het gebied van volksgezondheid niet meer (indirect) zijn te regelen via de milieuvergunning. Het komt dan sterker aan op het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium om voor dergelijke aspecten waarborgen in te bouwen.

We zien in de bestudeerde casussen dat overheden van toetsingsplanologie aan het verschuiven zijn in de richting van het motto 'ontwikkelruimte moet je verdienen'. Voorheen was de vraag aan een veehouder met een nieuw initiatief: mag het volgens de regels van het Bestemmingsplan? De vragen nu gaan meer in de richting van ontwikkelings-/uitnodigingsplanologie:

- Wordt uw plan gedragen door de lokale gemeenschap?
- Levert uw plan een bijdrage aan duurzaamheid?

In de navolgende paragrafen wordt nagegaan op welke relevante onderdelen provincies en gemeenten in het traject naar ontwikkelingsplanologie verschillen en welke leermomenten hier uit kunnen worden gehaald. Hierbij onderscheiden we inhoudelijke en procesmatige aspecten.

## 3.3 Kernpunten voor inhoud

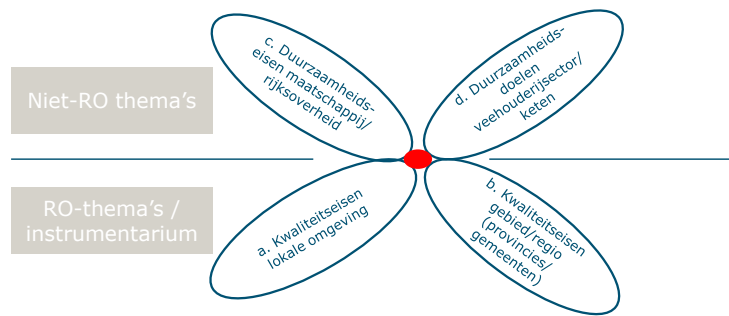
### 3.3.1 Verschillen in focus van duurzaamheid

De focus van 'duurzaamheid' en wat er onder wordt verstaan is vaak nog een zoektocht en kan sterk uiteen lopen tussen provincies en gemeenten. Bedrijfsontwikkeling lijkt door de betrokkenen 'duurzaam' te worden genoemd als het tegemoet komt aan één of aan meer van de volgende doelen (zie ook figuur 5):

- Doelen- en waarden van de lokale omgeving, de omwonenden van het veebedrijf ('license to operate').
- Geformuleerde doelen- en waarden op gebiedsniveau.
- Maatschappelijke duurzaamheidsdoelen, verwoord in beleid en regelgeving van de rijksoverheid (dierenwelzijn, antibiotica, 'megastallen').
- Duurzaamheidsdoelen van veehouderijsectoren/-ketens zelf.

Bij de onderscheiden focusvelden van duurzaamheid zijn verschillende subthema's aan de orde (zie bijlage 1). 'Duurzaam' kan te maken hebben met de uiteenlopende aspecten die mogen dienen als motivatie voor ruimtelijke keuzen op gebiedsniveau, maar ook met hele specifieke individuele wensen van de lokale omwonenden (piekbelasting verkeer, geluidsoverlast, sociaal-culturele aspecten, uitzicht), of met maatschappelijke duurzaamheidseisen zoals op het gebied van dierenwelzijn en ethiek. Veehouderijsectoren en dierlijke productieketens hebben met alle niveaus van duurzaamheid te maken, en zullen dit dan ook steeds meer proberen te verwoorden in hun eigen sectorale/keten duurzaamheidsdoelen. Dit zien we bijvoorbeeld bij het Verbond van Den Bosch en de Verklaring van Roermond.

## Focusvelden 'duurzaamheid' bij bedrijfsontwikkeling veebedrijf ●



**Figuur 5** Focusvelden voor duurzaamheid bij bedrijfsontwikkelingen in de veehouderij.

Maatwerk in duurzaamheid is nodig. In het ideale geval zoekt een veehouder voor zijn bedrijfsontwikkeling naar een optimale mix van duurzaamheidsdoelen op de genoemde vier focusgebieden. Dit is in elk geval een complexe zoektocht. Om het proces van vergunningverlening soepel te laten verlopen, lijkt lokale acceptatie steeds meer een randvoorwaarde te worden.

### Contrasten in focus uit de interviews

Uit de interviews komen enkele contrasten in focus van duurzaamheid naar voren:

- *Focus op verduurzaming gebied*

Overijssel en Gelderland focussen sterk op beschrijven van gebiedskenmerken en het stellen van eisen op *gebiedsniveau*. Ontwikkeling is mogelijk als de veehouder een substantiële bijdrage levert aan de gewenste doelen en waarden van het gebied waarbinnen het bedrijf zich bevindt. De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (Overijssel) geeft hiervoor handvatten. Een goede ruimtelijke inpassing van de ontwikkeling zelf (het eigen erf) is daarbij basisvoorwaarde.

- *Focus op verduurzaming veehouderij, met nadruk op lokale inpasbaarheid*

Noord-Brabant (en bijvoorbeeld ook de gemeente Oirschot daarbinnen) focust op verduurzaming van de *veehouderij* zelf en lokale acceptatie, via omarming van het Verbond van Den Bosch. Ontwikkelingen die gedragen worden door de lokale omgeving en een bijdrage leveren aan verduurzaming van de veehouderij, afgemeten aan concrete duurzaamheidsmaatlaten, zijn mogelijk.

Limburg heeft eveneens een belangrijke focus op duurzame ontwikkeling van en ontwikkelingsmogelijkheden voor de veehouderij (Verklaring van Roermond). Basis vormt een lokaal inpassingsplan gericht op omgevingskenmerken. Bij nieuwvestiging of grootschalige ontwikkelingen moet naast de basis ook een aanvullende kwaliteitsverbetering worden geleverd, zoals sloop van bebouwing of aanleg van nieuwe natuur of landschap. Limburg maakt anders dan Brabant geen gebruik van duurzaamheidsmaatlaten als richtinggevend document voor ontwikkelingen.

Het voordeel van het formuleren van kwaliteitseisen op gebiedsniveau is de helderheid die dit verschaft naar de initiatiefnemers en overheden. Het bijdragen aan gewenste doelen en waarden op gebiedsniveau is echter geen garantie voor lokale acceptatie, dus hier zit een zeker risico.

---

Focus op duurzame ontwikkeling van veehouderijsectoren heeft het voordeel dat hierbinnen vaak al duurzaamheidsdoelen op sectoraal en maatschappelijk/landelijk niveau zijn geformuleerd. Sectorale doelen zijn daarbij generiek, niet toegespitst op specifieke gebieden of de lokale omgeving van een veebedrijf. Een uitwerking 'op maat' voor het veebedrijf in zijn specifieke omgeving is nog nodig.

Een sterke focus op lokale acceptatie (of non-acceptatie) heeft het voordeel dat de waardering voor de boer in zijn omgeving toeneemt en het aantal bezwaarprocedures bij bedrijfsontwikkeling sterk vermindert. Het kan er toe leiden dat bedrijfsontwikkeling op bepaalde bestaande locaties (ook binnen eerder aangewezen LOG's) vrijwel onmogelijk wordt of voor veehouders tot sterke kostenverhoging leidt (ander type stallen e.d.). Een sterke lokale zeggenschap kan ook betekenen dat maatschappelijk gewenste ontwikkelingen op het gebied van verduurzaming van de veehouderij kunnen worden belemmerd vanuit een perceptie van onveiligheid, zonder dat hier een wetenschappelijke fundering voor is: meer natuurlijke systemen, buitenuitloop e.d. (zie casus Marijke Nooijen). Voor gemeenten is het belangrijk om zicht te hebben op waar de zeggenschap van lokale omwonenden eindigt en de balans doorslaat richting gebieds- en/of sectorale en maatschappelijke doelen.

### 3.3.2 Saldering en tegenprestaties

Als er geen harde normen voor separate duurzaamheidsthema's worden gehanteerd, maar waar relevant de bijdragen van een initiatief aan verschillende duurzaamheidsdoelen tegen elkaar afgewogen kunnen worden, spreken we van de salderingsmethode. Dit kan betekenen dat overall een wezenlijke meerwaarde wordt gecreëerd, maar dat bepaalde separate (milieu-)doelen niet (geheel) worden gehaald.

In het Limburgs Kwaliteitsmenu wordt aan het toestaan van een nieuwe ontwikkeling in het buitengebied ter compensatie van verlies aan ruimtelijke kwaliteit een kwaliteitsverbetering gekoppeld. De kwaliteitsverbetering kan (in voorkeursvolgorde) op de locatie van de ontwikkeling zelf worden uitgevoerd (bijvoorbeeld goed inpassing agrarisch bouwkaavel), op een andere locatie (bv. nieuwe natuur elders in gemeente), of door het storten van de kwaliteitsbijdrage in een gemeentelijk of regionaal kwaliteitsfonds. De gemeente kan regelen dat dit standaard plaatsvindt of alleen als de initiatiefnemer niet in staat is zelf de kwaliteitsverbeteringen uit te voeren. Daarbij geeft men aan dat ook in de sporadische gevallen waarin uitvoering van inpassing op de (agrarische) kavel niet gewenst of mogelijk is, een kwaliteitsfonds uitkomst kan bieden. Limburg heeft in haar Kwaliteitsmenu drempelbedragen opgenomen. Per categorie van ontwikkeling is door de provincie een vast minimumbedrag bepaald, dat geïnvesteerd moet worden in verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten moeten deze drempelwaarde als minimumbedrag hanteren (ze mogen wel meer vragen). Kwaliteitsverbetering wordt op deze wijze gekapitaliseerd.

Afdwingen van kwaliteitsverbeteringen via storten van de bijdrage in een kwaliteitsfonds draagt enkele risico's in zich: de kwaliteitsverbetering hoeft niet ten goede te komen aan c.q. is minder zichtbaar voor degenen die lasten dragen van de bedrijfsontwikkeling (de directe omgeving); er kan een tijdspanne zitten tussen realisatie van de bedrijfsontwikkeling en de investering die de gemeente vanuit het Kwaliteitsfonds doet. Een ander risico van deze methode is dat voor initiatiefnemers het normbedrag een doel op zich gaat worden en de relatie met het belang van een goede ruimtelijke ordening en kwaliteit bij de bedrijfsontwikkeling verloren gaat.

De Overijsselse Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving heeft twee principes als vertrekpunt:

- Elke ontwikkeling moet bijdragen aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit.
- De ontwikkelingsruimte die men krijgt moet in evenwicht zijn met investeringen (prestaties) in de ruimtelijke kwaliteit.

Als met kwaliteitsprestaties op het 'eigen erf' (de basisinspanning ruimtelijke kwaliteit) dat evenwicht niet bereikt kan worden, zijn er aanvullende kwaliteitsprestaties in de omgeving nodig. De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving is dan van toepassing. Dit geldt voor nieuwe functies en grootschalige uitbreiding van bestaande functies in het buitengebied. Voor het bepalen van de

---

hoogte van aanvullende kwaliteitsprestaties (de balans) spelen in Overijssel drie variabelen een rol:

1. Is de ontwikkeling gebiedseigen of gebiedsvreemd?
2. Wat is de schaal van de ontwikkeling en de impact op de omgeving?
3. Dient het initiatief een eigen belang of ook maatschappelijke belangen?

Investerings worden niet alleen in geld uitgedrukt, maar bijvoorbeeld ook in belevingswaarde, (cultuur)-historische waarde of de mate waarin een maatschappelijk belang wordt vervuld: die leggen ook gewicht in de schaal. Anders dan in Limburg werkt men in Overijssel om die reden niet met drempelwaarden voor kwaliteitsverbetering (geen normbedragen per m<sup>2</sup> bedrijfsuitbreiding).

Ook in de Brabantse Denklijn 2020 kunnen veehouderijbedrijven ontwikkelruimte verdienen door duidelijke stappen te zetten naar verduurzaming. Hoe saldering daar vorm krijgt is nog niet geheel duidelijk.

### 3.3.3 Ondergrens voor onderhandelingsruimte

De bevroegde provincies en gemeenten hebben uiteenlopende visies op het nut van toepassing van bouwblokrestricties voor realisatie van duurzaamheidsdoelen en passen bouwblokrestricties ook op verschillende manieren toe.

De provincie *Noord-Brabant* heeft een provinciale verordening met directe werking van een bouwblokmaximum van 1,5 ha. Tot die omvang kunnen bedrijven zonder extra duurzaamheidsprestatie uitbreiden. Er is een koplopers-/uitblinkersregeling voor uitzonderingen op de ruimtelijke regels, maar die zijn nog niet toegepast op intensieve veehouderij. In het nieuwe voorstel worden echter alle uitbreidingen onderworpen aan extra duurzaamheidsregels.

De provincie *Overijssel* heeft als uitgangspunt dat extra inspanningen op het gebied van duurzaamheid slechts zijn af te dwingen als de latente ruimte die aanwezig is in bouwblokken (ook bouwblokken < 1.5 ha) wordt weggenomen. De gemeente krijgt dan een goede onderhandelingspositie om bij bedrijfsontwikkeling de gewenste verbeteringen in duurzaamheid daadwerkelijk af te dwingen. Overijssel hanteert, met uitzondering van intensieve veehouderij in extensiverings- en verwevingsgebieden, verder geen maximum omvang van bouwblokken: elke omvang van bouwblok is in principe mogelijk als het gepaard gaat met behoud en verdere versterking van ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid die daarmee in evenwicht is. Hiervoor zijn zoals eerder vermeld voor ieder gebied kwaliteits-/duurzaamheidseisen geformuleerd.

Overigens heeft ook de gemeente Oirschot (Noord-Brabant) de huidige bouwblokken bevroren en wil ze uitbreiding tot de provinciaal toegestane 1,5 ha slechts toestaan op voorwaarde van lokale inpassing en een extra prestatie op duurzaamheid.

De provincie *Limburg* kent geen Provinciale Verordening Ruimte: de gemeenten beslissen zelf over bouwblokrestricties en uitbreidingsmogelijkheden, maar zijn wel verplicht het Limburgs Kwaliteitsmenu in te passen in de gemeentelijke Omgevingsvisie en bij bedrijfsuitbreiding een tegenprestatie op het gebied van duurzaamheid te vragen (in elk geval voor uitbreiding > 1,5 ha).

#### *Reflectie*

Bevriezen van bestaande bouwblokgrootten of meer in het algemeen het stellen van een grens aan bouwblok omvang biedt een mogelijkheid om bij bedrijfsontwikkeling een tegenprestatie op het gebied van duurzaamheid af te dwingen en daarmee de transitie naar verduurzaming van de veehouderij te versnellen. Het is dus geen kenmerk van toetsingsplanologie, maar een voorwaarde om ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie te kunnen realiseren.

## 3.4 Kernpunten van het proces

Voor provincies en gemeenten biedt ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie een mogelijkheid om verschillende focussen op duurzaamheid, met ruimtelijke en niet-ruimtelijke aspecten, te



---

betrekken bij het proces van vergunningverlening. Hiervoor is interactie met de uiteenlopende betrokkenen en betrokkenen en het vastleggen van afspraken in bestemmingsplannen en waar nodig in privaatrechtelijke overeenkomsten een randvoorwaarde.

Provincies en gemeenten geven op uiteenlopende manier invulling aan processen van beleidsvorming en vergunningverlening. Voor onze analyse zijn de volgende onderdelen relevant:

- Overheidsrollen en de verhoudingen tussen overheden bij de verschillende schaalniveaus.
- Benodigde capaciteiten en kwaliteiten.

### 3.4.1 Overheidsrollen en verhoudingen tussen overheden bij de verschillende schaalniveaus

#### **Gemeente**

De rol van gemeenten is gezien hun formele positie als vergunningverlener in de ruimtelijke ordening en in het milieubeleid cruciaal bij het proces van vergunningverlening voor intensieve veehouderijbedrijven. Dit geldt misschien nog wel meer als daarin sprake is van ontwikkelingsplanologie of zelfs uitnodigingsplanologie, waarin vergunningverlening niet meer alleen een bureaucratische procedure is, maar een politiek afwegingstraject wordt. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel gemeenten knel zitten tussen de wens van ondernemers om verder uit te breiden (en de daarmee samenhangende economische belangen van de gemeente) en de wensen van omwonenden (en andere burgers) om de overlast van intensieve veehouderijbedrijven juist te beperken (en dus in feite met de maatschappelijke legitimiteit van het overheidsoptreden).

In het verleden kozen veel (agrarische) gemeenten vaak voor een faciliterende rol ten aanzien van de agrarische ondernemers. De intensieve veehouderij wordt in deze gemeenten vaak ook gezien als een belangrijke drager voor de economie en bedrijfsuitbreidingen horen daar bij. De gemeentelijke rol was vaak toetsend, maar ook faciliterend in het meedenken met ondernemers om bedrijfsuitbreidingen mogelijk te maken. Maatschappelijke legitimiteit was aanwezig, of werd verondersteld aanwezig te zijn vanwege de beperkte maatschappelijke protesten tegen deze initiatieven. Recent is dit op veel plekken in Nederland veranderd. Lokaal protest tegen intensieve veehouderij stak in verschillende gemeenten de kop op en de intensieve veehouderij werd ook in nationale en provinciale discussies sterk ter discussie gesteld. In gemeenten met veel protesten zien we veelal een verschuiving van de gemeentelijke rol opvatting, zowel inhoudelijk als procedureel. Inhoudelijk lijken gemeenten (onder invloed van het burgerprotest) kritischer te worden bij het verlenen van vergunningen voor intensieve veehouderijbedrijven. Dit wordt soms vertaald in meer beperkingen (qua bouwblok) of rond geuroverlast. Procedureel willen sommige gemeenten af van de situatie dat de gemeente (c.q. de wethouder) dient als kop van jut bij het verlenen van vergunningen. Dit probeert men te voorkomen door verantwoordelijkheden zoveel mogelijk door te schuiven naar de ondernemers, die meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor het communiceren met hun omgeving.

Deze ontwikkelingen doen zich nog niet overal even sterk voor. Toch lijken deze ontwikkelingen, die in een aantal casussen goed zichtbaar zijn, een voorbode voor de ontwikkelingen in andere gemeenten. Dit roept nieuwe vragen op over de mogelijke rol(len) van gemeenten bij de vergunningverlening voor intensieve veehouderijbedrijven.

Ten eerste zijn er de **technisch-instrumentele vragen** over hoe een gemeente (aanvullende) eisen kan stellen aan vergunningen vanuit milieu en/of ruimtelijke ordening. Hierbij gaat het over vragen als:

1. In hoeverre en hoe kan (of moet) een gemeente gezondheidsrisico's meewegen in de vergunningverlening?
2. Hoe kunnen gemeenten aanvullende eisen stellen aan de beperking van geuroverlast bij IV-bedrijven?
3. Hoe kunnen gemeenten ongebruikte bouwblokken beperken zodat bij bedrijfsuitbreidingen ook aanvullende eisen kunnen worden gesteld?
4. In hoeverre (en hoe) kan burgerconsultatie door agrariërs worden verplicht door gemeenten als voorwaarde bij een vergunningsaanvraag?

- 
5. In hoeverre (en hoe) kunnen (of moeten) afspraken/convenanten tussen ondernemers en burens worden vastgelegd?
  6. Welke speelruimte in het milieubeleid is er nog voor de gemeente als het Activiteitenbesluit in 2013 ook van toepassing wordt op de landbouw?

Ten tweede gaat het over de invulling van het begrip **duurzaamheid**. Hieraan zijn zoals eerder vermeld uiteenlopende invullingen te geven. De onderscheiden focusgebieden kunnen aanvullend op elkaar zijn, maar er kunnen zich ook spanningen voordoen. Zo hoeft een intensief veehouderijbedrijf dat heel duurzaam/innovatief is uit oogpunt van maatschappelijke duurzaamheidsdoelen niet automatisch op lokaal draagvlak te kunnen rekenen of bij te dragen aan versterking van gebiedskwaliteiten. Dit kan ook betekenen dat er fricties ontstaan tussen overheden. Provincies en rijksoverheid hebben gezien hun bredere taken en verantwoordelijkheden belang bij het realiseren van gebiedsdoelen en maatschappelijke duurzaamheidsdoelen, terwijl gemeenten in eerste instantie vooral gebaat zijn bij lokaal draagvlak. Dit onderstreept het gevoel van de interviews dat lokaal draagvlak als basisvoorwaarde moet worden gezien, die noodzakelijkerwijs moet worden gerealiseerd om het streven naar verdergaande duurzaamheidsdoelen mogelijk te maken.

Ten derde gaat het over de **rol van de gemeente** in deze nieuwe processen. Ook hierin zien we verschillende ontwikkelingen:

1. Gemeenten kiezen steeds meer voor een actieve rol als regelgever, vooral op onderwerpen als geur en volksgezondheid, naast de passieve rol als toetser van vergunningaanvragen aan nationale en provinciale regels.
2. Sommige gemeenten willen het initiatief voor gebiedsprocessen die samenhangen met de uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven (ontwikkelingsplanologie), neerleggen bij de ondernemers en zelf een meer afstandelijke rol innemen (uitnodigingsplanologie).

Dit verlangen hangt samen met het maatschappelijk verzet tegen de intensieve veehouderij en de ervaringen uit het verleden (bijvoorbeeld de LOG-ontwikkeling in de reconstructie) waarbij gemeenten wel heel nadrukkelijk het initiatief kregen bij het mogelijk maken van bedrijfsverplaatsingen en uitbreidingen. De wens om dit initiatief meer neer te leggen bij de ondernemers betekent ook dat de ondernemer zelf met zijn burens moet communiceren en eventueel ook afspraken met zijn burens kan maken. Het voordeel van een dergelijke benadering is dat er weer een dialoog tot stand komt tussen ondernemer en zijn burens. Het nadeel is mogelijk dat dergelijke lokale deals ook gemeentelijke of provinciale goedkeuring moeten kunnen wegdragen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan bedrijfsverplaatsingen of planologische wijzigingen. Als de gemeente niet zelf ook actief betrokken is bij deze lokale deals, dan kan het zo zijn dat de gemeente achteraf nog moet meedelen dat de lokale deal niet door kan gaan vanwege andere belangen of te hoge kosten. Om dit te voorkomen is een actieve rol van de gemeente in dit soort processen nodig. Een actieve en ontwikkelingsgerichte rol vraagt juist dialoog, ook vanuit de gemeente. Daarbij is de vraag actueel of de gemeenten de capaciteit en inzet bezitten of willen vrijmaken voor dit type dialoog. De uitdaging op dit punt is dat dit een dialoog is waar de rollen van alle overheden aan de orde komen, inclusief de relatie tussen gemeente, provincie, rijk en uitvoerende diensten. Het onderwerp dialoog vraagt dus aandacht voor de onderlinge samenhang tussen overheden. De kwaliteit van de dialoog is een optelsom van meerdere soorten communicatie, en dat maakt de communicatieve kant cruciaal voor het bredere begrip voor de gang van zaken.

## **Provincies**

Provincies hebben in het Nederlands staatsbestel een belangrijke rol als middenbestuur. Met het vorige regeerakkoord is de ontwikkeling ingezet om provincies meer nadrukkelijk een rol te geven in het ruimtelijk-economische domein. Dit betekent dat provincies een relatief sterke positie hebben (of krijgen) in de ruimtelijke ordening, maar een veel minder sterke positie in andere domeinen die relevant zijn voor de intensieve veehouderij, zoals milieu, dierenwelzijn en volksgezondheid. De positie van provincies in de ruimtelijke ordening is versterkt door de mogelijkheid voor direct ingrijpen van provincies in de ruimtelijke ordening door gemeenten via provinciale verordeningen. Provincies kunnen dus kiezen voor een sterk sturende rol op het gebied

---

van bouwblokgroottes en landschappelijke inpassing, maar hoeven dit niet te doen. Dit zorgt in de praktijk voor grote verschillen tussen provincies. In deze studie is vooral het verschil tussen Noord-Brabant en Limburg erg groot. Noord-Brabant kiest in 2010, onder druk van een burgerinitiatief en protesten tegen megastallen, voor een beperking van de bouwblokken tot 1,5 ha middels de verordening ruimte. Limburg ziet juist heel bewust af van een verordening ruimte en geeft daarmee gemeenten juist veel ruimte om eigen afwegingen te maken voor intensieve veehouderij. Op veel andere terreinen is de provincie meer afhankelijk van de rijksoverheid of de ketenpartners. Vooral op de thema's dierenwelzijn en volksgezondheid (bijvoorbeeld het terugdringen van antibioticagebruik) heeft de provincie weinig tot geen invloed. Provincies proberen dan wel via een lobby invloed uit te oefenen op het rijksbeleid of via convenanten met ketenpartijen (supermarkten, slachterijen, landbouworganisaties) de sector te bewegen tot duurzame innovaties (bijvoorbeeld het verbond van Den Bosch).

Momenteel zijn provincies ook verantwoordelijk voor de verlenen van vergunningen in het kader van de Natuur Beschermingswet. Daarbij hanteren de meeste provincies een salderingssysteem, waarbij de vrijkomende depositie-ruimte door stoppende bedrijven deels wordt ingezet voor bedrijven die zich verder willen ontwikkelen, en deels ongebruikt blijft zodat de stikstofdepositie op voor verzuring gevoelige Natura 2000-gebieden ook daadwerkelijk afneemt. Voor dit beleid is de rijksoverheid bezig met de ontwikkeling van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Alle onderzochte provincies (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant, Limburg) willen toe naar een intensieve veehouderij gericht op duurzaamheid en willen dit (bij voorkeur) bereiken via ontwikkelingsgericht beleid en regelgeving. Dit houdt idealiter in dat veehouders meer ontwikkelingsruimte kunnen verdienen naarmate hun bedrijf meer duurzaam is ingericht. In de praktijk blijkt dit nog niet zo gemakkelijk te realiseren, door de beperkte provinciale mogelijkheden op vele aspecten van duurzaamheid. Deze provinciale wens tot meer ontwikkelingsgericht beleid is ook een breuk met het verleden waarin vooral op generieke milieu- en ruimte normen werd gestuurd. In de reconstructie hebben de provincies wel via de integrale zonering onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingsmogelijkheden (veelal in bouwblokomvang) in verschillende typen gebieden (extensiveringsgebieden, verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied), maar binnen deze gebieden golden wel vaak generieke normen voor bijvoorbeeld bouwblokken. De wens bestaat nu naar een meer bedrijfsgerichte/locatiespecifieke benadering waarin per bedrijf een afweging wordt gemaakt over de mogelijke ontwikkelruimte.

In de praktijk is dit ontwikkelingsgerichte beleid nog niet zo heel ver uitgewerkt. Limburg heeft de meeste ervaring en had al in de reconstructieperiode een BOM+ (Bouwkavel Op Maat) methode waarmee de bedrijfsuitbreiding afhankelijk werd gemaakt van de geleverde tegenprestaties. Dit kreeg vaak het karakter van landschappelijke inpassing. In Overijssel is recent ook gekozen voor een ontwikkelingsgericht beleid waarin versterking van ruimtelijke kwaliteiten centraal staat. In Gelderland is dergelijk beleid nog in ontwikkeling. In Noord-Brabant tenslotte, is ook nieuw beleid in ontwikkeling waarin voor een bredere benadering wordt geopteerd. Ondertussen geldt in de praktijk in Noord-Brabant nog een absoluut provinciaal verbod op intensieve veehouderijbedrijven groter dan 1,5 ha.

In de praktijk zal het moeilijk blijken te zijn om de niet-ruimtelijke aspecten goed mee te wegen. Provincies kunnen immers wel vragen om een meer diervriendelijke bedrijfsvoering, productie van duurzaam vlees of terugdringen van antibioticagebruik bij het bepalen van de bouwblokomvang, maar deze afspraken zijn vervolgens nauwelijks publiekrechtelijk vast te leggen. Uiteraard kan geprobeerd worden om via privaatrechtelijke overeenkomsten de afspraken van een ontwikkelingsgerichte aanpak, die niet in het bestemmingsplan of de vergunning staan, te bekrachtigen. Dat biedt in principe mogelijkheden om niet-ruimtelijke aspecten af te dwingen. De vraag is echter of dit werkbaar blijkt als de keten waarvan de betreffende producent deel uitmaakt van verandert of stopt.

Een ander mogelijk knelpunt is dat gemeenten veelal direct aan de lat staan voor de vergunningverlening en niet de provincie. Gemeenten zijn meestal meer gefocust op de lokale leefomgeving en dus op issues als volksgezondheid en geuroverlast. Dit kan botsen met brede provinciale

---

duurzaamheidsdefinities waarin ook bovenlokale milieuproblemen en dierenwelzijn een belangrijke plaats innemen.

Provincies die een ontwikkelingsgerichte, op duurzaamheid gerichte veehouderij willen stimuleren, kunnen dit niet zelf regelen via de bestaande wettelijke instrumenten. Provincies zijn en blijven afhankelijk van de medewerking van gemeenten, rijksoverheid en ketenpartijen, maar kunnen in dit netwerk van wederzijds afhankelijke actoren wel een belangrijke rol spelen. Gemeenten staan aan de lat voor het broodnodige maatwerk dat bij een dergelijke benadering past. Provincies kunnen gemeenten wel faciliteren met kennis, ondersteuning en met flexibele regelgeving. Ingrijpen van provincie past hierbij alleen als gemeenten onvoldoende aandacht besteden aan het stimuleren van duurzaamheid of als gemeenten alle mogelijkheden voor de ontwikkeling van intensieve veehouderijbedrijven wegnemen. Ook hebben provincies hierbij een rol in de lobby naar de rijksoverheid om belemmeringen in nationale en internationale regelgeving op te heffen en nieuwe belemmerende regelgeving te voorkomen. Provincies kunnen daarnaast ook een actieve rol spelen als netwerkmanager in de veehouderijketen. Hiermee kunnen provincies via convenanten of andere vrijwillige afspraken trachten om de gewenste innovatie ook via afnemers, verwerkers en financiers van intensieve veehouderijbedrijven tot stand te brengen.

### **Rijksoverheid**

De rijksoverheid staat op steeds grotere afstand van de processen van individuele vergunningverlening aan intensieve veehouderijbedrijven. Dat betekent echter niet dat de rijksoverheid geen invloed heeft op deze processen. Indirect is die invloed nog steeds erg groot via wet- en regelgeving op het gebied van milieu, natuur, volksgezondheid, dierenwelzijn etc. Een deel van deze nationale regelgeving komt ook voort uit Europese verplichtingen. Daarnaast bepaalt de rijksoverheid in kaderwetten als de wet ruimtelijke ordening en de wet milieubeheer (straks de Omgevingswet) ook wat de bevoegdheden van provincies en gemeenten zijn in het ruimtelijke- en milieubeleid.

Binnen de rijksoverheid is er een beweging naar meer decentralisatie van beleid richting gemeenten en provincies en naar minder nationale regelgeving. Op zichzelf passen deze trends goed bij het beleid van provincies en gemeenten naar meer ontwikkelingsgerichtheid in de intensieve veehouderij. Voorbeelden zijn de rijksintenties (bij de nieuwe Omgevingswet) om de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de Geurwet veehouderij af te schaffen en aan gemeenten en provincies over te laten. Daar staat dan weer de nieuwe landelijke regeling voor stikstofreductie tegenover. Overigens is de verwachting dat de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) vanaf 2014 juist mogelijkheden gaat geven aan provincies om via gebiedsgerichte saldering om te gaan met de strenge eisen vanuit de Europese Habitatrichtlijn en knelpunten met veehouderijbedrijven op te lossen.

Toch is er ook nog voldoende nationale wet- en regelgeving waarin belemmeringen zitten voor duurzame uitbreiding van intensieve veehouderij, bijvoorbeeld op het terrein van dierenwelzijn, volksgezondheid etc. Bovendien zijn er altijd tendensen om op bepaalde dossiers te komen tot nieuwe nationale regelgeving, bijvoorbeeld de wet Megastallen of vanuit de nationale discussie over de volksgezondheidseffecten van de intensieve veehouderij. Dergelijke initiatieven kunnen de pogingen van provincies en gemeenten voor een ontwikkelingsgericht beleid voor duurzame veehouderij juist frustreren. Afstemming tussen provincies/gemeenten en de rijksoverheid over de gevolgen van nationale regelgeving voor de intensieve veehouderij blijft dus nodig. Voor de rijksoverheid is het de kunst om de positie op afstand te combineren met communicatie met en luisteren naar de praktijkervaringen van provincies, gemeenten en andere partijen. Nieuwe nationale regelgeving zou dan ook eerst aan deze praktijk moeten worden getoetst op mogelijk ongewenste effecten. Daarnaast zou de rijksoverheid ook bereid moeten zijn om knellende regelgeving aan te passen (of uitzonderingen toe te staan) als dit duurzame bedrijfsontwikkeling op lokaal niveau in de weg zit. Dit alles vraagt wel om een minder afwachtende houding en opstelling van de rijksoverheid.

---

De rijksoverheid regelt nu, soms in samenwerking met productschappen, diverse beleidsregels per aspect of per diersoort:

- Dierwelzijn: bezetting, ventilatie, hokuitvoering, brandveiligheid; vaak per diersoort geregeld.
- Diergezondheid: drinkwaterkwaliteit, leveringen en transport van dieren, vermindering antibioticagebruik.
- Volksgezondheid en milieu: emissies van geur, ammoniak en fijnstof, verplichting emissie-arme stallen.
- Voedselveiligheid: voorkomen van besmettingen.

Als gekeken wordt naar het huidige rijksbeleid is dat vooral gericht op bescherming van de 'onderkant': er zijn allerlei regels om minimale bescherming te geven aan dieren, consumenten, omwonenden en natuur. Daarnaast zijn er ook subsidieregelingen die innovaties stimuleren. Als bedrijven meer doen of willen dan het wettelijk minimum, moeten ze zelf zorgen voor een passende beloning via een herkenbaar eindproduct. In het Verbond van den Bosch zien we duidelijk dat alle ketenpartijen hebben aangegeven meer duurzaamheid te willen nastreven dan het wettelijk minimum. De rijksoverheid lijkt dit te omarmen, en waar nodig ook de faciliteren, maar er lijkt geen beweging op gang te komen naar een andere rol van de rijksoverheid. Vanuit diverse provincies en gemeenten rijst de vraag hoe lang de rijksoverheid deze afwachtende houding kan volhouden. Duurzaamheid lijkt soms op een hete aardappel, waaraan niemand zich wel branden.

### 3.4.2 Benodigde capaciteiten en kwaliteiten

Overijssel heeft onderzoek laten uitvoeren naar manieren waarop het proces voor haar Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving efficiënter en effectiever zou kunnen worden doorlopen voor een optimaal gebruik door provincie, gemeenten, initiatiefnemers en andere actoren (Lansink, 2012). Het proces tot nu toe werd door initiatiefnemers als moeizaam en langdurig ervaren. Als oorzaken daarvoor noemt Lansink:

- het is voor ambtenaren lastig om een balans in tegenprestatie te vinden en daar achter te blijven staan;
- het proces duurt vaak lang door een onvoldoende slagvaardige overheid;
- ambtenaren zijn nog niet gewend aan hun nieuwe rol in uitnodigingsplanologie, moeten proactiever optreden, meer meedenken met de ondernemer;
- maatwerk wordt vaak nog als bedreiging in plaats van kans gezien.

En als belangrijke aanbeveling :

- Overtuig gemeenten ervan dat de hedendaagse uitnodigingsplanologie een ander type ambtenaar vergt. Geen toetsende ambtenaar maar een proactieve ambtenaar, die goed communiceert, die sterk onderhandelt, die stuurt in het proces waar nodig en die de betrokkenen enthousiasmeert en inspireert. Tezamen met de kennis en kunde om tot een balans te komen is dit het essentiële onderdeel binnen het KGO-proces. Hier moet veel meer aandacht aan worden besteed (bijvoorbeeld op de KGO-dagen). Dit blijkt een zwaar onderschat punt.

Niet alleen voor de Overijsselse KGO, ook voor andere provincies en gemeenten geldt dat het belangrijk is om ambtenaren en bestuurders goed te scholen in de nieuwe aanpak, het ontwikkelingsgericht meedenken in innovatie en hetgeen dit vraagt van diens rol, proactieve inzet, kwaliteiten en competenties.

Ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie zal zeker een beroep doen op efficiënt en effectief werken binnen de gemeente. Door het interactieve proces met initiatiefnemer en andere betrokkenen en de noodzakelijke proactieve houding van de gemeenteambtenaar zal deze vorm van planologie naar verwachting op gemeenteniveau meer tijd kosten dan toetsingsplanologie, waar immers gewerkt kan worden met recht-toe-recht-aan afvinklijstjes. Aan de andere kant bespaart het de gemeente en provincie tijd, omdat beleid niet per se hoeft te worden uitgewerkt in allerlei sectorale, toetsbare normen waar ook op gehandhaafd moet worden. Initiatiefnemers zullen naar verwachting veel meer dan voorheen hun eigen verantwoordelijkheid nemen: als ze

---

privaatrechtelijk gemaakte afspraken niet nakomen, hoeven ze bij een hernieuwde vergunningaanvraag op weinig medewerking van gemeente en andere betrokkenen te rekenen. Niettemin kan de beschikbare capaciteit van kleine, agrarische gemeenten een knelpunt vormen. Samenwerken met en kennis delen in lerende netwerken met andere gemeenten en/of de provincie kan hier een oplossing bieden. Door het project Niet Vinken maar Vonken wordt geconstateerd dat er grote verschillen tussen gemeenten onderling en tussen provincie en gemeenten bestaan als het gaat om kennis en om weten wat er in hun omgeving speelt. Zij stellen voor om op provinciaal niveau een agrarisch accountmanager aan te stellen. Deze zou niet alleen een rol kunnen spelen in het zicht krijgen op de duurzaamheidsopgaven die de verschillende regio's van de provincie liggen, zoals Niet Vinken maar Vonken onderstreept, maar ook kunnen bijdragen aan ondersteuning, kennisverspreiding en bijscholing van gemeentelijke ambtenaren op het gebied van ontwikkelings- c.q. uitnodigingsplanologie.

Het Limburgs Kwaliteitsmenu voorziet in een instrumentarium om bij ontwikkelingen in het buitengebied die niet onaanvaardbaar zijn, het verlies aan omgevingskwaliteit te doen compenseren. De gemeenten dienen het instrumentarium in de gemeentelijke structuurvisie te verankeren. De provincie wil dit niet met een provinciale verordening regelen (vindt men een te star instrument), maar maakt bestuurlijke afspraken met de afzonderlijke gemeenten. Onder die afspraken valt ook het gebruik van een onafhankelijke regionale kwaliteitscommissie, die de gemeenten adviseert over de ruimtelijke kwaliteit van het plan en de bijbehorende kwaliteitsverbeteringen. Noord-Brabant heeft in de Provinciale Verordening Ruimte een ontheffingsmogelijkheid voor koplopers en (een beperkt aantal) uitblinkers op de bestaande ruimtelijke restricties ingebouwd (Denklijn 2020), mits voldaan wordt aan de eisen op het gebied van duurzaamheid, af te meten aan maatlaten en evenals in Limburg beoordeeld door een onafhankelijke commissie van deskundigen. Het werken met onafhankelijke commissies van deskundigen, die oordeelt over de ruimtelijke kwaliteit en benodigde tegenprestaties van plannen van initiatiefnemers, kan een belangrijke ondersteuning zijn voor een kwalitatief goed en rechtvaardig proces van vergunningverlening binnen ontwikkelings- of uitnodigingsplanologie.

De vraag naar capaciteit en kwaliteit is een kritische succesfactor bij de overgang naar een meer ontwikkelingsgerichte aanpak. Dat geldt voor de kwaliteit van de afhandeling van vergunningen en het opstellen van formele kaders. Maar het geldt ook voor de meer informele vorming van gezamenlijke en samenhangende opvattingen van de overheden onderling en uiteindelijk de kwaliteit van de communicatie naar buiten toe, waar mensen vaak weinig onderscheid maken tussen de verschillende overheden.

### 3.5 Resultaten uit de workshop

Op 24 april 2013 heeft Wageningen UR een workshop georganiseerd waarin het onderzoek en de belangrijkste resultaten zijn gepresenteerd aan een gezelschap van ruim 30 personen, bestaande uit ambtenaren van het rijk, provincies en gemeenten, die betrokken zijn bij de vorming en uitvoering van ruimtelijk beleid voor de intensieve veehouderij. De deelnemers aan deze workshop zijn opgenomen in bijlage 2.

Behalve de presentaties van Wageningen UR heeft de provincie Gelderland de nieuwe visie gepresenteerd, de gemeente Peel en Maas het project 'niet Vinken maar Vonken' en BùgelHajema een overzicht van juridische mogelijkheden om duurzaamheid op te nemen in bestemmingsplannen.

Vervolgens is in vier groepjes gediscussieerd over de thema's:

1. Omgevingsdialoog: overheid of ondernemer?
2. Duurzaamheid bedrijf: via meetlat of maatwerk?
3. Regelgeving en innovatie: hoe past dat?
4. Handhaving en toezicht, het sluitstuk.

Hieronder volgen per thema de belangrijkste resultaten. Een volledig verslag van de workshop is op aanvraag bij de auteurs beschikbaar.

---

### **Omgevingsdialoog: overheid of ondernemer?**

Niet alleen de ondernemer, maar ook de omwonenden kunnen iets willen in hun gebied; het gaat erom dat mene zoekt naar een uitwerking met wederzijds voordeel. Uiteraard kunnen niet alle wensen gerealiseerd worden. Er moet onderhandeld worden en iemand moet uiteindelijk een beslissing nemen. Daarbij moeten niet alleen lokale, maar ook andere duurzaamheidsaspecten worden meegenomen. De provincie Brabant probeert dit te stimuleren door de onderwerpen van de maatlat zorgvuldige veehouderij (de BZV) als een soort agenda voor de dialoog te laten zijn.

Het is belangrijk om vooraf helderheid te scheppen over het proces: is de dialoog alleen adviserend of ook besluitvormend? Wie mogen er allemaal meedoen? Idealiter is er al een dialoog gaande voordat een ondernemer met een plan voor bedrijfsontwikkeling komt. In dat geval is ieder al bezig geweest met bewustwording en visievorming, en kan het gesprek op basis van meer gelijkwaardigheid gevoerd worden, dan wanneer de ondernemer ineens met een doortimmerd uitbreidingsplan komt. Het belangrijkste van een omgevingsdialoog is dat er zorgvuldig met mensen wordt omgegaan. Dit betekent dat er niet alleen oog is voor de regels, maar ook voor wensen en problemen van individuen. Aan het eind van een dialoog traject zou helder moeten zijn welke bezwaren en wensen er waren, en wat de ondernemer daarmee heeft gedaan.

Resultaten van afspraken moeten vastgelegd worden: codificeren. Daarvoor is de vergunning bruikbaar. Doel van de dialoog is om rechtszittingen te voorkomen. Situaties in gebieden kunnen echter heel verschillend zijn. Soms is een beperkt proces voldoende, maar als er weinig vertrouwen is, moeten alle partijen veel tijd investeren in een dialoog. De beoordeling of een dialoog voldoende is geweest is altijd subjectief; dat hoeft op zich geen probleem te zijn, als de gemeente kan onderbouwen waarom zij het als voldoende beoordeelt.

### **Duurzaamheid bedrijf: via meetlat of maatwerk?**

De benaderingen van Brabant (BZV) en Limburg (maatwerk) staan behoorlijk tegenover elkaar. Beide benaderingen hebben hun meerwaarde: je zou kunnen zoeken naar een combinatie: eerst de objectieve maatlat inzetten, en vervolgens maatwerk toepassen. Het is namelijk goed denkbaar dat echte innovaties niet in de maatlat passen, maar via een maatwerk-benadering toch goedgekeurd kunnen worden. De overheid zou meer van middelvoorschriften naar doelvoorschriften moeten gaan. Dat is ook verdedigbaar bij de Raad van State, zolang het maar klopt met de beschreven procedures. De overheid zit nu vaak in een planning en control positie, waarbij er voor bedrijven verwachtingen zijn gewekt. Vanuit deze oude situatie is een omslag gewenst naar ontwikkelingsgericht werken. De nieuwe Omgevingswet biedt daarop nog geen perspectief; het is in eerste instantie een verzameling van huidige wetten. Als overheid ben je onderdeel van het probleem, en zou er een gezamenlijke omslag naar ontwikkelingsgericht werken moeten plaatsvinden. Daarbij is onderling vertrouwen essentieel.

Het probleem bij vergunningen is dat één boze boer of één boze burger heel erg verstorend kan werken: een boze boer kan zich aan alle regels houden, maar toch ervoor zorgen dat zijn bedrijfsvoering tot veel overlast leidt; anderzijds kan een boze burger nog steeds bezwaar maken, terwijl de ondernemer alles wat redelijk is heeft gedaan om aan zijn wensen tegemoet te komen. In Brabant bijvoorbeeld is er momenteel weinig vertrouwen tussen partijen, dan zijn regels nodig voor ontwikkelingsgericht werken. De BZV geeft daarbij houvast. Dit soort processen kost veel capaciteit van overheden. Samenwerking van overheden in regionale omgevingsdiensten (RUD) lijkt een stap in de goede richting, maar ze staan op grotere afstand van de gemeenten en de praktijk. Vanuit gemeenten bezien is een meetlat een relatief eenvoudig instrument, en is maatwerk vaak een moeilijk proces.

### **Regelgeving en innovatie: hoe past dat?**

In het algemeen kan gesteld worden dat de plannen van morgen getoetst worden aan de regels van gisteren. Daarop door redenerend loopt regelgeving altijd achter de feiten aan, en kom je tot de conclusie dat innovatie pas echt de ruimte krijgt als de overheid overgaat van middel- naar doelvoorschriften. Anderzijds blijkt ook dat binnen de huidige regelgeving meer mogelijk is dan we denken. Het Activiteitenbesluit Veehouderijen biedt nu al de mogelijkheid om het gelijkwaardigheidsbeginsel toe te passen: als een alternatieve techniek aantoonbaar dezelfde of

---

betere resultaten haalt, is deze ook toegestaan. Dit gelijkwaardigheidsbeginsel zit ook in de Omgevingswet. Als de Omgevingswet een bepaalde activiteit niet regelt, is het Activiteitenbesluit van toepassing, daarin zit weer een algemene zorgplicht-bepaling voor nieuwe activiteiten. Deze flexibiliteit zit echter niet in alle regels, bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet (gebaseerd op EU-regels).

Een versterking van de dialoog tussen overheden is dan ook dringend gewenst om beter zicht te krijgen op knelpunten én mogelijkheden van regelgeving. Overheden werken met elkaar aan een gemeenschappelijke opgave, maar dat vergeten we vaak, terwijl er in de beleving van burgers en bedrijven maar één overheid is. De illustratie waarin de schillen met de verschillende overheden en beleidsinstrumenten staan (figuur 4) moet in de toekomst eenvoudiger worden, om de omslag naar ontwikkelingsgerichte planologie verder te kunnen maken. Maar behalve een beter wettelijk kader is ook een omslag in het denken van overheden nodig om innovatie in de praktijk te brengen. Daarvoor zijn bestuurders met lef nodig, en ambtenaren die in plaats afvinken, meehelpen met zoeken naar oplossingen. De Omgevingswet zou wel de mogelijkheid moeten bieden van een integrale beoordeling met minnen en plussen op afzonderlijke aspecten.

Tenslotte moet ook vermeld worden dat niet alle ondernemers even innovatief zijn. De algemene indruk is dat een slechts klein deel echt zoekt naar innovaties en dat de grote meerderheid volgt met standaardoplossingen binnen bestaande regels. Als een ondernemer meer de innovatie zoekt, kan het gebeuren dat hij nog meer afhankelijk wordt van zijn adviseur en dit kan ook negatief uitpakken: maximale ruimte voor het bedrijf, wat tot grote overlast voor de buurt leidt.

### **Handhaving, het sluitstuk**

Handhaving en toezicht zijn te vaak een sluitstuk. In eerste instantie is het onderdeel van een taak van de overheid om regels helder en kenbaar te maken. Maar idealiter spreek je niet over handhaving, maar over beheer, zodat het accent meer op de dialoog komt te liggen. In de dialoog tussen bedrijven en bewoners moet gewerkt worden aan wederzijds vertrouwen, kunnen zaken bespreekbaar gemaakt worden en kunnen afspraken gemaakt worden. Handhaving, zoals het tegenwoordig vaak toegepast wordt, past niet goed bij ontwikkelingsgericht werken. Je moet het wel achter de hand hebben om overtreders juridisch te dwingen zich aan de regels te houden. Toch zou het meer gezien moeten worden als een onderdeel van een op dialoog met de omgeving gerichte aanpak. De partijen moeten weten waar ze aan toe zijn. Dialoog dient dan om handhavingstrajecten (die alle betrokkenen als vervelend ervaren) te voorkomen. Dit roept echter de vraag op welke afspraken er gemaakt worden tijdens de dialoog, en hoe dat vastgelegd moet worden. De boer moet wellicht wat meer inburgeren en de burger moet op 'inboeringscursus'. In ieder geval dient de dialoog om meer begrip voor elkaar te kweken, maar uiteindelijk ook om zicht te krijgen op wat er wel of niet mag, en daar is handhaving een deel van.

Bij ontwikkelingsgericht werken krijg je meer variatie in bedrijfsvormen en bijbehorende vergunningen; dat maakt echter de handhavingstaak aanzienlijk complexer. De vraag daarbij is hoever je kunt gaan in bijvoorbeeld het opnemen van mondiale duurzaamheidsaspecten (eigen teelt van voer) in de vergunning of lokale afspraak? En wie houdt dat dan allemaal in de gaten? Ook is de vraag wie je allemaal moet betrekken bij het maken van afspraken met omwonenden, en hoe dat wordt overgenomen door nieuwe bewoners.

De gemeente zit bij ontwikkelingsgericht werken in verschillende rollen: eerst meedenkend (planvorming), vervolgens toetsend (vergunning aanvraag), en tenslotte handhavend (als bedrijf zich niet aan de afspraken houdt). De RUD zijn in het leven geroepen om te komen tot efficiëntere en kwalitatief betere vergunning verlening, vooral voor gemeenten die te klein zijn om zelf alle expertise in huis te hebben. Op zich kan dit zo werken, maar de afstand tot het gebied wordt voor de gemeente groter. Daardoor komt de deskundigheid over de praktijk buiten de gemeente te liggen. Daarnaast ontstaat spanning tussen de algemene ontwikkeling van het streven naar efficiency en standaardisatie enerzijds, en het ontwikkelingsgericht werken anderzijds waarin afspraken met ondernemers steeds meer divers worden en handhaving ook steeds meer tijd gaat kosten. De rolverdeling tussen de RUD en de gemeente is nog niet helemaal volgroeid. De stelregel moet zijn dat de gemeente doet wat de gemeente kan doen. Vervolgens kunnen taken,



---

die bijvoorbeeld meer gespecialiseerde kennis vereisen, naar de RUD gaan. Maar hierover is dialoog nodig. Kwaliteit dient voorop te staan in deze discussie.

### **Conclusies**

Aan het eind van de workshop zijn enkele belangrijke conclusies over ontwikkelingsgericht werken op een rij gezet:

1. Dialoog moeten we breed opvatten, niet alleen tussen boer en burger, maar ook van overheid met boer en burger, en tussen overheden.
2. Verassende nieuwe dingen: zoals het idee dat er onbenutte ruimte is binnen het huidige Activiteitenbesluit, of het perspectief dat burgers willen met een bepaald gebied, niet alleen bedrijven hebben ontwikkelingsgedachten.
3. Vertrouwen is cruciaal: veel vertrouwen biedt meer mogelijkheden voor innovatie en ontwikkelingsgericht werken. Hoe minder vertrouwen er is, des te meer regels en handhaving zijn er nodig, die innovatie steeds meer kunnen belemmeren.
4. Duurzaamheid kent vele gezichten: lokaal, regionaal, mondiaal, maatschappelijk, bedrijf en keten. De kunst is om op alle fronten stappen vooruit te zetten. Dat maakt het ook nodig om hieraan veel aandacht te besteden in een dialoog.

---

# 4 Conclusies en aanbevelingen

## 4.1 Inleiding

In dit onderzoek stond onderstaande hoofdvraag centraal:

*Biedt ontwikkelingsplanologie kansen voor overheden om een maatschappelijk aanvaardbare en duurzame ontwikkeling van veehouderij in Nederland te stimuleren?*

Sub-vragen daarbij zijn:

1. Op welke manier(en) geven *provincies* en *gemeenten* vorm aan ontwikkelingsplanologie in het kader van vergunningverlening voor intensieve veehouderijbedrijven?
2. Welke succes- en faalfactoren komen naar voren uit de *praktijken* van ontwikkelingsplanologie in relatie tot vergunningverlening intensieve veehouderij?
3. Op welke *manieren* (en met welke *rolverdeling*) kunnen provincies, gemeenten en rijksoverheid effectiever duurzaamheid stimuleren via ontwikkelingsplanologie bij vergunningverlening voor intensieve veehouderij bedrijven?

In paragraaf 4.2 worden de belangrijkste conclusies weergegeven. We beginnen met de hoofdconclusies op basis van de centrale vraagstelling. Vervolgens gaan we in op de uitwerking van conclusies voor provinciaal en gemeentelijk beleid (sub-vraag 1) en op de succes- en faalfactoren vanuit de casussen (sub-vraag 2). Tenslotte geven we in paragraaf 4.3 nog enkele aanbevelingen voor de verschillende overheidslagen over ontwikkelingsplanologie en het stimuleren van duurzaamheid in de veehouderij (sub-vraag 3).

## 4.2 Conclusies

### **Kansen voor ontwikkelingsplanologie in de veehouderij (hoofdvraag)**

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

1. Ontwikkelingsplanologie biedt, als aanvulling op de huidige werkwijze van toetsingsplanologie, duidelijk kansen voor overheden om een maatschappelijk aanvaardbare en duurzame ontwikkeling van de veehouderij in Nederland te stimuleren. De provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg erkennen dit en werken samen met gemeenten, bedrijven en maatschappelijke partners aan nieuwe manieren om duurzaamheid in de intensieve veehouderij te stimuleren. Tot nu toe werd vooral gestuurd op bouwblokken en milieunormen (o.a. stank en ammoniak), maar deze aanpak blijkt te star en te weinig stimulerend voor een duurzame en innovatieve veehouderij. In de nieuwe, ontwikkelingsgerichte werkwijze moet de economische ontwikkeling van veehouderijbedrijven hand in hand gaan met ontwikkelingen in duurzaamheid. De vier provincies zijn eensgezind over deze gewenste richting, maar verschillen in hun aanpak.
2. Provincies leggen veel nadruk op de verantwoordelijkheid van de veehouder en op de dialoog voorafgaand aan de formele vergunningverlening. Naast de dialoog met de gemeente, is de omgevingsdialoog een belangrijke stap waarbij veehouderijbedrijven voorafgaand aan de vergunningaanvraag zelf de dialoog met hun lokale omgeving aangaan. De omgevingsdialoog moet de huidige praktijk vervangen waarin veehouderijbedrijven een vergunningaanvraag doen bij de gemeente en de gemeente vervolgens de inspraak moet organiseren en zich moet verdedigen tegen bezwaren van omwonenden. De omgevingsdialoog moet het draagvlak van een veehouderijbedrijf in zijn directe omgeving versterken. De formele vergunning is dan meer een formele bevestiging van een bredere instemming van de samenleving met de voorgestelde

---

veranderingen ('license to change'). Hierbij is het belangrijk dat de veehouder ook echt naar de belangen en zorgen van de omwonenden luistert en deze serieus meeneemt in zijn plannen. Dat hoeft niet te betekenen dat een veehouder aan alle wensen vanuit de omgeving moet voldoen. Wel moet er zorgvuldig met de bezwaren en zorgen worden omgegaan. De gemeente moet de kwaliteit van de omgevingsdialoog bewaken.

3. Naast de acceptatie van de directe omgeving zijn ook de (vaak meer formele) eisen vanuit overheden en eisen van financiers en afnemers van belang bij een bedrijfsuitbreiding. Het Rijk stelt allerlei eisen aan veehouderijbedrijven op het gebied van natuur, milieu, dierenwelzijn, volksgezondheid. Provincies en gemeenten voegen hier vaak weer hun eigen eisen aan toe op het gebied van landschap, natuur, geuroverlast etc. Dit alles maakt een bedrijfsuitbreiding tot een complex en dynamisch vraagstuk waar verschillende overheden, vanuit verschillende perspectieven en belangen, steeds meer eisen stellen. Deze belangen moeten allemaal worden meegenomen in de planvorming van een veehouder; een dialoog met de overheid voorafgaand aan de vergunning aanvraag kan daarbij zeer nuttig zijn. Uiteindelijk vraagt dit om maatwerk waarin ook overheden meer moeten sturen op doelen en minder op middelen (zoals normen en sectorale regels). Het is daarbij wel verstandig om in het provinciale, gemeentelijke of rijksbeleid altijd ruimte te laten voor uitzonderingen. Zeer innovatieve bedrijfssystemen voldoen in de praktijk zelden aan alle regelgeving (hoe ontwikkelingsgericht ook). Regels en beleid zijn namelijk altijd in zekere mate gebaseerd op de bedrijven van gisteren en vandaag.
4. Provincies werken dit ontwikkelingsgerichte werken elk op een eigen manier uit. Uit dit onderzoek komt geen conclusie over dé beste methode. Zo werkt Noord-Brabant aan een zorgvuldigheidsscore veehouderij (BZV) waarin verschillende duurzaamheidsaspecten aan bod komen. Andere provincies, zoals Limburg en Gelderland gaan meer uit van maatwerk per bedrijfsuitbreiding. Voor een beoordeling of evaluatie is het ook nog te vroeg. Provincies moeten samen met andere overheden en partijen experimenteren en leren van de praktijk en van elkaar om zodoende tot nieuwe manieren van ontwikkelingsplanologie in de veehouderij te komen.
5. Duurzaamheid is geen eenduidig begrip. Iedereen heeft daarbij zijn eigen beleving en accenten. In dit onderzoek hebben we vier focusvelden onderscheiden:
  - a. Doelen- en waarden van de lokale omgeving: gezondheid, geur, verkeer, uitzicht (omwonenden).
  - b. Geformuleerde doelen- en waarden op gebiedsniveau: emissies, ruimtelijke kwaliteit (gemeente en provincie).
  - c. Maatschappelijke duurzaamheidsdoelen: dierenwelzijn, antibiotica, 'megastallen' (Rijk).
  - d. Duurzaamheidsdoelen van veehouderijsectoren zelf: efficiency, rentabiliteit, continuïteit, imago (veehouders, financiers, afnemers etc.).

Het gevaar bestaat dat iedereen (omwonenden, gemeenten/provincie, ondernemers, Rijk) vanuit zijn eigen focusveld naar duurzaamheid blijft kijken. Een focus op één of twee focusvelden kan leiden tot een te eenzijdige invulling van duurzaamheid door bijvoorbeeld alleen naar dierenwelzijn, volksgezondheid of stankoverlast voor omwonenden te kijken. Het is de uitdaging om in ieder specifiek geval aandacht te besteden aan al deze focusvelden. In het ideale geval zoekt een veehouder voor zijn bedrijfsontwikkeling naar een optimale mix van duurzaamheidsdoelen op de vier genoemde focusgebieden. Dit vraagt om maatwerk en om onderhandelingsruimte om aspecten uit verschillende focusvelden uit te wisselen en dus om een zekere flexibiliteit in overheidsregelgeving, maar ook in de manier waarop de omgevingsdialoog wordt vormgegeven, of in de eisen van ketenpartijen.

## **Ontwikkelingsplanologie bij provincies en gemeenten (subvraag 1)**

### *Provinciaal beleid*

1. De vier provincies Limburg, Brabant, Gelderland en Overijssel streven alle naar een ontwikkelingsgerichte aanpak van de intensieve veehouderij gericht op duurzaamheid en willen in principe af van een rigide sturing op bouwblokken. De ambitie is ook om meer maatwerk per bedrijf toe te passen. Ondernemers die meer duurzaamheid op lokaal, regionaal en/of

---

nationaal niveau willen realiseren, kunnen (in de nabije toekomst) meer ontwikkelingsruimte verdienen dan ondernemers die dit niet doen. Dat is een breuk met eerder beleid, zoals in de reconstructie, waarbij de uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven vooral afhingen van de specifieke ligging van die bedrijven in extensiveringsgebied, verwevingsgebied of landbouwontwikkelingsgebied.

2. De provincies verschillen wel in de mate waarin ze ervaring hebben met een dergelijke ontwikkelingsgerichte aanpak. Vooral Limburg is hier al veel eerder mee begonnen. Ook zijn er provinciale verschillen in de manier waarop duurzaamheid wordt ingevuld. In Overijssel en Limburg is vooral gekozen voor een bepaling van kwaliteiten per landschapstype (deelgebied) die versterkt moeten worden, terwijl Brabant en Gelderland in hun toekomstig beleid lijken te kiezen voor de veehouderij als aangrijpingspunt: die moet verder verduurzamen, waarbij alleen uitbreidingen worden vergund die daaraan een voldoende grote bijdrage leveren.
3. Provincies focussen sterk op de instrumenten in het ruimtelijk beleid. Ontwikkelingsplanologie speelt nauwelijks een rol in het provinciale milieubeleid, met uitzondering van de salderingsregelingen rond stikstof bij Natura 2000-gebieden. Vooral Noord-Brabant (en in mindere mate ook Limburg) probeert de verduurzaming van de intensieve veehouderij ook via afspraken met ketenpartners te stimuleren. Voor veel andere aspecten van de intensieve veehouderij (bijvoorbeeld volksgezondheid, dierenwelzijn, antibioticagebruik) heeft de provincie ook weinig tot geen instrumenten om hierop te sturen. Dit ligt meestal vast in nationale regelgeving, vaak gebaseerd op Europese regels.

#### *Gemeentelijk beleid*

1. Gemeenten lijken ook een wens te hebben naar meer ontwikkelingsgericht werken. Dat geldt in ieder geval voor de zeven gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn geweest. Toch staat ontwikkelingsgericht werken in de praktijk van deze gemeenten vaak nog in de kinderschoenen, al zijn er wel goede voorbeelden te vinden. Gemeenten staan ook voor een duidelijke breuk met het verleden, waarin bedrijfsontwikkeling binnen bepaalde maten als recht werd beschouwd, naar een toekomst waarin bedrijven ontwikkelingsruimte kunnen verdienen door extra investeringen in duurzaamheid, landschap en natuur, mede op basis van een goede dialoog met hun directe omgeving. Dit heeft veel te maken met de groeiende protesten tegen de intensieve veehouderij. Gemeenten (en vooral wethouders) zijn ook steeds minder bereid om steeds maar weer voor de ondernemers de kolen uit het vuur te halen en uitbreidingsplannen van veehouders te verdedigen tegenover kritische burgers.
2. Gemeenten sturen voornamelijk via hun ruimtelijke ordeningsinstrumenten (bestemmingsplannen). De mogelijkheden van gemeenten om te sturen worden soms wel beperkt door grote oppervlakten aan ongebruikte (maar wel vergunde) bouwblokken. Het terughalen of intrekken van deze ongebruikte bouwblokken biedt mogelijkheden voor gemeenten om de regie over bedrijfsuitbreidingen in handen te houden / krijgen. Sommige gemeenten (bijvoorbeeld Oirschot) zijn ook bereid om actief te sturen via de milieu-instrumenten (zoals de geurregelgeving) om zodoende lokale geuroverlast en volksgezondheidsrisico's te verminderen. Al lijken de gemeentelijke mogelijkheden om hiermee te sturen wel te zijn ingeperkt door het Activiteitenbesluit, dat nu ook van toepassing is op landbouwbedrijven.
3. Ontwikkelingsgericht werken vraagt een andere rol van de gemeente: van een toetsend optreden - Voldoet de aanvraag aan alle eisen? - naar een meer pro-actief optreden. Op welke manier kan bedrijfsontwikkeling bijdragen aan de doelen van de gemeente (en andere overheden)? Hierbij gaat het erom dat de plannen van de veehouders zo duurzaam mogelijk worden gemaakt, met aandacht voor alle vier de focusvelden. Dit vraagt om actieve ondernemers, maar ook om een actieve gemeente. Ontwikkelingsgericht werken vraagt ook om andere kwaliteiten bij gemeentelijke en provinciale ambtenaren die betrokken zijn bij vergunningverlening (of handhaving): een pro-actieve houding, communicatie, onderhandelen, inspireren en enthousiasmeren. Hoe kun je veehouders stimuleren om met duurzamere plannen te komen voor de ontwikkeling van hun bedrijf?

- 
4. Ontwikkelingsgericht werken heeft ook gevolgen voor het toezicht en de handhaving door gemeenten. Ook hier is het in eerste instantie aan boer en burger om zelf samen te communiceren over mogelijke overlast situaties en te zoek naar oplossingen. Daarbij is wederzijds inlevingsvermogen cruciaal: de boer moet wat meer inburgeren en de burger moet wellicht op 'inboeringscursus'. Pas als deze dialoog geen oplossing biedt, komt de handhavende taak van de gemeente in beeld.

### **De succes- en faalfactoren in de praktijk (subvraag 2)**

Uit de casussen blijken de volgende succesfactoren voor ontwikkelingsgericht werken bij vergunningverlening van intensieve veehouderijbedrijven:

- communicatie vanaf het begin tussen ondernemers, burens en overheden;
- gemeenten die de wensen en klachten van omwonenden serieus nemen en zich niet verschuilen achter regels en vergunningen;
- het oplossen van bestaande knelpunten met betrekking tot lokale overlast kan nieuwe mogelijkheden openen voor bedrijfsontwikkeling;
- de intrinsieke motivatie van veehouders om duurzaam te gaan ondernemen;
- goede begeleiding door de gemeente van ondernemers met duurzame ontwikkelingsplannen;
- beschikbaarheid van subsidies voor maatregelen die niet te financieren zijn door ondernemers of omwonenden.

Faalfactoren zijn:

- veehouders die alleen redeneren vanuit bestaande rechten en van daaruit niet open communiceren met hun omgeving;
- adviseurs die ondernemers vooral adviseren over de gemakkelijkste weg om een grote vergunning te krijgen en hierdoor duurzaam en innovatief ondernemen in de weg kunnen staan;
- overheden die plannen alleen toetsen op de letter van de regels en niet kijken naar de intenties erachter;
- veehouders die niet serieus omgaan met hun milieu-maatregelen en landschappelijke inpassing en gemeenten die daarop niet handhaven; dit leidt tot een vertrouwensbreuk, waardoor draagvlak voor nieuwe plannen op voorhand verdwenen is;
- communicatie met de omgeving, die alleen gericht is op een het 'verkoop' van een nieuwe bedrijfsuitbreiding, en niet gericht is op een echte dialoog met de omgeving.

## **4.3 Aanbevelingen**

Tot slot van dit onderzoek willen we nog een aantal aanbevelingen meegeven aan gemeenten, provincies en het Rijk over het stimuleren van duurzaamheid in de intensieve veehouderij met ontwikkelingsgericht werken. Sommige aanbevelingen zijn geformuleerd bij één bepaalde overheidslaag, maar vragen wel om goede samenwerking met andere overheidslagen; die zijn er dan ook bij genoemd. De aanbevelingen zijn gebaseerd op het onderzoek en de workshop.

### **Algemeen**

Het stimuleren van duurzaamheid en lokaal draagvlak voor de veehouderij is geen eenvoudige opgave. De omslag naar een ontwikkelingsgerichte aanpak en meer maatschappelijke dialoog vraagt om inzet van alle overheidslagen, de sector zelf en de andere bewoners van het landelijk gebied. Doel is om via meer flexibiliteit in de regels en een andere manier van werken een extra impuls te geven aan duurzame ontwikkeling van de veehouderij. Dit vraagt ook om een intensieve samenwerking tussen de verschillende overheidslagen. Een actieve en eensgezinde opstelling van het Rijk, provincies en gemeenten is uiteindelijk nodig om ontwikkelingsgericht te werken en het streven naar duurzaamheid in de veehouderij tot een succes te maken.

### **Gemeenten**

1. Ontwikkel *een duidelijke visie* op de ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderij in de eigen gemeente. Dit kan gaan over de eigen (aanvullende) inhoudelijke eisen aan de uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven (bijvoorbeeld aanvullende eisen rond

---

geuroverlast, volksgezondheid en ruimtelijke zonering van uitbreidingsmogelijkheden en dergelijke) en de tegenprestaties die je van veehouders verwacht in ruil voor bedrijfsuitbreidingen.

2. Pak de *regie!* Voorkom in ieder geval dat bedrijven langdurig ongebruikte bouwblokken hebben, waardoor de invloed van de gemeente op bedrijfsuitbreidingen sterk afneemt. Dit betekent dus dat bestemmingsplannen up-to-date moeten zijn, bestaande ongebruikte bouwblokken worden ingetrokken en nieuwe uitbreidingen binnen een bepaalde periode moeten zijn gerealiseerd. Zonder dit stukje toelatingsplanologie is een ontwikkelingsgerichte werkwijze moeilijk te realiseren.
3. Leg de verantwoordelijkheid voor de *omgevingsdialoog* neer bij veehouders. Een gemeente kan (eventueel met hulp van de provincie) ondernemers vragen om een dialoog met de omgeving (= de burens) te voeren voordat de vergunningsaanvraag in behandeling wordt genomen. Het is belangrijk dat de gemeente duidelijkheid geeft over de eigen rol in dit proces. Daarbij is het vooral belangrijk dat de gemeente bewaakt dat de ondernemer zorgvuldig met de dialoog en de belangen van de omwonenden omgaat. Dit hoeft niet te betekenen dat de gemeente zelf een actieve rol speelt in de omgevingsdialoog!
4. Zorg voor een *ontwikkelingsgerichte cultuur*. Hieraan zit een externe en een interne kant. Extern is het belangrijk om bij contacten met veehouders met uitbreidingsplannen niet te beginnen met vergunningsvoorwaarden, maar hen te bevragen over hun plannen en ambities. Verken in een gezamenlijke dialoog of de plannen duurzamer kunnen zijn (van vinken naar vonken). Dit betekent intern dat ambtenaren moeten worden getraind in ontwikkelingsgericht werken. Dat kan via cursussen en opleidingen, maar ook door uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten.
5. *Leg afspraken vast*. Het gaat dan om afspraken tussen ondernemer en omgeving en tussen ondernemer en gemeente. Een omgevingsdialoog kan leiden tot afspraken van de ondernemer met de burens. Dit kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een buurtschapsconvenant. Hiermee worden ervaringen opgedaan door de ZLTO (ondermeer in Oirschot). Afspraken tussen ondernemer en gemeente, bijvoorbeeld over tegenprestaties van de ondernemer, kunnen in privaatrechtelijke overeenkomsten worden vastgelegd, maar dit kan alleen als daar geen publiekrechtelijke alternatieven voor zijn (bijvoorbeeld een voorwaardelijke bestemming in het bestemmingsplan). In Limburg zijn hier ervaringen mee opgedaan in het kader van het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM).
6. Ontwikkel (samen met de RUD) *ontwikkelingsgerichte toezicht en handhaving*. Individuele afspraken met veehouders over tegenprestaties moeten ook worden gecontroleerd en eventueel gehandhaafd. Dit speelt vooral tijdens de bouw (investeringen in mestafvoer- en luchtbehandelingssystemen) en bij de start van de nieuwe bedrijfsvoering (werken alle installaties naar behoren?). In de omgevingsdialoog over de uitbreiding kunnen ook afspraken met de burens worden gemaakt over handhaving of de afhandeling van klachten vanuit de buurt. Een omgevingsdialoog kan ook in de beheerfase worden voortgezet, waarin veehouder en omwonenden kunnen spreken over de manier waarop de maatregelen worden uitgevoerd. Het is belangrijk dat gemeenten en RUDs ook voldoende tijd hebben om dit soort ontwikkelingsgerichte vergunningen te beoordelen en te controleren.

#### **Provincies:**

1. Ontwikkel een *provinciale visie* op de ontwikkeling van de intensieve veehouderij in uw provincie en geef duidelijkheid over de rol van de provincie en de rolverdeling tussen provincie en gemeenten. Daarnaast moet er ook duidelijkheid zijn over mogelijke tegenprestaties van ondernemers, zie bijvoorbeeld de Overijsselse benadering waarin men op basis van drie variabelen de kwaliteitsprestaties bepaalt.
2. *Maak uitzonderingen op de regels mogelijk* voor zeer duurzame initiatieven. Voor heel duurzame plannen (met lokaal) draagvlak moeten altijd mogelijkheden zijn voor

---

uitzonderingen op de regels. Dit vraagt wel om een zorgvuldige afweging en uiteindelijk politieke besluitvorming per geval (maatwerk). De provincie kan deze mogelijkheid creëren door dit vast te leggen in de verordening ruimte en daarin bepalen dat voor de afweging een onafhankelijke kwaliteitscommissie adviseert over de duurzaamheid en of het innovatieve gehalte van het plan. In Noord-Brabant worden hiermee momenteel ervaringen mee opgedaan.

3. *Flexibele provinciale regelgeving*. De ontwikkelingen in de veehouderij gaan snel. Provincies (en gemeenten) zullen dus continue hun regelgeving aan moeten passen aan nieuwe (technologische) ontwikkelingen in de veehouderij. Zodra innovatieve initiatieven worden nagevolgd door andere ondernemers zouden geen uitzonderingen op de regels meer nodig moeten zijn, maar moeten de regels zelf worden gewijzigd.
4. *Stimuleer ontwikkelingsgericht werken bij gemeenten met 'hardware' en 'software'*. Bij hardware kan het gaan om een praktijktoolkit of handreiking ontwikkelingsgericht werken met concrete handvatten voor gemeenteambtenaren of zelfs om een gedetailleerde duurzaamheidsmeetlat. In Noord-Brabant is het toepassen van de zogenaamde Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) en de omgevingsdialoog zelfs vastgelegd in de provinciale verordening. Hiervoor introduceren ze de bestemming zorgvuldige veehouderij waardoor alle bedrijfsuitbreidingen moeten voldoen aan deze nieuwe bestemming. Dat betekent een verplichte omgevingsdialoog en een minimaal aantal punten op de BZV. In de BZV kunnen vervolgens ook met niet-ruimtelijke aspecten punten worden gescoord. Bij software gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van kennisontwikkeling bij gemeenten, de uitwisseling van kennis tussen gemeenten en een faciliterende houding van de provinciale ambtenaren voor vragen en problemen van gemeentelijke collega's.
5. Provincies kunnen individueel of collectief duurzaamheid en ontwikkelingsgericht werken ook stimuleren via *contacten met ketenorganisaties*, bijvoorbeeld door het maken van afspraken (zie verbond van Den Bosch).
6. Provincies moeten (individueel of collectief) *de contacten met de rijkspartijen* proberen te onderhouden. Op deze manier kunnen praktijkconflicten met rijksbeleid- en regelgeving, die concrete innovatie en duurzame ontwikkelingen in de weg zitten, worden besproken en opgelost.
7. Actieve betrokkenheid van provincies en gemeenten in specifieke problematische situaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om (qua stankoverlast) zwaar belaste woonsituaties rond veehouderijbedrijven of om nieuwe (zeer duurzame) bedrijfssystemen. In dit soort situaties kunnen veehouders en omwonenden de problemen vaak zelf niet meer oplossen en biedt een beperkte omgevingsdialoog (alleen) geen oplossing.
8. Provincies kunnen meer *leren van elkaar*. De vier onderzochte provincies zijn bezig met het stimuleren van duurzaamheid en omgevingsdialogen. Elke provincie doet dit op een eigen manier. Het zou verstandig zijn om al deze ervaringen meer met elkaar uit te wisselen zodat van de goede en minder goede ervaringen onderling kan worden geleerd. Zo zouden provincies kunnen starten met een onderzoek en/of 'community of practice' waarin de ervaringen met de omgevingsdialoog met elkaar worden uitgewisseld. Bij voorkeur worden hier ook gemeenten en rijkspartijen bij betrokken.

### **Rijksoverheid**

1. Een *open dialoog* naar provincies. De Rijksoverheid zou vanuit de verantwoordelijkheid voor specifieke regelgeving meer open kunnen staan voor de dialoog met provincies (en gemeenten) over praktijkproblemen met rijksregelgeving en mogelijke tegenstrijdige impulsen voor bouwblokinvulling en bedrijfsontwikkeling in verschillende regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid, milieu). Probeer in overleg met gemeenten en provincies concrete knelpunten in regelgeving goed te identificeren en op te lossen.

- 
2. Maak *uitzonderingen op regels* mogelijk bij innovatieve en duurzame initiatieven en communiceer ook actief over deze mogelijkheden naar andere overheden. Het is belangrijk dat dit soort 'ontsnappingsclausules' standaard worden ingebouwd in sectorale regelgeving. Daarnaast is het erg belangrijk dat provincies en gemeenten ook op de hoogte zijn van de mogelijkheden die bestaande en nieuwe wet- en regelgeving al biedt (bijvoorbeeld in de Omgevingswet en het Activiteitenbesluit).
  3. *Toets nieuwe regelgeving* met gevolgen voor intensieve veehouderij aan de praktijken van gemeenten en provincies op hun mogelijke gevolgen voor het streven naar een meer innovatieve en duurzame veehouderij.
  4. *Faciliteer ontwikkelingsgericht werken met kennis en onderzoek*. Het Rijk zou ontwikkelingsgericht werken bij gemeenten, provincies (en RUDs) ook kunnen faciliteren met onderzoek en kennis. Bijvoorbeeld door goede voorbeelden van ontwikkelingsgericht werken te verzamelen en hierover te communiceren. Of door onderzoek te doen naar algemene knelpunten zoals: (1) Wat zijn de mogelijkheden en randvoorwaarden voor een ontwikkelingsgerichte handhaving? (2) Wat zijn de juridische mogelijkheden voor gemeenten en provincies om uitzonderingen op de regels te maken? Of (3) Hoe kunnen gemeenten en provincies afspraken met ondernemers juridisch goed vastleggen?



---

# Literatuur

- Anonymous, 2011. Workshop voorwaardelijke bestemming, 7 september 2011, Gouvernement Maastricht.
- Baltussen, W.H.M., P.J.A.M. Smeets en G.M.L. Tacken, 2010. Duurzame ontwikkeling van de veehouderij in Limburg, [LEI-rapport 2010-074 / Alterra-rapport 2094](#), Den Haag.
- Bokma-Bakker, M.H.; H.C.M. de Bakker, B. Bremmer, M.A.M. Commandeur, C.C. de Lauwere, J. van Os, V. Beekman, A. van den Ham en T. Selnes, 2011. Maatschappelijke acceptatie van (grootschalige) veehouderij in LOG's : over de houding van burgers en boeren en rollen van overheden. Wageningen UR Livestock Research, [Rapport 515](#).
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma en H. Bleumink, 2006. Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, [Alterra rapport 1441.1](#), Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot, 2007. Van Varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441, Wageningen.
- Boonstra, F.G. en W. Kuindersma, 2008. 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: Bestuurswetenschappen, 62ste jaargang, nummer 5.: pp. 51-71.
- Commissie-Van Doorn, 2011. Al het vlees duurzaam. De doorbraak naar een gezonde, veilige en gewaardeerde veehouderij in 2020. ['s-Hertogenbosch](#).
- [Corver T. en D. Veerman, 2012. Wie het stuur echt durft te delen, kan prima boeren met de burens. Utrecht, Foodlog, 18 juni 2012.](#)
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor, 2004. Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: [NAi Uitgevers](#).
- Gemeente Barneveld, 2011, Structuurvisie Buitengebied Barneveld 2011, 'Ontwikkelingsperspectief voor ons landelijk gebied', Barneveld. 22 september 2011. 075748509:0.1. [Definitief B01033.203301.0300](#).
- Gemeente Dalfsen, 2012. Structuurvisie Buitengebied, [25 juni 2012](#).
- Gemeente Dalfsen, 2012. Ontwerp bestemmingsplan buitengebied, [13 november 2012](#).
- Gemeente Ede, 2011. Structuurvisie Buitengebied Ede 'Ruimte voor kwaliteit', ROB/ONT, afdeling ruimtelijk ontwikkeling, oktober 2011, [vastgesteld 29 september 2011, Ede](#).
- Gemeente Hellendoorn, 2011. Bestemmingsplan buitengebied 2009, [onherroepelijk 15 juni 2011](#).
- Gemeente Oirschot, 2011. Visie Intensieve Veehouderij, [Oirschot](#).
- Gemeente Oirschot, 2012. Kadernota Intensieve Veehouderij, [Oirschot](#).
- Gemeente Peel en Maas, 2011a. Structuurvisie Buitengebied Gemeente Peel en Maas, [Panningen](#).
- Gemeente Peel en Maas, 2011b. Structuurvisie intensieve veehouderij en glastuinbouw buitengebied gemeente Peel en Maas, [Panningen](#).
- Goverde, H., 2000. Waardeconflicten over rurale ontwikkeling, in Neslissen, Nico, Henri Goverde, Nicolette van Gestel (2000), Bestuurlijk vermogen. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Groot, A.M.E. en W. Kuindersma, 2007. Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Alterra-rapport 1441.5, [Wageningen](#).
- Horlings, I., 2006. Vitale coalities in het landelijk gebied, in Arts, N., R. During en P. van der Jagt (red), [Te Koop en andere ideeën over de inrichting van Nederland](#). Alterra, Wageningen pp.113-120, 2006.
- Kistenkas, F., 2011. Van toetsing naar weging? Duurzame gebiedsontwikkeling en natuurwetgeving. In: landschap 28(1), [pp. 17-25](#).
- Kuindersma, W., 2010. Stand van zaken reconstructie Limburg 2010. Interne notitie, Wageningen.
- Kuindersma, W. en F.G. Boonstra, 2009. Van varkenspest tot megastal. De beleidsontwikkeling rond de reconstructie zandgebieden tussen 1997 en 2008. In: Breeman, G., H. Goverde & C. Termeer, Governance in de groen-blauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water, Van Gorcum, Assen, pp. 48 – 66.
- Lansink, J., 2012. Evaluatie "Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving". De succes- en faalfactoren van het provinciaal beleid t.a.v. "Voor wat, hoor wat" projecten in beeld gebracht. Deventer, Saxion, [afstudeeronderzoek](#).

---

LEI en CBS, 2012. Land- en tuinbouwcijfers 2012. LEI Wageningen UR en Centraal Bureau voor de Statistiek, [LEI-rapport 2012-056](#).

LLTB en Provincie Limburg, 2010. Verklaring van Roermond 2010. Innovatieagenda duurzame veehouderij, [Roermond](#).

LLTB en Provincie Limburg, 2011. Verklaring van Roermond 2010. Innovatieagenda duurzame veehouderij. Plan van Aanpak, [Roermond/Maastricht](#).

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011. Visie Veehouderij, 23 november 2011, [Den Haag](#).

Overbeek, M.M.M., R.P.M. de Graaff en T. Selnes, 2011. Investeren in landschap : lessen uit de gebiedsprocessen in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek. Den Haag : LEI Wageningen UR, [Rapport 2011-066](#).

Pot, W.D. en C.J.A.M. Termeer, 2010. Op eieren lopen? De grillige dynamiek van de maatschappelijke aandacht voor innovatieve veehouderijsystemen in kaart gebracht. Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Bestuurskunde, [Onderzoeksrapport](#).

Provincie Gelderland, 2013. De omgevingsvisie in vogelvlucht: Gelderland Anders. [15 mei 2013](#).

Provincie Gelderland, 2005. Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost .Van wet naar werkelijkheid. Utrecht en Arnhem, [januari 2005](#).

Provincie Gelderland, 2012. Discussienotitie Veehouderij in de omgevingsvisie. Statencommissie LCJ, [28 nov. 2012](#).

Provincie Limburg, 2004. Reconstructieplan Noord- en Midden Limburg, [Maastricht](#).

Provincie Limburg, 2006. Provinciaal Omgevingsplan Limburg, [Maastricht](#).

Provincie Limburg, (2008). POL-aanvulling Nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Provinciale belangen en hun uitvoering onder de nieuwe Wro, Maastricht.

Provincie Limburg, 2010a, Monitor- en evaluatierapportage ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten Provincie Limburg, [Maastricht](#).

Provincie Limburg, 2010b. Handleiding Limburgs Kwaliteitsmenu in de structuurvisie, concept maart 2010, [Maastricht](#).

Provincie Limburg, 2011. Omgevingsverordening Limburg, [Maastricht](#).

Provincie Limburg, 2012a. Limburgs Kwaliteitsmenu 2012, [Maastricht](#).

Provincie Limburg, 2012b. Limburgse Land en tuinbouw Loont, [Maastricht](#).

Provincie Limburg, 2012c. Agenda POL2014 op Hoofdlijnen, [Maastricht](#).

Provincie Noord-Brabant, 2005. Reconstructieplan/Milieu-effectrapportage Beerze Reusel (Deel A en B), 's-Hertogenbosch.

Provincie Noord-Brabant, 2011a. De transitie van stad en platteland, een nieuwe koers, ['s-Hertogenbosch](#).

Provincie Noord-Brabant, 2011b. Verordening stikstof en natura 2000, ['s-Hertogenbosch](#).

Provincie Noord-Brabant, 2011c. Verordening ruimte Noord-Brabant, ['s-Hertogenbosch](#).

Provincie Noord-Brabant, 2012. Bepalen maatschappelijke meerwaarde, *notitie 21 augustus 2012*, ['s-Hertogenbosch](#).

Provincie Overijssel, 2004. Reconstructie. Herinrichting van het buitengebied van Salland en Twente. [September 2004](#).

Provincie Overijssel, 2009. Omgevingsvisie Overijssel. Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel. [Juli 2009](#).

Provincie Overijssel, 2009. Omgevingsverordening Overijssel 2009. [Vastgesteld op 1 juli 2009](#).

Provincie Overijssel, 2009. Omgevingsvisie Overijssel. Catalogus Gebiedskenmerken. [Juli 2009](#).

Provincie Overijssel, 2010. Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Ruimtelijke kwaliteitsprincipes toepassen in de praktijk van de ruimtelijke ordening in Overijssel. [September 2010](#).

Rooy, P. van, 2011. Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief, In: Building business, 13(10), Amsterdam: Building Business Uitgeverij BV

Rooy, P. van, L. Sterrenberg en A. van Luin, 2004. Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave, van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording. Den Haag, Rathenau Instituut, [Brochure](#).

Terra Incognita & WING, 2009. Kwaliteitskader buitengebied Peel & Maas. Concept Eindrapport.

WRR, 1998. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. [Rapporten aan de Regering nr. 53](#), Den Haag: Sdu Uitgevers.

---

# Bijlage 1 Relevante subthema's bij de verschillende focusgebieden van duurzaamheid

## a. Kwaliteitseisen lokale omgeving

Kunnen betrekking hebben op geur, volksgezondheid, geluid, verkeershinder/veiligheid, landschappelijke inpassing, sociaal-culturele aspecten.

## b. Kwaliteitseisen gebied/regio

Op gebiedsniveau is de structuurvisie relevant. De noodzaak om keuzen te maken in een structuurvisie voor een gebied/regio wordt ondersteund door jurisprudentie. Deze stelt helder dat maatschappelijke, ethische en sociale doelen en strategische keuzen nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Ze mogen dienen als motivatie voor ruimtelijke keuzen in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 29 structuurvisie. Ze kunnen niet als afwegingscriteria in bestemmingsplanregels worden opgenomen. Dit onderstreept het belang van de structuurvisie als richtinggevend beleidsdocument. Waarden en doelen zijn in de regel ingedeeld in groot aantal kernthema's en subthema's (Handreiking VNG 2011):

- o *Landschap* (landschapshistorie, landschapstypen, beeldkwaliteit, welstand)
- o *Natuur* (biodiversiteit, habitat, soorten)
- o *Water* (grondwater, oppervlaktewater, waterbeheer)
- o *Cultuurhistorie* (bouwhistorie, historische geografie, aardkunde, archeologie)
- o *Milieu* (geluid, stof, geur, verspreiding, leefklimaat)
- o *Infrastructuur* (verkeer (geluid, intensiteit, type vervoer, mobiliteit) en leidingen) vereniging van Nederlandse Gemeenten
- o *Gezondheid* externe veiligheid, sociale veiligheid, volksgezondheid
- o *Sociale context* demografie, arbeid/migratie, sociaal beleid, WMO)
- o *Economie* werkgelegenheid, economisch profiel, markt, rendement/ inkomen

## c. Duurzaamheidseisen maatschappij/rijksoverheid

Het gaat hierbij om aspecten zoals dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid, ethische aspecten rondom houden van dieren, zoals schaalgrootte/natuurlijkheid, uitloop etc.

## d. Duurzaamheidsdoelen veehouderijsectoren/keten

Het kan hier gaan om aspecten van bedrijfscontinuïteit, bedrijfseconomie/concurrentiepositie, voedselveiligheid, maatschappelijke wensen, imago/lokale acceptatie. Er kunnen ook beleidsdoelen van de rijksoverheid worden meegenomen (dierenwelzijn, antibioticabeleid en dergelijke).

---

## Bijlage 2 Deelnemers aan de workshop

Op 24 april 2013 van 9.00 tot 13.00 uur is een workshop georganiseerd, waarin de voorlopige resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd en besproken. Hieronder staat de lijst met deelnemers.

Geert Verstegen	Brabantse MilieuFederatie
Rosalie van Ruler	BügelHajema - presentatie juridische mogelijkheden
Frits Snel	Gemeente Dalfsen
Geert Janssen	Gemeente Dalfsen
Leonie van Dam	Gemeente Dalfsen
Chris Biemans	Gemeente Deurne
Frank Toemen	Gemeente Ede
Harry Landeweerd	Gemeente Ede
Theo van de Ven	Gemeente Oirschot
Gerard Boonekamp	Gemeente Peel en Maas - presentatie Niet Vinken maar Vonken
Christ van den Boogaard	Gemeente Sint Oedenrode
Henk Hoving	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Henny van Rij	Ministerie van Economische Zaken
Willem Roeterdink	Ministerie van Economische Zaken
Anet Bovendeert	Ommermarke
Henk Kats	Provincie ZuidHolland
Fons Goselink	Provincie Gelderland - Beg.Cie., presentatie Groei Verdienen
Lennaart Lamers	Provincie Gelderland - stagiair
Hans Caubo	Provincie Limburg - Beg.Cie.
Lourens de Jong	Provincie Overijssel - Beg.Cie.
Harry Stoffer	Provincie Overijssel
Edwin Cornelissen	RWS Leefomgeving (voorheen Infomil)
Nico Haselager	RWS Leefomgeving (voorheen Infomil)
Evelien de Olde	Wageningen UR - student
Jolanda Dirksen	Wageningen UR Alterra - ondersteuning
Jaap van Os	Wageningen UR Alterra - projectleider, presentatie Conclusies
Edo Gies	Wageningen UR Alterra - projectteam
Wiebren Kuindersma	Wageningen UR Alterra - projectteam, presentatie Onderzoek
Trond Selnes	Wageningen UR LEI - projectteam
Marien Borgstein	Wageningen UR LEI - voorzitter
Martien Bokma	Wageningen UR LR - projectteam

Afmeldingen van leden begeleidingscommissie, die er graag bij hadden willen zijn, maar helaas om uiteenlopende redenen verhinderd waren:

- Gerard ter Hart, Provincie Noord-Brabant
- Pieter de Boer, Provincie Noord-Brabant, Interprovinciaal Overleg
- Rona Helder, - Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Romana Simoncelli, - Ministerie Infrastructuur en Milieu
- Marian Moelands, - Ministerie van Economische Zaken

---

## Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

### ***Provincie Noord-Brabant***

- Jan Buijs - Provincie Noord-Brabant
- Leny Meesters - actiecomité Stop Megastallen Huijgevoort-Heiakker
- Patrick van de Rijdt - ZLTO
- Theo van der Ven - Gemeente Oirschot
- Esther Vos - Provincie Noord Brabant
- Henk van Wijk - actiecomité Stop Megastallen Huijgevoort-Heiakker

### ***Provincie Gelderland***

- Arjan Bossenbroek - gemeente Barneveld
- Fons Goselink - provincie Gelderland
- Geert Butz - gemeente Ede
- Jaap van Till - provincie Utrecht
- Marjon Groot Nibbelink - St. Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv)
- Paulien Keizer - St. Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv)

### ***Provincie Overijssel***

- Bert-Jan Kloosterman - melkveehouder
- Bennie Assink - inwoner Dalfsen
- Dirk van Beek - inwoner Heino
- Fam. Thijs - inwoners Hellendoorn
- Henk Scheven - Adviseur bij Eelerwoude Adviesbureau en Rentmeesterkantoor
- Herbert Noordman - varkenshouder
- Jan Droste - gemeente Hellendoorn
- Jos Tijman op Smeijers - gemeente Hellendoorn
- Klaas Roeberts - gemeente Dalfsen
- Koos Vegter - inwoner Heino
- Leonie van Dam - gemeente Dalfsen

### ***Provincie Limburg***

- Joyce Dirx - gemeente Nederweert
- Gerard Boonekamp - gemeente Peel en Maas
- Hans Caubo - provincie Limburg
- Reco Corsten - gemeente Weert

---

Alterra Wageningen UR  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T 0317 48 07 00  
[www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra)

Alterra-rapport 2450  
ISSN 1566-7197



---

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore  
the potential  
of nature to  
improve the  
quality of life



---

Alterra Wageningen UR  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T 317 48 07 00  
[www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra)

Alterra-rapport 2450  
ISSN 1566-7197

---

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

