

# Wageningen UR Livestock Research

*Partner in livestock innovations*



Rapport 515

## Maatschappelijke acceptatie van (grootschalige) veehouderij in LOG's

Over de houding van burgers en boeren en rollen van  
overheden

Oktober 2011



**LIVESTOCK RESEARCH**  
**WAGENINGEN UR**



## Colofon

### Uitgever

Wageningen UR Livestock Research  
Postbus 65, 8200 AB Lelystad  
Telefoon 0320 - 238238  
Fax 0320 - 238050  
E-mail [info.livestockresearch@wur.nl](mailto:info.livestockresearch@wur.nl)  
Internet <http://www.livestockresearch.wur.nl>

### Redactie

Communication Services

### Copyright

© Wageningen UR Livestock Research, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011

Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

### Aansprakelijkheid

Wageningen UR Livestock Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen UR Livestock Research en Central Veterinary Institute, beiden onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek vormen samen met het Departement Dierwetenschappen van Wageningen University de Animal Sciences Group van Wageningen UR (University & Research centre).

Losse nummers zijn te verkrijgen via de website.



De certificering volgens ISO 9001 door DNV onderstreept ons kwaliteitsniveau. Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Animal Sciences Group van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Arrondissementsrechtbank Zwolle.

### Abstract

The report provides insight into reasons for (non-) acceptance of large-scale farms in LOG areas, the decision making by provinces and municipalities and (desired) roles of governments.

### Keywords

Large-scale farming, attitudes, citizens, farmers, roles government, LOG

### Referaat

ISSN 1570 - 8616

### Auteur(s)

M.H. Bokma-Bakker<sup>^</sup>, E. de Bakker\*, B. Bremmer<sup>^</sup>, M.A.M. Commandeur', C.C. de Lauwere\*, J. van Os', V. Beekman\*, A. van den Ham\*, T. Selnes\*

<sup>^</sup>Livestock Research, \*LEI, 'Alterra

### Titel

Maatschappelijke acceptatie van (grootschalige) veehouderij in LOG's

Rapport 515

### Samenvatting

Het rapport geeft inzicht in redenen van (non-) acceptatie van grootschalige veehouderijen in LOG's, de besluitvorming door provincies en gemeenten en (gewenste) rollen van overheden.

### Trefwoorden

Grootschalig, veehouderij, megastallen, houding, burgers, boeren, rol overheid, LOG

Rapport 515

## Maatschappelijke acceptatie van (grootschalige) veehouderij in LOG's

Over de houding van burgers en boeren en rollen van  
overheden

Societal acceptance of (large-scale) farming in  
LOG's. On the attitude of citizens and farmers and  
roles of governments

M.H. Bokma-Bakker<sup>^</sup>, E. de Bakker\*, B. Bremmer<sup>^</sup>, M.A.M.  
Commandeur', C.C. de Lauwere\*, J. van Os', V. Beekman\*, A. van den  
Ham\*, T. Selnes\*

<sup>^</sup>Livestock Research, \*LEI, 'Alterra

Oktober 2011

**Deze studie is uitgevoerd binnen het kader van het Beleidsondersteunend  
Onderzoek Thema Verduurzaming Veehouderij van het ministerie van EL&I  
genaamd BO-12.02-007 Maatschappelijke Acceptatie**

## Voorwoord

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), directie Agroketens en Visserij en gefinancierd vanuit het beleidsondersteunend onderzoek, Thema Verduurzaming Veehouderijketen inclusief dierenwelzijn (BO-12.02).

Grootschalige ontwikkelingen binnen de veehouderij staan op dit moment sterk in de belangstelling van politiek en maatschappij. Diverse recente initiatieven richten zich op het verkennen van de mogelijkheden om met meer maatschappelijk draagvlak te produceren in de veehouderij. De commissie Van Doorn (provincie Noord-Brabant) en de maatschappelijke dialoog, in 2011 door de commissie Alders in opdracht van de staatssecretaris van EL&I uitgevoerd, zijn hier slechts enkele voorbeelden van. De staatssecretaris van EL&I heeft aangekondigd in oktober 2011 met een beleidsvoornemen over grootschalige veehouderij te zullen komen.

Ter ondersteuning van deze beleidsvorming is aan een onderzoeksteam van Wageningen UR gevraagd om aanvullend inzicht te geven in de wijze waarop provincies en gemeenten met vergunningverlening rondom grootschalige veehouderijen en bezwaren van burgers omgaan, welke dieperliggende redenen ten grondslag liggen aan een positieve of afwijzende houding van burgers en welke rollen en oplossingsrichtingen men voor overheden ziet weggelegd om uit de 'impasse' te komen. Dit rapport is het resultaat van een constructieve samenwerking tussen onderzoekers van Wageningen UR Livestock Research, LEI en Alterra. Ik hoop en verwacht dat de verkregen inzichten een waardevolle bijdrage zullen leveren aan het proces van beleidsvorming rondom de problematiek van schaalvergroting in de veehouderij.

Een bijzondere dank gaat uit naar de geïnterviewde ambtenaren bij de provincies en gemeenten en de burgers en boeren in de drie geselecteerde LOG-gebieden. Zonder hun bereidwillige medewerking aan het onderzoek was dit resultaat niet mogelijk geweest. Tevens dank ik de door EL&I ingestelde leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle adviezen aan het projectteam bij de uitvoering van het onderzoek.

Ir. P. Vriesekoop  
Directeur Wageningen UR Livestock Research



## Samenvatting

### *Aanleiding*

Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft Wageningen UR opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de maatschappelijke houding ten aanzien van grootschalige veehouderij, met een driedelig doel:

- 1) Inzicht geven in de achterliggende redenen van burgers en boeren binnen landbouwontwikkelingsgebieden voor een positieve of negatieve houding ten aanzien van de (grootschalige) veehouderij;
- 2) Inzicht geven in de besluitvorming rondom wel of geen vergunningverlening voor grootschalige veehouderijsystemen door provincies en gemeenten;
- 3) Inzicht geven in de rol die actoren van de centrale en decentrale overheden verwachten, de rol die de centrale overheid, provincies en gemeenten kunnen (en willen) vervullen en de mogelijke effecten die deze verschillende rollen kunnen hebben op de maatschappelijke (non-)acceptatie van (grootschalige) veehouderij.

Het project is uitgevoerd door onderzoekers van Livestock Research, LEI en Alterra (alle onderdeel van Wageningen UR) en begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van EL&I (AKV, VDC, DRZ en DKI), IPO en gemeente Twenterand.

### *Werkwijze*

Binnen het onderzoek is als eerste een deskstudie uitgevoerd (literatuurreview en opstellen van een conceptueel kader). Vervolgens zijn interviews gehouden met beleidsmakers van vijf provincies waar vestiging van grootschalige veehouderijen een rol speelt of heeft gespeeld. Mede gebaseerd op deze interviews zijn drie casusgebieden geselecteerd: LOG Overloons Vlak en LOG Graspeel (Noord-Brabant) en LOG's binnen de gemeente Twenterand (Overijssel). In de casusgebieden hebben interviews plaatsgevonden met ambtenaren van de betrokken gemeenten, met burgers en met boeren (wel/geen initiatiefnemer voor een grootschalige vestiging). Een samenvatting van de resultaten van de interviews en de analyse ervan is in dit rapport opgenomen.

### *Conclusies*

Voor gedetailleerde conclusies per subdoel wordt verwezen naar de afsluitende paragrafen bij respectievelijk hoofdstuk 5 'Houdingen van burgers en boeren jegens grootschalige veehouderij', hoofdstuk 6 'Besluitvorming en handelwijze van provincies en gemeenten' en hoofdstuk 7 'Visie op (gewenste) rol overheden'.

Hieronder zijn de belangrijkste conclusies op hoofdlijnen samengevat:

- De maatschappelijke discussie over 'megastallen' is niet eenvoudig een discussie over de voor- en nadelen van schaalvergroting of 'acceptabele' bedrijfsgrootten. Achter de zichtbare conflicten over tegenstrijdige belangen en feitelijke of vermeende risico's en effecten van grootschalige bedrijven gaan verschillen in onderliggende waardenpatronen en discoursen schuil.
- Tegenstanders in LOG-gebieden vertrouwen de overheden vaak niet meer. Er is sprake van een spiraal van wantrouwen, waardoor ook nieuwe informatie in onvruchtbare bodem valt. De boodschapper wordt niet meer vertrouwd.
- Er is weinig zicht op de grote middengroep aan 'passieve observanten', die zich tot dusverre niet in de discussie mengt. Afwezigheid van protest is echter geen teken van instemming. 'Passieve observanten' die zich niet negatief of positief uitspreken over grootschalige ontwikkelingen zijn voor overheden een belangrijke factor om rekening mee te houden in het besluitvormingsproces. Hun afzijdigheid is geen stabiele factor en zou bij bepaalde ontwikkelingen kunnen omslaan in (actief) protest.

- Het economische discours, waarbinnen schaalvergroting als economische wetmatigheid wordt gezien, is het dominante discours met betrekking tot de veehouderij en wordt ook door tegenstanders slechts beperkt of niet ter discussie gesteld. Het toegevoegde-waarde-discours krijgt hierdoor weinig ruimte en kansen voor innovatieve gebiedsgerichte oplossingsrichtingen blijven onbenut.
- Veehouderij 'op maat' in de omgeving is een belangrijk credo, dat zowel genoemd wordt door voor- als tegenstanders van grootschalige ontwikkelingen. Voor maatschappelijke acceptatie moet een veehouderijbedrijf passen in zijn omgeving: niet alleen economisch, maar juist ook landschappelijk, ruimtelijk en sociaal-cultureel. Omgevingsgerichte oplossingsrichtingen, rekening houdend met de uiteenlopende wensen van belanghebbenden, zijn belangrijk.
- Sociale inbedding van ondernemers is een belangrijke voorwaarde voor acceptatie door omwonenden. Wanneer (grootschalige) ondernemers actief de verbinding zoeken met de omgeving en met de omwonenden interacteren over duurzaamheidsaspecten, komt maatschappelijke acceptatie makkelijker tot stand. Hiervoor lijken 'nieuwe' ondernemerskwaliteiten vereist.
- Er zit een spanning tussen enerzijds de vrije markteconomie als institutie in Nederland en het grondaankoopbeleid van bepaalde provincies en gemeenten. Een actieve grondpolitiek biedt enerzijds voordelen vanuit regieoogpunt maar kan anderzijds de onafhankelijkheid van de overheid in het beleids- en realisatieproces onder druk zetten.
- Het ruimtelijke ordeningsinstrument dat provincies en gemeenten ter beschikking staat schiet tekort om invulling te kunnen geven aan de niet-ruimtelijke aspecten van de maatschappelijke discussie over grootschalige ontwikkelingen in de veehouderij (i.c. dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid, sociale inbedding van specifieke ondernemers). Provincies en gemeenten hebben behoefte aan duidelijker richtlijnen vanuit de centrale overheid over de situaties waarin dergelijke kwesties spelen en de criteria die binnen het ruimtelijke ordeningsinstrument daarbij gehanteerd zouden kunnen worden.
- Binnen het reconstructieproces heeft participatie vooral plaatsgevonden tussen instituties, in dit geval tussen overheden en georganiseerde belangenbehartigers. Een essentiële groep betrokkenen, de inwoners van de LOG-gebieden, zijn doorgaans niet of nauwelijks gehoord in het besluitvormingsproces. Een veranderende samenleving vraagt om aangepaste vormen van overheidssturing. Voor een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij lijkt bottom-up governance, via burger-participatie, lerende netwerken en dergelijke, een perspectiefvolle weg. Gerichte koppeling van achterliggende redenen van non-acceptatie van grootschalige ontwikkelingen aan een bestuurskundige aanpak kan bestuurders van overheden en bedrijfsleven inzicht geven in handelingsperspectieven (gerichte inzet van instrumentarium in brede zin) om uit de impasse te geraken.

#### *Aanbevelingen*

Op basis van de onderzoeksresultaten worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Genereer meer inzicht in de grote, belangrijke middengroep van 'passieve observanten', naar de samenstelling van deze groep, houdingen, kantelmomenten waarna een gematigd positieve houding kan omslaan in actief protest. Kennis over deze diverse groep, inzicht in de kantelmomenten bij de verschillende segmenten, is onmisbare input voor handelingsperspectieven en communicatiestrategieën die het maatschappelijk draagvlak voor de veehouderij willen herstellen of verbeteren.
- Gebruik het al gangbare argument van de 'menselijke maat' in de maatschappelijke dialogen over grootschalige ontwikkelingen als aangrijpingspunt om naast de zichtbare conflicten ook de dieper gelegen conflicterende waardenpatronen en discoursen naar boven te halen en bespreekbaar te maken.
- Ga na of en op welke wijze de inzet van beleidsinstrumentarium ter bevordering van een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij meer af is te stemmen op de achterliggende typen redenen van non-acceptatie (belangen, waarden, percepties). Op deze wijze krijgen



overheden zicht op handelingsperspectieven en kan meer 'op maat' worden toegewerkt naar oplossingen.

- Ga na waar precies behoefte aan is en welke handvatten de landelijke overheid zou kunnen bieden aan provincies en gemeenten over de wijze waarop zij binnen het ruimtelijke ordeningsinstrument om zouden kunnen gaan met belangrijke niet-ruimtelijke issues, die een rol spelen binnen de maatschappelijke discussie over de veehouderij.
- Werk toe naar gebieds- of omgevingsgerichte oplossingen voor ontwikkeling van veehouderijbedrijven 'op maat', in een participatief proces met de betrokken boeren en burgers en andere belanghebbenden. Succesvolle pilots zijn daarbij belangrijk.
- Ondersteun (grootschalige) ondernemers uit de reguliere veehouderij in omgevingsgericht ondernemen (transparant, duurzaam, sociaal ingebed). Maak daarbij gebruik van ervaringen en toolontwikkeling binnen de multifunctionele landbouw en biologische veehouderij.



## Summary

### *Introduction*

The Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (EL&I) assigned Wageningen UR to carry out a study concerning the social attitude towards large-scale farming, with three main purposes:

- 1) To provide insight into the underlying reasons of citizens and farmers in agricultural areas (LOG's) for their positive or negative attitude towards (large-scale) animal husbandry;
- 2) To provide insight into the decision-policy for providing permits by provinces and municipalities to large-scale animal husbandry systems;
- 3) To provide insight into the role that actors expect from the central and decentral government, the role the central government, provinces and municipalities can (and want to) fulfil and the potential effects that these different roles can have on the social (non-) acceptance of large-scale farming.

The project is conducted by researchers of Livestock Research, LEI and Alterra (all part of Wageningen UR) and supervised by a supervisory committee composed of representatives from the Ministry of EL&I (AKV, VDC, DRZ and DKI), IPO and municipality Twenterand.

### *Method*

At first a desk study was conducted (literature review and draft of a conceptual framework). Hereafter, interviews were held with policy makers from five provinces in which the establishment of large-scale farms plays and has played a role. Partly based on these interviews, three case areas were selected: 'LOG Overloons Vlak' and LOG Graspeel (Province of Noord-Brabant) and LOG's within the municipality Twenterand (Province of Overijssel). In the case study areas, interviews with officials of the concerned municipalities were held, as well as interviews with citizens and farmers. A summary of the results of the interviews and their analysis can be found in this report.

### *Conclusions*

For detailed findings of each sub-goal is referred to the concluding sections, respectively Chapter 5, 'Opinions of citizens and farmers on large-scale farming', Chapter 6 'Decision making and procedures of provinces and municipalities' and Chapter 7 'Vision on (the desired) role of governments'.

Below, the main conclusions are summarized:

- The public debate on large-scale farms ('megastallen') is not simply a discussion about the pros and cons of expansion or about an 'acceptable' farm size. Hidden behind the visible conflicts on conflicting interests and actual or perceived risks and impacts of large-scale farms are differences in underlying value patterns and discourses.
- Opponents in LOG-areas often do not trust the government anymore. A spiral of distrust exists, whereby new information does not have the desired effect.
- There is little insight into the large group of 'passive observers', who do not mingle in the discussion so far. However, absence of protest is not a sign of consent. 'Passive observers' who are not negatively or positively opinionated on major developments of governments are an important factor to take into account in the decision making policy. Their aloofness is not a stable factor and could in certain developments turn into (active) protest.
- The economic discourse, in which scale enlargement can be considered an economic regularity, is the dominant discourse concerning animal husbandry and is, also by opponents, limited or not discussed at all. The added-value-discourse gets little attention and opportunities for innovative solutions remain unexploited.
- Animal husbandry 'tailor-made' for its environment is an important credo, which is mentioned by both supporters and opponents of large-scale developments. For social acceptance, a farm should fit into its surroundings, not only economically, but especially landscape technically, spatially and social-culturally. Solutions that focus on the environment, taking into account the different needs of stakeholders, are important.

- Social embedding of entrepreneurs is an important prerequisite for acceptance by local residents. When (large-scale) entrepreneurs actively interact with local residents about aspects of sustainability, social acceptance is more easily achieved. For this, 'new' entrepreneurial competences seem to be required.
- There is tension between the free market economy as an institution in the Netherlands and the land acquisition of certain provinces and municipalities. An active land policy has advantages in terms of control, but can, on the other hand, pressure the independency of the government in the policy and implementation process.
- The spatial planning tool that provinces and municipalities have available is inadequate to give interpretation to the non-spatial aspects of the public debate on major developments in animal husbandry (i.e. animal welfare, animal health, public health, social embedding of specific entrepreneurs). Provinces and municipalities have a need for clearer guidelines from the central government on situations in which such issues play a role and the criteria that can be used within the spatial planning instrument.
- Within the reconstruction process, participation mainly took place between institutions, governments and organized groups of interest. An essential group of stakeholders, the residents of the LOG areas, are usually hardly heard in the decision making policy. A changing society requires adapted forms of governmental control. For socially accepted animal husbandry, bottom-up governance through citizen participation, learning networks and so on, seem a promising path. Linkage of underlying reasons of non-acceptance of large-scale developments with a public administration approach can give public and private decision makers insight into action perspectives (specific use of instruments in a broad sense) to get out of the impasse.

#### *Recommendations*

Based on the research results, the following recommendations are stated:

- Generate more insight into the large, important middle group of 'passive observers', the composition of this group, their attitudes and their turning points whereupon a moderate positive attitude can turn into an active protest. Knowledge on this diverse group and insight into the turning points in the different segments, is essential input for action perspectives and communication strategies to restore or enhance public support for animal husbandry.
- Use the already conventional argument of 'human dimension' ('menselijke maat') in social dialogues on large-scale developments as a starting point in addition to the apparent conflict, to bring out and discuss the deeper conflicting values and discourses.
- Determine if and how the use of policy instruments that promote a more socially accepted animal husbandry fit the underlying types of reasons of non-acceptance (interests, values, perceptions). In this way, governments gain insight into action perspectives and can work towards more 'tailor-made' solutions.
- Find out the exact needs and what grips the national government could offer provinces and municipalities on how to deal with important non-spatial issues that play a role in the public debate on animal husbandry using the spatial planning instrument.
- Work towards area- or surrounding based solutions for the development of 'custom made' farms, in a participatory process with involved farmers and citizens and other stakeholders. Successful pilot projects are important here.
- Support (large-scale) entrepreneurs from the conventional animal husbandry in environmentally focussed entrepreneurship (transparent, sustainable, socially embedded). Make use of experience and tool development within multifunctional agriculture and organic animal husbandry.

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

## Samenvatting

## Summary

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Schaalvergroting: waar gaat het over</b> .....	<b>3</b>
2.1	Wat is grootschalige veehouderij? .....	3
2.2	Effecten van schaalvergroting.....	4
2.3	Ruimtebeslag van een veehouderijbedrijf.....	5
<b>3</b>	<b>Methode</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Conceptueel kader</b> .....	<b>8</b>
4.1	Overkoepelend raamwerk .....	8
4.1.1	De (zichtbare) dimensies .....	9
4.1.2	Landbouw- en voedseldiscoursen en typologieën.....	10
4.2	Acceptatie en de stille burger.....	13
<b>5</b>	<b>Houdingen van burgers en boeren jegens grootschalige veehouderij</b> .....	<b>15</b>
5.1	Literatuurstudie .....	15
5.2	Beschrijving van de casusgebieden.....	19
5.3	Resultaten van de interviews met burgers en boeren .....	20
5.3.1	Het begrip megastal.....	20
5.3.2	De houding ten aanzien van schaalvergroting en megastallen .....	21
5.3.3	Informatievoorziening .....	24
5.3.4	Meningen over het reconstructiebeleid en de veehouderij .....	25
5.3.5	Visie op landbouw en voedselvoorziening.....	27
5.3.6	Houdingen en beleving van ‘passieve observanten’ .....	30
5.4	Conclusies.....	32
<b>6</b>	<b>Besluitvorming en handelwijze van provincies en gemeenten</b> .....	<b>35</b>
6.1	Het reconstructieproces: literatuurreview.....	35
6.2	Resultaat interviews provincies.....	36
6.2.1	Maatschappelijke houding in burgerinitiatieven en moties .....	36
6.2.2	De motivaties achter de bezwaren .....	36
6.2.3	Het omgaan met de bezwaren – nieuwkomers en nieuwvestigingen .....	37
6.2.4	Schaalsprong en casussen.....	38
6.3	Resultaat interviews gemeenten.....	38
6.3.1	Aanpak binnen de gemeenten .....	38
6.3.2	De motivaties achter de bezwaren .....	39
6.3.3	Het omgaan met betrokken actoren .....	40
6.3.4	Communicatie .....	41
6.4	Conclusies.....	41
<b>7</b>	<b>Visie op (gewenste) rol overheden</b> .....	<b>43</b>
7.1	Rol van de overheid: literatuurreview.....	43

7.2	Visies van burgers en boeren .....	44
7.3	Visies van provincies en gemeenten .....	46
7.3.1	Uit de interviews met provincies .....	46
7.3.2	Uit de interviews met gemeenten .....	47
7.4	Conclusies.....	49
<b>8</b>	<b>Discussie .....</b>	<b>51</b>
<b>9</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>54</b>
	<b>Referenties .....</b>	<b>57</b>
	<b>Bijlage 1 Vragenlijst interviews provincies.....</b>	<b>62</b>
	<b>Bijlage 2 Vragenlijst interviews gemeenten.....</b>	<b>63</b>
	<b>Bijlage 3 Vragenlijst interviews burgers .....</b>	<b>64</b>
	<b>Bijlage 4 Vragenlijst interviews boeren.....</b>	<b>65</b>
	<b>Bijlage 5 Samenstelling begeleidingscommissie .....</b>	<b>66</b>
	<b>Bijlage 6 Praktijkvoorbeelden van schaalvergroting .....</b>	<b>67</b>
	<b>Bijlage 7 Overzicht van bijzondere begrippen en uitdrukkingen .....</b>	<b>69</b>

## 1 Inleiding

Vanaf de jaren '50 van de vorige eeuw heeft zich in de land- en tuinbouw, waar de veehouderij onderdeel van uitmaakt, een continu proces voltrokken van modernisering en schaalvergroting. Door deze modernisering en schaalvergroting en de daarmee gepaard gaande rationalisatie en specialisatie is de rentabiliteit van de Nederlandse veehouderijbedrijven sterk toegenomen. De veehouderij is een belangrijke gebruiker van het landelijke gebied. Naast landbouw biedt het platteland ruimte voor andere functies, zoals bewoning, natuur, recreatie en andere. Ruimtelijke ordening is een belangrijk instrument voor de overheid om de ruimtelijke inrichting en vormgeving van het landschap, rekening houdend met de verschillende functies van een gebied, gestalte te geven. De Reconstructiewet Concentratiegebieden (2002) voorziet in een ruimtelijke zonering met drie gebieden: extensiveringsgebieden in de buurt van kwetsbare natuur of woonkernen met de nadruk op wonen, recreatie en natuur; verweingsgebieden waar nog wel agrarische ontwikkeling mogelijk is mits het past in de omgeving; en landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) waar landbouw het primaat heeft. De bedoeling was dat middels de zogenoemde 'afwaartse beweging' veehouders met uitbreidingsplannen maar zonder ontwikkelingsmogelijkheden vanuit extensiveringsgebieden of verweingsgebieden zouden kunnen verplaatsen naar een LOG.

De aanwijzing van landbouwontwikkelingsgebieden, met de groeimogelijkheden voor de veehouderij, heeft binnen de vijf Reconstructieprovincies waar het van toepassing is in enkele gevallen niet alleen schaalvergroting, maar soms ook schaalsprongen in de hand gewerkt en, mede door de Q-koorts in Brabant, tot veel maatschappelijke onrust geleid.

Binnen de landelijke politiek is de problematiek met betrekking tot de ontwikkeling naar grootschalige veehouderij en de maatschappelijke acceptatie ervan nadrukkelijk aan de orde. Men constateert dat er sprake is van een afnemende maatschappelijke acceptatie van de (intensieve) veehouderij in het algemeen en van grootschalige veehouderijen in het bijzonder (AO Duurzame Veehouderij 11-11-2010). De discussie rondom vergunningverlening aan 'megastallen' binnen provincies en gemeenten is hier een illustratie van, evenals het recente pleidooi van inmiddels 200 wetenschappers voor een meer duurzame veehouderij (27 april 2010). Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor het beleid met betrekking tot de planologische besluitvorming en de vergunningverlening voor vestiging van (grootschalige) veehouderijen geheel bij de provincies en de gemeenten: criteria voor al dan niet vergunningverlening worden niet landelijk afgestemd.

De staatssecretaris voor Landbouw heeft in 2011 een maatschappelijke dialoog in gang gezet om de meningen van burgers en andere betrokkenen over 'megastallen' te peilen. Daarnaast heeft de staatssecretaris aangekondigd in oktober 2011 met een visie op de ontwikkeling van grootschalige veehouderijen te komen. Als mede input voor deze visieontwikkeling heeft de overheid, naast de resultaten van de maatschappelijke dialoog, behoefte aan meer verdiepende kennis ten aanzien van problematiek met betrekking tot grootschalige ontwikkelingen. Het ministerie van EL&I (directie Agroketens en Visserij) heeft Wageningen UR opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de maatschappelijke houding ten aanzien van grootschalige veehouderij, met een driedelig doel:

- 1) Inzicht geven in de achterliggende redenen van burgers en boeren binnen landbouwontwikkelingsgebieden voor een positieve of negatieve houding ten aanzien van de (grootschalige) veehouderij;
- 2) Inzicht geven in de besluitvorming rondom wel of geen vergunningverlening voor grootschalige veehouderijsystemen door provincies en gemeenten. Het betreft zowel inzicht in de interacties met betrokkenen als de argumenten die gebruikt zijn in de besluitvorming;
- 3) Inzicht geven in de rol die actoren van de centrale en decentrale overheden verwachten, de rol die de centrale overheid, provincies en gemeenten kunnen (en willen) vervullen en de mogelijke effecten die deze verschillende rollen kunnen hebben op de maatschappelijke (non-)acceptatie van (grootschalige) veehouderij.

Bij het achterhalen van de maatschappelijke houding tegenover de (intensieve) veehouderij en opschaling ging het niet alleen om achterliggende percepties, overtuigingen, normen, waarden, belangen en/of (feiten-)kennis van de betrokken actoren, maar ook om bijvoorbeeld vertrouwen in de

overheid of in andere betrokken actoren en het gevoel dat men heeft ten opzichte van de eigen participatie in het proces.

*Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 staat informatie over schaalvergroting in de veehouderij. Hoofdstuk 3 beschrijft de methode van onderzoek en hoofdstuk 4 het conceptuele kader, dat is gebruikt om de onderzoeksresultaten te structureren. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in achterliggende redenen van burgers en boeren voor een positieve of negatieve houding jegens grootschalige veehouderij, zowel vanuit de literatuurstudie als uit de resultaten van de interviews. Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de besluitvormingsprocessen door provincies en gemeenten. Hoofdstuk 7 beschrijft de verschillende visies op de (gewenste) rol van de overheid. In hoofdstuk 8 worden de onderzoeksresultaten bediscussieerd, waarna wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (Hoofdstuk 9).

[Als laatste bijlage is een begrippenlijst opgenomen]



## 2 Schaalvergroting: waar gaat het over

Er is veel geschreven en veel gezegd over de schaalvergroting in de veehouderij. Een uitputtende beschrijving valt buiten het bestek van dit onderzoek. Het literatuuroverzicht dat we hier presenteren is selectief en te typeren als een beknopte 'state of the art'. In dit overzicht gaan we in op de vraag wat grootschalige veehouderij nu eigenlijk is en schetsen we in grote lijnen de effecten van de modernisering en schaalvergroting in de landbouw zoals die zich vanaf 1950 in een steeds sneller tempo hebben voltrokken.

### 2.1 Wat is grootschalige veehouderij?

Grootschaligheid is een relatief begrip. Wat vroeger groot was in de landbouw, is nu klein, en wat nu als een klein boerenbedrijf wordt gezien, was vroeger groot. In het publieke debat over schaalvergroting in de veehouderij worden de termen megabedrijven en megastallen veelvuldig gebruikt. Maar deze begrippen leiden dikwijls tot verwarrende discussies en ze zijn niet eenduidig gedefinieerd. De Raad voor het Landelijk Gebied (2006) maakte als eerste een koppeling tussen de term 'megabedrijf' en normen voor de economische bedrijfsomvang (Nederlandse grootte-eenheid nge). Een bedrijf werd door hen 'mega' genoemd als het een economische omvang had van ten minste 500 nge. Hierbij kunnen de dieren wel op verschillende (kleinschalige) productielocaties gehouden worden. Gies et al (2007) hanteerde de term 'megastal' indien op één productielocatie, in één of meer stallen, een aantal dieren werd gehouden dat correspondeerde met 300 nge of meer. Voor de beeldvorming is in tabel 1 een indicatie gegeven van de aantallen dieren die corresponderen met een economische bedrijfsomvang van 300 en 500 nge.

**Tabel 1** Indicatie aantal dieren bij een bedrijfsomvang van 300 nge en 500 (naar Van der Peet et al, 2008; aantal nge gebaseerd op saldocijfers uit 2004)

	Melkkoeien	Vleeskalveren	Fokvarkens	Vleesvarkens	Vleeskuikens	Leghennen
Bedrijf 300 nge:	250	2.500	1.200	7.500	220.000	120.000
Gesloten bedrijf:			600 +	3.800		
Bedrijf 500 nge:	425	4.200	2.000	12.000	367.000	200.000

Een bedrijf met een omvang van 500 nge levert onder normale omstandigheden voldoende werk en inkomen op voor 4 – 10 volwaardige arbeidskrachten. Uitgaande van stallen met één bouwlaag is het op een bouwblok van 1,5 tot 2 hectare in theorie mogelijk om stallen te plaatsen die qua aantallen dieren, afhankelijk van de diersoort, corresponderen met een economische omvang van 300 tot 500 nge.

Het aantal locaties met meer dan 300 nge is in de afgelopen jaren verder toegenomen, vooral bij melkvee en fokvarkens (Alterra, 2011).

De koppeling van de term 'mega' aan een economische bedrijfsomvang is in het verleden gemaakt om de aantallen grote bedrijven in beeld te kunnen brengen en schaalgrootteontwikkelingen te kunnen volgen. We kunnen nu echter constateren, dat het begrip 'megastal' in de maatschappelijke discussie een sterk negatieve lading heeft gekregen en de norm van 300 nge als een soort bovengrens voor bedrijfsontwikkeling lijkt te gaan werken. Er is geen wetenschappelijke onderbouwing voor een zienswijze dat 'groot' gelijk zou zijn aan 'slecht' (Bokma en Van Os, 2011). Grote bedrijven kunnen in principe goed landschappelijk zijn ingepast, zorgen voor een goede leefomgeving voor het dier en een goede diergezondheid en lage emissies en dergelijke realiseren. In antwoord op Kamervragen (29 maart 2011) geeft de staatssecretaris van EL&I aan op dit moment niet te kiezen voor een landelijke definitie van megalocatie ('megastal'), omdat vanuit de verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten regionaal en lokaal wordt geïnterpreteerd wat de maximaal toelaatbare omvang van een grootschalige locatie is. Wat wordt ervaren als acceptabel voor de omgeving hangt af van verschillende factoren en kan van gebied tot gebied verschillen. In het publieke debat gaat het om

uiteenlopende waarden en fundamentele vragen die onlangs als volgt werden samengevat door het Consumentenplatform<sup>1</sup>:

'In het maatschappelijk debat over de veehouderij in Nederland domineren onderwerpen als dierenwelzijn, diergezondheid (en de kosten van bestrijding dierziekten), volksgezondheid, hinderproblematiek, schaalgrootte en milieudruk (en de verdeling van de kosten daarvan). Maar de discussie gaat ook over fundamentele vragen of Nederland op grote schaal levende dieren, vlees en eieren voor de export moet produceren en of de consumptie van dierlijke eiwitten niet vervangen kan en/of moet worden door plantaardige consumptie. Hoe mensen de veehouderij beleven en beoordelen wordt gevoed door een veelheid aan ervaringen, beelden, feiten en omstandigheden. Soms uit zich dit op lokale of regionale schaal, bijvoorbeeld bij de uitbreiding van een intensieve veehouderij in of rond de eigen woonomgeving, soms op landelijke of zelfs mondiale schaal, bijvoorbeeld in de discussie of Nederland veevoer moet importeren om vlees te kunnen exporteren.' (Consumentenplatform 2010: 8-9)

De maatschappelijke discussie over schaalvergroting gaat in veel gevallen niet over een bepaalde maat van stallen of bedrijven die wel of niet acceptabel is. Vaak is deze discussie verbonden met beleving en emotie waarachter diepere waarden en overtuigingen schuil kunnen gaan. De feitelijke vraag over wat grootschalige veehouderij is, is sterk verweven met de normatieve discussie hoe de veehouderij in Nederland zich dient te ontwikkelen. Vandaar dat deze vraag zich moeilijk eenduidig laat beantwoorden.

## 2.2 Effecten van schaalvergroting

Sinds de jaren '50 van de vorige eeuw nam het proces van schaalvergroting in de Nederlandse landbouw een steeds snellere vlucht. De drijvers achter dit proces zijn vooral het duurder worden van arbeid, de beschikbaarheid van goedkope, indirecte energie (elektriciteit en brandstoffen) en de toegenomen beschikbaarheid van arbeidsbesparende technische mogelijkheden. Van Bruchem *et al.* (2008) zien vooral deze factoren als bepalend; het nationaal en EU-beleid achten zij daarop van weinig invloed.

Grotere land- en tuinbouwbedrijven realiseren in de regel in economisch opzicht betere bedrijfsresultaten (Van der Meulen *et al.*, 2011). De stijging in rentabiliteit vlagt af na een bepaalde bedrijfsomvang, afhankelijk van de huidige bedrijfsorganisatie en stand van de techniek in de betreffende sector. Dit hangt onder andere samen met afvlakking van het schaalgrootte-effect op verlaging van de kostprijs. Door innovaties, zoals toepassingen van mechanisatie en automatisering, ontstaan er verschuivingen in de bedrijfsomvang met de laagste kostprijs: de 'optimale schaal' neemt geleidelijk toe (Van der Meulen *et al.*, 2011). In 2006 was de rentabiliteit van bedrijven met een omvang van 325 nge of meer groter dan van kleine intensieve veehouderijbedrijven en vergelijkbaar met die van grote bedrijven met een omvang tussen 150 en 325 nge (Van der Peet *et al.*, 2008).

De voortdurende daling van het aantal bedrijven bij nagenoeg gelijkblijvende dieraantallen in Nederland, heeft geleid tot steeds grotere bedrijven. In het hiermee samenhangende streven naar meer efficiëntie zijn ook steeds meer dieren op één locatie in grote stallen geconcentreerd. Door deze concentratie van dieren kan de lokale belasting van de leefomgeving toenemen (Gies *et al.*, 2007). Een ander effect is dat de bedrijfsgebouwen op steeds grotere afstand liggen, waardoor het aantal transportbewegingen en tractorritten op de openbare weg is toegenomen (Rienks *et al.*, 2009). Daarnaast heeft deze concentratie als gevolg dat vee minder vaak in de wei komt en dat meer mest wordt afgezet buiten het eigen bedrijf. Op gebieds- of streekniveau zijn er in de ontwikkeling van de agrarische sector vier landschappelijke veranderingen te onderscheiden:

- Schaalvergroting, intensivering en specialisatie van bedrijven en bedrijfslocaties: dit uit zich fysiek in erfverharding en grotere bedrijfsgebouwen waardoor boerderijen meer en meer een industriële aanblik krijgen. Verder verdwijnen karakteristieke verkavelingspatronen en landschapselementen door de samenvoeging van percelen en een meer uniforme grondbewerking;

- Teeltverschuivingen, zoals het ontstaan van boomkwekerijen in plaats van weilanden: de effecten van teeltverandering zijn geleidelijk maar daarom niet minder zichtbaar. Door de hoogte van het gewas is snijmaïs bijvoorbeeld nadrukkelijk aanwezig in het landschap in de zomermaanden. Deze aanwezigheid neemt de laatste jaren vooral toe in de weidegebieden op zeelei en laagveen (Agricola *et al.*, 2010; Veeneklaas 2010);
- Verbreding of verdieping van de bedrijfsvoering door niet-agrarische nevenactiviteiten in het landelijk gebied: deze nevenactiviteiten kunnen leiden tot meer diversiteit in het landelijk gebied, zoals door agrarisch natuurbeheer, maar ook tot verrommeling van de streek of het verlies van eigenheid en herkenbaarheid (Roest & Schouten, 2009). Een voorbeeld van het laatste zijn de moderne windmolens in de zeekelegebieden die als landschapsvervuiling kunnen worden ervaren;
- Bedrijfsbeëindiging en krimp van de sociale variatie en structuur: zowel de heroriëntatie op nevenactiviteiten (overlevingsstrategie) als bedrijfsbeëindiging hangen samen met de schaalvergroting (Agricola *et al.*, 2010). Tezamen resulteert dit in een vermenging van functies in het landelijk gebied. Boerderijen krijgen geheel of gedeeltelijk een woonfunctie of een andere niet-agrarische functie (recreatie, zorg, stalling, productverkoop, e.d.). Door een verminderde (permanente) bewoning van de landelijke gebieden, gewijzigde beroepen en verder weggelegen werklocaties krimpt de sociale variatie en structuur, waardoor de leefbaarheid van de landelijke gebieden steeds verder onder druk komt (Silvis *et al.*, 2009).

We schetsen deze landschappelijke veranderingen in brede zin om aan te geven dat de schaalvergroting van de veehouderij begrepen dient te worden in een bredere stroom van landbouwmodernisering die het karakter van het platteland verandert (of reeds hebben veranderd). Het is niet uit te sluiten dat de fysieke, landschappelijke en sociale gevolgen van deze modernisering een (groeiend) gevoel van maatschappelijke onvrede oproepen die zijn weerslag heeft op de actuele veehouderijdiscussie. Deze onvrede kan voorkomen bij de plattelandsbevolking zelf maar evengoed bij stedelijke bewoners, die het buitenleven – dat ze wellicht romantiseren – steeds meer aangetast zien door moderne innovaties. Daar komt bij dat bij de aanwijzing van zogenaamde reconstructiegebieden niet altijd rekening is gehouden met de ruimtelijke behoeften van de bedrijven die zich daar zouden moeten vestigen. Hierdoor kan het voorkomen dat een passende infrastructuur (nog) ontbreekt of dat er geen ondersteunende bedrijven in de nabijheid zijn (Rijksadviseur voor het landschap, 2010).

### 2.3 Ruimtebeslag van een veehouderijbedrijf

Kijken we naar het ruimtebeslag van een veehouderijbedrijf, dan zijn hierin drie aspecten te onderscheiden. Het *directe ruimtebeslag* betreft de omvang van de gebouwen, het erf en het areaal voor het houden van vee en de eigen productie van voer. *Indirect* komt daar het regionale ruimtebeslag buiten het bedrijf bovenop, vanwege de andere ruimtelijke functies waarop het bedrijf invloed heeft en vanwege de eisen en randvoorwaarden die het bedrijf vanuit economisch oogpunt stelt aan de fysieke omgeving, zoals infrastructuur, natuur- en waterbeheer. Ten derde is er dan nog het ruimtebeslag in *binnen- en buitenland* voor de productie van voedermiddelen en andere benodigdheden en voor de afzet van vee, mest en de verwerking van producten (Gies *et al.*, 2011). De ruimtelijke dimensie van de veehouderij omvat dus meerdere lagen of schillen. Veranderingen in deze ruimtelijke dimensie gaan samen met veranderingen van het ruimtegebruik, de infrastructuur en het landschap. De ruimtelijke invloed van de veehouderij treedt derhalve buiten de grenzen van het eigen erf. Het zwaardere verkeer dat in toenemende mate over smalle plattelandswegen rijdt (Rijksadviseur voor het landschap, 2010), is hiervan een zichtbaar voorbeeld, maar ook de effecten op minder zichtbare factoren zoals bodemkwaliteit en water zijn relevant. Vanuit dit perspectief is het te rechtvaardigen dat de ontwikkeling van de veehouderij onderwerp is van beleid én van maatschappelijk debat.

### 3 Methode

In het onderzoek zijn de volgende fasen onderscheiden:

#### *Fase 1 Deskstudie*

De deskstudie bestond uit twee onderdelen: een literatuurreview en de ontwikkeling van een conceptueel kader.

De *literatuurreview* betrof een inventarisatie van bestaande kennis (theoretisch en experimenteel) over maatschappelijke houding ten opzichte van (intensieve) veehouderij in het algemeen en grootschalige veehouderij in het bijzonder.

In het *conceptueel kader* wordt relevante kennis over specifieke factoren die de maatschappelijke houding ten opzichte van de (grootschalige) veehouderij beïnvloeden op een gestructureerde manier samengebracht. Voor de ontwikkeling ervan is voortgebouwd op het conceptueel kader dat is ontwikkeld binnen het project 'Maatschappelijke acceptatie van nieuwe technologische ontwikkelingen in de landbouw' (De Bakker et al, 2010). Dit kader is gebaseerd op de dimensies Technologie, Actoren, Instituties en Communicatie. Op verzoek van de opdrachtgever is binnen ons onderzoek geen aandacht besteed aan technologische aspecten van grootschalige veehouderij, zoals de *feitelijke* risico's voor de volksgezondheid. De nadruk in dit onderzoek ligt meer op 'percepties' van feiten. Naast dit meer zichtbare niveau van houdingen en onderliggende argumenten is in het conceptueel kader aandacht besteed aan onderliggende discoursen en waardenpatronen die er achter schuil kunnen gaan, alsmede aan verschillende vormen van acceptatie.

#### *Fase 2 Interviews met provincies*

Als eerste zijn interviews uitgevoerd met een vijftal provincies waar vestiging van grootschalige veehouderijen op de agenda staat of heeft gestaan: Overijssel, Friesland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland. De provinciedeskundigen zijn enerzijds geïnterviewd als maatschappelijk relevante actor inzake vestiging van grootschalige veehouderij, waarbij ze zijn bevraagd op gemaakte belangenafwegingen en onderliggende argumentatie. Anderzijds zijn de gesprekken bij de provincies benut om de meest geschikte casussen voor verdere analyse in beeld te krijgen. Op basis van de in fase 1 geconstateerde speerpunten en het resultaat van de gesprekken met de provincies zijn in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie van het project drie casussen voor verdere verdieping geselecteerd. De gehanteerde vragenlijst is opgenomen in bijlage 1.

#### *Fase 3 Interviews in drie casusgebieden*

Er zijn voorbeeldsituaties bestudeerd binnen drie geselecteerde gebieden (LOG-gebieden):

- LOG Overloons Vlak (Noord-Brabant); dit is een gebied waar vergunningen voor inplaatsing van of uitbreiding tot (grootschalige) veehouderijen zijn verleend en weinig of geen commotie is ontstaan;
- LOG Graspeel (Noord-Brabant); dit is een gebied waar vergunningen voor inplaatsing van (grootschalige) veehouderijen zijn aangevraagd en waar veel commotie onder burgers is ontstaan;
- Gemeente Twenterand (Overijssel); hieronder vallen LOG-gebieden waar vergunningen voor grootschalige veehouderijen (ook van buiten de provincie) zijn aangevraagd en waar veel commotie onder burgers is ontstaan.

In § 5.2 staat een beschrijving van de casusgebieden.

Binnen de casusgebieden zijn als eerste de betrokken gemeenten (ambtelijk en/of politiek) geïnterviewd. Deze personen zijn evenals bij de provincies bevraagd op de aard van de problematiek binnen het betreffende casusgebied, de gemaakte belangenafwegingen en onderliggende argumentatie. De vragenlijst vindt u in bijlage 2. Tevens is men gevraagd om namen aan te dragen van initiatiefnemers, actieve burgers en boeren in het gebied die interessant waren om binnen het onderzoek te interviewen.

Vervolgens zijn boeren en burgers in het casusgebied geïnterviewd. De verdeling van interviews over de verschillende actorgroepen was als volgt (het interview vond plaats met een of meer personen):

	Gemeente	Actieve burgers	Stille burgers	Boeren (geen initiatiefnemer)	Boeren (initiatiefnemer)	Totaal
LOG Overloon	2	-	3	1	3	9
LOG Graspeel	2	2	-	1	2	7
Twenterand	1	1	2	2	1	7
						23

Het onderzoek onder de burgers en boeren is uitgevoerd via persoonlijke *interviews* en 'een telefonisch interview ('stille' burger LOG Overloon). Daarbij is doorgevraagd naar de mening en houding ten aanzien van (grootschalige) veehouderij, wat verstaat men er onder, waar haalt men de informatie vandaan en dergelijke. Tevens is in de interviews geprobeerd om scherper zicht te krijgen op achterliggende waarden, mens-, natuur- en wereldbeelden (ethiek/moraal) van non-acceptatie van grootschalige (intensieve) veehouderij en specifieke vormen van (non-)acceptatie die zijn te onderscheiden. Ook meer procesmatige aspecten kwamen hierbij aan de orde, zoals het vertrouwen dat men heeft in andere actoren ten aanzien van hun goede bedoelingen, de boodschap die wordt afgegeven en de mate waarin men het gevoel heeft 'gehoord' te worden en inbreng te kunnen leveren in het afwegings- en realisatieproces ('participatieladder'). Hierbij is tevens geprobeerd om helder te krijgen a) welke rol actoren zien weggelegd voor de centrale overheid, provincies en gemeenten, b) op welke wijze men zelf in het besluitvormingsproces betrokken zou willen worden en c) welke communicatievormen bij dergelijke controversiële onderwerpen het meest effectief zijn. De gebruikte vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage 3 (burgers) en bijlage 4 (boeren). Vanwege het veronderstelde belang van de 'stille' middengroep bij de verdere ontwikkeling van grootschalige veehouderij hebben we enkele interviews gehouden met meer afzijdige burgers in de casusgebieden Twenterand en Overloons Vlak (kennissen van de onderzoekers c.q. ad random via het telefoonboek). Dit om een indicatief beeld te krijgen van hun (ambivalente) drijfveren en terughoudendheid.

#### *Analyse en interpretatie*

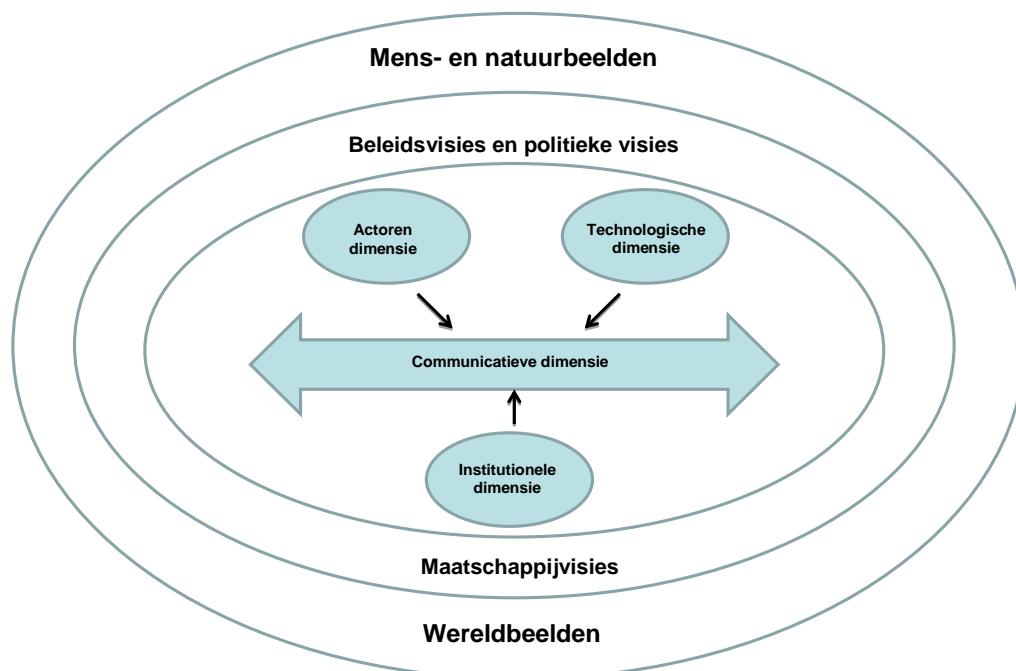
Met het conceptueel kader als leidraad zijn door het projectteam de resultaten van de interviews geanalyseerd en geïnterpreteerd. Op een drietal momenten heeft afstemming plaatsgevonden met de door het ministerie van EL&I ingestelde begeleidingscommissie (zie bijlage 5), te weten over selectie van casusgebieden, aanpak van de interviews met provincies, gemeenten en burgers/boeren in de LOG-gebieden en de (voorlopige) resultaten van het onderzoek.

## 4 Conceptueel kader

Het schaalvergrotingsproces in de veehouderij wordt bepaald door een breed scala aan factoren. Economische en bestuurlijke processen verstrengelen zich met communicatieve processen, afwegingsprocessen van stakeholders, waardendiscussies en de invloed van allerlei percepties. In dit hoofdstuk presenteren we een overkoepelend raamwerk waarin factoren en determinanten van acceptatiebereidheid meer overzichtelijk zijn te ordenen. Dit conceptuele raamwerk geeft in algemene zin de structuur en denkrichting weer die we volgen in ons empirisch onderzoek naar de maatschappelijke houdingen jegens de grootschalige veehouderij. Onze benadering onderscheidt twee niveaus van analyse. Er is een meer zichtbaar niveau dat is te typeren als een veld van samenhangende determinanten; dit complex van factoren en determinanten laat zich tot op zekere hoogte opdelen in een institutionele, technologische, communicatieve en actorendimensie. Het andere niveau zijn de basale waardenpatronen, visies of grondhoudingen die hierachter schuilgaan en die in empirisch onderzoek daarom dikwijls lastiger zijn om te achterhalen. Als laatste wordt kort ingegaan op de te onderscheiden vormen van acceptatie.

### 4.1 Overkoepelend raamwerk

In een recent onderzoek voor het ministerie van LNV is een raamwerk ontworpen en exploratief getest voor de determinanten en factoren die bepalend zijn voor de acceptatie van nieuwe technologische ontwikkelingen in de landbouw (De Bakker et al. 2011). Megastallen en de ontwikkeling van grootschalige veehouderij zijn te beschouwen als nieuwe technologische systeeminnovaties die stuiten op veel maatschappelijke weerstand. Het raamwerk van De Bakker et al. (dat deels is geïnspireerd op Wolfe et al. 2002) is daarom ook toe te passen op de acceptatieproblematiek die momenteel rond de megastallen en megabedrijven speelt. Daarbij hebben de aangegeven dimensies in de binnenste cirkel betrekking op een meer concrete krachtenveldanalyse en zijn de buitenringen van beelden en visies (basale waardenpatronen) onderdeel van een discoursanalyse.



Figuur 4.1 Theoretisch kader maatschappelijke houding ten aanzien van veehouderij

We nemen dit theoretische raamwerk als uitgangspunt om de maatschappelijke (non-)acceptatie van de schaalvergroting in de veehouderij meer volledig empirisch in kaart te brengen.

#### 4.1.1 De (zichtbare) dimensies

We gaan in dit onderzoek niet in op de *feitelijke* risico's van houderijsystemen. Technologische factoren krijgen alleen aandacht voor zover bepaalde percepties daarover van invloed zijn op de maatschappelijke acceptatie van de veehouderij. De drie dimensies van actoren, instituties en communicatie – zie het binnenste veld in het schema - worden onderzocht aan de hand van de volgende vragen (voor 'grootschalige veehouderij' kan ook 'megastallen' worden gelezen):

##### *Actorendimensie*

- Wat zijn de relevante actoren rond de ontwikkeling van grootschalige veehouderij?
- In welke mate zijn relevante actoren vertegenwoordigd in formele overlegstructuren?
- Welke bronnen, middelen en sociale netwerken staan de verschillende actoren ter beschikking?
- Wat is bekend over attitudes, gevoelens en visies van uiteenlopende actoren ten aanzien van de ontwikkeling van grootschalige veehouderij?
- In hoeverre verschillen meningen en percepties over nut, noodzaak en wenselijkheid van de ontwikkeling van grootschalige veehouderij?
- Welke argumenten (voedselveiligheid, gezondheid, dierenwelzijn, duurzaamheid, rechtvaardigheid) komen naar voren in discussies over de ontwikkeling van grootschalige veehouderij?
- Wat vinden de verschillende actoren van het optreden van zichzelf en andere actoren? Wat verwachten de actoren van zichzelf en anderen?

##### *Institutionele dimensie*

- Welk kader van wet- en regelgeving is relevant voor de ontwikkeling van grootschalige veehouderij?
- Hoe is de besluitvorming, de vergunningsverlening, uitvoering, controle en handhaving van wettelijke regels met betrekking tot de ontwikkeling van grootschalige veehouderij vorm gegeven en georganiseerd, en wat is hierin de rol van uiteenlopende bestuurlijke instanties?
- In hoeverre vereist de ontwikkeling van grootschalige veehouderij verandering van bestaande organisaties en maatschappelijke structuren?
- Welke vraagstukken dienen zich aan voor de beleidsagenda? Welke opties hebben de overheden om de problemen via beleid op te lossen? Op welke wijze en op welke plaats in het overheidsapparaat dienen de problemen behandeld te worden?
- Is de rolverdeling en taakverdeling tussen rijk, provincie en gemeente helder en delen de betrokken ambtenaren dit beeld?

##### *Communicatieve dimensie*

- Wie doet op welke wijze mee aan de discussie en besluitvorming rond de ontwikkeling van grootschalige veehouderij?
- Waaruit moet participatie in menings- en besluitvormingsprocessen rond de ontwikkeling van grootschalige veehouderij bestaan en welke invloed en status wordt aan deze processen toegekend:
  - Welke actoren moeten worden betrokken in discussie en besluitvorming? Op welke wijze zou dat moeten gebeuren?
  - Wie moeten vooral in de fase van meningsvorming een bijdrage leveren?
  - Wat betekent dit voor de toekomstige communicatie?
- Wat is de berichtgeving in de media over de ontwikkeling van grootschalige veehouderij ('megastallen')?
- Leent de ontwikkeling van grootschalige veehouderij zich voor een spannend, controversieel nieuwsitem?
- Hoe is de beleidscommunicatie op dit moment georganiseerd?

Deze vragen vormden een richtlijn voor de interviews in de casusgebieden waarover we in hoofdstuk 5 verslag doen.

Zoals in figuur 4.1 is geïllustreerd kan het meer zichtbare krachtenveld (de binnenring) onderhevig zijn aan de werking van 'diepere' waardentegenstellingen en conflicten (discoursen), die het proces onopgemerkt sterk kunnen beïnvloeden. In de volgende paragraaf is het conceptueel kader voor de discoursanalyse weergegeven.

#### 4.1.2 Landbouw- en voedseldiscoursen en typologieën

Discours-analytisch onderzoek biedt een aanvulling op sociologische benaderingen die maatschappelijke problemen reduceren tot belangenconflicten, die door krachtenveldanalyses zijn te verklaren. Discoursen of vertogen verwijzen naar min of meer samenhangende ideeën, concepten en categorieën die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden (Hajer 2000: 17). Ze zijn te zien als talige 'handelingen' die altijd in een specifieke context worden verricht (bv. rechtbanken, parlementaire procedures, sociale bewegingen, scholen, ziekenhuizen etc.). In dit verband zijn er ook discourscoalities te onderscheiden, waarin een groep van partijen zich kan vinden in een bepaald 'verhaal' over hoe de werkelijkheid in elkaar zit (Hajer 2006: 70). Discoursen kunnen een onzichtbare macht uitoefenen op actoren. Dit besef is relevant voor discussies over grootschalige veehouderij. Deze zijn niet alleen verbonden met economische of ruimtelijke belangenconflicten, maar ook met 'zingevende verhalen' van groepen van actoren.

Bij discoursen gaat het dus om betogen, symbolen en verhalen die een betekenisvolle werkelijkheid vorm geven en op deze manier van invloed zijn op strategisch gedrag. We gebruiken het concept van discoursen in dit onderzoek verkennend, om visies en beelden te onderscheiden die op verschillende 'verhalen' duiden binnen de schaalvergrotingsdiscussie.

De hedendaagse discoursen over landbouw en voedsel typeren we aan de hand van drie landbouwdiscoursen en drie voedseldiscoursen. De voedseldiscoursen zijn vooral gebaseerd op de typologie van Tim Lang et al. (2009) waarin drie visies op voeding en gezondheid worden onderscheiden: 'life science nutrition', 'social nutrition' en 'eco-nutrition'. Hoewel deze typologie op de eerste plaats is ontworpen om te verduidelijken hoe burgers tegen voeding en gezondheid aankijken, bevat zij ook aanknopingspunten voor hoe burgers tegen landbouw en veehouderij (kunnen) aankijken.

De landbouwdiscoursen baseren we op de verschillende ideaaltypen van agrarische bedrijvigheid of 'boer-zijn' zoals die zijn beschreven door Jan Douwe Van der Ploeg (2008): 'peasant farming', 'entrepreneurial farming' en 'capitalist farming'. Deze voedsel- en landbouwdiscoursen kunnen gedeelde waarden hebben, maar ook met elkaar op gespannen voet staan. In het onderzoek proberen we te achterhalen of achter de veehouderijdiscussie fundamentele tegenstellingen schuilgaan, die in publieksonderzoeken onderbelicht blijven. De volgende discoursen zijn onderscheiden:

##### **Voedseldiscoursen**

Hoewel de wijzen waarop burgers of consumenten zich tot hun voedsel verhouden ontelbare variaties bevatten, zijn er in het hedendaagse discussies over voedseldiscours volgens Lang et al. (2009) drie waardenpatronen te onderscheiden die berusten op duidelijk verschillende principes. Deze grondhoudingen of voedselbenaderingen weerspiegelen dat er vandaag de dag een strijd plaatsvindt over de sociale en culturele betekenis van voedsel in onze samenleving (zie ook Lang en Haesman 2004). De typologie van Lang et al. richt zich in brede zin op de betekenis van voedsel voor gezondheid en de samenleving. We vullen deze voedseldiscoursen aan met politiek-culturele kenmerken die zijn gebaseerd op de natuur- en mensbeelden die Schwarz en Thompson (1990) onderscheiden ten aanzien van technologie (zie ook De Bakker et al. 2011); zo krijgen deze voedseldiscoursen een duidelijker sociaal-politiek gezicht:

- *Levenswetenschappelijke voedselbenadering (life science nutrition)*: Mensen die de levenswetenschappelijke benadering aanhangen, geloven dat de chemische en biologische wetenschappen zullen zorgen voor nieuwe technologieën die landbouw en voedsel verder zullen moderniseren. Problemen op het gebied van duurzaamheid kunnen, zo is de opvatting hier, met nieuwe technische middelen en productiemethoden worden overwonnen. De natuur wordt gezien als robuust, deze kan tegen een stootje en is niet snel van slag door menselijke ingrepen. Grootschaligheid wordt gezien als een onvermijdelijke ontwikkeling die wordt bepaald door de economie. Risico's zullen geaccepteerd moeten worden, maar men verwacht dat deze vervolgens weer in positieve zin zijn om te buigen. Het mensbeeld is individualistisch en pragmatisch: ieder mens is anders en er is weinig ruimte voor groepsidentiteit. Eten en voedsel worden sterk gekleurd door de perceptie van veiligheid en gezondheid.



- *Sociale voedselbenadering (social nutrition)*: Mensen binnen deze benadering vertrouwen op hun afkomst en de gewoontes van hun voorouders en naaste omgeving. Technologische veranderingen met betrekking tot voedsel(productie) wordt door deze groep vaak sceptisch ontvangen, omdat zij hechten aan hun lokale en culturele wortels. Zijn er grote sociale voordelen aan een techniek, dan kunnen deze mensen enthousiast zijn. Heeft de techniek echter een onomkeerbare impact op het dagelijks leven, dan zullen zij zich hiertegen verzetten. Het beeld van de natuur is dat deze tot een bepaalde grens goed tegen menselijk ingrepen bestand is, maar als deze grens wordt overschreden dan zijn de gevolgen dramatisch. Het mensbeeld kenmerkt zich door groepsgebondenheid en gehoorzaamheid aan een krachtige autoriteit die de zaken goed voor iedereen regelt. Denken in termen van grootschaligheid is geen probleem, maar tot een bepaalde grens.
- *Ecologische voedselbenadering (eco-nutrition)*: Mensen met een ecologische benadering zien voedsel als onderdeel van de 'cycle of life'; zij zijn zich bewust van de afhankelijkheid van de mens van de natuur en haar natuurlijke hulpbronnen. De natuur wordt gepercipieerd als bijzonder kwetsbaar en zeer gevoelig; relatief geringe menselijke ingrepen kunnen rampzalig zijn. Risico's moeten zoveel mogelijk vermeden worden; beter het zekere voor het onzekere nemen en mogelijke 'error' vermijden. Technologische veranderingen met betrekking tot voedsel(productie) wordt door deze groep vaak sceptisch ontvangen. Zijn er grote milieu of ecologische voordelen aan een techniek, dan zullen deze mensen wel enthousiast zijn. Heeft de techniek een bedreigende of vernietigende impact op een levensvorm, dan zullen zij zich hiertegen verzetten. Men is weliswaar groepsgeoriënteerd, maar hecht sterk aan persoonlijke ontwikkeling en kritiek op gezag. Er bestaat een voorkeur voor meer kleinschalige organisatievormen.

### **Landbouwdiscoursen**

Net zoals de grondhoudingen van burgers of consumenten jegens voedsel(productie) in verschillende vertogen enorm kunnen variëren, geldt ook voor agrariërs dat zij heel verschillende visies kunnen aanhangen over hun bedrijfsvoering.

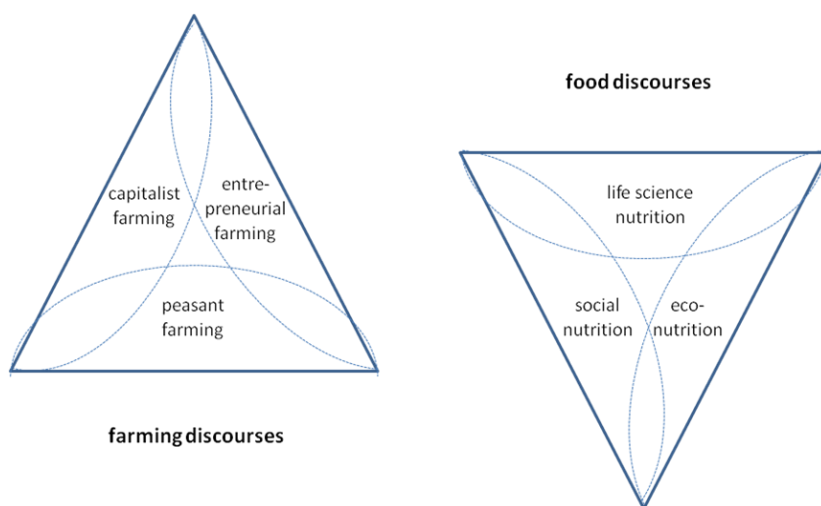
Van der Ploeg heeft drie modellen van landbouwbeoefening onderscheiden: boerenlandbouw (*peasant farming*), ondernemerslandbouw (*entrepreneurial farming*) en kapitalistische landbouw (*capitalist farming*) (Van der Ploeg, 2008: 1-52). Deze modellen moeten niet worden gezien als vaste fasen in een lineaire ontwikkeling. Het gaat om typische bedrijfsvormen die in beide richtingen in elkaar kunnen overlopen: landbouwondernemers kunnen boeren worden en boerenlandbouwers kunnen evolueren tot (typische) agrarische ondernemers. Van der Ploeg spreekt zelf niet van discoursen, maar zijn (ideaaltypische) bedrijfsmodellen zijn met een zekere conceptuele vrijheid wel op deze wijze op te vatten. Ons interesseert hoe dergelijk landbouwdiscoursen kunnen helpen om de dieper liggende spanningen te begrijpen van de maatschappelijke veehouderijdiscussie. De verschillende typen of vertogen zijn als volgt samen te vatten:

- Boerenlandbouw (*peasant farming*): deze vorm van landbouw staat voor een duurzaam gebruik van ecologisch kapitaal en is gericht op de verdediging en ontwikkeling van het familiaal levensonderhoud. Deze vorm is dikwijls multifunctioneel en wordt bedreven met familiale arbeid of arbeid die komt uit de landelijke omgeving. In principe biedt boerenlandbouw meer kansen voor wederkerige relaties met de lokale gemeenschap. Kenmerkend voor boerenlandbouw is het streven naar autonomie waarbij men zo min mogelijk afhankelijk van de markt wil zijn. Dit betekent niet dat boeren geen interacties met de markt aangaan, maar wel dat ze dit veel minder doen dan te zien is bij ondernemerslandbouw en kapitalistische landbouw. Door bijvoorbeeld minder leningen aan te gaan, hoeft men ook zijn productie-inkomsten niet te gebruiken om deze leningen af te betalen. De drijfveer naar productmaximalisatie is daardoor minder sterk aanwezig.
- Ondernemerslandbouw (*entrepreneurial farming*): Dit type is hoofdzakelijk gericht op expansie en gespecialiseerde productie zoals dat in de naoorlogse periode ook door allerlei 'moderniseringsprogramma's' is onderwezen. Ondernemerslandbouw gaat uit van financieel en industrieel kapitaal en is sterk afhankelijk van markten voor toelevering en afzet. Zo komt veevoer voor de varkenshouderij uit het buitenland en vinden veel varkens als exportproduct hun weg naar internationale markten. Kenmerkend voor dit bedrijfsvoeringsmodel is dat de landbouwproductie steeds verder is ontkoppeld van de sociale en natuurlijke omgeving; vanuit dit oogpunt biedt het minder kansen voor wederkerige relaties met de lokale gemeenschap.

Omdat 'landbouwondernemers' sterk aan markten verbonden zijn, zijn productie-inkomsten verbonden met aangegane leningen en financiële contracten.

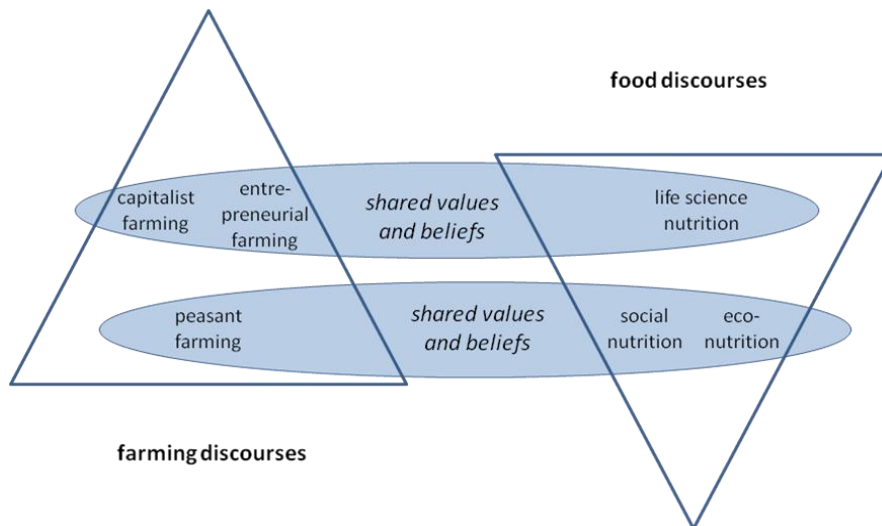
- Kapitalistische landbouw (*capitalist farming*): in vroegere tijden, voor de doorvoering van allerlei landbouwhervormingen, waren dit de grootgrondbezitters die grote groepen boeren, pachters of landarbeiders onder hun gezag hadden staan. Maar kapitalistische landbouw is teruggekeerd in de vorm van transnationale bedrijven die grote invloed uitoefenen op de productie, verwerking, distributie en consumptie van het voedsel. Het krijgt gestalte in een wijdverbreid web van productie-eenheden waarbij (wederom) veelvuldig gebruikt wordt gemaakt van loonarbeid. Deze vorm is gericht op winstmaximalisatie en beheerst grote segmenten van de landbouwmarkt. De band met de sociale en natuurlijke omgeving is hier nog losser dan bij ondernemerslandbouw: activiteiten worden in principe georganiseerd in die gebieden die de meeste kostenvoordelen bieden.

Tezamen leveren de beide typologieën (voor voedsel en landbouw) zes discourses op die in twee driehoeken zijn weer te geven (figuur 4.2). In de praktijk zal men allerlei mengvormen en combinaties tegenkomen van deze discourses, al zal men zeker ook voedselhoudingen of bedrijfstypen tegenkomen die in grote mate aan de kenmerken van een bepaald type beantwoorden.



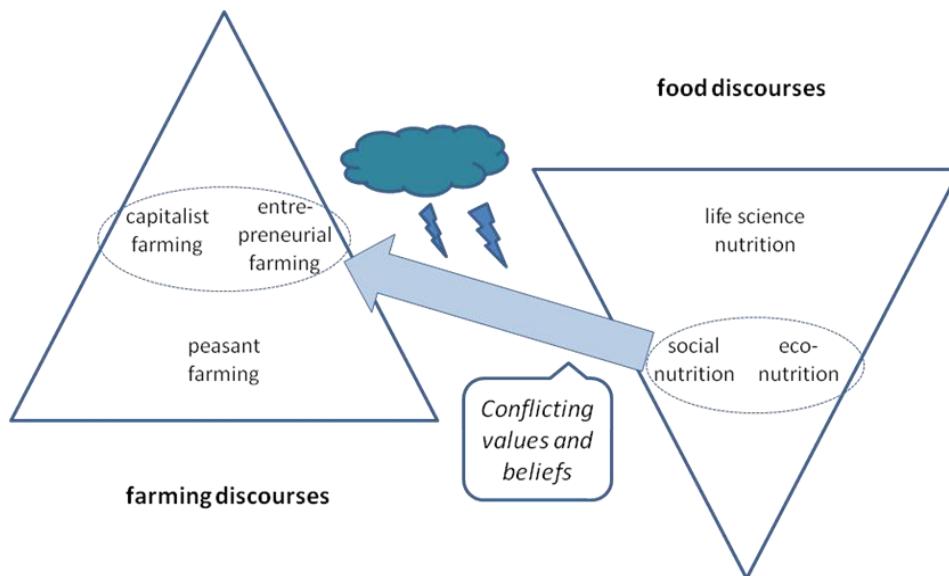
Figuur 4.2 Drie landbouwdiscourses en drie voedseldiscourses

De vraag die vervolgens kan worden gesteld, is in hoeverre er tussen deze landbouw- en voedseldiscourses een 'natuurlijke' affiniteit of juist spanning bestaat. Naar verwachting zal affiniteit vooral bestaan tussen de levenswetenschappelijke voedselvisie en de visies van kapitalistische en ondernemerslandbouw, en tussen de sociale en ecologisch voedselbenadering en de boerenlandbouw (figuur 4.3). Burgers die uitgaan van levenswetenschappelijke voedselwaarden zullen naar verwachting eerder begrip vertonen voor de kapitalistische en ondernemerslandbouw, terwijl burgers met sociale of ecologische voedselwaarden eerder zullen instemmen met de waarden die aan boerenlandbouw ten grondslag liggen.



Figuur 4.3 Overeenkomende visies en waardenpatronen

Maar er kan ook een fundamentele spanning tussen deze discourses bestaan. Tegenover gedeelde waarden staan strijdige waarden die kunnen botsen met elkaar (figuur 4.4). Een dergelijke botsing is bijvoorbeeld aannemelijk indien de landbouw wordt gedomineerd door de discourses van kapitalistische en ondernemerslandbouw en in de samenleving een toenemend aantal burgers en consumenten zich hardop uit spreken voor voedselwaarden die als 'sociaal' of 'eco' zijn te typeren. De publieke discussie die vandaag de dag speelt rond schaalvergroting en megastallen zou in dat geval een legitimiteitsconflict kunnen zijn tussen groepen van mensen met principiële verschillende waardenpatronen.



Figuur 4.4 Strijdige visies en waardenpatronen

## 4.2 Acceptatie en de stille burger

De afwezigheid van openlijke protesten wil niet zeggen dat mensen vertrouwen hebben in de oplossingen voor maatschappelijke behoeften of problemen die door deskundigen worden aangegeven: 'Lack of overt public dissent or opposition towards expert systems is taken too easily for public trust' (Wynne, 1998; 50). Acceptatie of non-acceptatie kan vele vormen aannemen. Het nadeel van deskresearch of kwantitatieve surveys is dat deze niet in staat zijn deze vele vormen recht te doen. De resultaten hiervan beperken zich doorgaans tot houdingen, waarden en beelden zoals die op het eerste gezicht zijn vast te stellen. Mogelijke onderhuidse scepsis of onvrede komt niet of slechts beperkt in beeld. Acceptatie is geen tweezijdig fenomeen waarin acceptatie tegenover non-

acceptatie staat (of vertrouwen tegenover wantrouwen). Voor een genuanceerd beeld moet men meerdere typen van acceptatie en non-acceptatie onderscheiden (zie De Bakker et al. 2011). Er kan in ideale zin sprake zijn van een grote acceptatiebereidheid die is gebaseerd op kennis, inzicht en gedeelde waarden, maar acceptatie kan ook voortkomen uit gegroeide gewoonte of opportunisme. Ook kan sprake zijn van 'verlegenheidsacceptatie' wanneer betrokkenen instemmen omdat ze geen alternatieven zien. Op soortgelijke wijze kan non-acceptatie, naast de vorm van een beargumenteerde, publieke stellingname, zich ook voordoen als een louter emotionele afwijzing of als een schijnacceptatie waarbij instemming wordt geveinsd. Wat deze verschillende vormen van acceptatie of non-acceptatie nog verder compliceert, is het fenomeen van onverschilligheid. Veel burgers lijken over veel zaken hun schouders op te halen of zich er niet echt druk over te maken. Ze stellen zich op als 'passieve observanten' die de gang van zaken stilzwijgend lijken te accepteren, maar kunnen zich ineens ontpoppen als opposanten, die bijvoorbeeld burgerinitiatieven tegen megastallen stilzwijgend ondersteunen of ondertekenen en in die zin een strategische factor worden. In ons onderzoek worden enkele 'stille burgers' geïnterviewd in een poging om enig zicht te krijgen op wat deze moeilijk grijpbare groep wel of niet beweegt in relatie met grootschalige veehouderij.

## 5 Houdingen van burgers en boeren jegens grootschalige veehouderij

Eén van de onderzoeksdoelen is om inzicht te geven in de achterliggende redenen van burgers en boeren voor een positieve of negatieve houding ten aanzien van grootschalige veehouderij. In § 5.1 zijn de bevindingen van de literatuurstudie naar houdingen van burger en boeren beschreven. In § 5.2 gaan we in op de resultaten van de interviews in de drie casusgebieden. We sluiten het hoofdstuk af met conclusies in § 5.3.

### 5.1 Literatuurstudie

In 2006 onderzocht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hoe plattelanders hun leven en omgeving ervaren. De auteurs noteren het volgende:

'Bewoners beschrijven het platteland vooral aan de hand van landschappelijke kenmerken; daarbij schetsen ze vaak een idyllisch beeld, met veel natuurschoon en aantrekkelijke landschappen. Opmerkelijk is dat de landbouw min of meer ontbreekt in de beschrijvingen, hoewel de agrarische productieruimte een belangrijke stempel drukt op de historie en het aanzicht van het platteland.' (Simon et al. 2007: 12)

Megastallen waren in dit onderzoek voor de respondenten geen issue. Alleen de boeren met wie werd gesproken, hadden het over de reconstructieplannen die toentertijd werden vastgesteld, waarbij sommigen hun zorgen uitspraken en anderen juist kansen zagen (Simon et al. 2007: 75-76). Schaalvergroting werd vooral geassocieerd met grotere supermarkten, scholen of andere gemeentelijke voorzieningen.<sup>2</sup> Ook in een essay dat het SCP in dezelfde tijd liet schrijven over wat stedelingen waarderen in het platteland, was de schaalvergroting van de veehouderij geen thema van betekenis (Van der Ziel, 2006). Zouden deze studies vandaag de dag worden gedaan, dan is het ondenkbaar dat de schaalvergroting van de veehouderij onbesproken zou blijven. Megastallen zijn in de laatste vijf jaar een belangrijk issue en de maatschappelijke weerstand lijkt vooralsnog niet af te nemen.

### Het debat in de media

In de publieke opinie spelen beelden een bepalende rol. De kennis die consumenten hebben van de veehouderij is vaak afkomstig van de media (Aarts en Hanning, 2001; Signicom-rapport in Beekman et al, 2002). Pot en Termeer (2010:14) wijzen op een situatie waar een verhoogde media-aandacht de druk op de besluitvorming opvoert. Terwijl men in de besluitvorming de sterke neiging heeft om vele zaken aan elkaar te knopen, zijn pers en media juist geneigd om alles te versmallen tot één aspect, en dan ook nog het liefst een dramatisch aspect. Pot en Termeer refereren ook aan onderzoek van Downs uit 1972. Daarin wordt gesteld dat dat ene aspect vaak afkomstig is van een gepassioneerde minderheid die hinder van iets ondervindt, en dat 'iets' is vaak makkelijk te dramatiseren (Pot en Termeer, 2010:15). Zo kunnen televisie, kranten en internet protesten tegen de grootschalige veehouderij versterken door consequent te spreken over megastallen, varkensflat en dergelijke (Termeer et al. 2009). Kijken we naar de lokale en landelijke dagbladen en vakbladen, dan zien we dat berichtgeving over de schaalvergroting sterk toenam op het moment dat woorden als 'varkensflat' en 'varkensfabriek' werden geïntroduceerd. In hun analyse van de berichtgeving over landbouwontwikkelingsgebieden constateren De Lauwere en Vellema (2011) dat de berichten hierover merendeels een negatieve intonatie hebben.<sup>3</sup>

Het lijkt geen twijfel dat een organisatie zoals Milieudefensie, die begrijpt hoe krachtig metaforen kunnen werken, het debat over de schaalvergroting in de veehouderij een belangrijke zet heeft gegeven. Deze organisatie doorzag als eerste ook de mogelijkheden van het instrument 'burgerinitiatief'. Het gaf anderen een voorbeeld hoe je internet kunt gebruiken om protesten te kanaliseren en te bundelen. Daarnaast is het uitbreken van de Q-koorts in 2007 van grote invloed geweest op het maatschappelijke debat. Megastallen werden geassocieerd met grotere risico's voor zoönosen die gevaarlijk kunnen zijn voor de volksgezondheid. Of dit terecht is of niet, feit is dat

<sup>2</sup> In dit onderzoek is ook gesproken met bewoners uit typische veehouderijgebieden, zoals het 'varkensgebied' Gemert-Bakel, Laarbeek en Boekel in Zuidoost-Brabant.

<sup>3</sup> Enkele voorbeelden hiervan: 'Weerstand tegen grote varkensbedrijven' (Agrarisch dagblad, 22-5-2007); 'Vrees voor 35.000 biggen in de achtertuin' (Algemeen Dagblad, 30-10-2007), 'Megastal verstoort wankel evenwicht tussen boeren en burger – industrieterrein met varkens' (Brabants Dagblad, 28-6-2008).

dergelijke percepties voor veel publieke discussies zorgden en de protesten tegen schaalvergroting waarschijnlijk hebben aangewakkerd.<sup>4</sup>

De berichten in de kranten en de argumenten die bij het Brabantse 'burgerinitiatief megastallen' werden verzameld, maken duidelijk dat voor een grote groep burgers de grootschalige veehouderij om uiteenlopende redenen onacceptabel is.

### Houdingen van burgers

Eilers et al. (binnenkort verschijnend) stellen dat het bij megastallen niet alleen om NIMBY-argumenten (Not In My Backyard) gaat, zoals aantasting van het lokale landschap, verkeersbewegingen, fijn stof en stank, maar ook om meer fundamentele bezwaren. Dit zijn bezwaren die verband houden met dierenwelzijn, negatieve effecten op ontwikkelingslanden, industrialisering van de landbouw en intensieve veehouderij (Horlings en Boogaard, 2010). Eilers et al. gebruiken hier de acroniemen NIABY (Not In Any Backyard), of NIANBY (Not In Any Nearby Backyard). Met dit laatste acroniem doelen ze op respondenten die de Nederlandse polders of het buitenland, dus minder bevolkte gebieden, als mogelijke oplossing zien voor schaalvergroting.

Volgens onderzoek van Van der Wulp et al. (2009; in: Veeneklaas, 2010) en Sijtsema et al. (2009) is het niet zozeer de landschappelijke impact van megastallen die burgers afschrikt, maar meer het industriële karakter ervan. Als dieren de ruimte hebben en naar buiten kunnen, waardoor het meer zichtbaar wordt wat er op het agrarische bedrijf gebeurt, zouden burgers minder moeite hebben met schaalvergroting (Sijtsema et al., 2009). Studies naar de maatschappelijke waardering van de melkveehouderij geven aan dat meer bekendheid bijdraagt aan een positieve houding van burgers van deze bedrijvigheid in het algemeen en dierenwelzijn in het bijzonder (Verhue en Verzijden, 2003; Boogaard et al., 2008; Boogaard et al., 2010b). Uit onderzoek van het Rathenau-instituut over burgeroordelen in de veehouderij kwam naar voren dat burgers hun mening over veehouderij vaak in positieve zin bijstellen als ze de bedrijven zelf hebben bezocht (Rathenau-special, 2003; Ter Berg et al., 2003, Verhue en Verzijden, 2003). Ze blijven echter wel kritisch. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat varkenshouderijen of pluimveehouderijen geen deel uitmaakten van deze studies.

Boogaard et al. (2010a) wijzen op de ambivalentie die vaak bij burgers is aan te treffen (waarbij ze zich in hun onderzoek beperken tot de moderne melkveehouderij). Aan de ene kant zijn burgers kritisch over de wijze waarop de dieren gehouden en behandeld worden en aan de andere kant waarderen ze de toegenomen aandacht voor voedselveiligheid en voedselkwaliteit en de lage voedselprijzen. Volgens Boogaard et al. (2010a) heeft deze ambivalente houding te maken met de twee gezichten van modernisering: het negatieve gezicht dat te maken heeft met de exploitatie van de natuur en het verlies van tradities en het positieve gezicht dat gerelateerd is aan vooruitgang, gemak en efficiency. Mensen zouden hun mening over moderne melkveehouderij baseren op twee dimensies: de manier waarop dieren gebruikt worden voor productie en de manier waarop een moderne melkveehouderij als 'business' functioneert. Hoewel mensen de voorkeur hebben voor traditionele en natuurlijke bedrijven en bezorgd zijn over het gebruik van de natuur en de wijze waarop dieren gehouden worden, wijzen ze moderne veehouderij dus niet volledig af.

Reisner en Taheripour (2007) onderzochten in de Verenigde Staten de reacties van het lokale publiek op grootschalige varkenshouderij en concluderen dat de komst van een grote veehouderij behoorlijke 'vertrouwenswonden' in een lokale gemeenschap kan slaan. Zij rapporteren dat mensen die in de buurt woonden, jaren na de oprichting van het bedrijf of jaren na het doorvoeren van de schaalvergroting nog steeds een negatieve houding ten aanzien van de grootschalige veehouderij hadden, ook al kwamen ze er niet langer actief tegen in verzet. Ze hadden dat min of meer opgegeven omdat ze het gevoel hadden toch niets meer tegen de grootschalige veehouderijen te kunnen doen.

### Publieke opiniepeilingen

De verschillende opiniepeilingen over burgerpercepties met betrekking tot de veehouderij maken duidelijk dat dé consument of dé burger niet bestaat. Verheggen et al., (2007) van Motivaction concluderen dat er eigenlijk maar twee burgertypen zijn voor wie maatschappelijke geaccepteerde veehouderij een issue is: 'kosmopolieten' (10%) en 'postmaterialisten' (10%). In het project 'Houden

<sup>4</sup> Dat besmettelijke dierziekten die gepaard gaan met massale ruiming een dramatische invloed kunnen hebben op de houdingen en het leven van omwonenden, ook wanneer deze ziekten geen direct gevaar opleveren voor de humane gezondheid, is al vaker in de literatuur beschreven. Zie bijvoorbeeld Van der Ziel 2003 (over de mond- en klauwzeercrisis) en Sijtsema et al. 2005 (over hobbydierhouders).

van hennen' wordt de categorie van 'traditionele burgers' (18%) daar nog aan toegevoegd (Wageningen UR projectteam Houden van Hennen, 2004). *Kosmopolieten* zijn kritisch en open en materialistisch ingesteld. Voor hen is het belangrijk dat mensen en dieren zich kunnen ontplooiën en een 'dynamisch leven' kunnen leiden met voldoende rustmomenten. Waarschijnlijk zijn ze niet tegen grootschalige veehouderij mits het dierenwelzijn niet in het geding is. *Postmaterialisten* staan kritisch tegenover de maatschappij. Ze zijn tegen sociaal onrecht en het milieu is belangrijk voor hen. 'Natuurlijkheid' en 'vrijheid' staan hoog bij hen in het vaandel. Waarschijnlijk staan ze zeer kritisch tegenover grootschalige veehouderij. De *traditionele burgers* zijn plichtsgetrouw en houden vast aan tradities. Dieren moeten met respect behandeld worden. Grootschalige veehouderij kan tot op zekere hoogte.

Uit de opiniepeilingen van TNS/ NIPO (Frerichs en De Wijs, 2001; Ettema, 2007) blijkt dat dat bescherming van het milieu bovenaan staat als Nederlanders moeten kiezen uit een vijftal zaken waaraan GLB-gelden besteed zouden moeten worden. Daarna komen behoud van karakteristieke Nederlandse landschappen, welzijn van dieren in de landbouw, aanleg en beheer van natuurgebieden en ontwikkelingssamenwerking. Dit zijn allemaal aspecten die niet echt passen in de beelden die grootschalige veehouderij en megastallen oproepen. Toch denken burgers over het algemeen positief over agrariërs en geloven ze dat veehouders goed voor hun vee en het milieu zorgen. Het maakt echter wel uit om wat voor soort vee het gaat. Koeien scoren hier veel beter dan kippen en varkens. Vooral de varkenshouderij, zo bevestigen verschillende opiniepeilingen, heeft een problematisch imago (Signicom-rapport in Beekman et al, 2002; Eecen en Sonke, TNS NIPO, 2005). Deze branche wordt door veel Nederlandse inwoners geassocieerd met ammoniak en stank, te veel varkens in een kleine ruimte, mestoverschot, besmettelijke ziekten en gestreste en angstige dieren. Ook wanneer er foto's werden getoond van een zeug met biggen in een kraamstal en ruime ingestrooide hokken met een uitloop naar buiten, leidde dit er niet toe dat respondenten hun mening bijstelden.

Een opinieonderzoek van het Consumentenplatform (2010) brengt naar voren dat 66% van de Nederlandse bevolking moeite heeft met schaalvergroting in de intensieve veehouderij. Zorgen om dierenwelzijn is daarbij het meest genoemde argument, naast stankoverlast, massaliteit, nadeel voor kleine boeren en boerderijen, kans op ziekte-uitbraken, verlies van kwaliteit en onnatuurlijkheid. De actuele discussie rondom de megastallen zorgt bij consumenten voor veel onduidelijkheid. Er is goede informatie nodig over de voor- en nadelen. Maar belangrijker vindt men dat waarden als dierenwelzijn, mooi landschap en milieu ook bij grote veehouderijen gehandhaafd blijven. Strikte regels zijn belangrijk, juist bij schaalvergroting. Ook vraagt het Consumentenplatform aandacht voor diversiteit en gevoelens van lokale trots: de omgeving moet een veehouderij accepteren en het gevoel hebben dat het klopt wat er in dat bedrijf gebeurt. In het panelonderzoek dat werd verricht voor het Consumentenplatform kwam verder naar voren dat dierenwelzijn vaak gecombineerd wordt aangehaald met het argument van de 'menselijke maat'. Volgens het Consumentenplatform (2010) heeft de vraag die hieronder ligt te maken met hoe we als mensen willen leven, welk landschap en welke maatschappij we willen en hoe onze voedselproductie daarin past. Het gaat daarbij om wereldbeelden, ideële principes en wensen en verwachtingen. Onafhankelijk onderzoek kan nog zoveel – al dan niet 'meetbare' of objectieve – argumenten aanvoeren om schaalvergroting en megastallen niet af te wijzen, dit zal het wantrouwen van burgers niet weg nemen: verdergaande schaalvergroting 'deugt' gewoon niet omdat het ingaat tegen deze 'menselijke maat' (Consumentenplatform, 2010).

De meest recente opiniepeiling over maatschappelijke houdingen jegens megastallen is van onderzoeksbureau Veldkamp (Verhue et al. 2011) en maakt onderdeel uit van de door de staatssecretaris van EL&I ingezette maatschappelijke dialoog over megastallen. Hieruit blijkt dat meer dan de helft van de Nederlanders (54%) de regels van de overheid waaraan bedrijven moeten voldoen als de belangrijkste oorzaak aanwijst van de schaalvergroting in de veehouderij. Prijddruk vanuit de consument (26%) of door internationale concurrentie (17%), worden aanzienlijk minder vaak gezien als belangrijkste oorzaak. Een meerderheid van de bevolking (59%) vindt een maatschappelijke dialoog over zogenaamde megastallen zinvol. Daarbij moet het niet alleen gaan over de grootte van de stallen, maar ook over diergezondheid en dierenwelzijn, de gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu, de locatiekeuze van megastallen, de schaalvergroting op zichzelf en de vraag of we in Nederland wel een intensieve veehouderijsector willen hebben. De resultaten van het onderzoek wijzen verder op veel onzekerheid onder de ondervraagden. Slechts een beperkte groep heeft een uitgesproken mening (13% is voor megastallen en 17% is tegen). Ca. 60% aarzelt, waarbij 29% naar instemmen zegt te neigen en 32% naar afwijzen. Volgens dit onderzoek is er dus geen overtuigende meerderheid of minderheid als het gaat om de houdingen jegens megastallen. De veehouderijsector roept, zoals ook hiervoor al naar voren kwam, bij velen gemengde gevoelens op. Positieve associaties hebben te maken met de zichtbaarheid van dieren in het landschap en de indruk

dat er in de sector hard wordt gewerkt. Negatieve associaties zijn vaak terug te voeren op het industriële karakter dat de sector in de ogen van veel burgers heeft. Van melkveehouderijen heeft men het positiefste beeld: men ziet positieve effecten op het landschap, schat het niveau van dierenwelzijn hoog in, ziet weinig risico's voor de volksgezondheid en een groot belang voor de economie.

### Houdingen van boeren

De bezwaren tegen megastallen en intensieve (grootschalige) veehouderij zijn niet alleen afkomstig van burgers of maatschappelijke organisaties, maar kunnen ook van boeren komen. Deze negatieve houding komt niet alleen voort uit een aversie tegen grootschalige productiewijzen; andere motieven kunnen hierin ook een rol spelen. Boeren 'uit de buurt' kunnen zich bedreigd voelen door 'grote' boeren van buitenaf omdat dit hun eigen uitbreidingsmogelijkheden wellicht inperkt.<sup>5</sup> Deze houding van boeren uit de buurt kan van invloed zijn op de maatschappelijke acceptatie van schaalvergroting in een bepaald gebied, zeker wanneer sprake is van sterke gemeenschapsbanden met burgers en andere maatschappelijke actoren in hun omgeving (De Lauwere en Vellema, 2011). De eerder aangehaalde studie van Reisner en Taheripour (2007) naar de lokale reacties op grote varkenshouderijen (waarin ook de houdingen en relaties van boeren zijn onderzocht), bevestigt dit inzicht. Boeren die al langer in de omgeving woonden, minder grote bedrijven hadden en meer interactie met de omgeving hadden, werden veel minder als controversieel gezien. Ook andere onderzoeken duiden erop dat de mate waarin ondernemers een sociale band hebben of opbouwen met hun omgeving een belangrijke factor is (Sharp en Smith, 2003; Horlings en Hinssen, 2010).

De bezwaren die boeren hebben tegen grootschalige veehouderij of megastallen kunnen principieel van aard zijn. Agrarische ondernemers werken niet alleen uit economische overwegingen in de landbouw, maar noemen ook verbondenheid met de aarde, gemeenschapsgevoel en de spirituele dimensie (Mertens en Blommestijn, 2005 in Horlings en Boogaard, 2010).

Uit onderzoek van De Rooij et al. (2010) onder varkenshouders en melkveehouders blijkt verder dat de meningen over schaalvergroting en grootschalige veehouderij sterk uiteen kunnen lopen. Sommige veehouders zien grootschalige veehouderij als ideaal terwijl anderen dit zien als iets noodzakelijks om het bedrijf in stand te houden. Ook zijn er veehouders die grootschalige veehouderij in zijn geheel afwijzen. *Veehouders die grootschalige veehouderij als ideaal zien*, noemen naast economische overwegingen ook goede arbeidsomstandigheden, een goed welzijn voor het gezin en eventuele medewerkers, 'normale' werktijden en af en toe vrijaf kunnen hebben; ook deze niet-economische waarden staan hoog aangeschreven. *Veehouders die schaalvergroting noodzakelijk vinden*, laten zich vooral leiden door economische overwegingen. Ze willen het bedrijf levensvatbaar houden voor de toekomst. Soms ervaren ze daarbij wel ethisch dilemma's, bijvoorbeeld omdat ze hun dieren wel meer ruimte of een beter dierenwelzijn zouden willen geven, maar dit volgens hen economisch niet uit kan. Bij *veehouders die grootschalige veehouderij afwijzen*, staat het gezinsbedrijf hoog in het vaandel. Ze vinden het belangrijk dat man en vrouw samen op het bedrijf werken, dat het bedrijf op een menselijke maat wordt gerund en dat dieren de individuele zorg kunnen krijgen die ze nodig hebben. Ze hechten aan kwalitatief hoogwaardige arbeid. Het werken op een 'megabedrijf' lijkt hen eentonig en fabrieksmatig, terwijl ze het werken op het gezinsbedrijf als afwisselend beschouwen. Ook maken deze veehouders zich zorgen over het landschap en het feit dat koeien niet meer in de wei kunnen als de bedrijven te groot worden. Dit zien zij ten koste gaan van de cultuurhistorische waarde van het platteland (De Rooij et al., 2010; De Lauwere en De Rooij, 2010).

Boeren hebben dus verschillende principiële opvattingen over de economische, sociale en culturele waarden van hun bedrijvigheid. Dit vertaalt zich in verschillende bedrijfstijlen en technologieën en ook in verschillende opvattingen over ruimtegebruik en hun relaties met de omgeving.

### Praktijkvoorbeelden van schaalvergroting

In Nederland zijn vier praktijkvoorbeelden van megastallen en schaalvergroting nader beschreven en geanalyseerd. Het *Nieuw Gemengd Bedrijf* en het *Gezinsbedrijf Plus* in respectievelijk Grubbenvorst en Markelo kunnen worden gezien als 'showvoorbeelden' van innovatieve schaalvergroting die vaak ook de nodige publiciteit kregen (en zochten). Daarnaast heeft Van Schaik (2008) in haar afstudeerscriptie de schaalvergrotingsprocessen in *Chijnsgoed* en *Graspeel*, twee LOG's in Noord-

<sup>5</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit krantenkoppen als: 'Boeren in reconstructiegebieden steeds vaker lijnrecht tegenover elkaar' (Agrarisch dagblad, 6-9-2006) en 'Eigen varkens eerst' (Limburgs Dagblad, 22-11-2007).



Brabant, in kaart gebracht. In bijlage 6 is informatie opgenomen over deze praktijkvoorbeelden en conclusies van de betrokken onderzoekers.

## 5.2 Beschrijving van de casusgebieden

Hieronder staat een beknopte beschrijving van de drie casusgebieden waar de interviews zijn gehouden.

### LOG Overloons Vlak

Het LOG Overloons Vlak valt onder de gemeente Boxmeer en ligt ten westen van het dorp Overloon, op drie km afstand van elk van de drie dichtstbijzijnde woonkernen (Overloon, Oploo en Westerbeek). In de gemeente Boxmeer waren er diverse dorpen met intensieve veehouderijbedrijven in of vlakbij de bebouwde kom, waardoor zowel woningbouw als bedrijfsontwikkeling planologisch gezien niet meer mogelijk waren. Het LOG is 128 ha groot. In het LOG is relatief weinig burgerbebouwing. Doordat de gemeente ook eigenaar was van diverse percelen in het LOG, kon de gewenste regie gevoerd worden over het realiseren van een vijftal locaties voor nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven; meestal ging het daarbij om herontwikkeling van bestaande (voormalige) landbouwbedrijven. Daarvoor bestond de landbouw in het gebied alleen uit rundveehouderij en akkerbouw. Deze bestaande landbouwbedrijven waren aanvankelijk nauwelijks betrokken bij het reconstructieproces. Sommigen daarvan hadden echter ook behoefte aan ontwikkelingsmogelijkheden en dat is ook meegenomen in de ontwikkeling van het LOG.

Op 18 september 2007 heeft de provincie geconcludeerd dat het ontwikkelingsplan Overloons Vlak een goede basis vormt voor het opstellen van een bestemmingsplan en een plan-m.e.r. Daarmee is de gemeente aan de slag gegaan onder de titel Bestemmingsplan Buitengebied 2008. Dit plan is vastgesteld op 16 juli 2009, en op 28 januari 2010 in werking getreden. Het is momenteel nog niet onherroepelijk doordat de Raad van State nog uitspraak moet doen naar aanleiding van ingediende beroepschriften. In dit plan zijn voor intensieve veehouderijen in het LOG maximale bouwblokken van 3 ha opgenomen. Voor grondgebonden bedrijven zijn in sommige gevallen grotere bouwblokken mogelijk. De gemeente heeft een landschaps- en beeldkwaliteitsplan gemaakt voor het LOG.

### LOG Graspeel

Het LOG Graspeel is gelegen ten westen van de woonkern Langenboom en ten oosten van de kern Zeeland. Het gebied is ruim 300 hectare groot. Het merendeel van de gronden is momenteel in gebruik als grasland en in gebruik bij veebedrijven. Ook wordt er veel maïs geteeld. In het gebied bevinden zich verschillende melkveebedrijven en intensieve veehouderijbedrijven, de meeste zijn relatief klein. Er zijn circa 40 burgerwoningen in het gebied en 22 mogelijke locaties voor de intensieve veehouderij. Dit aantal locaties is bepaald aan de hand van het uitgangspunt dat een locatie de mogelijkheid moest kunnen bieden voor vestiging van een intensieve veehouderij die als duurzaam (gereed voor de toekomst) kan worden beschouwd (750 zeugen gesloten of 3.200 vleeskalveren of 200.000 vleeskuikens). Binnen LOG Graspeel is er ruimte voor 3 nieuwvestigingen, 3 omschakelingen van burgerwoning naar intensieve veehouderij, 1 omschakeling van rundveehouderij naar intensieve veehouderij, 1 omschakeling van burgerwoning naar bedrijfswoning voor een melkveehouderij en 1 bouwbloksplitsing, alsmede doorgroeimogelijkheden voor 14 bestaande intensieve veehouderijen (in Van Schaik, 2008; bijlage 3). Dit betekent niet dat deze bedrijven (op dit moment) plannen hebben voor schaalvergroting. Na het PS-besluit op 19 maart 2011 zijn 7 initiatieven als 'lopende zaak' aangemerkt.

LOG Graspeel valt binnen twee gemeenten: Mill & St. Hubert en Landerd. Binnen de gemeente Mill & St. Hubert is een bestemmingsplan goedgekeurd voor de gronden die in LOG Graspeel zijn gelegen (maximum bouwblok 2 ha). Het gaat hier om één stopperslocatie en één nieuwvestiging. De twee verplaatsers zijn afkomstig uit de omgeving en op dit moment gelokaliseerd nabij woonkernen. Andere boeren binnen het LOG hebben desgewenst ook uitbreidingsmogelijkheden. De gemeente Landerd heeft nog geen goedgekeurd bestemmingsplan voor haar gronden binnen het LOG. Het gaat binnen deze gemeente om 5 initiatieven: twee nieuwvestigingen en drie verplaatsingen.

### LOG's in gemeente Twenterand

Twenterand is een gemeente in Twente in de provincie Overijssel. In de gemeente liggen de dorpen Den Ham, Geerdijk, Vriezenveen, Vroomshoop en Westerhaar-Vriezenveensewijk. In totaal wonen er ongeveer 34.000 mensen in Twenterand. In het Bestemmingsplan Buitengebied 2005 zijn drie landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen: LOG Fortwijk, LOG Weitemanden en LOG Daarlerven. LOG Fortwijk is 678 ha groot en ligt ten noordoosten van Vroomshoop. In LOG Fortwijk

zijn twee aanvragen voor nieuwvestiging van kalverhouderijen goedgekeurd. De inplaatsingen hebben in 2006 en 2007 plaatsgevonden (resp. 1000 en 2700 kalverplaatsen). In 2006 kwam er een aanvraag voor een nieuw bedrijf met 5500 fokzeugen. Vanuit de bevolking kwam hier veel protest tegen. Vanwege de commotie stelde de gemeente de besluitvorming over de aanvraag uit en startte met het opstellen van een LOG-visie. Voordat deze klaar was kwamen er in 2007 twee nieuwe aanvragen binnen, ditmaal vanuit Family Farmers BV uit Noord-Brabant. Zij deden een aanvraag voor 2 vleesvarkenshouderijen van respectievelijk 18.000 en 23.000 varkens. In december 2008 werden deze aanvragen afgewezen, mede vanwege groeiend protest onder de bevolking. Ook de aanvragen van de andere initiatiefnemer en een aanvraag van een lokale nertsenhouderij (10.000 nertsen) werden afgewezen. De LOG-visie van het college van B&W is vervolgens door de gemeenteraad van Twenterand afgewezen, omdat daarin niet voldoende grenzen worden gesteld aan bedrijfsontwikkeling in het gebied. Op dit moment zit er een aanvraag aan te komen van een melkveehouder (200 koeien; uit Natura-gebied). In LOG Weitemanslanden zijn nog geen aanvragen voor nieuwvestiging gedaan (wel voor omschakeling van melkveehouderij naar een grote varkenshouderij).

In februari 2011 stelde de Raad van State de gemeente in het ongelijk over het weigeren van een vergunning aan Family Farmers (onvoldoende argumentatie). De gemeente zal de vergunning moeten verlenen óf aanvullende argumenten moeten aandragen om het tegen te houden. Inmiddels heeft de gemeenteraad het initiatief naar zich toe getrokken en in november 2009 de Grontmij ingehuurd als extern adviseur. Deze heeft de opdracht gekregen om een nieuwe LOG-visie en een nieuw bestemmingsplan op te stellen. Het voorontwerp bestemmingsplan is inmiddels klaar en heeft in mei 2011 ter inzage gelegen. Hier zijn veertien reacties op gekomen.

### 5.3 Resultaten van de interviews met burgers en boeren

Hieronder vindt u een weergave van de resultaten van de interviews met burgers en boeren, op verschillende plekken ter illustratie voorzien van quotes uit de gesprekken.

#### 5.3.1 Het begrip megastal

Op de vraag aan de respondenten wat een megastal is, kwamen zeer uiteenlopende antwoorden. Het begrip megastal wordt in eerste instantie vaak geassocieerd met een (erg) groot bedrijf in termen van het aantal dieren en/of het aantal arbeidsplaatsen. Om hoeveel dieren of hoeveel arbeidsplaatsen dat dan gaat kunnen veel van de geïnterviewden echter niet zeggen. Een aanvrager van een nieuwvestiging in het LOG Graspeel is één van de weinigen die met concrete aantallen komt:

*'Tot 2000 zeugen – voor circa 4 man werk – noem ik het geen megastal. Maar een bedrijf met 15.000 vleesvarkens is wel een megastal.'*

Een burger in Overloon trekt de grens nog wat hoger:

*'Stallen boven een bepaalde omvang kun je megastallen noemen, maar 600 koeien of 100.000 kippen noem ik geen megabedrijven. Dat begint bij 30.000 varkens of 1000 koeien.'*

Respondenten die geen aantallen noemen, komen vaak met het verschil tussen een megabedrijf en een gezinsbedrijf. Een bedrijf dat door een ondernemer neergezet wordt en waar vervolgens een bedrijfsleider op komt is dan bijvoorbeeld een megabedrijf. Maar ook een bedrijf waar de ondernemer wel zelf werkt, maar waarin ook veel vreemde arbeid zit wordt door sommige respondenten als een megabedrijf aangemerkt.

Een agrariër in Twenterand legt de grenzen heel ergens anders neer:

*'Zeg jij maar wanneer het mega wordt. Meer dan 10.000 koeien en 100 man personeel? Iets waar nog geen 100 mensen werken, dat noem ik geen mega. Dan vergelijk ik het met het reguliere bedrijfsleven. Een aannemer met 40 personen, is dat mega? (...) Mensen kijken naar het aantal dieren. Maar een schoenenwinkel met 1000 paar schoenen, kun je ook wel mega noemen. Er wordt eigenlijk zomaar wat geroepen.'*

Grenzen stellen aan wat mega is, is volgens deze ondernemer puur subjectief: het hangt volkomen van het perspectief van de persoon af waaraan je het vraagt:

*'Ik ben in Amerika geweest. Daar was een bedrijf met 15.000.000 legkippen. Dat is voor elke Nederlander elke dag een ei! Is dat een megabedrijf of niet? Die man vond van niet.'*

Wat doorklinkt in deze en andere reacties is dat een megastal of een megabedrijf iets negatiefs is: het wordt een megastal genoemd wanneer het niet meer acceptabel is. Een tegenstander van megastallen in Twenterand schetst hiervoor heel duidelijke kaders:

*'Een stal is in meerdere of mindere mate een megastal door de mate waarin hij in de omgeving past; het moet passen bij de schaal van het landschap; het moet de grond kunnen verdragen; het moet draagvlak hebben in de omgeving; het moet mede gefinancierd worden vanuit eigen bedrijfsmiddelen; en het moet dicht bij de eigen kringlopen blijven.'*

De beoordeling of een bedrijf mega is of niet is bij hem niet in de eerste plaats gebaseerd op de omvang van een bedrijf, maar vooral op de consequenties van die omvang. Hij vervolgt:

*'Een biologische boer met 60 koeien kan daardoor wel eens meer mega zijn dan een reguliere boer met 200 koeien. Je moet het niet vastleggen in aantallen; het gaat om de consequenties van de aantallen.'*

Deze man staat hier niet alleen in. Ook een aantal respondenten dat positief staat ten opzichte van schaalvergroting en bedrijfsverplaatsing geeft aan dat er sprake is van een megabedrijf wanneer het niet past in de omgeving. Een aanvrager van een nieuwvestiging in Overloons Vlak zegt bijvoorbeeld:

*'Het is heel moeilijk te zeggen wat mega is. De emotie en de locatie in die term moet je meewegen. Het gaat om het uiterlijk, de uitstraling, de beleving. Deze omvang staat in de bebouwde kom niet in verhouding, in het open gebied is het anders.'*

Hier moet wel opgemerkt worden dat ook hierover geen consensus te vinden is onder de respondenten. Er zijn namelijk ook mensen die het begrip megastal wel zien als een vaststaand iets, ongeacht de locatie en de inpassing in de omgeving:

*'Een megastal is een hele grote stal: bijvoorbeeld 10.000 varkens, 100.000 kippen of 500 koeien; het betreft puur omvang, landschappelijk maakt het niets uit.'*

Net als in de twee citaten aan het begin van dit hoofdstuk blijkt dat, ook als het om aantallen gaat, mensen er hun eigen grenzen op nahouden. Weinig respondenten gebruiken de megastaldefinitie van de plaatselijke beleidsmakers of de scheidingslijn die Alterra heeft genoemd.

### 5.3.2 De houding ten aanzien van schaalvergroting en megastallen

#### Schaalvergroting als economische wetmatigheid

Voorstanders van schaalvergroting halen vaak aan dat er geen andere weg is dan schaalvergroting: het is een economische wetmatigheid. Een agrariër in Twenterand stelt dat het voor veel ondernemers de enige manier is om de toekomst van het bedrijf veilig te stellen:

*'Als we zeggen: we willen hier in Nederland geen dierlijke productie, dan moeten we ook geen megastallen hebben. Maar als je mee wilt doen in de internationale concurrentie, dan moet je ook meedoen in groei en schaalvergroting. (...) Je kunt wel Ot & Sien willen, maar dan houdt het snel op. (...) 5% van de landbouw stopt: niet omdat ze het niet leuk vinden, maar gewoon omdat het niet meer kan; omdat er geen perspectief meer in zit.'*

Een initiatiefnemer van een grootschalige melkveehouderij in Overloons Vlak trekt het breder en haalt de waarde van landbouw – en schaalvergroting daarvan – voor Nederland als geheel aan:

*'Mensen zeggen vaak: grootschalige voedselproductie in een klein land als Nederland, dat moet je niet willen! Maar het is een belangrijke pijler onder onze economie: zowel de bedrijven zelf als toeleveranciers en afnemers, als ook bedrijven die daaraan weer diensten leveren. Kennis wordt steeds belangrijker en die kun je ook exporteren, maar kennisontwikkeling zonder een bloeiende en innovatieve praktijk is ten dode opgeschreven.'*

Een groot aantal agrariërs en ook andere respondenten laat weten dat de kritiek van veel burgers op schaalvergroting niet op zijn plaats is. Want als diezelfde burger in de supermarkt zijn stukje vlees moet kiezen, kiest hij wel voor het goedkoopste. Met andere woorden: zij maken actief deel uit van het economische systeem dat schaalvergroting in de hand werkt.

Veel 'neutrale' burgers en ook tegenstanders van schaalvergroting erkennen dat boeren op een bepaalde manier klem zitten en vaak wel moet uitbreiden als ze verder willen. Een burger verwoordt het als volgt: *'als je mee wilt doen in de internationale concurrentie, moet je ook meedoen in de groei en schaalvergroting'*. Maar niet iedereen is hiervan overtuigd. Sommigen plaatsen daarbij kanttekeningen. Want hoewel de individuele boer misschien weinig anders kan doen dan zijn bedrijf verder ontwikkelen, zouden organisaties als LTO hier een duidelijker standpunt in kunnen innemen: die hebben namelijk wel degelijk invloed. Uiteindelijk is dit ook beter voor de boer: de kostprijs zal blijven dalen en uiteindelijk zullen Nederlandse boeren het niet redden in deze 'race to the bottom'.

Ook het argument van de consument die niet wil betalen voor een duurzaam stuk vlees gaat volgens de tegenstanders slechts ten dele op; het wordt als excuus gebruikt om door te kunnen gaan met schaalvergroting:

*'Het probleem zit niet bij de consument. Wij zijn nu al 20 jaar bezig om de consument op te voeden dat hij geen cent teveel uit moet geven. Het gaat allemaal om goedkoper.'*

De groeiende belangstelling onder consumenten voor biologische producten, streekproducten, nicheproducten en verbrede landbouw biedt volgens tegenstanders van grootschaligheid juist kansen voor de landbouw om een andere weg in te slaan.

Verskillende initiatiefnemers van nieuwvestigingen geven toe dat er in deze alternatieve sporen ook zeker toekomst zit. Dat is echter wel iets dat je moet aanspreken als ondernemer. En zij blijven erbij dat het om relatief kleine segmenten gaat, waar niet iedereen voor kan produceren.

### **Argumenten voor schaalvergroting**

De algemene perceptie is dat men door schaalvergroting efficiënter kan produceren, waardoor de kostprijs daalt en de concurrentiepositie van de boer verbetert. Daarnaast wordt de flexibiliteit in arbeid door veel ondernemers aangehaald als een belangrijk argument voor schaalvergroting. Een bedrijf met meerdere werknemers biedt namelijk de mogelijkheid voor een vrij weekend en vakantie. Eén van de initiatiefnemers van een grootschalig bedrijf in Graspeel laat weten dat ook varkensboeren tegenwoordig recht hebben op vrije tijd.

Andere voordelen van schaalvergroting die worden genoemd zijn: verouderde kleine stallen verdwijnen voor minder maar grotere stallen; ziektepreventie kan goed worden opgezet; diergroepen kunnen gescheiden worden; kennis (van dierenartsen en anderen) kan makkelijker worden ingehuurd; aan milieu- en welzijnsinvesteringen kan makkelijker worden voldaan.

De meeste tegenstanders geloven hier niet in. Schaalvergroting wordt ingegeven door kostprijdenken en dus ligt het volgens hen niet voor de hand dat ondernemers vervolgens investeringen gaan doen in dierenwelzijn, diergezondheid en milieu die de kostprijs verhogen. Een tegenstander uit Graspeel zegt hierover:

*'Techniek kan oplossingen bieden, maar die wordt op dit moment alleen gebruikt om meer dieren te houden; niet voor een beter dierenwelzijn.'*

Bij veel tegenstanders lijkt het zo te zijn dat zij wel geloven dat technologie oplossingen en voordelen kan bieden; alleen hebben zij vaak geen vertrouwen in de ondernemers. Uit verschillende interviews blijkt dat tegenstanders wel in bepaalde mate vertrouwen hebben in bijvoorbeeld de werking van luchtwassers om schadelijke effecten op milieu en volksgezondheid te beperken, maar lijken zij geen vertrouwen te hebben in de ondernemer die de luchtwassers aan moet zetten.

Een positieve houding jegens schaalvergroting wordt ook wel verbonden met de economische wetmatigheid waar niemand onderuit komt. Een stille burger is niet zo tegen op de ontwikkeling van het LOG met grootschalige veehouderij. *'Stilstand is achteruitgang.'* Geleidelijk vergroten vindt hij echter wel een ander verhaal dan enorme schaalessprongen maken. Hij heeft er begrip voor dat een boer personeel wil hebben: *'een boer wil nu ook op vakantie.'* Je moet alleen geen grote industriële bedrijven maken, je moet het in het menselijke houden. *'10 man personeel is al erg groot.'*

## Argumenten tegen schaalvergroting

Er worden veel verschillende argumenten tegen schaalvergroting en tegen megastallen aangehaald in de interviews. Gevaar voor de volksgezondheid lijkt een erg belangrijk argument tegen schaalvergroting, evenals stank. Dierenwelzijn, antibiotica en resistente bacteriën, verkeersoverlast en landschapsvervuiling zijn ook terugkerende thema's in de gesprekken. Ook de financiële kwetsbaarheid van grote bedrijven (door veel externe financiering) wordt als argument tegen schaalvergroting genoemd.

Het feit dat agrariërs in de intensieve veehouderij niet laten zien wat ze doen is volgens veel tegenstanders tekenend voor de situatie. De boeren houden iets achter, de burger wordt misleid:

*'Annechien ten Have [voorzitter LTO vakgroep varkenshouderij] laat op televisie een proefstal zien waar de varkens ruimte hebben en over de houtkrullen lopen, maar ze laat niet de stal zien die daarachter staat. Je moet gewoon laten zien wat je doet: je houdt de mensen voor de gek.'*

Grootschalig en kreten als 'varkensflats' worden overigens niet direct gekoppeld aan een minder welzijn van dieren dan in de gangbare veehouderij. Tegenstanders, ook de meer idealistische burgers daaronder, geven aan niet te weten of een intensief gehouden varken beter af is op de begane grond dan '10-hoog op een verdiepingsvloer'.

Uit de bespreking van het begrip megastal in paragraaf 5.3.1 werd al duidelijk dat het tegenstanders van megastallen niet enkel om de schaal te doen is. Het heeft ook veel te maken met de plek die een ondernemer zich verworven heeft in de gemeenschap: wanneer een ondernemer onderdeel uitmaakt van de lokale samenleving wegen andere argumenten ook minder zwaar:

*'We horen ze nooit over ons bedrijf [melkveebedrijf met 200 koeien]. Mensen vinden het nou leuk wat wij hebben. Maar als je net zo'n bedrijf opeens zou neerzetten, dan zouden mensen het wel mega noemen [en er tegen zijn].'*

Sommige tegenstanders trekken de kritiek die ze hebben op grootschalige veehouderij verder door: dit is niet alleen een slechte zaak voor het kleinschalige karakter van het platteland, maar voor Nederland in zijn geheel. "Nederland is te klein om grootschalig te produceren, veel graanimporten nodig en dergelijke.' Dus ook op industrieterreinen ziet niet iedereen grootschalige productie zitten.

Argumenten tegen megastallen worden door voorstanders vaak afgedaan als niet steekhoudend en emotioneel. Hoewel emotie voor bepaalde tegenstanders zeker een rol speelt, maakt dat de problematiek voor hen niet minder ernstig. Een boer die in het LOG Fortwijk in Twenterand woont:

*'Wanneer de plannen hier doorgaan (...) dan ben ik hier weg. De belangrijkste reden is de gezondheid van mijzelf en mijn gezin, maar ook van mijn dieren.'*

Ook storen voorstanders zich aan actiegroepen die op een gepercipieerde 'oneerlijke' manier burgers over de actie-streep proberen te krijgen: 'niet de juiste beelden laten zien maar opzettelijk de meest confronterende, dat steekt'

## Schaal op maat: voorwaarden voor schaalvergroting

In verschillende interviews – bij zowel voor- als tegenstanders – komt op de één of andere manier de inpasbaarheid van bedrijven in de omgeving ter sprake. Veel van de respondenten zijn het erover eens dat een bedrijf, zeker een groot bedrijf, in zijn omgeving moet passen: zowel economisch, als landschappelijk en ruimtelijk, als sociaal-cultureel. De mate van schaalvergroting, de hoeveelheid bedrijven en de grootte van die bedrijven hangt af van de omgeving waarin deze bedrijven zich bevinden of geplaatst worden. Maar ook de inspanningen van de ondernemer om het bedrijf in het landschap in te passen en pogingen om interactie te plegen met omwonenden en te integreren in de lokale gemeenschap, kunnen een belangrijk verschil maken.

Ook voor voorstanders van schaalvergroting is het in dit verband de vraag of de huidige LOG's wel de ideale plaatsen zijn om grootschalige intensieve veehouderij verder te ontwikkelen. Wanneer je echt naar hele grote bedrijven toe wil, zijn de LOG's daar naar hun mening toch minder geschikt voor. Veel 'neutrale' respondenten en ook een aantal tegenstanders onderstrepen dit. Als het dan toch heel

grootschalig moet en het echt op industrie gaat lijken, is het misschien beter om dit op industrieterreinen te plaatsen:

*'In Nederland heb je ook industrieterreinen, dus waarom dan geen landbouwindustrie. Maar dan moet je dat niet hier [in het buitengebied] doen. Ik zou dat wel iets anders vinden dan dat het hier in de vlakke staat. Het is ook puur fabriekswerk. Dat heeft niets te maken met de weilanden er omheen. Die zouden net zo goed op een groot industrieterrein kunnen zitten als één of ander chemisch bedrijf.'*

Door de commotie die is ontstaan rondom de LOG's zijn ook aanvragers gaan beseffen dat ze het misschien niet goed hebben aangepakt. Eén van de aanvragers in Twenterand geeft toe dat zijn aanvraag niet tactisch is geweest. Het was beter geweest om kleiner te bouwen en langzamerhand uit te breiden. Aan de andere kant is dat juist waar veel tegenstanders bang voor zijn en waarom ze ook aanvragen voor kleinere bedrijven vaak proberen te weren:

*'Je kunt hier wel een bedrijf neerzetten met 5000 of 6000 varkens, maar hoeveel is dat over 5 jaar?'*

Dat burgers per definitie tegen megastallen zijn als het dichtbij komt, is niet geheel correct volgens de geïnterviewde tegenstanders. In Twenterand wordt door een groot aantal mensen een onderscheid gemaakt tussen lokale bedrijfsverplaatsing – waarbij lokale problemen worden opgelost – en bedrijven die zich vanuit Noord-Brabant komen vestigen:

*'Het is heel wat anders of het om een vreemde gaat of om een bestaand bedrijf dat bijvoorbeeld tegen een dorpskern aanzit.'*

Ook voor burgers in Twenterand die zich op de vlakke houden als het om megastallen gaat, blijkt dit toch een redelijk heet hangijzer:

*'Ik heb wel zoiets van: nou zijn er mensen vanuit Brabant, hele grote boeren, die hier wat willen bouwen. Zorg er dan voor dat iemand uit de gemeente Twenterand in zo'n gebied verder kan. Ik vind het flauwekul dat ze van heel ver hierheen moeten komen. Die bouwen een grote schuur, terwijl ze daar zelf niet komen. Laat dan eigen mensen een megastal neerzetten. Family Farmers zeten zo'n schuur neer, maar die hebben daar dan zelf helemaal geen binding mee: die komen er nooit. Dat is puur voor het geld. Laat ze hier maar zelf uit de buurt komen, waar er niets meer mogelijk is.'*

Duidelijk is dat er niet alleen aan landschappelijke inpassing moet worden gedaan; voor veel mensen is de sociale inbedding van een bedrijf minstens zo belangrijk.

Voorals in Overloons Vlak zie je dat dit ook onderkend wordt door ondernemers van grootschalige bedrijven, die heel actief bezig zijn een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkelingen in het gebied.

### 5.3.3 Informatievoorziening

Als het gaat om informatie over megabedrijven en grootschalige veehouderij, gebruiken de geïnterviewden verschillende bronnen: televisie, internet, kranten, etc. Sommige hiervan zijn algemeen; andere zijn gebiedspecifiek. Van zowel de algemene als de plaatselijke/regionale bronnen wordt nogal eens beweerd dat deze een eenzijdig beeld geven.

Tussen mensen onderling is ook veel interactie. Er wordt veel gesproken over megastallen en schaalvergroting, vooral door tegenstanders van grootschalige veehouderij. Zij tippen elkaar over relevante artikelen. Opvallend is dat mensen vaak veel gelijkgestemden in hun familie- en kennissenkring hebben waar het over dit onderwerp gaat. Een fel tegenstander in Overloons Vlak:

*'Alle beschaafde mensen zijn tegen de bio-industrie, en mijn vrienden zijn beschaafde mensen. (...) We spreken haast nooit mensen die anders over de landbouw denken dan wij.'*

In datzelfde Overloons Vlak bevindt een andere burger zich precies in de tegenovergestelde positie:

*'Uit contacten met vrienden en kennissen blijkt dat schaalvergroting algemeen geaccepteerd wordt; uiteraard moet het wel aan alle eisen voldoen. (...) De meeste kennissen zijn toch wel van boeren komaf, er is redelijke consensus dat schaalvergroting nodig is.'*

Beide personen vinden dus bevestiging van hun mening in hun sociale omgeving.

Een groot aantal van de respondenten verspreidt ook zelf informatie. LTO geeft informatieavonden en initiatiefnemers van nieuwvestiging organiseren een open dag om burgers en andere boeren te informeren. Belangenorganisaties en actiegroepen die ageren tegen grootschalige veehouderij verspreiden nieuwsbrieven en pamfletten onder burgers, of ze gaan de deuren langs om hun verhaal te doen en handtekeningen te verzamelen. In Graspeel zijn borden in het gebied geplaatst met het tekst:

*'Welkom in het LOG, de GGD zegt: geurnorm gevaarlijk.'*

Tegenstanders van schaalvergroting en de komst van nieuwe bedrijven voelen zich over het algemeen slecht geïnformeerd en weinig betrokken bij de besluitvorming door de overheid. Meerdere respondenten geven aan dat er pas gecommuniceerd wordt wanneer alles al besloten is. Een burger in Overloons Vlak:

*'Je vraagt wat mijn betrokkenheid is geweest? Niks natuurlijk. Je krijgt het achteraf te horen. Het idee van een LOG is in Den Haag ontstaan; niet hier. Het ministerie besluit, en het druppelt af naar de gebieden; eerst de provincie die dan gebieden aanwijst. (...) Er is ooit een informatiebijeenkomst geweest, georganiseerd door ZLTO. Dan krijg je te horen: er komt een LOG, we willen u graag informeren. Dan ga ik er wel naar toe, maar alles ligt dan al vast. (...) Ik heb geen kritiek geuit, want dat heeft geen zin.'*

In Graspeel en Twenterand zijn veel meer van dit soort geluiden te horen: burgers, maar ook boeren die het gevoel hebben dat zij geen stem hebben in het geheel.

Een boer uit Graspeel, die als regionaal LTO-bestuurder bij de reconstructie betrokken is, geeft toe dat LTO en de politiek beter hun best hadden moeten doen om de burger goed te informeren en bij het proces te betrekken:

*'Het proces rondom de reconstructie is te veel verstopt geweest voor de burger. De burger heeft de indruk gekregen dat er achterkamertjespolitiek is bedreven, terwijl het echt de bedoeling was om de burger in het proces te betrekken.'*

De voorstanders van schaalvergroting verwijten burgers vaak dat ze onwetend zijn en niet consequent. Mensen weten vaak helemaal niet wat de plannen precies inhouden: ze zijn tegen de ontwikkelingen in het LOG en gebruiken alle mogelijk argumenten om dit te onderbouwen. Vaak wordt er ook opgemerkt dat er met burgers geen inhoudelijke discussie te voeren is. Hun standpunt is gebaseerd op emotie, niet op feitelijke argumenten. Volgens een aantal veehouders heeft het ook geen zin om burgers te proberen te overtuigen, want ze willen hun standpunt toch niet veranderen. Een boer in Overloons Vlak:

*'Een veehouder uit Rijkevoort nodigde critici uit om naar het bedrijf te komen kijken, maar ze kwamen niet: 'de luchtwasser zal toch wel niet aanstaan'. ze zijn bang dat het best meevalt en dat ze dan hun emotie moeten bijstellen en dat willen ze niet. Wat ondernemers ook doen, het is nooit goed.'*

#### 5.3.4 Mening over het reconstructiebeleid en de veehouderij

Opvallend is dat zowel diverse voor- als tegenstanders onder burgers en boeren aangeven in principe wel achter de doelstellingen van het reconstructiebeleid te staan: de afwaartse beweging van veehouderijen van kwetsbare gebieden en woonkernen (de aanwijzing van extensiverings- en verwevingsgebieden). Het is de aanwijzing van landbouwontwikkelingsgebieden, waarbinnen grootschalige ontwikkelingen in beginsel voor ieder veebedrijf mogelijk zijn, waardoor de problemen zijn ontstaan.

*'Reconstructie en bedrijfsverplaatsingen zijn wel een hele goede zaak, maar dan zonder de LOG's. Individueel, stapsgewijs, dan was er veel minder weerstand geweest, gewoon kijken naar individuele duurzame locaties.'*

Enkele burgers die nu bezwaar maken, waren in eerste instantie positief toen ze hoorden dat hun directe leefomgeving (Graspeel) als landbouwontwikkelingsgebied was aangewezen. *'Het woord 'landbouwontwikkelingsgebied klonk goed: een gebied waar landbouw zich kan ontwikkelen.'*

Dat positieve beeld veranderde drastisch toen ze hoorden welke ontwikkelingen er in het gebied mogelijk werden: meer dan 20 veehouderijen die de mogelijkheid kregen om tot een bouwblok van 3 ha uit te breiden, deels via nieuwvestiging, deels door uitbreiding van bestaande locaties (Graspeel). Men vindt de aanwijzing van LOG Graspeel onbegrijpelijk: een relatief kleinschalig gebied met een kleinschalige infrastructuur en veel burgerbewoning. En niet alleen burgers, ook boeren (inclusief initiatiefnemers) vinden de keuze van dit gebied voor grootschalige ontwikkelingen niet direct een logische, ook al vanwege de risico's op overdracht van kiemen tussen bedrijven.

*'Het gebied heeft teveel burgerbewoning en had niet aangewezen moeten worden. Deze problemen waren te voorzien. De veebedrijven (geiten, varkens, koeien, pluimvee) liggen dicht bij elkaar, als die allemaal maximaal gaan ontwikkelen wordt het erg vol. Ik snap de bezwaren van die burgers wel. Ik had zelf voor mijn bedrijf ook liever een andere locatie gekozen.'*

De meeste burgers vinden het LOG Overloons Vlak een goede ontwikkeling: intensieve veehouderijbedrijven die dichtbij de woonkernen stonden, zijn verplaatst naar het LOG. De weinige mensen die in het LOG wonen hebben van oudsher een binding met het agrarische leven. Zij kijken vooral realistisch naar de toekomst van de veehouderij. *'Het oorspronkelijke gemengde gezinsbedrijf lijkt ideaal, maar het kan niet meer. Het ideaalbeeld is dat iedereen nog kon boeren als in het verleden, maar daar is geen boterham meer aan te verdienen. Door steeds duurdere stalgebouwen zal de schaalvergroting doorgaan.'* Lokale kringlopen, lokaal gebruik van producten zou men mooi vinden, maar wordt ook niet haalbaar geacht. In toekomstige ontwikkeling moet men wel zorgen voor een woonhuis bij het bedrijf. *'Zonder woning bij het bedrijf krijgt het bedrijf de uitstraling van industrielandbouw.'* Bij twee herontwikkelde locaties in het LOG is dat niet het geval. *'Eén ervan stinkt ook erg. En dan ontstaat al snel de indruk dat de boer er zelf ook niet wil wonen.'* Een aanwonende burger zonder binding met het boerenleven laat hetzelfde geluid horen. De presentatie van het bedrijf is ook belangrijk: *'buiten een zoi, dan zal het binnen ook wel een zoi zijn'.*

Een initiatiefnemer in Twenterand, zelf afkomstig uit Brabant, begrijpt de maatschappelijke weerstand tegen grootschalige veehouderijen in het gebied goed. *'Luchtwassers houden wel stof en ammoniak tegen, maar niet de stank'*. Volgens hem provoceren veel varkensboeren zelf ook de maatschappelijke weerstand tegen de sector door er niet aan tegemoet te komen. De ontwikkeling naar grootschalig is echter inherent aan de politieke keuze om de veehouderij onder te brengen in een systeem van commerciële en vrije markteconomie. *'Als de overheid de consequentie zou nemen van wat dat betekent, zou ze geen LOG-gebieden versnipperd door het land moeten creëren.'* Deze horen volgens hem niet thuis in het landelijk gebied maar op een bedrijventerrein.

Een boer/bestuurder heeft een uitgesproken mening: verschillende vormen van landbouw moeten naast elkaar kunnen bestaan, maar niet in landbouwontwikkelingsgebieden:

*'Daar moet je voorzichtig zijn met het mengen van functies. Daar zou alleen plaats moeten zijn voor grootschalige locaties'. 'Ook boeren uit de intensieve veehouderij hebben ruimte nodig om zich te kunnen ontwikkelen.'*

Diverse burgers en boeren zetten vraagtekens bij het nut van een LOG *'Je hebt namelijk geen LOG nodig, als bedrijf heb je alleen maar een goede locatie nodig. Dat kan een bestaande locatie zijn en het moet perspectief hebben binnen het bestaande gebied'*. Een verplaatser vindt zelfs dat de veehouderij zich uitsluitend op de bestaande locaties verder zou moeten ontwikkelen en niet via nieuwvestiging. *'Er zijn genoeg goede bestaande locaties.'* Van agroparken op industrieterreinen wordt deze ondernemer niet blij.

Volgens een collega-boer is productie op industrieterreinen bij aantallen tot 2000 zeugen of 15.000 vleesvarkens ook niet nodig. *'Veebedrijven kunnen beter worden ingepast in het landschap, burgers vinden industrieterreinen ook niet mooi.'* Maar ergens lijkt er een verschil in beleving te zijn tussen agro-industrieterreinen en meer individuele grootschalige locaties langs snelwegen. *'Een volwaardig bedrijf langs de snelweg [zonder burgerbewoning] zou ook prima zijn. Sociaal gezien zou ik daar geen moeite mee hebben.'*



De interviews laten zien dat de ontwikkelrichting van een gebied belangrijk is voor de verdere invulling van grootschaligheid en het houderijsysteem. Schaalgrootte op maat is daarbij een veelgehoorde uitspraak.

*‘Wat dat precies inhoudt, hangt af van het gebied. Op welke wijze wil een gebied zich profileren: groen, agrarisch, toeristisch of combinaties? Dat zijn belangrijke vragen voor de toekomstige ontwikkelingen van de veehouderij in zo’n gebied. Dan zullen er ook gebiedsafspraken gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld over het weiden van koeien. Die zorgen toch voor stoffering van het landschap. De melkveehouderij moet oppassen dat ze de goodwill niet verliest. Met het binnenhouden van de dieren gooien ze hun maatschappelijke acceptatie te grabbel.’*

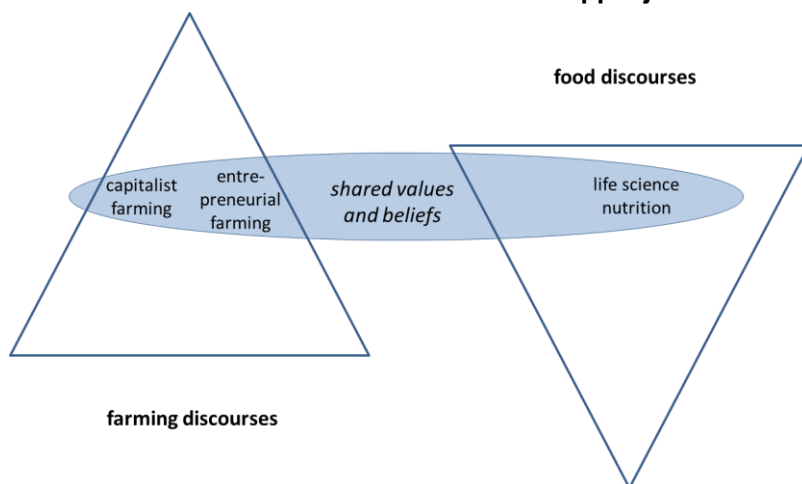
Als voordeel van LOG Overloons Vlak wordt genoemd dat er ook rundvee en akkerbouw tussen de intensieve veehouderij staat.

In zijn algemeenheid bestaat tegen intensieve veehouderij meer weerstand dan tegen de melkveehouderij. Of zoals een burger het verwoordt: *‘rundveebedrijven zijn niet van die landschapsverwoestende bedrijven: meer inpassing, meer openheid, minder stank’*. De nieuw geplaatste varkensstal in zijn buurt *‘stinkt heel erg als de wind van die kant komt, de inpassing is slecht, zomaar plompverloren neergekwakt.’* Grote bedrijven vindt hij niet per definitie slechts als de inpassing maar goed is, met een verplichte landschapsarchitect.

### 5.3.5 Visie op landbouw en voedselvoorziening

Bij de respondenten is doorgevraagd op dieperliggende overtuigingen en waarden die schuil gaan achter de visies, houdingen, emoties en meningen die door de ondervraagden werden getoond over grootschalige veehouderij en toekomstige ontwikkelingen daarin. Onze these dat bepaalde discoursen met elkaar botsen, vond in algemene zin bevestiging. Interessanter was evenwel dat de interviews een meer genuanceerd licht wierpen op de (mogelijke) relaties en botsingen tussen deze discoursen. In dit hoofdstuk nemen we de thesen over de te verwachten verwantschap en spanning tussen de zes onderscheiden discoursen (zie par. 4.1.2 en de figuren 4.3 en 4.4) als kapstok om de overeenkomsten en spanningen meer empirisch te illustreren.

#### Groter landbouwen denken en levenswetenschappelijke voedselvisies



De verwantschap tussen een kapitalistische of ondernemerslandbouwvisie met een levenswetenschappelijke voedselvisie vindt in ons onderzoek weinig bevestiging. Slechts één persoon, een voormalig veehandelaar, spreekt zich onomwonden uit voor een kapitalistische landbouwvisie in combinatie met een levenswetenschappelijke voedselbenadering:

*‘Voedsel in het groot produceren, verwerken en consumeren lijkt me goed en verantwoord. Biologische landbouw hoeft niet slechter te zijn maar is ook niet beter. De prijs geeft de doorslag; bij gelijke prijs kies ik een Nederlands product maar als het vlees uit Brazilië goedkoper is, dan kies ik dat. Het goedkoopste product mag winnen. Wel is prijs voor mij niet het enige argument; je mag verwachten dat de productieomstandigheden aanvaardbaar zijn: aandacht voor dierenwelzijn, goed werkgeverschap en een beetje zorg om de natuur.’*

Veehouders met grootschalige uitbreiding van hun bedrijf hebben zoals verwacht overtuigingen waaruit een meer kapitalistische visie of een ondernemerslandbouwvisie spreekt. Denken in termen van marktafzet, leningen en kosten is hier standaard. Doorgaans heeft men ook weinig op met ecologische voedselvisies. Maar het is zeker niet zo dat hun landbouwvisies, voor zover we dat konden achterhalen, naadloos aansluiten op een levenswetenschappelijke voedselvisie. Belangrijke waarden die regelmatig naar voren komen, zijn het welzijn van het gezin, sociaal aanvaardbare arbeid en een faire prijs voor wat er wordt geproduceerd, waarden die meer aansluiten op een sociale voedselvisie.

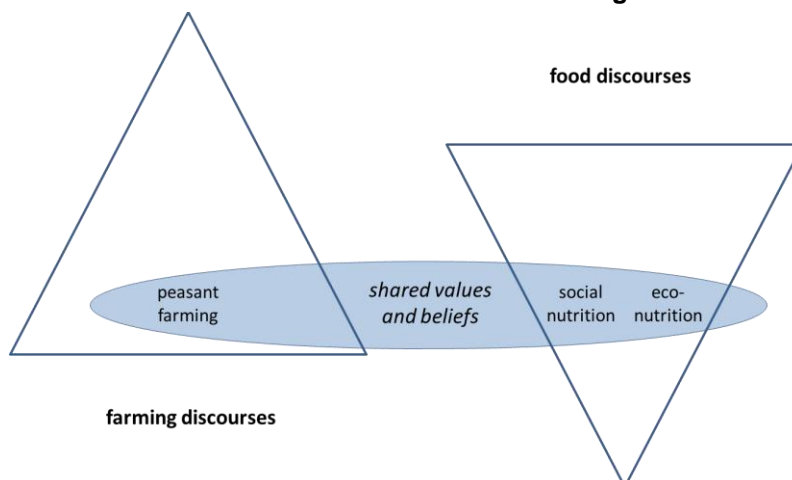
*'Varkensboeren hebben recht op vrije tijd: geen eenmanszaak maar 2-3 man personeel. Bij 4 man personeel ligt zo'n beetje de grens: dat moet je een varkensboer gunnen. Mijn motto is: geef de boer een beetje vrije tijd, zodat hij aan het sociale leven mee kan doen. Daar heb je een bedrijf van 2000 zeugen of 15.000 vleesvarkens voor nodig; dan kun je personeel inhuren en ook eens een weekje weg. Wil men beter welzijn, dan hoort daar een meerprijs bij. Ik zie varkens ook liever gelukkiger, maar dat moet dan wel betaald worden.'*

Enkele ondernemers die denken in termen van kapitalistische of ondernemerslandbouw, blijken sterk te hechten aan 'gemeenschapsdenken' en contacten met burgers. De kapitalistische of ondernemerslandbouwvisie heeft hier meer affiniteit met een sociale dan met een levenswetenschappelijke voedselbenadering. Waardenpatronen die op het eerste gezicht verder van elkaar lijken af te staan, sluiten elkaar dus niet per definitie uit. Soms levert dit verrassende visies op. Een interessant voorbeeld hiervan is een (in de termen van onze discourses) kapitalistische landbouwondernemer die vindt dat de overheid een veel principiëlere stellingname moet innemen over de plaats van veeteelt in onze commerciële, vrije markteconomie. In die zin kan hij het beleidsstandpunt tegenover de nertsenhouderij prijzen: dit scheidt tenminste duidelijkheid voor de ondernemers. Als ondernemer werk je uiteindelijk binnen het economische en wettelijke kader dat het overheidsbeleid aangeeft. Het gekozen kader is echter aan het beleid en niet aan hem. Hij heeft vanuit deze optiek begrip voor de maatschappelijke kritiek op megastallen:

*'Ik vind eigenlijk dat grote veebedrijven niet in het landelijk gebied thuishoren, maar op een bedrijventerrein. Zelf had ik bijvoorbeeld graag een 2-lagige varkensflat op een agropark bedrijventerrein in Delftzijl gerealiseerd, met korte lijnen naar de haven. Dat zou commercieel-economisch het meest interessant en perspectiefvol zijn en bovendien de minste last opleveren voor omwonenden en andere burgers.'*

Een dergelijke houding en visie illustreert dat grootschalig denkende veehouders open kunnen staan voor oplossingen buiten het landelijk gebied en dat er, wellicht ook bij meer agrarische ondernemers, behoefte is aan meer principiële duidelijkheid over de positie van landbouw in een commerciële markteconomie.

### Boerenlandbouworiëntaties en sociale en ecologische voedselvisies



De relatie tussen de waarden die bij deze visies passen, komt vooral naar voren bij burgers die actief betrokken zijn bij de protesten tegen megastallen. Vooral tussen een boerenlandbouwvisie en een ecologische voedselvisie is een sterk verband te constateren:

*'We moeten de natuur en aarde goed gebruiken en achterlaten voor de mensen die na ons komen. Nederland is te klein om grootschalig te produceren, daarvoor is namelijk veel graanteelt nodig. Ook de consument heeft een verantwoordelijkheid, die moet die zoi vlees niet meer kopen.'*

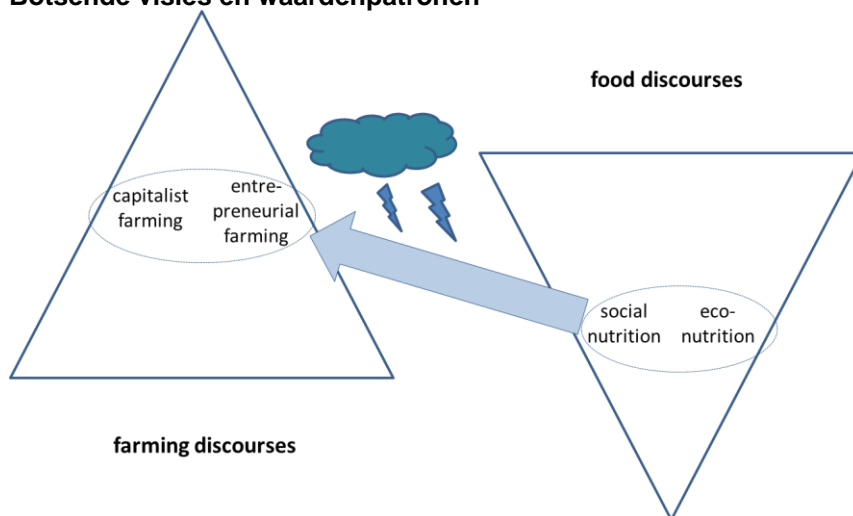
*'Ik ben geen natuurfreak maar zonder natuur is de existentie van de mens niet mogelijk en zonder natuur heeft de mens ook geen rechtsbescherming meer: een ander toetsingskader hebben we niet. In die opzichten vind ik natuur belangrijk. In de landbouwverbreding zouden ze de natuur als kans moeten zien in plaats van als bedreiging. Het huidige commerciële denken is: we hebben dit product en iets anders kunnen we niet bieden. Dat is bij boeren ook zo. Vroeger gingen boeren op in hun omgeving en waren zij faciliterend; boeren droegen bij aan de dorpen. Nu staan ze we een beetje half buiten. Boeren kijken niet meer naar de kansen die een gebied heeft. Zo industrieel als het nu is, dat is niet goed. Je zou veel beter moeten kijken naar de ketens en de kringlopen. Wat kan ik zelf verbouwen aan voer; kan ik de mest daar ook weer op kwijt; welke mineralen heb ik nodig en welke niet; hoe krijg je de balans weer terug?'*

Daarnaast zijn er mensen met een voorkeur voor boerenlandbouw die veel minder vanuit natuurwaarden redeneren. Wat opviel was dat deze mensen vaak afkomstig zijn uit de agrarische wereld. Een oud-melkveehouder en zijn vrouw zien het als volgt:

*'Het ideaal moet uit het hart komen en dat kan bij ondernemerslandbouw niet. Smakelijk eten en ambachtelijkheid is van belang, waardenen wat op tafel staat. De burger staat te ver van de landbouw. Burgers moeten bij de landbouw worden betrokken. Nederland Kennisland is onhoudbaar als er geen primaire productie meer is. Kritiek is goed, maar dan moet er ook waardering zijn voor wat op tafel komt en wat daar allemaal achter zit. Mensen vinden het zo vanzelfsprekend dat het voedsel er is, dat ze zich niet meer kunnen voorstellen dat het op zou zijn.'*

Hoewel de voedselbenadering van deze respondenten ook wel ecologische elementen bevat, lijken ze, in relatie tot boerenlandbouw, toch vooral de waarden te benadrukken die bij een sociale voedselvisie passen. Het is evenwel niet zo dat burgers met een overwegend sociale voedselvisie ook altijd een voorkeur aan de dag leggen voor boerenlandbouw. Dit kan ook voorkomen in combinatie met een kapitalistische of ondernemersvisie. We komen hier later in deze paragraaf op terug, wanneer we dieper ingaan op de houdingen en beleving van 'passieve observanten'.

### Botsende visies en waardenpatronen



In de discussie tussen voor- en tegenstanders blijken – op een dieper niveau - sociale en ecologische voedselbenaderingen vaak lijnrecht tegenover een kapitalistische of ondernemerslandbouwvisie te staan. Bij de discussies en conflicten die spelen rond megastallen en schaalvergroting zijn de

verwijten niet zelden van fundamentele aard. Veronderstellingen over leefstijlen en voedselconsumptie worden door voorstanders regelmatig naar voren gehaald als 'bewijzen' van onwetendheid of hypocrisie:

*'Mensen hebben een soort ideaalbeeld. Het liefst zien ze biggetjes in de wei. Maar doen we dat, als we biologisch zouden gaan, dan moeten we morgen stoppen. Omdat je dan te veel kosten krijgt. De consument wil alles binnen handbereik in de supermarkt en het mag niks kosten. Als burger hebben ze wel eisen maar als consument niet. Dat komt door de welvaartstijging. De basis van het menselijk leven is gewoon niet meer te zien. Als we teruggeworpen in de welvaart worden, dan zouden mensen anders denken. Mensen staan te ver van het product af.'*

Wat de gesprekken in algemene zin duidelijk maken, is dat de waardenconflicten sterk principieel kunnen zijn en diep kunnen ingrijpen in een plattelandsgemeenschap. Een initiatiefnemer van een burgerinitiatief tegen megastallen:

*'Er wordt iets met gemeenschapsgeld in gang gezet maar dan zou de gemeenschap daar ook kaders aan moeten kunnen stellen. De vraag is dan ook nog eens: doet die man dat voor zichzelf of zet hij daar een bedrijf neer om dat straks door te kunnen verkopen. De plannen zijn niet meer waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren. Niemand is tegen de boer, maar je zou het bijna wel worden. Niemand zal zeggen: de boer is slecht. Ik heb de overtuiging dat er geen boer in de wereld is die zijn dieren martelt, maar er zijn duizenden ondernemers die daar wel tegenaan schurken. Wat hier gebeurt, heeft niets meer met boeren te maken. De specialisatiegraad is zo ver doorgevoerd dat het geen boer meer te noemen is.'*

Toch kunnen uitgesproken tegenstanders wel degelijk begrip tonen voor de moderne groeiwensen van de landbouw en de veehouderij:

*'Ons gebied is al niet zo'n heel mooi gebied, maar wordt met deze plannen nog minder mooi. Technieken kunnen een positieve rol spelen maar probleem is dat techniek wordt gebruikt om meer dieren te houden, niet voor beter welzijn. Onder bepaalde voorwaarden vind ik schaalvergroting wel mogelijk: afhankelijk van het gebied, ver van bebouwde kom, in grootschalige, open gebieden. Als het toch moet, ga dan maar naar industrieterreinen.'*

De vraag is of dergelijke meningen recht doen aan de waardenconflicten die er spelen en of ze ook niet te snel voorbij gaan aan de openingen die er wellicht wel zijn. Niet alleen bij tegenstanders, maar ook bij voorstanders van schaalvergroting (denk aan het eerder genoemde voorbeeld van een ondernemer met een kapitalistische landbouwvisie die open stond voor oplossingen buiten het landelijk gebied en die wel begrip had voor de maatschappelijke weerstand).

### **De menselijke maat als ingang voor verdieping**

Onze discoursanalyse laat zien dat achter de discussies over de meer concrete voor- of nadelen van grootschalige veehouderij (volksgezondheid, dierenwelzijn, rendabiliteit, natuur en landschap) diepere visieverschillen te vinden zijn over de plaats en betekenis van de veehouderij en voedsel(consumptie) in onze samenleving. In de maatschappelijke discussie zouden deze diepere waardenconflicten beter benoemd kunnen worden. Zodat in ieder geval wordt vermeden dat deze conflicten op oneigenlijk wijze worden uitgevochten binnen die discussie over meer concrete vragen rond de gevolgen van schaalvergroting. Momenteel lijkt het erop dat de meer fundamentele discussie zich vooral 'verstopt' achter het argument van de 'menselijke maat'. Wanneer allerlei meer concrete kwesties (dierenwelzijn, diergezondheid, milieu, economie en volksgezondheid) zijn afgehandeld, is het 'laatste ultieme' tegenargument dat verdergaande schaalvergroting eenvoudigweg niet deugt, omdat deze ingaat tegen de menselijke maat. Dit argument zou wellicht nu al een ingang kunnen zijn om de discussies te verdiepen: uitwisselen wat men er wel en niet mee bedoelt en nagaan welke openingen naar voren komen als het argument van de 'menselijke maat' meer expliciet wordt gemaakt.

#### **5.3.6 Houdingen en beleving van 'passieve observanten'**

Hoewel er slechts een handvol burgers is gesproken dat is te kenschetsen als 'passieve observanten' - mensen die bij de megastalendiscussie niet in de publieke schijnwerper (willen) staan, die weinig betrokken zijn bij de inspraakprocedures en waarbij de indruk kan ontstaan dat er sprake is van onverschilligheid – leverden deze gesprekken interessante indicaties op over de mogelijke

ambivalentie en een zeker fatalisme bij burgers die zich met schaalvergroting zien geconfronteerd maar zich niet mengen in het publieke debat hierover.

### **Stilzwijgende non-acceptatie**

Dat het ontbreken van protest tegen schaalvergrotingsplannen niet mag worden opgevat als een teken van instemming, illustreren de volgende kritische uitspraken van 'zwijgende' burgers die woonachtig zijn in Overloons Vlak, een LOG waar de schaalvergrotingsplannen op weinig of geen protest stuiten:

*'De landbouwmafia heeft nog steeds alles goed voor elkaar hier, met het LEI en alles. De bio-industrie hoort sowieso niet in Nederland, 70% is toch voor de export. Het is een totaal overbodige industrie. Plaats de bio-industrie maar op de Maasvlakte als je het een industrie noemt. Dan heb je dat gesleep niet meer. Dat lijkt me het beste. Ze lossen een probleem op door een ander probleem te creëren.'*(Burger)

*'Het hoeft allemaal niet zo groot. Het moet beter verdeeld moet worden over alle boeren. Niet steeds groter en groter, boeren verdienen dan nog steeds niks, de tussenhandel pakt alles. Scharrelkippen smaken beter, vroeger was het vlees lekkerder. In dierwelzijn gaat men soms te ver – zorg voor dieren moet niet beter zijn dan die voor mensen. Natuurontwikkeling gaat mij soms te ver: bv ontpolderen terwijl er armoede en honger is! Landbouw en platteland moet blijven.'* (Vrouw van boerenkomst)

### **Acceptatie onder voorwaarden**

Ook bij degenen die niet uitgesproken tegen megastallen zijn, was sprake van een zekere apathie en het geloof dat het niet veel effect heeft om je met de politiek te bemoeien. In Twenterand is gesproken met twee 'passieve observanten' die in principe weinig problemen hadden met de schaalvergrotingsplannen, mits deze binnen een bepaalde maat bleven en ook ten goede kwam aan mensen van hun eigen streek. Uit hun meningen komt een grote sterke sociale betrokkenheid bij hun gemeenschap naar voren, die aansluit bij onze karakteristiek van een sociale voedselvisie. We geven de meningen van een deze personen hieronder wat uitgebreider weer:

*'Verderop zijn er wel mensen die er wel flink op tegen zijn. Die hebben dan ook borden in de tuin staan en dergelijke. Maar er zijn ook mensen die geen borden in de tuin hebben staan en die zullen er ook niet zo'n mening over hebben. Ik praat er niet veel over maar er zullen veel meer mensen zijn die er net zo in staan als ik. Ik heb er geen uitgesproken mening over. Die mensen die erop tegen waren zijn hier ook wel aan de deur geweest. Zij zijn toen met zijn allen naar de rechtbank in Zwolle geweest. Toen heb ik gezegd: volgens mij ben je daar veel te laat mee, dat besluit is jaren geleden al genomen dat hier een gebied zou komen waar intensieve veehouderij is. Als dat er eenmaal door is, dan houd je het toch niet meer tegen. (..) Natuur en landschap daar til ik niet zo zwaar aan. Er zijn natuurgebieden genoeg waar je mooi kunt fietsen en dergelijke. Mag je dan nergens meer wat neerzetten? Ik heb wel zo iets van, zorg er dan voor dat iemand uit de gemeente Twenterand in zo'n gebied weer verder kan. Ik vind het flauwekul dat ze van heel ver hierheen moeten komen. Die bouwen hier een grote schuur, terwijl ze daar zelf nooit komen. Laat dan de eigen mensen een megastal neerzetten.'*

De reacties die we optekenden van de geïnterviewde 'stille burgers' wijzen erop dat de achterliggende drijfveren om voor of tegen megastallen te zijn met verschillende voedselvisies zijn te verbinden. Maar waar een meer ecologische voedselvisie doorgaans wijst op een afwijzende mening, kan een meer sociale voedselvisie ook wijzen op een algemene acceptatiebereidheid, die echter is verbonden aan bepaalde voorwaarden (moet ten goede komen aan eigen mensen, schaalvergroting met gevoel voor maat). Daarnaast kan worden opgemerkt dat mensen die vanuit een meer sociale voedselvisie tegen schaalvergroting zijn, weinig waarde kunnen hechten aan natuurbehoud en dergelijke. Sterker nog, natuurbeleid kan bij hen zelfs een zekere weerzin oproepen.

### **Hypothese over het massale verzet van burgers**

Het is niet uit te sluiten dat 'passieve observanten' die in principe positief jegens schaalvergroting staan, hun mening drastisch bijstellen als ze het gevoel krijgen dat overheden over de belangen van hun gemeenschap heenlopen, dat de maat van de schaalvergroting te groot is, of dat buitenstaanders hun gebied komen verpesten. De 'wat komt, wat komt'-houding die 'onverschillige' burgers mogelijk hebben kan dus vrij makkelijk kantelen, zeker wanneer er incidenten zijn die vragen oproepen over de

lokale volksgezondheid (vergelijk de Q-koorts). Hier geldt dat hun passieve houding en gematigde acceptatie – die te zien is als een vorm van verlegenheidsacceptatie – onder bepaalde omstandigheden snel kan omslaan, zeker als de mening postvat dat protesten toch wel het verschil kunnen maken. Dit brengt ons tot de hypothese (die nader onderzocht zou moeten worden) dat de drijfveren van burgers die zich de laatste jaren hebben aangesloten bij protesten tegen megastallen niet per definitie primair ecologisch zijn, maar in veel gevallen te maken hebben met de lokale of regionale identiteit die zij in het gedrang zien komen. Om het in discourstermen te zeggen: het ecologische en sociale discours haken in elkaar en zorgen voor onverwachte coalities die de discursieve beleidspraktijk onder druk zetten.

Onze discoursanalyse maakt duidelijk dat de maatschappelijke discussie over megastallen wordt gecompliceerd door allerlei sociale motieven die verband houden met lokale of regionale identiteiten. Deze discussie is niet te reduceren tot een ‘simpel’ conflict tussen economische en ecologische motieven. De problematiek vraagt dus ook om meer diepgaande vraagstellingen (de bovenstaande hypothese is hier een schot voor de boeg). Ons empirisch materiaal leert ons tevens dat de ideaaltypen verdere aanscherping behoeven; vooral het ideaaltypen van de sociale voedselbenadering is in de huidige omschrijving te breed aangezet. Hier zouden wellicht bepaalde subtypen moeten worden onderscheiden, zodat de motivatiepatronen van ‘passieve observanten’ en hun ‘kantelmomenten’ met betrekking tot megastallen scherper en meer genuanceerd in beeld komen.

## 5.4 Conclusies

De belangrijkste conclusies over de houding van burgers en boeren uit de interviews met betrekking tot a) het zichtbare krachtenveld en b) de onderliggende waardenpatronen/discoursen zijn:

### ***M.b.t. het zichtbare krachtenveld***

#### ***✚ Draagvlak voor idee achter reconstructiebeleid, weerstand tegen LOG's;***

Het idee achter het reconstructiebeleid wordt door diverse voor- en tegenstanders van grootschalige veehouderij in principe wel positief ontvangen: de afwaartse beweging door veehouderijen van woonkernen en natuurgebieden. De weerstand van meerdere respondenten, zowel burgers als boeren, begint bij de aanwijzing van landbouwontwikkelingsgebieden waarbinnen de grootschalige ontwikkelingsmogelijkheden zich concentreren. Wat bij tegenstanders een belangrijke rol speelt is de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, over wat er in principe mogelijk is in het LOG als alle locaties maximaal gaan ontwikkelen. In zijn algemeenheid spreken zowel burgers als boeren de voorkeur uit voor stapsgewijze ontwikkeling van bedrijven op individueel duurzame locaties, en niet gelijktijdige grootschalige ontwikkelingsmogelijkheden binnen één afgebakend LOG-gebied.

#### ***✚ Vraagtekens bij keuze van sommige LOG-gebieden;***

LOG Overloons Vlak is een gebied met weinig burgerbewoning, waar men van oudsher een sterke binding heeft met het agrarische leven. In tegenstelling tot de beide andere casusgebieden valt op dat er weinig weerstand tegen inplaatsing van grootschalige veehouderij of schaalvergroting op bestaande locaties is geweest. We horen hier geen kritiek op de keuze van het LOG. Blijkbaar is dit, anders dan LOG Graspeel binnen dezelfde provincie, een goed gekozen LOG en gaat de geplande schaalvergroting niet voorbij aan de draagkracht van het gebied en haar bewoners. LOG Graspeel is een relatief kleinschalig gebied met een kleinschalige infrastructuur en veel burgerbewoning, waar de bedrijfslocaties dicht bij elkaar liggen. Uit de interviews komt sterk het beeld naar voren dat dit een slecht gekozen LOG is, met weinig zicht op het alsnog verkrijgen van draagvlak onder de burgers in het gebied voor bouwblokken van 3 ha, ook niet als dit beperkt zou blijven tot de zeven erkend lopende zaken. Ook de verplaatsters zelf zijn niet onverdeeld blij met de toegewezen locaties.

#### ***✚ 'Megastal is wat niet past in de omgeving'***

De respondenten geven geen eenduidige definitie van wat men verstaat onder een ‘megastal’. Er wordt in eerste instantie wel een associatie gemaakt met grote aantallen dieren of arbeidsplaatsen, maar concrete grenzen kan men vaak moeilijk benoemen. ‘Megastal’ blijkt in elk geval geassocieerd te worden met iets dat negatief, niet meer acceptabel is, iets wat niet past in de omgeving. Wat dat precies betekent, kan per persoon of per situatie verschillen.

- ✚ *Argumenten tegen grootschalige veehouderijen: stank en volksgezondheid bovenaan;*  
 Er worden door tegenstanders veel verschillende argumenten aangevoerd, maar stank en risico's voor de volksgezondheid komen vaak als belangrijkste bovendrijven. Daarnaast zijn landschapsvervuiling, dierenwelzijn, antibioticagebruik en verkeersoverlast vaak terugkerende argumenten.
- ✚ *Voorwaarden voor schaalvergroting: verbinding met omgeving, 'schaalgrootte op maat';*  
 Veel voor- en tegenstanders van grootschalige veehouderij zijn het er over eens dat een bedrijf in zijn omgeving moet passen: zowel economisch, als landschappelijk en ruimtelijk, als sociaal-cultureel. Er ligt een belangrijke uitdaging voor de ondernemer (en overheden) om hier vorm aan te geven.
- ✚ *Sociale inbedding ondernemer minstens even belangrijk als landschappelijke inpassing;*  
 De LOG's binnen de gemeente Twenterand hebben te maken met een fenomeen dat binnen de andere casusgebieden vooralsnog niet speelt: aanvragen voor inplaatsing van (zeer) grootschalige intensieve veehouderijbedrijven door ondernemers van buiten de provincie. Daar zien we bij zowel burgers als boeren veel weerstand tegen de nieuwkomers en een zeer sterke nadruk op het belang van sociale binding met de omgeving. Maar ook in de andere LOG's zien we dat de weerstand mede afhangt van de plaats die de ondernemer binnen de gemeenschap inneemt. Bedrijven zonder bedrijfswoning staan nog sterker bloot aan kritiek van omwonenden.
- ✚ *Sociale cohesie in LOG-gebieden onder druk;*  
 In bepaalde LOG-gebieden is de sociale cohesie tussen voor- en tegenstanders van grootschalige veehouderij, boeren en burgers, voor een groot deel verloren gegaan. Voor- en tegenstanders staan lijnrecht tegenover elkaar. Voorstanders verwijten de tegenstanders emotionele argumenten te hanteren die niet steekhoudend zijn. Volgens voorstanders moet de discussie uitsluitend op basis van rationele argumenten worden gevoerd. Onderliggende, mogelijk botsende waardenpatronen van voor- en tegenstanders zullen in een rationele discussie niet inzichtelijk worden, maar onzichtbaar hun invloed blijven uitoefenen. Tegenstanders blijken soms niet meer bereid om met boeren in gesprek te gaan over hun plannen.
- ✚ *Het NIMBY-argument is sterker dan het NIABY-argument: industrieterreinen zijn bespreekbaar;*  
 Sommige tegenstanders uit LOG-gebieden zijn idealistisch en overtuigd biologisch/ecologisch consument, andere hebben een meer levenswetenschappelijke voedselbenadering, maar als grootschalig dan toch echt nodig wordt gevonden, moet het volgens beide maar geplaatst worden op *industrieterreinen* (bv. Botlek-gebied) of elders in het land waar het gebied zich er wel voor leent (bv. polders). Voor sommigen zijn varkensflats op industrieterreinen bespreekbaar, mits het welzijn van de dieren is gewaarborgd. Blijkbaar weegt het argument van de overlast 'in de eigen achtertuin', in elk geval tot de situatie is veranderd, zwaarder dan de meer idealistische overwegingen.

**M.b.t. onderliggende waardenpatronen/discoursen**

- ✚ *De onderscheiden voedsel- en landbouwtypologieën (discoursen) zijn nuttig als hulpmiddel maar verdienen nadere uitwerking;*  
 Onze discoursanalyse maakt duidelijk dat de maatschappelijke discussie over megastallen niet begrepen moet worden als een 'simpel' conflict tussen economische en ecologische motieven, maar dat deze wordt gecompliceerd door allerlei sociale motieven die verband houden met lokale of regionale identiteiten. Ons empirisch materiaal brengt echter ook naar voren dat de door ons onderscheiden discoursen verdere aanscherping behoeven. Dit geldt vooral voor de sociale voedselbenadering, die in de huidige omschrijving te breed is aangezet. Dit waardenpatroon verdient een meer genuanceerde uitwerking. Hier zouden wellicht bepaalde subtypen moeten worden onderscheiden, zodat de motivatiepatronen van 'passieve observanten' en hun 'kantelmomenten' met betrekking tot megastallen scherper en meer genuanceerd in beeld komen.

- ✚ *Koppeling tussen voedseldiscoursen en landbouwdiscoursen bij voor- en tegenstanders;*

Anders dan verwacht is er bij voorstanders van megastallen geen duidelijk verband gevonden tussen de levenswetenschappelijke voedselbenadering en de ondernemers- en kapitalistische landbouwbenadering. Bij de tegenstanders van megastallen vinden we vaak zowel de sociale en/of ecologische voedselbenadering als de boerenlandbouwbenadering terug.
- ✚ *Discoursen van kapitalistische en ondernemerslandbouw zijn erg dominant;*

Dat komt vooral naar voren als het gaat om schaalvergroting als economische wetmatigheid. Niet alleen voorstanders van schaalvergroting halen dit veelvuldig aan; ook tegenstanders noemen regelmatig dat boeren 'gedwongen' worden om schaa sprongen te maken. Boeren beroepen zich er op en worden daarin door banken gestimuleerd. Een opkomende argumentatie voor schaalvergroting is het verkrijgen van flexibeler arbeidstijden met meerdere werknemers op het bedrijf (o.a. tijd voor sociaal leven). Tegelijkertijd constateren we dat schaalvergroting als economische wetmatigheid door tegenstanders nauwelijks ter discussie wordt gesteld: het economische discours is het dominante discours. Zo dominant dat het 'toegevoegde-waarde discours zich nauwelijks kan verwoorden.
- ✚ *Megastalendiscussie berust ook op conflicterende waarden;*

Conflicten rondom schaalvergroting zijn veelal diepgaand. De discourse-analyse maakt duidelijk dat er bij burgers en boeren in LOG's niet enkel sprake is van een verschil van mening en tegenstrijdige belangen is, maar dat het veelal ook gaat om onderliggende conflicterende waarden. Er spelen principiële verschillen die een diepgaande impact kunnen hebben op een plattelandsgemeenschap. Daarbij hebben partijen vaak niet alleen hun eigen standpunt goed doordacht, maar zijn zij ook goed bekend met de standpunten van tegenstanders en wordt er gerefereerd aan de discourse die de andere partij aanhangt. Dit betekent dat enkel een betere uitwisseling van standpunten niet veel zal opleveren. Het feit dat velen zich niet herkennen in één typologie biedt echter ook openingen voor oplossingsrichtingen.
- ✚ *Terughoudendheid is vaak verbonden aan een zekere mate van fatalisme;*

De door ons geïnterviewde 'passieve observanten' hangen vooral de sociale of ecologische voedselbenadering aan; zij kunnen zich vaak ook niet geheel vinden in de ondernemerslandbouw of kapitalistische landbouw. Bij hen heerst echter het idee dat het weinig zin heeft om zich met (politieke) besluitvorming te bemoeien.
- ✚ *Terughoudendheid kan veranderen;*

De discoursen van burgers die megastallen en schaalvergroting gedogen, komen niet per se overeen met die van de aanvragers van megastallen. De sociale voedselbenadering en elementen van de ecologische voedselbenadering zijn belangrijk. Wanneer beleid totaal niet aansluit bij hun discoursen – bijvoorbeeld wanneer schaalvergroting niet ten goede komt aan de gemeenschap en 'buitenstaanders' het gebied komen verpesten – zou hun onverschilligheid om kunnen slaan in verzet.
- ✚ *Meer fundamentele discussie zit verstopt achter argument van 'menselijke maat';*

De 'menselijke maat' als ultiem en vooralsnog ongrijpbaar argument tegen megastallen kan worden benut om huidige maatschappelijke discussie te verdiepen: wat verstaat men er wel en niet onder, welke openingen voor oplossingsrichtingen biedt het.



## 6 Besluitvorming en handelwijze van provincies en gemeenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op besluitvormingsprocessen, de gemaakte belangenafwegingen en onderliggende argumentatie rondom vergunningverlening aan (grootschalige) veehouderijen door provincies en gemeenten. Deels vond deze besluitvorming plaats binnen het kader van de Reconstructiewet. Paragraaf 6.1 gaat beknopt in op het reconstructieproces en literatuur over de ontstane maatschappelijke discussie rondom de reconstructie. In paragraaf 6.2 en 6.3 zijn de resultaten van de interviews met provincies en gemeenten samengevat. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (§ 6.4).

### 6.1 Het reconstructieproces: literatuurreview

In 2002 trad de 'Reconstructiewet concentratiegebieden' in werking (hierna kortweg reconstructiewet genoemd). Het doel van deze wet was de bewerkstelling van een goede ruimtelijke structuur die het woon-, werk-, leef- en economische klimaat zou verbeteren. De reconstructiewet voorzag in speciale gebieden voor grootschalige veehouderij. De directe aanleiding voor deze wet was de varkenspest in 1997 die tot grootschalige ruiming heeft geleid. De toenmalige minister van landbouw Van Aartsen wilde een dergelijke situatie nooit meer maken en kondigde al tijdens de crisis een herstructureringspakket aan, dat naast krimp van de varkensstapel en strengere dierenwelzijnsmaatregelen ook ruimtelijke maatregelen omvatte om nieuwe dierziektenuitbraken te voorkomen. Daarmee hoopte de minister ook direct andere problemen op te lossen op het gebied van milieu, natuur, landschap, water en economie (VROM, 2003; Boonstra et al., 2007). De kern van de reconstructiewet is een ruimtelijke zonerings met drie gebieden: landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) waar landbouw het primaat heeft; verwevingsgebieden waarin nog wel agrarische activiteit mogelijk is mits deze past in de omgeving; extensiveringsgebieden in de buurt van kwetsbare natuur of woongebieden waarin de nadruk ligt op wonen, recreatie en natuur.

De gedachte is dat veehouders die in extensiveringsgebieden wonen en willen uitbreiden hun bedrijven kunnen verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's). Daarnaast moeten de LOG's ook plaats bieden voor veehouders in verwevingsgebieden die hun bedrijf zodanig willen uitbreiden dat dit niet meer past in de omgeving. De LOG's kwamen tot stand in een participatief proces waarin de landelijke overheid, provincies, gemeentes en maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties vertegenwoordigd waren.

De werkelijkheid was echter weerbarstig. Zo bleken de plaatselijke bevolking en boeren in de buurt om uiteenlopende redenen niet erg welwillend om de nieuwkomers in de aangewezen LOG's te accepteren. Ook bleek het participatieproces geen onverdeeld succes. Burgers waren veelal niet direct in het proces betrokken geweest en lieten allerlei inspraakmogelijkheden – zo lijkt het – langs zich heen gaan. De vooronderstelling bij het reconstructieproces was dat de betrokken maatschappelijke organisaties de belangen en wensen van burgers en boeren in de gebieden zouden representeren (Eilers et al., verschijnt binnenkort; Aarts en Leeuwis, 2010). Dit blijkt echter maar ten dele het geval te zijn. Veel burgers kregen pas in een laat stadium, nadat de participatierace al was gelopen en de plannen meer concreet werden, in de gaten wat dit proces voor hun woonomgeving kon betekenen. Omwonenden zagen zich op een bepaald geconfronteerd met het voldongen feit dat 'hun' gebied was aangewezen als landbouwontwikkelingsgebied. Het gevolg was dat er in verschillende gebieden alsnog weerstand ontstond tegen de ruimtelijke ordeningsbeslissingen die inmiddels waren genomen.

Deze voor beleidsmakers vaak onverwachte weerstand, die bijzonder fel kon zijn, verklaren sommige onderzoekers uit het feit dat de groep van belanghebbenden die het reconstructieproces vorm moest geven vanuit een ander discours redeneerden dan de lokale belanghebbenden (Horlings en Hinssen, 2010; Buurma en Ruijs, 2011; De Lauwere en Vellema, 2011). Duineveld en Dix (2011) stellen in dit verband dat de verschillende partijen een eigen werkelijkheid creëerden waarbij ze de werkelijkheid van anderen uit het oog verloren. Doordat landbouworganisaties en milieuorganisaties te veel vanuit hun eigen belangen redeneerden, konden ze tot een uitruil komen waarin grootschalige landbouw kansen zou krijgen in daarvoor aangewezen gebieden, terwijl andere gebieden met kwetsbare natuur en woonfuncties zouden worden ontzien. Maar daarbij gingen ze voorbij aan de belangen en beleving van de burgers ter plaatse, die weliswaar openstaan voor economische overwegingen en het beschermen van kwetsbare gebieden maar toch vooral hun eigen gebied wilden houden zoals het was. Bovendien lijkt het er sterk op dat de uitvoerders van het reconstructieproces één en ander al te veel 'voorgekauwd' hadden toen ze het aan de lokale belanghebbenden presenteerden (De Lauwere en Vellema, 2011). Dezen zagen zich hiermee voor een voldongen feit gesteld waar ze zelf weinig

invloed op konden uitoefenen, wat ongetwijfeld heeft bijgedragen aan lokale weerzin tegen de geplande schaalvergroting. Met andere woorden, ondanks het participatieve karakter kwam het reconstructieproces behoorlijk 'top down' tot stand. De mislukking of het moeizame verloop van het participatieve beleidsproces is volgens Van Asche et al. (2011) te verklaren met de 'social systems theory' van Luhmann. Deze theorie gaat ervan uit dat groepen actoren met elkaar een sociaal systeem vormen waarin mensen een eigen taal ontwikkelen die door andere sociale systemen (of groepen actoren) nooit volledig kan worden doorzien of begrepen. Sociale systemen worden daarom ook gekenmerkt door een zeker gebrek aan observationele capaciteit. De actoren die het reconstructieproces vorm moesten geven, konden mogelijk niet volledig doorzien hoe de actoren die door het reconstructieproces werden getroffen (de betroffenen) zouden reageren. Ook lijkt er op dat het reconstructieproces te zeer als een soort standaardproces op verschillende gebieden werd 'losgelaten'. Elk gebied is echter uniek en vraagt misschien weer een andere aanpak (De Lauwere en Vellema, 2011). Hoewel we spreken over 'het platteland', zou het correcter zijn te spreken over 'de plattelanden' (Simon et al. 2007: 48-49).

## 6.2 Resultaat interviews provincies

Deze paragraaf beschrijft de hoofdpunten uit de interviews met ambtenaren voor Ruimtelijke Ordening en Landbouw in de provincies Noord-Brabant, Overijssel, Gelderland, Friesland en Noord-Holland inzake de besluitvorming over en het omgaan met bezwaren tegen grootschalige veehouderijen.

### 6.2.1 Maatschappelijke houding in burgerinitiatieven en moties

Hoewel er over verschillende onderwerpen burgerinitiatieven zijn genomen in diverse provincies, staan de burgerinitiatieven tegen zogenaamde veefabrieken, megastallen of megabedrijven – vaak ingediend op initiatief van de Vereniging Milieudefensie – het meest prominent op de politieke agenda van diverse provincies, evenals in de landelijke en gemeentelijke politiek. Het eerste provinciale burgerinitiatief was in november 2008 in Noord-Holland. Ook in de geïnterviewde provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant zijn er burgerinitiatieven geweest om grootschalige en/of intensieve veehouderij op de agenda van de Provinciale Staten te plaatsen. In Overijssel en Gelderland is het beleid naar aanleiding van het burgerinitiatief gewijzigd, vooral met betrekking tot de landschappelijke inpassing van veebedrijven. In Noord-Brabant heeft de provincie ingrijpende maatregelen genomen om de toename in 'megastallen' tegen te gaan. In Friesland is er geen burgerinitiatief geweest op dit onderwerp, maar er is wel een keer een motie ingediend tegen intensieve veehouderij. Deze motie kreeg geen meerderheid. Daarnaast heeft de provincie Friesland zelf een rapport ontwikkeld als handvat voor landschappelijke inpassing, *Nije Pleats*.

De voormalige Ministeries van LNV en VROM (thans EL&I en I&M) hebben herhaaldelijk gezegd dat het juist de bevoegdheid van de provincie en/of gemeente is om te bepalen waar schaalvergroting wel/niet mogelijk is. De provincies en gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Het Rijk heeft hiervoor, in samenspraak met de provincies, de verantwoordelijkheid bij de provincies neergelegd.

De mogelijkheden van de provincies om maatregelen te nemen zijn echter sterk voorgestructureerd, omdat de provincie uitsluitend het facetinstrument 'Ruimtelijke Ordening'<sup>6</sup> rechtstreeks kan inzetten. Daarom richten de provinciale maatregelen zich vooral op landschappelijke inpassing en bouwblokomvang.

### 6.2.2 De motivaties achter de bezwaren

Bij de behandeling van de burgerinitiatieven en politieke moties is gebleken dat de motieven van de burgers voor het burgerinitiatief tegen grootschalige of intensieve veehouderij zeer breed zijn. Zij variëren van volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu, transportbewegingen, verkeer, omgeving, landschap, weidegang, antibiotica, legitimatie, ethiek en levensprincipes tot belevingsbegrippen als 'de menselijke maat' en 'de waarde van het gezinsbedrijf'.

<sup>6</sup> Al het sectorbeleid is een primaire verantwoordelijkheid van de EU of de nationale overheid. Ook de andere facetinstrumenten zijn de verantwoordelijkheid van andere overheden, zoals economie (EU & Rijk), milieu (EU, Rijk en gemeente) en verkeer (Rijk en gemeente). Via een provinciale milieuverordening of een Verordening voor Natura 2000 kan de provincie echter wel het gemeentelijk beleid beïnvloeden.

Bij alle interviews is gevraagd welke van deze motieven de belangrijkste rol spelen. De ambtenaren hebben hierop geantwoord vanuit hun eigen beleving<sup>7</sup>. Dit bleek te variëren over de provincies. In Noord-Brabant speelde de zorg voor de volksgezondheid veruit de grootste rol (i.v.m. Q-koorts, MRSA, ESBP en fijnstof), gevolgd door dierenwelzijn (dat veel breder speelt dan de PvdD) en de legitimatie (waarom moeten wij die grootschalige productie hier hebben?). In de provincie Overijssel wordt het motief van de omgevingskwaliteit (NIMBY) het vaakst aangevoerd, gevolgd door volksgezondheid (vaak zijn deze gerelateerd). Daarnaast roeren zich mensen die principieel tegen (intensieve) veehouderij zijn en mensen die pleiten voor behoud van de kwaliteit van de leefomgeving. In Gelderland nam de ambtenaar vooral een ontwikkeling in de tijd waar, beginnend bij zorgen over het milieu, gevolgd door het landschap en sinds twee jaar de volksgezondheid, met de verkeersproblematiek en transportbewegingen als rode draad. In Friesland ligt het accent op de landschappelijke inpassing, gevolgd door dierenwelzijn, volksgezondheid en milieu. Soms komen er ook klachten over de verkeersveiligheid en over de waarde van het gezinsbedrijf. De discussie over weidegang wordt er steeds belangrijker, maar de Provinciale Staten vinden grondgebondenheid geen thema voor hun agenda. In Noord-Holland ligt het accent van de klachten op het dierenwelzijn in de intensieve veehouderij en daarnaast op het milieu in de akkerbouw (bollenteelt).

### 6.2.3 *Het omgaan met de bezwaren – nieuwkomers en nieuwvestigingen*

In de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland speelt het reconstructiebeleid voor de zandgronden (met daarin landbouwontwikkelingsgebieden) een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening. In Friesland en Noord-Holland speelt het reconstructiebeleid niet, maar er zijn wel plaatsen aangewezen waar de landbouwontwikkeling (d.w.z. bedrijfsuitbreiding en schaalvergroting) extra ruimte krijgt. In de tijd dat het reconstructiebeleid werd opgezet (rond de laatste eeuwwisseling) dachten ook de beleidsambtenaren nog niet direct aan de grootschalige bedrijfsontwikkelingen die inmiddels aan de orde zijn. Door de omvang van de bouwblokken die maximaal toegestaan werden kon er wel van uitgegaan worden dat deze bedrijven zich zouden ontwikkelen. Belangrijk daarbij was dat de ruimte die geboden werd opgevuld zou gaan worden met dierrechten van slecht gelegen locaties. Door het verval van de compartimentering in dierrechten in 2008 kwam dit echter onder druk te staan; inmiddels is deze systematiek weer hersteld (geen verplaatsing mogelijk van productierechten van buiten naar binnen een concentratiegebied o.b.v. de Meststoffenwet). In de MER voor de reconstructieplannen in Noord-Brabant is met deze oppervlaktes gerekend en ook met de omvang van grote bedrijven die nu mega worden genoemd. Voor de burgers leefde in die tijd het hele concept nog vrijwel niet. Nu wordt het concreet en dat blijkt weerstand op te roepen. Nu blijkt het echter vaak te laat om nog rechtstreeks bezwaren in te dienen bij de gemeenten. Dat versterkt het gevoel van onmacht bij de burgers en daardoor het verzet.

Er blijkt een algemeen verschil tussen acceptatie van grootschalige bedrijvigheid met en zonder bedrijfswoning. Ook blijkt er een verschil in acceptatie van uitbreiding en nieuwvestiging. Bij uitbreiding kunnen de mensen in de naaste omgeving wennen aan de ontwikkeling en daarin meegroeien. Bij nieuwvestiging maakt het bovendien verschil of het gaat om een bedrijfsverplaatsing van een bedrijf uit de buurt, waardoor een lokaal knelpunt wordt opgelost of om nieuwvestiging van een vreemd bedrijf. Vooral de groepsgewijze aanvragen voor nieuwvestiging kunnen soms leiden tot hevig verzet, zoals in het geval van de pluimveestallen in de Wieringermeer in Noord-Holland. Als het bovendien vreemden zijn die willen binnenkomen in een landbouwontwikkelingsgebied kunnen de emoties hoog oplopen. Soortgelijk speelde de acties van Brabanders die grootschalige bedrijvigheid wilden vestigen in andere provincies, zoals Friesland, Overijssel of Gelderland. In hoeverre ditzelfde patroon zich voltrekt bij hervestigingen door Nederlanders over de grens in Duitsland, is niet bekend bij de geïnterviewde ambtenaren van Overijssel en Gelderland. Vanuit de Brabantse ambtenaren is bekend dat deze weerstand zich ook begint te ontwikkelen in het Oosten van Duitsland, vooral na initiatieven van Nederlandse ondernemers voor een grootschalige ontwikkeling voor een bedrijf met meer dan 100.000 varkens.

<sup>7</sup> De beleving van de geïnterviewde ambtenaren blijkt niet altijd overeen te komen met de motivaties in het burgerinitiatief. Wellicht heeft dit o.a. te maken met de beleidsinstrumenten van de provincie en met de ontwikkeling van de argumenten in de tijd. De bezwaren over de consequenties voor het verkeer kregen bijvoorbeeld weinig aandacht van de provincie.

Er is weinig direct contact tussen boze burgers en boeren. Sommige boeren nodigen hun buren uit bij uitbreidings- of verplaatsingsplannen. Dat pakt meestal goed uit als het gaat om een 'bekende' uit de buurt. De landbouworganisaties zijn weinig actief in het bij elkaar brengen van boeren en burgers bij uitbreiding en nieuwvestiging. Hier en daar komt dat nu in Noord-Brabant wel voor. Bij de boeren zie je dan soms de vertwijfeling 'wanneer zijn wij de burgers kwijtgeraakt?'. In de noordelijke provincies zoekt LTO echter zelf niet de dialoog; intern is men het bij LTO niet eens. De geïnterviewde provincies zien geen actieve taak voor zichzelf om het contact tussen boeren en boze burgers te verbeteren. Klachten in Friesland over maïs in het landschap en weidegang raken aan de recreatieve functie en het imago. De provincie vindt het positief dat het bedrijfsleven (Campina) de weidegang zelf als thema oppakt.

#### 6.2.4 Schaalsprong en casussen

Hoewel er veel over wordt gesproken, blijken echte schaalsprongen in de veehouderij vooralsnog zeldzaam. Waarschijnlijk zijn de investeringskosten daarvoor een probleem. Voor zover het voorkomt gaat het meestal om familiebedrijven (meerdere broers of neven betrokken), zoals bij de "Klaverkoe" in Noord-Holland en een melkveehouderij van een vader met drie zoons in Noord-Friesland.

In de interviews gaven de onderzoekers aan dat het voor het onderzoek het meest interessant is als het onderzoek vervolgt met casussen op plaatsen waar meerdere grootschalige bedrijven zijn ontstaan na vergunningaanvragen. Daarin onderscheidt een casus zich van een incident. Bovendien is de situatie het meest interessant als de besluitvorming rond de vergunningverlening definitief is afgerond (en in geval van verlening: de nieuwe situatie al bestaat).

De ambtenaren van Noord-Brabant hebben meerdere geschikte casusgebieden in hun provincie genoemd van elk van de drie typen. Overijssel heeft interessante casusgebieden in de Markelose Broek (gemeente Hof van Twente) en nabij Vroomshoop en Vriezenveen (gemeente Twenterand). In Gelderland is geen mogelijke casus genoemd. In de provincie Friesland bleken vooral individuele gevallen (incidenten) voor te komen. In Noord-Holland is het voornemen om in de Wieringermeer zes intensieve pluimveehouderijen te plaatsen. Dit was echter de directe aanleiding voor het burgerinitiatief en het laatste woord is er nog niet over gezegd. Op basis van de informatie van de provincies hebben we twee casusgebieden in Noord-Brabant en één casusgebied in Overijssel geselecteerd.

### 6.3 Resultaat interviews gemeenten

In deze paragraaf worden de hoofdpunten uit de interviews met ambtenaren en wethouders van de gemeenten uit de drie casusgebieden over de besluitvorming over en het omgaan met bezwaren tegen grootschalige veehouderijen weergegeven. Het betreft de volgende gemeenten:

- Gemeenten Landerd en Mill&St Hubert (LOG Graspeel; Noord-Brabant)
- Gemeente Boxmeer (LOG Overloons Vlak; Noord-Brabant)
- Gemeente Twenterand (LOG Fortwijk en LOG Weitemanslanden; Overijssel)

#### 6.3.1 Aanpak binnen de gemeenten

De aanpak binnen de geïnterviewde gemeenten met betrekking tot de beleidsvorming rondom de LOG's verschilt op onderdelen.

Voor het LOG Overloons Vlak is door de gemeente Boxmeer een ontwikkelingsplan gemaakt (als een van de eerste in Noord-Brabant). Er was toen nog geen commotie onder de burgers.<sup>8</sup> Het plan is ontwikkeld in samenwerking met de ontwikkelingsmaatschappij intensieve veehouderij (OMIV), opgericht door de ZLTO en de provincie samen. Er is geen bestemmingsplanwijziging voor het LOG gemaakt, maar gewerkt met individuele ontheffingen (art. 19 procedure<sup>9</sup>). In het ontwikkelingsplan van

<sup>8</sup> Het burgerinitiatief is weliswaar in 2002 ingevoerd voor provincies en gemeenten (in 2006 ook voor de Tweede Kamer), maar pas sinds 2008 wordt er actief gebruik van gemaakt door burgers. Een van de belangrijkste organisatoren van burgerinitiatieven is de Vereniging Milieudefensie.

<sup>9</sup> De art. 19 procedure van de oude WRO bestaat niet meer; ook het projectbesluit van de nieuwe Wro is nu anders: nu wordt gesproken over een binnenplankontheffing in het kader van de omgevingsvergunning op basis de Wabo.

LOG Overloons Vlak is aangegeven wat er kan en niet kan; welke locaties ontwikkeld kunnen worden. Dit plan is ook gebruikt voor de ontwikkeling van de andere LOG's in Boxmeer (LOG Rijkevoort en LOG Maarsven).

Voor de gronden van LOG Graspeel binnen de gemeente Mill en St. Hubert is een bestemmingsplan gemaakt. Men vond het onverantwoord om in het LOG met individuele ontheffingen te werken. Het bestemmingsplan is in 2010 aangenomen, met een maximale bouwblokgrootte van 2 ha binnen het LOG. Zodra de resultaten van het onderzoek naar gezondheidsrisico's voor omwonenden bekend is, wordt bekeken of een bouwblokgrootte van 3 ha binnen het LOG acceptabel is. Voor de gronden van LOG Graspeel binnen de gemeente Landerd is een bestemmingsplan in ontwikkeling. In eerste instantie is hierin de maximale bouwblokgrootte van 3,5 ha (inclusief 0,5 ha groen) aangehouden. Na veel commotie is de gemeente nu bezig om het concept-bestemmingsplan aan te passen, waarin ook gekeken wordt naar hoe de gemeente Mill e.e.a. heeft aangepakt. In het nieuwe bestemmingsplan van de gemeente Landerd staat het maximum van een bouwblok op 1.5 ha met de mogelijkheid voor ontheffing tot 2.5 ha (inclusief woonhuis, tuin, erf en erfbeplanting).

De gemeente Twenterand heeft voor haar buitengebied, met daarin LOG Fortwijk en LOG Weitemanslanden, destijds een bestemmingsplan gemaakt waarin de provinciale regels met betrekking tot de reconstructie waren verwerkt. 1,5 jaar later kwam de eerste vergunningaanvraag voor nieuwvestiging binnen, en die was van een dergelijke omvang dat de gemeente besloot aanvullend een LOG-visie te gaan ontwikkelen waarin randvoorwaarden voor nieuwvestiging konden worden geformuleerd. Gelijkertijd kwamen er nog twee mega-aanvragen van ondernemers van buiten het gebied binnen, waarna binnen de samenleving onder andere via de provincie (Burgerinitiatief) 'de vlam in de pan sloeg'. De LOG-visie is in procedure gegaan, maar niet door de raad gekomen. Bij raadsbesluit van april 2011 biedt de gemeente geen ruimte meer voor nieuwvestiging van veehouderijen in het buitengebied. Bestaande intensieve veehouderijlocaties kunnen uitbreiden tot maximaal 1,5 ha. De LOG-visie wordt verder ontwikkeld en er ligt een nieuw voorontwerp bestemmingsplan dat is gericht op het zoveel mogelijk tegengaan van 'megastallen' (de raad heeft het initiatief naar zich toegeroepen en een externe adviseur –Grontmij- ingeschakeld). Voor- en tegenstanders hebben er inmiddels bezwaren tegen ingediend. Nieuwe aanvragen worden pas weer in behandeling genomen als er een goedgekeurd bestemmingsplan ligt.

In zowel LOG Graspeel als LOG Overloons Vlak is door de gemeenten een *actieve grondpolitiek* gevoerd (zelf grond verworven in het LOG). In de gemeente Twenterand was dit niet het geval (de provincie Overijssel voert wel actieve grondpolitiek: zie verder).

De geïnterviewde Brabantse gemeenten zijn in afwachting van het rapport van de commissie Van Doorn met een toekomstvisie over duurzame ontwikkeling van de veehouderij in de provincie Noord-Brabant. De conclusies kunnen gevolgen hebben voor de bestemmingsplannen – bijvoorbeeld voor de bouwblokgrootte. Dit speelt dan vooral in de gemeente Landerd, waar het bestemmingsplan voor het LOG-gebied nog in ontwikkeling is.

### 6.3.2 De motivaties achter de bezwaren

De respondenten van de verschillende gemeenten hebben de aard van de bezwaren binnen hun LOG-gebieden kort aangegeven.

In LOG Overloons Vlak zijn geen bezwaren ingediend. De burgers in het gebied hebben vooral een landbouwachtergrond. De twee ondervraagde personen bij gemeente Boxmeer verschillen van mening over de vraag in hoeverre dit feit een belangrijke rol heeft gespeeld.

De Q-koortsuitbraak en alle commotie daar omheen heeft de zorg om de volksgezondheid in relatie met grootschalige veehouderij vergroot binnen de betrokken Brabantse gemeenten. Maar ook onder de bezwaarmakers in de gemeente Twenterand, waar geen Q-koortsuitbraak heeft plaatsgevonden, is volksgezondheid het belangrijkste argument in de discussie geworden. In 2007 was dat nog geur en stof, in 2009 kwam het argument van de Q-koorts daarbij. En de landschappelijke kwaliteit. De belangenorganisaties in Overijssel zeggen: dit is toch het mooiste stukje van Nederland, open landschap komt in Nederland steeds minder voor. Voor enkele gemeenten zelf was volksgezondheid eveneens een belangrijk argument om tot verplaatsing over te gaan naar minder bevolkte gebieden. Bijvoorbeeld omdat bedrijven dicht bij een woonkern of school lagen.

Burgers hebben volgens de gemeente Landerd vooral bezwaar tegen de massale gebouwen. Ook zijn burgers bezorgd om de gezondheid, stankoverlast en verkeer en over de ontwikkelingen op lange termijn.

Daarnaast is het NIMBY-effect volgens verschillende respondenten van de gemeenten aan de orde: mensen willen geen grootschalige veehouderijen in hun eigen achtertuin. Er is ook angst voor overdracht van ziekten tussen bedrijven van nieuwkomers en de gevestigde bedrijven. Daarnaast zijn de lokale veehouders in een aantal gevallen bang voor hun eigen ontwikkelingsruimte. In LOG Graspeel en LOG Overloons Vlak is actief gecommuniceerd dat er voor de eigen boeren ook ontwikkelruimte is, waardoor dit aspect daar minder speelt.

Binnen de gemeente Twenterand speelt nog een ander bezwaar dan in de andere casusgebieden, namelijk de vergunningaanvragen door ondernemers van buiten het gebied voor zeer grootschalige intensieve veehouderijbedrijven. *'Men gunt de buurman wel zijn ontwikkeling, maar bij mensen van buiten ligt het duidelijk anders.'* De vergunningaanvragen door deze ondernemers zijn bovendien van een zodanige omvang, dat de beschikbare ontwikkelruimte binnen het LOG gelijk grotendeels zou worden opgesoupeerd. Bovendien zijn er nu in Twenterand vooral melkveebedrijven en gemengde bedrijven: op grootschalige ontwikkeling van de intensieve veehouderij in het gebied zit men niet te wachten.

Volgens enkele gemeenten (betrokken bij LOG Graspeel en LOG Overloons Vlak) zien veel burgers wel in dat boeren ruimte nodig hebben voor bedrijfsontwikkeling. Hierbij lijkt het wel verschil te maken of die burgers van oudsher een binding hebben met het agrarische leven of niet.

### 6.3.3 *Het omgaan met betrokken actoren*

De gemeenten vinden het belangrijk om zelf (of als overheid) de regie te hebben. Zij zien het als hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor goede condities voor de bedrijven: dat de wegen goed zijn en dat er geen burgers vlakbij zitten. Daarmee kunnen ze ook eisen stellen aan de bedrijven, zoals vragen om een nul-uitstoot. De gemeenten vinden het belangrijk om vanuit die positie de bedrijven aan te zetten tot meer duurzaam ondernemen – anders gebeurt er te weinig. Het Rijk kan daaraan bijdragen door het kader niet te ingewikkeld te maken.

De gemeente Boxmeer heeft in een vroeg stadium de ontwikkeling van het LOG Overloons Vlak ter hand genomen en meteen ambtelijke capaciteit vrijgemaakt om het beleid goed neer te zetten en uit te voeren. Daardoor kon naar eigen zeggen snel worden gewerkt.

Binnen de gemeente Twenterand is volgens de respondenten een wat lastige situatie ontstaan, nadat door alle commotie de gemeenteraad de problematiek van het LOG naar zich toe heeft getrokken in de vorm van een raads werkgroep. De door de raad ingehuurde adviseur heeft nu een belangrijke invloed. De gemeente levert de gegevens aan de werkgroep van de raad, waarvan de wethouder technisch voorzitter is. Dat is vrij ongebruikelijk, de gemeente kan nu alleen via een omweg werken.

Tijdens het reconstructieproces is er door de gemeenten constructief samengewerkt met de betrokken partijen zoals LTO, milieudefensie en andere belangengroeperingen. Men was het ook met elkaar eens over afgesproken zonerings, de Ecologische Hoofdstructuur en dergelijke. Alle partijen hadden zich ook daaraan gecommitteerd. De uitwerking pakte evenwel anders uit, zoals inmiddels bekend.

De positie van de LTO in de discussie over megastallen is in Overijssel volgens de gemeente onduidelijk. De LTO heeft een aantal dingen keurig ingesproken bij de provinciale raad naar aanleiding van het burgerinitiatief, maar ze geeft zelf ook aan dat ze op twee gedachten hinken.

De ondernemers die in LOG Graspeel bij het reconstructieproces betrokken zijn, kennen elkaar wel en hebben vaak ook contact met elkaar. De ondernemers en bezwaarmakers kennen elkaar ook, maar zijn niet echt in gesprek. In Twenterand heeft een ondernemer contact gehad met bezwaarmakers. Het contact is daar lastiger, gezien het feit dat de commotie voor een belangrijk deel om ondernemers van buitenaf gaat.

De gemeente Mill heeft aangegeven een plan de campagne te bedenken voor het moment dat de twee initiatiefnemers inderdaad verplaatst worden naar LOG Graspeel. Via de gemeentelijke communicatiekanalen wil men de omwonenden goed informeren, zodat de nieuwe gezinnen zich snel

thuis voelen. Blijkbaar voelt de gemeente dit als haar verantwoordelijkheid. Daadwerkelijke contacten tussen de boeren en hun omgeving worden niet gefaciliteerd door deze gemeente.

#### 6.3.4 Communicatie

Hoe men communiceert en met wie wordt door de gemeenten belangrijk gevonden. Dorpsraden kunnen als vertegenwoordigers van de stem van de burger waardevol zijn (antenne, klankbord). Maar ook niet meer dan dat: het zijn geen democratisch gekozen organen. Ze kunnen een rol spelen bij de communicatie tussen burgers en gemeenten, maar men voorkomt er niet alles mee. Er blijft altijd spanning tussen individueel en collectief belang. Volgens de gemeenten kunnen de agrariërs zelf het meeste doen aan het imago van de sector. Belangrijk is hoe de veehouder zijn bedrijf voert qua aanzien, diergezondheid, geur, mestgebruik en dergelijke. Een zorgpunt dat wordt genoemd, is dat bij de megastalendiscussie de emotie de overhand krijgt en het debat minder op de inhoud wordt gevoerd. Mensen die goed zijn in communicatie moeten de sector helpen zich beter te presenteren.

De gemeente Boxmeer (Overloons Vlak) heeft zelf niet veel publiciteit gezocht over het LOG. De gemeente organiseerde een informatieavond in het begin met uitleg over wat een LOG is en wat er staat te gebeuren, met een ontwikkelplan en het hele proces. De mensen hadden een positieve houding, nieuwe ondernemers waren van harte welkom. Er zijn later ook wel open dagen geweest, op bedrijven. Toen was de race gelopen.

Het burgerinitiatief “Megastallen–Nee!” heeft in de ogen van de gemeente Landerd (LOG Graspeel) een negatief sentiment gebracht. Volgens hem verzinnen burgers telkens weer andere argumenten die op dat moment het meeste effect sorteren. Het gevoel van onzekerheid bij de burgers lijkt steeds verder versterkt te worden en om te slaan in angst, waardoor vervolgens overal bezwaar tegen wordt gemaakt; niet alleen tegen grootschalige veehouderij maar tegen alles wat grootschalig is, zoals loodsen voor de glastuinbouw. Landbouw wordt als industrie niet geaccepteerd. De resultaten van het onderzoek naar risico's voor omwonenden van veehouderijen zal daar volgens de gemeente Landerd niets aan veranderen. Deze zienswijze staat overigens haaks op de verwachting van de gemeente Mill die grond in hetzelfde LOG bezit. De gemeente Mill verwacht dat aanpassing van het bestemmingsplan tot 3 ha bouwblok in het LOG geen problemen oplevert indien de uitkomsten van het onderzoek laten zien dat er geen extra risico's voor omwonenden zijn.

De actiegroep Stichting VROM (Overijssel) heeft zichzelf een plekje bevochten in de dialoog rondom de LOG's. De Stichting heeft ook wel eens om de tafel gezeten bij gemeente Twenterand en deelgenomen aan een gemeentelijke werkgroep. De gemeente vraagt zich echter af in hoeverre de Stichting VROM inzichtelijk heeft wat je als gemeente kunt. *‘Ze overschatten wellicht de mogelijkheden.’*

## 6.4 Conclusies

- ✚ Provincies en gemeenten voeren (tot op heden) geen specifiek beleid met betrekking tot grootschalige veehouderij: het valt onder het generieke ruimtelijke ordening beleidsinstrument.
- ✚ Binnen het reconstructieproces is constructief samengewerkt tussen provincie, gemeenten en belangenbehartigers. De problemen met omwonenden rondom inplaatsing van bedrijven in de LOG-gebieden waren niet voorzien.
- ✚ De provinciale aansturing van gemeenten over inplaatsingen in LOG-gebieden varieert per provincie. In Noord-Brabant mogen gemeenten bijvoorbeeld strenger zijn dan de provincie (bv. in bouwblokomvang); Overijssel geeft zelf concrete aanwijzingen aan gemeenten over inplaatsingen; Friesland werkt met een richtlijn voor landschappelijke inpassing als een soort goedkeuringskader (Nije Pleats). Gemeenten met grond in LOG-gebieden hanteren verschillend beleidsinstrumentarium, zoals ontwikkelingsplannen, LOG-visie, wijziging van bestemmingsplan, procedure van individuele ontheffing op het bestaande bestemmingsplan. Bestemmingsplannen geven aan ‘wat kan’ maar niet wat niet kan. De sturing ermee is daardoor beperkt.
- ✚ Gemeenten voelen zich zowel feitelijk (vanuit nationaal en provinciaal beleid) als moreel (vanuit economische belangen van het gebied) verantwoordelijk om veehouderijbedrijven te faciliteren bij hun verdergaande ontwikkeling. De helderheid die de gemeenten verschaffen over vestigings-

mogelijkheden en milieugebruiksruimte in LOG's en schermt de boeren af voor de risico's van het voortschrijdend inzicht in de publieke meningsvorming.

- ✚ Overheden hebben het gevoel dat burgers veelal gedreven worden door onzekerheid over de gevolgen van grootschalige ontwikkelingen in hun omgeving. Dat leidt er toe dat ze gaan voor het meest passende argument. Tegenstanders zijn vaak goed georganiseerd en kunnen de uitvoeringsprocessen daardoor effectief belemmeren ('zand in de machine strooien').
- ✚ De geïnterviewde gemeenten stonden achter de doelstellingen van het reconstructiebeleid. Door alle commotie rondom de uitvoering van her- en nieuwvestiging van bedrijven in de LOG-gebieden is het hele idee erachter – gebieden (re)construeren – voor hun gevoel eigenlijk verloren gegaan en is alles weer bij het oude.



## 7 Visie op (gewenste) rol overheden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de visie van provincies, gemeenten en boeren en burgers uit de casusgebieden op de (gewenste) rol van de overheid binnen de controverse rondom grootschalige veehouderij. In § 7.1 staat enkele theoretische overwegingen vanuit de literatuur met betrekking tot de (veranderende) rol van de overheid. In § 7.2 gaan we in op de rol die de overheid tot nu toe heeft vervuld en de rol die burgers en boeren van de overheden verwachten. In § 7.3 is beschreven hoe provincies en gemeenten de rol van centrale en decentrale overheden zien. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (§ 7.4).

### 7.1 Rol van de overheid: literatuurreview

Overheidsregelgeving is sterk gericht op resultaten en doelen, waarbij een logische en rationele aanpak wordt gehanteerd. De keerzijde is dat het overheidsbeleid weinig veranderingsgerichtheid uitstraalt en de overheid onvoldoende aansluiting weet te vinden bij maatschappelijke ontwikkelingen die innovativiteit en creativiteit aan de dag leggen (Commandeur, 2011). De logische en rationele resultaatsgerichtheid verhindert vaak een meer mensgerichte aanpak, waarin men de bevolking tracht te verbinden met nationale en internationale belangen. 'De bevolking lijkt soms in een andere werkelijkheid te leven dan de wetgever, vooral waar het de veehouderij aangaat.' (Commandeur 2011: 14) Een simpele focus op helderheid en scherpe doelen kan tot onrealistische veronderstellingen over beleidsprocessen leiden. Vooral wanneer dit gecombineerd wordt met weinig aandacht voor de behoefte aan vertrouwensrelaties en de kwaliteit van de verwachtingen die over en weer worden geschapen.

Hajer (2000) constateert dat bestuurders zoekende zijn naar een omgang met een ambigue en onzekere werkelijkheid, waarbij ze nieuwe vormen van beleidsontwikkeling creëren. De reden hiervan is dat in onze postmoderne tijd de centrale positie van de overheid niet meer automatisch is en we veel te maken met 'ongestructureerde' problemen, waarbij zowel onenigheid bestaat over de precieze aard van het probleem als over de meest wenselijke oplossingen. Hajer constateert dat bestuurders hoe langer hoe minder kunnen uitgaan van een hechte achterban die een bepaald beleid 'vast en zeker' legitimeert. Legitimiteit is dynamisch is geworden, dit in tegenstelling tot vroegere tijden toen gezagsverhoudingen een meer statisch karakter hadden (Peters 1993). Maatschappelijk draagvlak, zo zou men kunnen zeggen, moet meer dan vroeger door bestuurders worden 'verdiend'.

De bestuurlijke oplossing voor de veranderde situatie waarin de overheid moet opereren wordt veelal gezocht in *governance* in plaats van *government*: meer participatie en overleg en minder centralisme. Verschillende auteurs wijzen erop dat er meer 'bottom-up'-*governance* nodig is om de ontwikkeling van de veehouderij in goede banen te leiden. Hier klinken bekende woorden als burgerparticipatie, maatschappelijke dialoog, netwerken en leerprocessen (Aarts et al., 2007, Aarts en Leeuwis, 2010; Horlings en Hinssen, 2010, Horlings en Boogaard, 2010). In dit verband valt er tevens op te wijzen dat het gaat om processen waarvoor een 'lange adem' nodig is (Termeer en Van der Peet, 2009). Daarbij constateren we dat binnen het reconstructieproces participatie vooral plaatsvond tussen instituties, tussen overheid en georganiseerde belangenvertegenwoordigers. Hajer zet hier een aantal vraagtekens bij.

'Iedereen die goed is georganiseerd, mag meepraten maar het ideologisch vacuüm dat de overlegpraktijk kenmerkt, roept wel het beeld op van een ondemocratische achterkamertjespolitiek. (...) [N]og steeds geldt dat politicus en expert geacht worden twee verschillende werelden te vertegenwoordigen en dat waarden en feiten gescheiden dienen te blijven. In feite is de empirische basis voor dergelijke scheidingen in een notaproces, gekenmerkt door onderhandeling, visievorming en draagvlakontwikkeling, nauwelijks nog aanwezig.' (Hajer 2000: 7, 11-12)

Om daadwerkelijk nieuwe ruimten te creëren in politiek en bestuur zullen we volgens Hajer in termen van *praktijken* moeten denken in plaats van *instituties*. Daarbij lijkt *netwerksturing* en *interactief* een logische reactie te zijn op de nieuwe werkelijkheid waarmee bestuurders te maken hebben.

Omdat burgers ter plaatse te weinig zijn meegenomen, kampt het reconstructiebeleid met problemen van maatschappelijk draagvlak en wantrouwen. Refererend aan de perikelen rond het Nieuw Gemengd Bedrijf waarschuwen Termeer et al. (2009) voor de spiraal van wantrouwen die kan ontstaan als strijdende partijen vanuit verschillende percepties en uitgangswaarden ('configuraties') redeneren. Wanneer betrokkenen in een dergelijke spiraal van wantrouwen zitten, kan extra informatie

en kennis een averechts effect hebben. In plaats dat meer kennis bijdraagt aan een rationele beslechting van conflicten, kan deze juist extra voeding geven aan tegenargumenten, onzekerheden en discussies. Deze onderzoekers stellen dat bestuurders en uitvoerders bij de implementatie van de grootschalige veehouderij derhalve uiterst nauwkeurig te werk moeten gaan; ze moeten zich proberen te verplaatsen in de configuraties en percepties van alle betrokken actoren en moeten tegelijkertijd uiterst behoedzaam met de media omgaan om negatieve beeldvorming te voorkomen (Termeer et al., 2009; Beers en Veldkamp, 2011).

Van der Steen et al. (2010) wijzen op de ontwikkeling van tussenfuncties om hedendaagse beleidsuitvoeringsproblemen in het openbaar bestuur te lijf te gaan. Deze tussenfuncties in het openbaar bestuur dienen zich volgens de auteurs specifiek te richten op het raakvlak tussen overheid en samenleving. Het zijn functies aan de rand van het overheidsapparaat, ambtenaren met een vrije rol die in sommige opzichten op gespannen voet staat met bureaucratische logica. Tussenfuncties zijn volgens de auteurs te kenmerken als een vorm van netwerksturing waarbij de overheid zich *betrokken bescheiden* opstelt. Dergelijke functies laten zich in het overheidsapparaat niet makkelijk realiseren, omdat ze afwijken van de principes van een hiërarchische overheidsorganisatie. Hiermee zal ook rekening moeten worden gehouden wil men tussenfuncties op professionele wijze gestalte geven. Enkele condities die Van der Steen *et al.* (2010: 50) hier noemen:

- Tussenfuncties moeten rugdekking hebben op hoog ambtelijk of bestuurlijk niveau, en dus ingericht worden rondom zwaarwegende en complexe vraagstukken die niet binnen de staande organisatie belegd kunnen worden;
- Tussenfuncties moeten klein en flexibel georganiseerd worden om geen ‘nieuwe bureaucratische laag’ te worden, waarbij ook ter overweging kan worden meegegeven om tussenfuncties een tijdelijk karakter mee te geven (zolang de geselecteerde maatschappelijke problemen daarom vragen);
- Tussenfuncties moeten kracht zonder meer ontwikkelen: tussenfuncties gedijen juist bij een beperkte hoeveelheid formele ambtelijke bevoegdheden of formele macht, aangezien ze daarmee de vrijheid behouden om in een netwerkcontext te opereren.

## 7.2 Visies van burgers en boeren

In de interviews met burgers en boeren is expliciet gevraagd naar hun visie op de rol die de overheid heeft vervuld rondom de ontwikkeling van LOG-gebieden en schaalvergroting, knelpunten daarbinnen en wensen voor de toekomst.

### Rol overheid tot nu toe

De aanwijzing van LOG Graspeel en de LOG's binnen de gemeente Twenterand wordt door de betrokken burgers en soms ook door de initiatiefnemers ter discussie gesteld: *‘te veel burgerbewoning en bedrijven te dicht op elkaar’*. De keuze lijkt soms ingegeven door de toevallige locaties van gronden van een stopper, die door de gemeente is opgekocht. Ook is de locatie van een LOG in de buurt van veel burgerbewoning gekozen om een leefgebied van dassen te ontzien. Dat heeft veel weerstand opgeroepen. *‘De belangen van dassen wegen blijkbaar zwaarder dan de belangen van burgers.’*

In diverse LOG-gebieden hebben de gemeenten (soms samen met de provincie) een actieve grondaankoopstrategie gevoerd. Stoppende boeren werden opgekocht, potentiële verplaatsters werden actief benaderd en hadden de keuze uit vooraf vastgestelde locaties. Dit had volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaren het voordeel dat de gemeente zelf de regie hield op de locatie waar nieuwvestiging of uitbreiding mogelijk was. Invasie van buitenaf kon ermee worden voorkomen. Het nadeel is dat gemeenten en provincies op dat moment een financieel belang hebben in het slagen van het LOG, omdat er grond is aangekocht en contracten zijn afgesloten voor het vestigen van bedrijven. Als het niet doorgaat, kost dit de gemeente veel geld. Hier zit een zekere belangenverstrengeling in.

Door sommige actieve burgers wordt het moeizame verloop van het reconstructieproces ook toegeschreven aan de kwaliteit van Provinciale Staten, de gemeenteraad en college van B&W. *‘Ze weten niet wat de effecten precies zullen zijn.’* En: *‘overheden moeten veel transparanter zijn en burgers moeten zichzelf veel beter informeren.’* Burgers ervaren het gebrek aan informatie en voeling met het gebied als zeer teleurstellend. *‘Er zijn beter gekwalificeerde mensen nodig, die ook meer*

*binding hebben met de omgeving.* Sommigen vinden dat de provincie een te grote invloed heeft op de lokale situatie. *'De overheid staat ver af van de landbouwpraktijk.'*

Maar wat de meeste weerstand lijkt op te wekken is het gevoel van 'achterkamertjespolitiek'. De burgers in de LOG-gebieden zijn door de gemeenten en andere belanghebbenden nooit actief betrokken bij de planvorming. Er was weinig transparantie. *'Het democratisch gehalte van de gemeente is laag.'* Op het moment dat ze er achter kwamen dat er iets stond te gebeuren, bleken al veel besluiten vast te liggen en had men niet het idee dat hun stem er nog toe deed. Dit mede vanwege de financiële verplichtingen die sommige gemeenten (soms met provincie) al waren aangegaan door aankoop van gronden en contracten met verplaatsters. *'De gemeente heeft er een financieel belang bij dat de inplaatsingen door gaan. Dat wordt ook zo gezegd, het gaat anders heel veel geld kosten.'*

Al met al zijn diverse ondervraagde burgers wantrouwig geworden richting overheid. Daarbij wordt overigens soms wel opgemerkt dat de lokale politiek en ambtenarij ook niet hebben kunnen overzien wat de gevolgen van het reconstructiebeleid zouden zijn. Volksgezondheid is voor een aantal burgers op dit moment een belangrijk argument tegen de grootschalige ontwikkelingen in het LOG. Een gunstige uitslag van het onderzoek naar gezondheidsrisico's van omwonenden zal waarschijnlijk weinig van de onrust wegnemen: men vertrouwt de onderzoeksopzet en de boodschapper (de overheid) niet meer. Er lijkt sprake te zijn van een spiraal van wantrouwen tussen overheden en burgers in sommige LOG-gebieden. Alle 'feiten' die worden aangevoerd vallen in een bodem van wantrouwen. Dit realiseren enkele boeren (initiatiefnemers) zich ook. *'Ik heb geen vertrouwen in de functie van het rapport: als het niet goed valt bij de burgers, zullen ze claimen dat er weer een nieuw rapport gemaakt wordt. De discussie blijft. Degene die het onderzoek betaalt, bepaalt.'*

De initiatiefnemers maken de gemeenten en provincie in het algemeen geen verwijten. *'Bepaalde ambtenaren hebben er alles aan gedaan om er snelheid in te krijgen. Maar vooral de politiek heeft steken laten vallen.'*

Ook in de communicatie zijn er dingen misgegaan. *'Het hele communicatieproces heeft steken laten vallen omdat provincies en gemeenten zich tijdens het maken van de plannen niet bewust waren van wat er op hen afkwam.'* En: *'de wethouder op de informatiebijeenkomst had er weinig verstand van'*.

De initiatiefnemers in het LOG Overloons Vlak zijn blij dat alles al geregeld is, anders zou het nu waarschijnlijk ook niet meer lukken door het besluit van Provinciale Staten en de huidige publieke opinie. *'Er zijn gezinnen waar het er als het gevolg van het PS-besluit nu heel emotioneel aan toe gaat. Die hebben al investeringen in bouwblokken gedaan. Dan kun je bij de provincie wel een schadeclaim indienen maar dat kost jaren en het is de vraag wat het op zal leveren.'* De politiek laat hiermee haar onbetrouwbaarheid zien. Een andere initiatiefnemer geeft aan dat de relatie met de gemeente en provincie zich kenmerkt door een jarenlange lijdensweg, maar hij lijkt hier vooral op de politieke organen te wijzen. Deze persoon vindt overheden zoals Provinciale Staten en gemeenteraden *'star, bureaucratisch, teveel gericht op het handhaven van regels in plaats van op het meedenken in oplossingen'*. De overheid zou sneller en harder moeten stimuleren, groter en resultaat gericht moeten denken. *'Dan zouden de best beschikbare technieken (BBT+) kunnen worden gerealiseerd, in plaats van al weer 3 jaar verouderde technieken.'* Er is volgens deze persoon een schrijnend verschil in dynamiek tussen de bestuurlijke kant en de praktijk. *'De doorstroming van kennis is slecht geregeld. Teveel ambtenaren zijn vastgeroest in hokjes.'*

### **Gewenste rol overheid**

Burgers in alle drie de casusgebieden geven aan dat direct betrokken burgers zoals omwonenden actief door de gemeenten moeten worden geïnformeerd als er dergelijke grote veranderingen op stapel staan. Men mag niet verwachten dat passief ter beschikking gestelde informatie ('soms toevallig ook juist in de vakantietijd') bij de betrokkenen terecht komt. Alle betrokkenen moeten persoonlijk worden geïnformeerd en worden uitgenodigd. *'De gemeente moet meer op locatie gaan. Aangeven wat kan en wat niet kan. Overheden moeten meer creativiteit en flexibiliteit tonen.'*

Wat betreft de rol van de centrale overheid wordt door sommigen opgemerkt dat deze meer regie zou moeten nemen, zeker op elementen die minder goed via het ruimtelijke ordeningsinstrument geregeld kunnen worden, zoals diergezondheid en dierenwelzijn in relatie met grootschalige veehouderij. Sommige burgers geven aan dat de centrale overheid partij zou moeten kiezen. *'Bleker kan ten slotte invloed uitoefenen en aangeven dat dit een verkeerde ontwikkeling is. Voor ZLTO is dit veel moeilijker, zij zitten in een bepaald stramien waar moeilijk uit te komen is.'*

Een initiatiefnemer uit het Overloons Vlak heeft zelf weinig contact met de overheden gehad, maar ziet wel een rol van de overheid in het bewust maken van mensen met betrekking tot de veehouderij. *'Voedselzekerheid is belangrijk. Er moet meer waardering komen, dat is het cruciale. We produceren voedsel, geen hondenvoer. Wat respect graag. Er moeten veel meer postbus 51-spotjes komen. Dat voedsel niet vanzelfsprekend is, dat er risico's zijn zoals de droogte nu en dat de boer ook wel een keer de vruchten mag plukken. Alles heeft een kostenplaatje.'*

Diverse burgers en sommige boeren (geen initiatiefnemer) in Graspeel en Twenterand zien maar één oplossing en dat is de zaak afblazen: stoppen met LOG's en kijken naar individuele duurzame locaties waar ontwikkeling nog wel mogelijk is. *'Daar heb je een gemeente met lef voor nodig, want dat kost geld.'* Maar of deze weg nog lukt, wordt door sommigen ook betwijfeld. *'Hoewel het idee van locaties op maat goed is, is het nu te laat om het alsnog te proberen. Het vertrouwen is daarvoor te ver weg.'* Sommigen vrezen dat het ook dan nooit meer hetzelfde zal worden in het gebied: *'de leefgemeenschap is aangetast door alle commotie'*.

Over de maatschappelijke discussie rondom veehouderij en megastallen, die is ingezet door staatssecretaris Bleker, zijn de meningen sterk verdeeld. Sommige burgers en boeren vinden het een goede zaak, maar hebben er niet altijd alle vertrouwen in dat er ook iets goeds uit zal komen en iets mee zal gebeuren. Deels omdat de deelnemers aan het debat niet goed weten waar het over gaat. *'Tegenstanders gaan snel met de stroom mee in plaats van dat ze informatie verzamelen.'* Dit vindt een initiatiefnemer ook. *'Het debat wordt niet op ratio gevoerd.'* Een debat zonder ratio zal ik altijd verliezen.' Deze ondernemer vindt dat de overheid een principiële stellingname moet innemen over de veehouderij en het systeem van commerciële en vrije markteconomie. *'Die stellingname moet voldoende aansluiten bij de wensen van het electoraat en daardoor consistent zijn.'* Hij prijst het beleidsstandpunt over de nertsenhoudery. *'Dat beleid schept ten minste duidelijkheid voor de ondernemers. Het hele reconstructiebeleid lijkt een exercitie om ondernemers murw te maken door onduidelijkheid en gezwalk, dat is onbegrijpelijk en oneerlijk.'*

Een van de stille burgers uit LOG Overloons Vlak, die persoonlijk veel overlast ondervindt van een nieuwe 'megastal' in zijn directe omgeving, verwacht ook niets van het maatschappelijk debat. *'De overheid is er niet voor mij, zelfs de gemeente is ver weg. Het is een agrarische gemeente, het maatschappelijk debat levert ook niets op, verspilde moeite. Er zijn eerder debatten geweest die ook geen fluit opleverden.'* Deze burger neemt hierbij het woord 'landbouwmaffia' in de mond. *'We hebben de minste natuur in de EU. Alleen nog wat er door onmacht en onverschilligheid van de landbouw is overgebleven. Daar zou de overheid van alles aan kunnen doen, maar dan moet je niet die Bleker hebben. De EHS was zo mooi en nu is het weg. Het is verschrikkelijk.'*

### 7.3 Visies van provincies en gemeenten

#### 7.3.1 Uit de interviews met provincies

##### Tussen Rijk (EU) en provincie

De geïnterviewde ambtenaren schetsen het dilemma tussen het ruimte geven voor economische ontwikkeling aan de landbouw, aan de andere functies van het buitengebied en aan de overige maatschappelijke wensen. Lang niet overal en lang niet voor elke boer is het weggelegd om een aanvullend inkomen te genereren met verbrede activiteiten. De ambtenaren leggen in hun werk het accent op het bewaken van de landschappelijke kwaliteit en een goed woon- en leefklimaat. Zij vinden het moeilijk om de opgekomen zorg voor de niet-ruimtelijke thema's, zoals volksgezondheid, dierenwelzijn, legitimatie, ethiek, levensprincipes en belevingsbegrippen als 'de menselijke maat' om te zetten in ideeën voor maatregelen van ruimtelijke ordening. Een oplossingsrichting zal breder moeten zijn dan alleen ruimtelijke ordening.

Geen van de geïnterviewde ambtenaren ziet heil in een sterkere aansturing vanuit het nationaal beleid. Wel hopen de ambtenaren op duidelijker handvatten vanuit het nationale sectorbeleid voor volksgezondheid, dierenwelzijn et cetera, om daarmee een passende invulling te geven aan de ontwikkeling van de intensieve veehouderij via de ruimtelijke ordening. Het gaat daarbij vooral om criteria voor de normatieve kwesties in het maatschappelijk debat. Het meest urgent zijn: volksgezondheid, dierenwelzijn en milieu in relatie tot grootschalige veehouderij. Het is voor de provincies van belang om te weten in welke situaties deze kwesties een rol moeten spelen in het

ruimtelijk beleid en wat voor soort criteria daarbij gehanteerd dienen te worden. De provincies verwachten ook meer begrip van het Rijk voor de kosten die gemoeid zijn met het opleggen van ruimtelijke beperkingen – zowel voor de economische schade van de beleidsmaatregelen op lange termijn als voor de kosten van afkoopregelingen voor eventueel lopende zaken op korte termijn.

De geïnterviewde ambtenaar van de provincie Gelderland is rechtstreeks betrokken bij het onderzoek naar fijnstof en aerosole problemen vanuit veebedrijven. Hij verwacht dat dit onderzoek voorlopig meer vervolgvragen dan direct toepasbare antwoorden zal opleveren.

Het moeilijkst vinden de provincies de kwesties van 'legitimatie, ethiek en beleving'. Het is de vraag of die überhaupt ingevuld zouden moeten of kunnen worden in de ruimtelijke ordening.

Het EU beleid waarmee de provincies het meest te maken hebben, is het beleid voor Natura 2000 gebieden. Die beleidsprocessen zijn circulair, want bij elk wijzigingsvoorstel moet de hele procedure opnieuw worden doorlopen. Daardoor worden duurzame ontwikkelingen van de landbouw in de nabijheid van natuurgebieden vaker geremd dan gestimuleerd.

### **Tussen provincies en gemeenten**

Ambtenaren van provincies en gemeenten en functionarissen van maatschappelijke organisaties komen elkaar regelmatig tegen in diverse overlegsituaties. Binnen Brabant is er intensief contact via de 9 gebieds- en reconstructiecommissies (ambtelijk en bestuurlijk) en het Milieu Overleg Lokale Overheden van provincie en gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk). De provincies realiseren zich dat ze een belangrijke rol hebben op het gebied van ruimtelijk beleid. Daarvoor is er ook stevig interprovinciaal overleg, zoals IPO: Brede Overleg- en Adviesgroepen (BOAG) 'Milieu' en 'Water' en Brede adviesgroep landelijk gebied (Balg). Verschillende provincies merken op dat vooral de wat kleinere gemeenten behoefte hebben aan meer steun of sturing vanuit de provincie. Grotere gemeenten kunnen de overgang naar de multifunctionaliteit van het buitengebied vaak beter aan. Voor sommige gemeenten zou een provinciale helpdesk wellicht handig zijn.

De gemeenten maken zelf hun toetsingskader aan de hand van het provinciale beleid. In Noord-Brabant mogen de gemeenten daarbij strenger zijn dan het provinciale beleid. In Overijssel hebben gemeenten wel enige vrijheid, maar de provincie grijpt in als de provinciale beleidsdoelstellingen niet gehaald dreigen te worden. Daar hebben sommige gemeenten de aanwijzing gekregen dat er minstens één à twee nieuwvestigingen mogelijk moeten zijn in elk LOG. In Friesland voorziet *Nije Pleats* in een behoefte aan handvatten voor landschappelijke inpassing.

In sommige opzichten willen de provincies nieuwe bevoegdheden om de gemeenten aan te sturen. De provincie Noord-Brabant wil graag bevoegdheden op het gebied van milieubeleid. Friesland zou graag meer bevoegdheden willen ter preventie (en aanpak) van dierziekteuitbraken. Overijssel zou willen verordenen dat bedrijfsgebouwen van stoppende bedrijven in principe moeten worden geruimd.

#### *7.3.2 Uit de interviews met gemeenten*

### **Tussen rijk/provincie en gemeenten**

Gezien het aantal bedrijven dat per dag stopt vindt de gemeente Twenterand het voor de hand liggen om geen nieuwe bedrijven op nieuwe locaties te willen. Als de bevolking krimpt, komen er ook geen nieuwe woningen bij. Maar men moet wel instrumenten hebben om de bestaande locaties, de goede plekken die er zijn, eruit te filteren. Volgens deze gemeente is dat is een taak voor de provincie.

De gemeenten vindt dat zij weinig invloed uit kunnen oefenen op het rijksbeleid. Hooguit gezamenlijk. Sommige gemeenteambtenaren denken dat de mensen die bij het Rijk zitten geen notie hebben van hoe het in de praktijk gaat en wat voor proces je moet doorlopen om een bedrijf verplaatst te krijgen. De provincie heeft het reconstructiebeleid ontwikkeld en het is aan de gemeentes om daar zelf binnen bepaalde kaders invulling aan te geven. Eerder hadden de gemeente en de provincie daar weinig contact over, maar door de ontwikkelingen en de burgerinitiatieven van de laatste tijd is dat veranderd. Er is nu intensiever contact met de provincies.

De aanpak bij provincies kwam in het verleden soms verkokerd over, vooral indien er sprake is van verschillende afdelingen met ieder hun eigen doelen (zoals een afdeling reconstructie naast een afdeling ruimtelijke ordening en een afdeling groen (natuur, landschap, water, etc). Deze afdelingen

profileerden zich naar de gemeenten als verschillende partijen die bepaalde belangen moeten behartigen. Bij de provincie Noord-Brabant is de afdeling reconstructie inmiddels samengevoegd met de afdeling ruimtelijke ordening. Een gemeenteambtenaar stelt dat het nu stukken beter gaat, maar dat verkoking tussen de bureaus van de overheid nog steeds problemen kan opleveren voor het werk. Meer inzetten op goede compromissen zou een goede werkwijze zijn. Dat gebeurt binnen de gebiedsprocessen, waar de mensen op de 'werkvloer' al wel erg goed samen werken met elkaar.

Gemeenten ervaren het als lastig om maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot diergezondheid en dierenwelzijn vorm te moeten geven via het ruimtelijke ordeningsinstrument. Dit lukt ook niet. Op deze punten verwacht men van het Rijk meer beleidsvorming en sturing.

De provincie Overijssel vindt het LOG van provinciaal belang en dus mag zij een proactieve of reactieve aanwijzing richting gemeenten geven. Indien provinciale verzoeken niet worden opgevolgd, kan de provincie bepaalde onderdelen van de gemeentelijke bestemmingsplannen buiten werking stellen.

De provincie Overijssel heeft op een gegeven moment een salderingsprincipe ingevoerd bij de partiële herziening: voor elke nieuwvestiging moet elders in de provincie een bouwblok worden opgeheven. Maar dan is het natuurlijk nog steeds mogelijk dat een Brabants bedrijf binnen Twenterand een aantal bouwblokken opkoopt. Alleen wat ruimtelijk is, mag je beperken. Je kunt niet discrimineren op herkomst van de ondernemer.

### **Tussen publieke en private partijen**

De Reconstructie laat twee typen werkwijzen toe: per geval uitzoeken of het elders beter kan of een integraal plan maken voor het hele gebied. Dat laatste hebben de betrokken gemeenten gedaan in Noord-Brabant. Via een actieve grondpolitiek werd de regie over het gebied behouden. Daarmee konden die gemeenten actief hun eigen boeren helpen met hun plannen voor schaalvergroting, her- en nieuwvestiging en volgens eigen zeggen zo de leefbaarheid van het gebied bevorderen.

Door het aanwijzen van LOG's en het vaststellen van de milieugebruiksruimte gaat een gemeente verplichtingen aan naar de veehouderijsector. Dit wordt versterkt als een gemeente actieve grondpolitiek voert. De gemeenten hebben daardoor voor zichzelf een financieel belang gecreëerd bij het slagen van de initiatieven van de boeren. Als burgers dan met succes bezwaar maken tegen de komst van een bedrijf op een bepaalde locatie, kan de gemeente niet aan de door haar gecreëerde verplichtingen voldoen en moet zij de boeren schadevergoeding betalen.

Het verplaatsen van veehouderij naar een industrieterrein wordt door verschillende gemeenten zowel financieel (grondpolitiek) als vanwege de te verwachten bezwaren niet haalbaar geacht. Dit hangt ook samen met de categorisering van veehouderijbedrijven in de "Handreiking bedrijven en milieuzonering (2009)". Daarin staan voor allerlei soorten bedrijven de afstandsnormeringen voor geur-, stof-, geluid- en gevaarbelasting. Deze normen zijn statisch per bedrijfssoort. Veehouderijen met hokdieren vallen in categorieën van 4.1 en hoger, vooral vanwege de geurbelasting.<sup>10</sup>

De gemeente Twenterand voert geen actieve grondpolitiek. De provincie Overijssel wel: die heeft een stuk grasland voor een boer gekocht om nieuw te vestigen. Volgens de gemeente had de provincie daarvoor beter een bestaande locatie kunnen selecteren en via financiële instrumenten e.e.a. faciliteren, zoals sloop van de bestaande gebouwen. Dat is een goed instrument voor gerichte plaatsing binnen het gebied, waardoor er waarschijnlijk ook minder bezwaren van burgers zullen komen.

Het belangrijkste dat ondernemers van de overheid willen, is betrouwbaarheid en rechtszekerheid in het krachenveld van maatschappelijke verlangens. Volgens de gemeenten doet de wisselende opstelling van overheden het vertrouwen geen goed. Hoe vaak is er niet uitstel gekomen van de ammoniaknorm of dierenwelzijnsnormen? Met de LOG's zijn er bepaalde keuzen gemaakt, maar de overheid komt steeds met nieuwe regelingen. Ineens moet alles weer anders. De provincie kan ook alles veranderen door in het kader van de nieuwe Wet op de RO een structuurvisie te maken. Het loopt heen en weer tussen beleidsmakers en rechters. Sommige gemeenteambtenaren zien het als

---

<sup>10</sup> Voor richtafstandenlijst, zie <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=68309>

hun taak om de belangen van de ondernemers te beschermen tegenover de wispelturige besluiten van de politiek.

Voor de ondernemer is uiteindelijk alleen het bestemmingsplan juridisch bindend. Daarin moet de gemeente op zo'n manier de regels invullen dat het aan de ene kant datgene wat je niet wilt tegenhoudt en aan de andere kant datgene wat je wel wilt – namelijk ontwikkeling van je eigen familiebedrijven – nog wel mogelijk maakt. Nu ligt het accent vooral op wat er mogelijk is.

## 7.4 Conclusies

### **Burgers/boeren**

- ✚ Minimale communicatie met omwonenden heeft geleid tot een spiraal van wantrouwen. Het reconstructiebeleid is vormgegeven in een participatief proces tussen instituties. De omwonenden in de LOG-gebieden zijn door de gemeenten en andere belanghebbenden nooit actief betrokken bij de planvorming. Op het moment dat ze er achter kwamen, lagen al veel besluiten vast en had men, mede vanwege de financiële verplichtingen die de gemeente (en provincie) soms al waren aangegaan met boeren en door aankoop van gronden, niet het idee dat hun stem er nog toe deed.
- ✚ Nieuwe feiten die de overheid aandraagt, bijvoorbeeld een gunstige uitslag van het onderzoek naar gezondheidsrisico's voor omwonenden van veehouderijen (IRAS), zullen waarschijnlijk weinig aan het ontbreken van draagvlak veranderen: men vertrouwt de boodschapper (overheid) niet meer. Er is in sommige LOG-gebieden sprake van een groot wantrouwen tussen overheden en burgers.
- ✚ Burgers zetten vraagtekens bij de terzake-kundigheid van Provinciale Staten, gemeenteraad en B&W (de politiek)
- ✚ De centrale overheid zou volgens burgers sterker de regie moeten nemen op niet-ruimtelijke aspecten die samenhangen met grootschalige veehouderij.
- ✚ LOG-bewoners vinden dat de overheid het lef zou moeten hebben om de besluitvorming met betrekking tot LOG's terug te draaien.

### **Provincies en gemeenten**

- ✚ Provincies wensen geen sterkere aansturing vanuit de centrale overheid met betrekking tot het ruimtelijke ordeningsbeleid.
- ✚ Provincies hebben wel behoefte aan duidelijke handvatten vanuit het nationale beleid voor inpassing van niet-ruimtelijke thema's zoals diergezondheid, dierenwelzijn en volksgezondheid binnen het ruimtelijke ordeningsinstrument: in welke situaties moeten deze kwesties een rol spelen in het ruimtelijk beleid en wat voor soort criteria dienen er bij gehanteerd te worden.
- ✚ Enkele provincies wensen nieuwe bevoegdheden om gemeenten aan te sturen: op het gebied van milieubeleid (Noord-Brabant), dierziektenbeleid (Friesland), sloopregeling gebouwen (Overijssel), ..
- ✚ De provincies verwijten het Rijk vaak gelegenheidspolitiek te voeren op basis van emoties. De gemeenten verwijten de provincies met de Provinciale Verordening Ruimte van de hak op de tak te springen. Beide decentrale overheden vinden dat de politiek zich betrouwbaar moet tonen; voortschrijdend inzicht van politici hoort volgens hen geen invloed te hebben op de rechtszekerheid die naar boeren toe is gecreëerd als uitwerking van het reconstructiebeleid.
- ✚ Door middel van het reconstructiebeleid heeft de overheid aangegeven waar de landbouw zich wel en niet verder kan ontwikkelen in de richting van schaalvergroting. De gemeenten vinden het terecht dat de overheid zichzelf de verplichting oplegt om aan te geven waar die ontwikkeling wel kan plaatsvinden en dat vast te leggen.

- ✚ Door een proactieve houding en actieve grondpolitiek hebben sommige gemeenten een sterke regie over de her- en nieuwvestigingen op hun grondgebied, met het doel om gemeentelijke knelpunten zoals veehouderijen nabij bebouwde kommen gericht op te lossen. Zij versterken daarmee echter ook hun financieel belang bij het wetslagen van de initiatieven tot her- of nieuwvestiging van veehouderijen. Dit kan een objectieve positie in de kwesties tussen boeren- en burgerinitiatieven bemoeilijken.



## 8 Discussie

### Algemeen

Voor de ontwikkelingen met betrekking tot grootschalige veehouderij zijn diverse actoren vanuit verschillende rollen relevant. In de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Friesland spraken we met zowel ambtenaren voor Ruimtelijke Ordening als voor Landbouw; in Gelderland en Noord-Holland alleen met ambtenaren voor Landbouw. In ons onderzoek hebben we, naast de genoemde vijf provincies en de gemeenten in de casusgebieden, uitsluitend burgers en boeren geïnterviewd die een directe betrokkenheid hebben bij de ontwikkeling van grootschalige veehouderij omdat ze in een LOG wonen of verplaatser (initiatiefnemer) zijn. De onderzoekspopulatie was daarmee geen representatieve doorsnede van burgers en boeren in Nederland. De resultaten geven een indicatie van het palet aan belangen, percepties en waardenconflicten die spelen in landbouw-ontwikkelingsgebieden.

### Zichtbare conflicten en onderliggende waarden en discoursen

Deze studie maakt duidelijk dat de maatschappelijke discussie over 'megastallen' niet eenvoudig een discussie is over voor- en nadelen van schaalvergroting, of een kwestie van een bepaalde scheidslijn trekken in bedrijfsgrootten tot waar de maatschappelijke acceptatie gaat. Achter de zichtbare conflicten over tegenstrijdige belangen en feitelijke of vermeende risico's en effecten van grootschalige veehouderijen gaan verschillen in onderliggende waardenpatronen en discoursen schuil. Deze hangen samen met de plaats en betekenis van de veehouderij en de voedsel(consumptie) in onze samenleving. Dit impliceert dat, ook indien de besluitvorming rondom landbouwontwikkelingsgebieden zou worden teruggedraaid en het acute probleem van de tegenstanders is weggenomen of betere procedures worden gehanteerd, de controverse nog niet is opgelost. Op breder maatschappelijk niveau zal de discussie actueel blijven.

Het is duidelijk dat er iets moet gebeuren: in diverse gebieden staan voor- en tegenstanders van de grootschalige ontwikkelingen lijnrecht tegenover elkaar. Afspraken tussen gemeenten en initiatiefnemers (veehouders) worden als gevolg van politieke koerswijzigingen onder druk van de publieke opinie niet nagekomen. Dit ondermijnt bij ondernemers (en ook bij de ambtenaren zelf) het credo van een 'betrouwbare overheid'. Tegenstanders in de LOG-gebieden vertrouwen de overheden vaak ook niet meer. Termeer et al (2009) waarschuwen al voor een spiraal van wantrouwen, die kan ontstaan indien partijen vanuit verschillende percepties en waarden redeneren en waardoor nieuwe informatie een averechts effect kan hebben. Onze bevindingen ondersteunen deze zienswijze.

Daarnaast hebben we te maken met een grote middengroep van 'passieve observanten', stille burgers die zich vooralsnog vanuit een zekere mate van fatalisme niet actief in de discussie mengen. In dit onderzoek zijn slechts enkele 'passieve observanten' geïnterviewd. Duidelijk is echter dat het ontbreken van protest tegen schaalvergrotingsplannen niet mag worden opgevat als een teken van instemming. Bij enkele geïnterviewde 'stille' burgers was nadrukkelijk sprake van stilzwijgende non-acceptatie. Ook de groep van 'passieve observanten' die in principe niet negatief of zelfs positief tegenover grootschalige veehouderijen staat, is een belangrijke factor om rekening mee te houden in de beleidsvorming. Het is niet uit te sluiten dat hun passieve houding en gematigde acceptatie onder bepaalde omstandigheden snel kan omslaan, bijvoorbeeld bij incidenten die haaks staan op belangrijke percepties en waarden van deze groep. Het is niet bekend hoe deze groep 'passieve observanten' is samengesteld, door welke percepties en waarden zij specifiek worden getriggerd en wat hun 'kantelmomenten' zijn. Regionale en lokale identiteiten lijken in elk geval een rol te spelen (ontwikkelingen moeten ten goede komen aan de gemeenschap e.d.). Het is belangrijk om meer inzicht in de kenmerken en drijfveren van deze groep burgers te verkrijgen, zodat hun kantelmomenten met betrekking tot 'megastallen' scherper en genuanceerder in beeld komen. Bestuurders kunnen er dan rekening mee houden in besluitvormingsprocessen en communicatie.

### Veehouderij 'op maat' in de omgeving

Binnen de discoursanalyse valt op dat het economische discours, waarbinnen schaalvergroting als economische wetmatigheid wordt gezien, het dominante discours is: ook door tegenstanders wordt de wetmatigheid ervan beperkt of niet ter discussie gesteld. Bedrijfsprestaties worden (nog) niet afgemeten aan de (economische) waarde van een bedrijf in zijn leefomgeving. Daarvoor is ook het

duurzaam gebruik van het ruimtelijk, economisch en menselijk kapitaal van de omgeving van belang. Het toegevoegde-waarde discours als alternatief verwoordt zich nauwelijks. Door dit verkokerde beeld blijven kansen om tot innovatieve gebiedsgerichte oplossingen te komen onbenut.

Gebiedsgerichte oplossingen zijn belangrijk om uit de controverse te komen. Diverse voor- en tegenstanders van grootschalige veehouderij benadrukken het belang van schaalgrootte 'op maat'. Een veehouderijbedrijf moet in zijn omgeving passen, zowel als economische activiteit als landschappelijk en ruimtelijk en in sociaal-cultureel opzicht. Voor concentratie van grootschalige ontwikkelingen in gebieden met veel burgerbewoning is geen draagvlak en zal vermoedelijk ook geen draagvlak komen. De houdingen en achterliggende waardenpatronen ten aanzien van grootschalige veehouderij zijn ambivalent. Toch herkennen velen zich niet volledig in één visie op veehouderij of voedsel(consumptie). En dat biedt openingen voor de dialoog tussen voor- en tegenstanders en voor het vinden van oplossingsrichtingen. Voor die oplossingsrichtingen is het relevant om na te gaan wat 'grootschaligheid op maat' betekent in uiteenlopende gebieden (zowel binnen als buiten het landelijke gebied) en in een gezamenlijk proces met de verschillende belanghebbenden op gebiedsniveau te zoeken naar win-win situaties: vormen van (grootschalige) veehouderij en bedrijfsstrategieën die niet alleen goed zijn ingepast, maar waar mogelijk ook waarde *toevoegen* aan de fysieke en/of sociale omgeving.

### **Sociale inbedding ondernemer**

Sociale inbedding van de grootschalige ondernemer is als belangrijk aandachtspunt voor maatschappelijke acceptatie uit het onderzoek naar voren gekomen. Ook andere onderzoeken geven aan dat de mate waarin ondernemers een sociale binding hebben of aangaan met de omgeving een belangrijke factor voor acceptatie is (Horlings en Hinssen, 2010). De sociale inbedding op zich is echter geen *garantie* voor acceptatie, zoals we in bepaalde LOG's hebben gezien. Ondernemers zullen ook *actief* de verbinding met die omgeving moeten zoeken, met name waar het beperking van mogelijke overlast betreft en het geven van transparantie over de duurzaamheidsprestaties (zoals op het gebied van milieu, dierenwelzijn, diergezondheid en dergelijke). Op dit gebied kunnen (grootschalige) veehouders uit de gangbare veehouderij leren van initiatieven die al binnen de multifunctionele en biologische landbouw zijn of worden ontwikkeld.

### **Rol van centrale en decentrale overheden**

De vrije markteconomie is een institutie in Nederland. Nederlandse veehouders zijn ondernemers in die vrije markteconomie. Gemeenten voelen zich zowel feitelijk (vanuit nationaal/provinciaal beleid) als moreel (vanuit motieven van economische ontwikkeling van het gebied) verantwoordelijk om (de eigen) veehouders te faciliteren bij hun verdergaande schaalvergroting. Maar er zit een fundamentele spanning tussen enerzijds die vrije markteconomie en anderzijds de actieve grondpolitiek die sommige provincies en gemeenten voeren om de regie te naar zich toe te trekken. Daarmee omzeilen ze juist de vrije marktwerking en worden oneigenlijke middelen ingezet om oneigenlijke criteria (zoals het weren van ondernemers van buitenaf) te kunnen toepassen. Het kan goed uitpakken (LOG Overloons Vlak), maar een actieve grondpolitiek kan ook belangrijke financiële risico's met zich meebrengen en de onafhankelijkheid van de overheid in het beleids- en realisatieproces onder druk zetten (LOG Graspeel). Het is de vraag of deze werkwijze past bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Provincies en gemeenten staat alleen het instrument van ruimtelijke ordening ter beschikking om invulling te geven aan politiek/maatschappelijke issues met betrekking tot grootschalige veehouderijen. Een problematiek die juist ingegeven wordt door niet-ruimtelijke aspecten zoals volksgezondheid, dierenwelzijn en ethiek. Provincies en gemeenten geven aan behoefte te hebben aan duidelijker handvatten vanuit de centrale overheid over de wijze waarop ze aan die niet-ruimtelijke aspecten (zoals diergezondheid, dierenwelzijn en volksgezondheid en andere) binnen het ruimtelijke ordeningsinstrument invulling kunnen geven. Hierbij bedoelt men landelijke richtlijnen over de situaties waarbij deze kwesties van belang zijn en welke criteria of procedures daarbij kunnen worden gehanteerd. De haalbaarheid en mogelijke invulling van (een) dergelijke landelijke richtlijn(en) door de centrale overheid verdient nadere bestudering. Daarbij speelt tevens de vraag in hoeverre de bestaande kennis toereikend is om de gewenste richtlijnen te kunnen formuleren.

Binnen het reconstructieproces vond participatie vooral plaats tussen instituties, in dit geval tussen overheden en georganiseerde belangenvertegenwoordigers. De daadwerkelijk betrokkenen, de inwoners van de landbouwontwikkelingsgebieden, zijn niet of nauwelijks gehoord in het besluitvormingsproces. Verschillende auteurs wijzen op het belang van bottom-up governance voor een maatschappelijk geaccepteerde ontwikkeling van de veehouderij, via burgerparticipatie, maatschappelijke dialoog, netwerken, leerprocessen en dergelijke. Rondom zwaarwegende en complexe vraagstukken zoals de huidige discussie over de grootschalige veehouderij biedt het creëren van zogenaamde ‘tussenfuncties’ op het raakvlak tussen overheid en samenleving, als een vorm van netwerksturing, mogelijk perspectief. De vraag erbij is of vertrouwensprocessen hiermee kunnen worden hersteld of gestimuleerd; of dergelijke ‘vrije’ uitvoerdersrollen een sleutel zijn voor een aanpak waarin veranderings- en mensgericht beleid (Commandeur 2011) meer uit de verf kan komen. Bij het voormalige ministerie van LNV vervulden de regiodirecties een rol die wellicht in de richting van de tussenfuncties ging, en bij de provincie zal het herkenbaar zijn in sommige aspecten van hun regierol. De vraag die openstaat is of het creëren van tussenfuncties als ‘beleidsmiddel’ op een ander manier kan worden ingezet, zoals in een meer sterke en bewuste vorm. Antwoorden op deze vragen zullen interactief met centrale en decentrale overheden moeten worden verkend.

Dit onderzoek laat een palet zien aan belangen, percepties en waarden/discoursen die een rol kunnen spelen in de controverse rondom ontwikkeling van grootschalige veehouderijen. Het lijkt aannemelijk dat het handelingsperspectief voor overheden binnen deze controverse mede afhankelijk is van achterliggende redenen van non-acceptatie. Geschade *belangen* zullen om een andere vorm van overheidshandelen vragen (zoals compensatie) dan indien de meer onveranderlijke *waarden* de negatieve houding aansturen (compensatie heeft dan geen zin). Bij verschillen in *denkkaders* ligt inzet van instrumenten zoals interactieve communicatie of sociaal leren weer meer voor de hand. Koppeling van sociaal-economische aspecten aan een bestuurskundige aanpak geeft bestuurders (overheid/bedrijfsleven) inzicht in handelingsperspectieven en lijkt een interessante route om verder te verkennen (zie o.a. Coninx, 2011).

## 9 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek is uitgevoerd met een driedelig doel:

1. Inzicht geven in de achterliggende redenen van burgers en boeren binnen landbouwwontwikkelingsgebieden voor een positieve of negatieve houding ten aanzien van de (grootschalige) veehouderij;
2. Inzicht geven in de besluitvorming rondom wel of geen vergunningverlening voor grootschalige veehouderijsystemen door provincies en gemeenten;
3. Inzicht geven in de rol die actoren van de centrale en decentrale overheden verwachten, de rol die de centrale overheid, provincies en gemeenten kunnen (en willen) vervullen en de mogelijke effecten die deze verschillende rollen kunnen hebben op de maatschappelijke (non-)acceptatie van (grootschalige) veehouderij.

Voor gedetailleerde conclusies per subdoel verwijzen we naar de afsluitende paragrafen bij respectievelijk hoofdstuk 5 'Houdingen van burgers en boeren jegens grootschalige veehouderij', hoofdstuk 6 'Besluitvorming en handelwijze van provincies en gemeenten' en hoofdstuk 7 'Visie op (gewenste) rol overheden'.

Hieronder zijn de belangrijkste conclusies op hoofdlijnen samengevat.

### Conclusies

- De maatschappelijke discussie over 'megastallen' is niet eenvoudig een discussie over de voor- en nadelen van schaalvergroting of 'acceptabele' bedrijfsgrootten. Achter de zichtbare conflicten over tegenstrijdige belangen en feitelijke of vermeende risico's en effecten van grootschalige bedrijven gaan verschillen in onderliggende waardenpatronen en discoursen schuil.
- Tegenstanders in LOG-gebieden vertrouwen de overheden vaak niet meer. Er is sprake van een spiraal van wantrouwen, waardoor ook nieuwe informatie in onvruchtbare bodem valt. De boodschapper wordt niet meer vertrouwd.
- Er is weinig zicht op de grote middengroep aan 'passieve observanten', die zich tot dusverre niet in de discussie mengt. Afwezigheid van protest is echter geen teken van instemming. 'Passieve observanten' die zich niet negatief of positief uitspreken over grootschalige ontwikkelingen zijn voor overheden een belangrijke factor om rekening mee te houden in het besluitvormingsproces. Hun afzijdigheid is geen stabiele factor en zou bij bepaalde ontwikkelingen kunnen omslaan in (actief) protest.
- Het economische discours, waarbinnen schaalvergroting als economische wetmatigheid wordt gezien, is het dominante discours met betrekking tot de veehouderij en wordt ook door tegenstanders slechts beperkt of niet ter discussie gesteld. Het toegevoegde-waarde-discours krijgt hierdoor weinig ruimte en kansen voor innovatieve gebiedsgerichte oplossingsrichtingen blijven onbenut.
- Veehouderij 'op maat' in de omgeving is een belangrijk credo, dat zowel genoemd wordt door voor- als tegenstanders van grootschalige ontwikkelingen. Voor maatschappelijke acceptatie moet een veehouderijbedrijf passen in zijn omgeving: niet alleen economisch, maar juist ook landschappelijk, ruimtelijk en sociaal-cultureel. Omgevingsgerichte oplossingsrichtingen, rekening houdend met de uiteenlopende wensen van belanghebbenden, zijn belangrijk.
- Sociale inbedding van ondernemers is een belangrijke voorwaarde voor acceptatie door omwonenden. Wanneer (grootschalige) ondernemers actief de verbinding zoeken met de omgeving en met de omwonenden interacteren over duurzaamheidsaspecten, komt

maatschappelijke acceptatie makkelijker tot stand. Hiervoor lijken 'nieuwe' ondernemerskwaliteiten vereist.

- Er zit een spanning tussen enerzijds de vrije markteconomie als institutie in Nederland en het grondaankoopbeleid van bepaalde provincies en gemeenten. Een actieve grondpolitiek biedt enerzijds voordelen vanuit regieoogpunt maar kan anderzijds de onafhankelijkheid van de overheid in het beleids- en realisatieproces onder druk zetten.
- Het ruimtelijke ordeningsinstrument dat provincies en gemeenten ter beschikking staat schiet tekort om invulling te kunnen geven aan de niet-ruimtelijke aspecten van de maatschappelijke discussie over grootschalige ontwikkelingen in de veehouderij (i.c. dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid, sociale inbedding van specifieke ondernemers). Provincies en gemeenten hebben behoefte aan duidelijker richtlijnen vanuit de centrale overheid over de situaties waarin dergelijke kwesties spelen en de criteria die binnen het ruimtelijke ordeningsinstrument daarbij gehanteerd zouden kunnen worden.
- Binnen het reconstructieproces heeft participatie vooral plaatsgevonden tussen instituties, in dit geval tussen overheden en georganiseerde belangenbehartigers. Een essentiële groep betrokkenen, de inwoners van de LOG-gebieden, zijn doorgaans niet of nauwelijks gehoord in het besluitvormingsproces. Een veranderende samenleving vraagt om aangepaste vormen van overheidssturing. Voor een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij lijkt bottom-up governance, via burger-participatie, lerende netwerken en dergelijke, een perspectiefvolle weg. Gerichte koppeling van achterliggende redenen van non-acceptatie van grootschalige ontwikkelingen aan een bestuurskundige aanpak kan bestuurders van overheden en bedrijfsleven inzicht geven in handelingsperspectieven (gerichte inzet van instrumentarium in brede zin) om uit de impasse te geraken.

## Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Genereer meer inzicht in de grote, belangrijke middengroep van 'passieve observanten', naar de samenstelling van deze groep, houdingen, kantelmomenten waarna een gematigd positieve houding kan omslaan in actief protest. Kennis over deze diverse groep, inzicht in de kantelmomenten bij de verschillende segmenten, is onmisbare input voor handelingsperspectieven en communicatiestrategieën die het maatschappelijk draagvlak voor de veehouderij willen herstellen of verbeteren.
- Gebruik het al gangbare argument van de 'menselijke maat' in de maatschappelijke dialogen over grootschalige ontwikkelingen als aangrijpingspunt om naast de zichtbare conflicten ook de dieper gelegen conflicterende waardenpatronen en discoursen naar boven te halen en bespreekbaar te maken.
- Ga na of en op welke wijze de inzet van beleidsinstrumentarium ter bevordering van een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij meer af is te stemmen op de achterliggende typen redenen van non-acceptatie (belangen, waarden, percepties). Op deze wijze krijgen overheden zicht op handelingsperspectieven en kan meer 'op maat' worden toegewerkt naar oplossingen.
- Ga na waar precies behoefte aan is en welke handvatten de landelijke overheid zou kunnen bieden aan provincies en gemeenten over de wijze waarop zij binnen het ruimtelijke ordeningsinstrument om zouden kunnen gaan met belangrijke niet-ruimtelijke issues, die een rol spelen binnen de maatschappelijke discussie over de veehouderij.
- Werk toe naar gebieds- of omgevingsgerichte oplossingen voor ontwikkeling van veehouderijbedrijven 'op maat', in een participatief proces met de betrokken boeren en burgers en andere belanghebbenden. Succesvolle pilots zijn daarbij belangrijk.

- Ondersteun (grootschalige) ondernemers uit de reguliere veehouderij in omgevingsgericht ondernemen (transparant, duurzaam, sociaal ingebed). Maak daarbij gebruik van ervaringen en toolontwikkeling binnen de multifunctionele landbouw en biologische veehouderij.

## Referenties

- Aarts, M.N.C. en C. Hanning, 2001. Hoe oordelen we over de veehouderij? Rathenau instituut, werkdocument 78, Den Haag.
- Aarts, M.N.C., H.M. te Velde en C.M.J. van Woerkum, 2001. Eten, maar niet willen weten. Veehouders en consumenten over de omgang met dieren in de veehouderij. In: M.N.C. Aarts en C. Hanning et al. Hoe oordelen we over de veehouderij? Den Haag: Rathenau instituut, werkdocument 78, Den Haag, pp. 21-114.
- Aarts, N., C. van Woerkum, B. Vermunt, 2007. Policy and planning in the Dutch countryside: the role of regional innovation networks. *Journal of environmental planning and management* 50 (96), 727-744.
- Aarts, N., C. Leeuwis, 2010. Participation and power: reflections on the role of government in land use planning and rural development. *Journal of Education and Extension* 16, 131-145.
- Agricola, H.J., R. Hoefs, A.M. van Doorn, R. Smidt, & J. van Os (2010). Landschappelijke effecten; veranderingen landbouw. Alterra werkdocument, Wettelijke onderzoekstaken natuur & milieu; Alterra, onderdeel van Wageningen UR, Wageningen, 100 pp.
- Alterra, 2011. Mondelinge mededeling J. van Os (Alterra)
- Altvorst, A.C. van, R. Eweg, H. van Latesteijn, S. Mager, L. Spaans, 2010. Duurzaam agrarisch ondernemen – het stedelijk gebied als motor voor bedrijvigheid. Transforum, Zoetermeer
- Assche, K. van, M. Duineveld, G. Verschraegen, R. During, R. Beunen, 2011. Social systems and social engineering: Niklas Luhmann. In: Vellema, S. (2011), *Transformation and sustainability in agriculture: connecting practice with social theory*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, pp. 35-48.
- Bakker, E. de, M. Bokma-Bakker, M-J. Bogaardt, H. Woelders, S. Minten, F. Leenstra & V. Beekman (2011). *Maatschappelijke acceptatie van nieuwe technologie in de landbouw*. LEI, Den Haag.
- Beekman V., M. Bracke, T. van Gaasbeek, S. van der Kroon, 2002. *Begint een beter dierenwelzijn bij onszelf? Een verkenning van de mogelijkheden voor verbetering van dierenwelzijn door marktwerking*. LEI rapport 7.02.02, LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Beers, P.J., T. Veldkamp, 2011. For or against innovation? The influence of images. In: H. van Latesteijn and K. Andeweg (Eds.), *The TransForum Model: Transforming Agro Innovation toward sustainable Development*. Springer, Dordrecht, pp. 59-72.
- Berg, Judith ter, Jolanda Fransen, Dieter Verhue, 2003. Burgeroordelen over de veehouderij – uitkomsten burgerpanels. Veldkamp, p3135, Amsterdam.
- Berkhout, P., C. van Bruchem, 2010. *Landbouw-economisch bericht 2010*. LEI-rapport 2010-013, Wageningen UR, Den Haag
- Bokma, M. en J. van Os, 2011. *Feiten over grootschalige veehouderij in Nederland*. Rapportnr. 506 Wageningen UR Livestock Research, Lelystad.
- Boogaard, B.K., S.J. Oosting, B.B. Bock, 2006. Elements of societal perception of farm animal welfare: a quantitative study in The Netherlands. *Livestock Science* 104, 13-22.
- Boogaard, B.K., S.J. Oosting, B.B. Bock, 2008. Defining sustainability as a socio-cultural concept: citizen panels visiting dairy farms in the Netherlands. *Livestock Science* 117, 24-33.
- Boogaard, B.K., B.B. Bock, S.J. Oosting, J.S.C. Wiskerke, A.J. van der Zijpp, 2010a. Social acceptance of dairy farming: the ambivalence between the two faces of modernity. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, Published online 28 April 2010.
- Boogaard, B.K., B.B. Bock, S.J. Oosting, E. Krogh, 2010b. Visiting a farm: an explanatory study of the social construction of animal farming in Norway and the Netherlands based on sensory perception. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 17 (1), 24-50.

- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer, A.M.E. Groot, 2007. *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Alterra Rapport 1441, Alterra, Wageningen.
- Brink and T. Metze, *Words matter in policy and planning. Discourses theory and method in the social sciences*. Netherlands Geographical Studies 344. Utrecht: NETHUR, p. 65-74.
- Bruchem, C. van, H.J. Silvis, P. Berkhout, K. van Bommel, K. de Bont, W. van Everdingen, T. de Kleijn en B. Pronk, 2008. Agrarische structuur, trends en beleid: Ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950. Rapport 2008/060, LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag.
- Buurma, J., M. Ruijs, 2011. Sustainable greenhouse horticulture and energy provision: two regional transition processes compared. In: Vellema, S. (2011), *Transformation and sustainability in agriculture: connecting practice with social theory*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, pp. 91-111.
- Commandeur, M.A.M., 2011. Vragen over ruimte voor veehouderij. Advies aan het ministerie van EL&I ter ondersteuning van zijn heroriëntatie op de rol van de overheid in kwesties over ruimtelijke ordening en omgeving. Alterra rapport 2150 (30 pp).
- Commandeur, M.A.M., 2003. Styles of pig farming. A techno-sociological inquiry of processes and constructions in Twente and The Achterhoek. Wageningen University (400 pp).
- Coninx, I. *Draagvlak en stakeholderparticipatie in overstromingsbeleid Vlaanderen*.
- Consumentenplatform, 2010. Schaalvergroting, een waarde(n)volle ontwikkeling? Het wegen van waarden bij schaalvergroting in de veehouderij. Den Haag, 10 december 2010.
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology: the "Issue-Attention Cycle". *Public Interest*, 28, 38-50.
- Duineveld, M., G. Dix, 2011. Power en discipline in transitions: Michiel Foucault. In: Vellema, S. (2011), *Transformation and sustainability in agriculture: connecting practice with social theory*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, pp. 69-78.
- Eecen, A., J. Sonke, 2005. *Reputatie en imago varkenshouderij 2005 – onderzoek onder 1083 burgers*. TNS NIPO, rapport E1675 (verkorte versie), Amsterdam
- Eijk, O.N.M., C.C. de Lauwere, H.J.E. van Weeghel, L.M.T.E. Kaal-Lansbergen, A.M. Miedema, W.W. Ursinus, A.P.H.M. Janssen, J.M.R. Cornelissen, J.J. Zonderland, 2010. *Varkansen – springplank naar een duurzame veehouderij*. Wageningen – Lelystad, Wageningen UR.
- Eilers, C.H.A.M., M.N.C. Aarts, G.F.V. van der Peet, M.A.W. van Schaik, 2011. Mega farms: bare and austere animal flats. Perceptions of scale increases in Dutch intensive animal husbandry, the case of current norms and non-acceptance. Submitted.
- Ettema, 2007. *Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB*, TNS NIPO, rapport 7973, Amsterdam
- Frerichs, R., J.de Wijs, 2001. *Opvattingen en meningen over het Nederlandse platteland*. NIPO, rapport 8555, Amsterdam
- Frewer, L.J., A. Kole, S.M.A. van de Kroon en C.C. de Lauwere, 2005. Consumer attitudes towards the development of animal-friendly husbandry systems. *Journal of Agricultural and environmental ethics* 18, 345-367.
- Gies, T.J.A., J. van Os, C.M.L. Hermans en R. Olde Loohuis, 2007. *Megastallen in beeld*. Alterra-rapport 1581, Alterra, onderdeel van Wageningen UR, Wageningen.
- Gies, T. J. A., M.A.M. Commandeur, C.M.L. Hermans, I.R. Geijzendorffer, & H.S.D. Naeff, 2011. Ruimte voor de veehouderij. Aandacht voor de ruimtelijke aspecten van de veehouderij is een pure noodzaak voor een zorgvuldige veehouderij. In: Over zorgvuldige veehouderij; veel instrumenten, één concert. Essaybundel 2010:186-195. Wageningen UR, Lelystad
- Goodin, Rein and Moran (2008), the public and its policies, chapter 1 in Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press.
- Hajer, M. (2000) *Politiek als vormgeving (oratie)*. Amsterdam: Vossius pers AUP.



- Hajer, M. (2006). 'Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning'. in: M. van den Brink and T. Metzke (eds). *Words matter in policy and planning – Discourse Theory and Method in the Social Sciences, Netherlands geographical Studies 344, Utrecht: KNAG/Nethur, pp. 65-74.*
- Hajer, Maarten en David Laws (2008), Ordering through discourse, chapter 12 in Moran, Rein en Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press.
- Horlings, I., B. Boogaard, 2010. Agroparken en maatschappelijke waarden. Essay ten behoeve van het kennisatelier (8-12-2010 te Tilburg).
- Horlings, L.G., J.P.P. Hinssen, 2010. Sustainable innovation in intensive animal husbandry in the Netherlands: Putting your money where your mouth is. Paper for the conference Scaling and Governance, 10-12 November, Wageningen.
- Kool, A., I. Eijck, H. Blonk, 2008. *Nieuw Gemengd Bedrijf: duurzaam en innovatief?* Gouda: Blonk Milieu Advies.
- Lang, T. & M. Haesman (2004), *Food wars. The global battle for mouths, minds and markets*. London: Earthscan.
- Lang, T, D. Barling & M. Caraher (2009), *Food policy. Integrating Health, environment & society*. Oxford: Oxford University Press.
- Lauwere, C.C. de, S.J.G. de Rooij, 2010. *Dé ondernemer bestaat niet – melkveehouders en varkenshouders over hun visie op dierenwelzijn en andere duurzaamheidsaspecten*. Publicatie 10-0006, LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Lauwere, C. C. de, S. Vellema, 2011. The reconstruction of livestock farming in the Netherlands. In: Vellema, S. (2011), *Transformation and sustainability in agriculture: connecting practice with social theory*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, pp. 113-126.
- Levine, D.N. (1985), *The flight from ambiguity*, Chicago, University of Chicago Press.
- March, James. G. en Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, A Division of Macmillan, Inc., New York, 1989.
- McGlone, J.J., 2001. Farm animal welfare in the context of other society issues: toward sustainable systems. *Livestock Production Science* 72, 75-81.
- Meulen, H.A.B. van der, C.J.A.M. de Bont, H.J. Agricola, P.L.M. van Horne, R. Hoste, A. van der Knijff, F.R. Leenstra, R.W. van der Meer en A. de Smet, 2011. *Schaalvergroting in de land- en tuinbouw; Effecten bij veehouderij en glastuinbouw*. LEI-Rapport nr. 2010-094, WUR
- Peet, G. van der, K. Eilers, C. van der Peet-Schwering, 2008. *State of the art megabedrijven intensieve veehouderij*. Animal Sciences Group, WUR. Rapport nr. 105.
- Peters, A.A.G. (1993). *Recht als kritische discussie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Ploeg, van der, J.D. (1999). *De virtuele boer*. Van Gorcum
- Ploeg, van der, J.D. (2008). *The New Peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. London: Earthscan.
- 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*. Leerstoelgroep Bestuurskunde Wageningen UR, april 2010, publicatie onder het TransForum project 'Op zoek naar het Gulden Ei'
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2006. *Buitenbeentjes en boegbeelden. Een advies over megabedrijven in de Nederlandse land- en tuinbouw*. RLG-advies 06/01, Utrecht.
- Rathenau-special, 2003. Burgeroordelen over dierenwelzijn in de veehouderij. November 2003.

- Reisner, A.E., F. Taheripour, 2007. Reaction of the local public to large-scale swine facilities. *Journal of Animal Science* 85, 1587-1595.
- Rienks, W.A.; Galama, P.J.; Hermans, C.M.L.; Jaarsma, C.F., Opschaling van melkveehouderij heeft ruimtelijke effecten; Kan extra belasting van plattelandswegen worden ondervangen? *Spil*, 2009(2/3), 31 – 35
- Rijksadviseur voor het Landschap, 2010. Logboek; landbouwontwikkelingsgebied in beeld. Lola Landscape architects en Dienst Landelijk Gebied.
- Roest, A.E. & A.D. Schouten (2009). Multifunctionele landbouw in de provincie, aantal bedrijven, spreiding en omzet van multifunctionele activiteiten per provincie. LEI nota 09-021, LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 63 pp.
- Ronteltap, A., J.C.M. van Trijp, R.J. Renes en L.J. Frewer, 2007. Consumer acceptance of technology-based food innovations: lessons for the future of nutrigenomics. *Appetite* 49, 1-17.
- Rooij, S.J.G., C.C. de Lauwere, J.D. van der Ploeg, 2010. Entrapped in group solidarity? Animal welfare, the ethical positions of farmers and the difficult search for alternatives. *Journal of Environmental Policy & Planning* 12, 341-361.
- Schaik, M. van, 2008. *Percepties van schaalvergroting in de intensieve veehouderij*. Dierlijke Productie Systemen, Afstudeerverslag, Wageningen UR, Wageningen.
- Schruijer, S. (2007). Wat maakt samenwerking tussen organisaties problematisch? De ervaringen en beelden van directeuren en managers. In S. Prins, S. Schruijer, Verboven, J., & K. De Witte (eds.), *Diversiteit en vertrouwen in sociale systemen*. Leuven: Lannoo (pp. 149-161).
- Schwarz, M. & M. Thompson (1990), *Divided we stand. Redefining politics, technology and social choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Selnes, Trond and Catrien Termeer (2011), Doubt management as a tool for change: Karl E. Weick, chapter 5 in Vellema, Sietze (ed), *Transformation and sustainability in agriculture. Connecting practice with social theory*. Wageningen Academic Publishers, The Netherlands.
- Sharp, J.S., M.B. Smith, 2003. Social capital and farming at the rural-urban interface: the importance of nonfarmer and farmer relations. *Agricultural Systems* 76, 913-927.
- Sharp, J.S., M. Tucker, 2005. Awareness and concern about large-scale livestock and poultry: results from a statewide survey of Ohians. *Rural Sociology* 70 (2), 208-228.
- Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte en J.C.M van Meijl (2009). De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden. LEI, Rapport 2009-021, LEI, onderdeel van Wageningen UR, Wageningen, 132 pp.
- Sijtsema, S., S. van der Kroon, E. van Wijk-Jansen, M. van Dijk, B. de Vos en G. Tacken (2005). De kloof tussen hobbydierhouders en overheid. Over passie voor dieren en perceptie van wet- en regelgeving die voor landbouwhuisdieren gelden. Den Haag: LEI.
- Sijtsema, S.J., S.T. Goddijn, C.W.G. Wolf, N.A. Aarts, G.M.L. Tacken, J.A.A.M. Verstegen, 2009. Groot, groter, ... duurzaamst!? Percepties van burgers t.a.v. schaalgrootte en schaalvergroting in de agrarische sector. LEI-nota 09-005, Wageningen UR, Den Haag.
- Simon, C., L. Vermeij, A. Steenbekkers 2007. Het beste van twee werelden. Plattelanders over hun leven op het platteland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Skidelsky, R. (2010). *Keynes. De terugkeer van de meester*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Someren, T.C.R. van, A.H.J. Nijhof, 2010. Triple P Business development in the Dutch agro-food sector – 9 cases of strategic innovation. Van Gorcum, Assen.
- Steen, M. van der, R. Peeters en M. van der Twist (2010). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag, Ministerie van VROM.
- Termeer, C.J.A.M., G. van der Peet, 2009. Governmental strategies and sustainable transitions: monitoring systems for the prevention of animal disease. In: K.J. Poppe, C.J.A.M. Termeer and

- M. Slingerland (eds) *Transitions Towards Sustainable Agriculture and Food Chains in Peri-Urban Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, pp. 253-71.
- Termeer, C.J.A.M., W.D. Pot, G.E. Breeman, M. van Lieshout, 2009. Trust, knowledge and democracy. The public debate about Dutch mega-stables. Paper prepared for the International Conference 'Towards Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics and Media', RMNO Conference 2009, 25-27 August 2009, Leiden.
- Veeneklaas, F.R., 2010. *Anticiperend landschapsbeleid. Katern 3 Landbouw*. Alterra rapport 2091, Alterra Wageningen UR, Wageningen
- Velde, Hein te, Noëlle Aarts en Cees van Woerkum, 2002. Dealing with ambivalence: farmers' and consumers' perceptions of animal welfare in livestock breeding. *Journal of Agricultural and environmental ethics* 15, 203-219
- Velthuis, O. en L. Noordegraaf-Eelens (2009). *Op weg naar de volgende crisis! Over het verleidend vermogen van de financiële markt*. Kampen: Klement.
- Verheggen, P.P., H. Boerboom en C. Gomes, 2007. Welke perceptie heeft de Nederlandse consument van de melkveehouderij. Motivaction B.V., L1899. Amsterdam
- Verhue, D., D. Verzijden, 2003. *Burgeroordelen over de veehouderij. Uitkomsten publieksonderzoek*. Bureau Veldkamp in opdracht van het Rathenau instituut. Projectnummer p3202. Amsterdam.
- Verhue, D., V. Vieira, B. Koenen en R. van Kalmthout (2011). *Opvattingen over megastallen. Een onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor megastallen en de opvattingen hierover*. Amsterdam: Veldkamp.
- VROM, 2003. *De reconstructiewet: reconstructie en ruimtelijke ordening in de praktijk*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Wageningen UR Projectteam Houden van Hennen – op naar gelukkige kippen, trotse boeren en tevreden burgers, 2004. Wageningen UR, ISBN 90-6754-791-3, Wageningen - Lelystad.
- Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publication.
- Weick, K.E. (2001) *Making Sense of the Organization*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Wolfe, A. K., D.J. Bjornstad, M. Russell & N.D. Kerchner (2002). "Framework for analyzing dialogues over the acceptability of controversial technologies", *Science, Technology & Human Values* 27/1, 134-59.
- Wynne, B. (1998), "May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide", in: S. Lash, B. Szerszynski & B. Wynne, *Risk, environment and modernity. Towards a new ecology*. London: Sage, 44-83.
- Ziel, van der, T. (2003) *Verzet en verlangen. De constructie van nieuwe ruraliteiten rond de mkz-crisis en de trek naar het platteland*. (Dissertatie Wageningen) Wageningen.
- Ziel, van der, T. (2006). *Leven zonder drukte. Wat stedelingen waarderen in het platteland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## Bijlage 1 Vragenlijst interviews provincies

### Interviews met beleidsambtenaren van vijf provincies:

Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel, Noord-Holland en Friesland

#### **Uitwerking**

- Vooraf: worden de bezwaren van de omgeving (burgerinitiatieven e.d.) door u behandeld? – (zo niet bij wie wel en wie kunnen we daarover het beste spreken)?

#### Feitelijke dimensie

- Wat is uw feitelijke taak in relatie tot de ruimtelijke ordening / vergunningsaanvragen?
- Is er specifiek provinciaal beleid voor grootschalige veehouderij?
- Heeft er recent besluitvorming plaatsgevonden in deze provincie en hoe luidde die?
- Welke locaties (met minimaal 4 à 6 megabedrijven) zijn binnen uw provincie interessant als casus voor ons onderzoek?
- Hanteert de provincie een soort definitie van grootschalige veehouderij / megastallen?
- Wat kunt u zeggen over de afbakening tussen gemeentelijke, provinciale en rijks-verantwoordelijkheden in relatie tot het verzet tegen de (grootschalige) veehouderij?

#### Actorendimensie

- Worden er binnen deze provincie ernstige bezwaren gemaakt tegen grootschalige veehouderij? – Door wie? – Wat weet u van hen?
- Hoe staan de bezwaarmakers en de grootschalige veehouderijbedrijven tegenover elkaar? – Kennen ze elkaar? Hoe gaan ze met elkaar om?
- Hoe gaat de provincie om met deze bezwaren tegen grootschalige veehouderij (procesmatig) richting bezwaarmakers, boeren en provinciebestuur?
- Maakt het daarbij uit of het gaat om uitbreiding of nieuwe vestiging?
- Betreft u ook andere omgevingsbelanghebbenden (bijv. landbouworganisaties of andere belangengroepen) bij de discussie? – Welke functie vervullen zij daarbij? Hoe is de invloed daarvan merkbaar?

#### Communicatieve dimensie

- Wat zijn de overwegende argumenten die in deze bezwaren naar voren worden gebracht?
- Hoe gaat de provincie om met niet gedefinieerde begrippen, waarover in de bezwaren nogal eens gesproken wordt, zoals “megastal” en “menselijke maat”?
- Hoe worden de argumenten (landschap, gezondheid, dierenwelzijn, duurzaamheid, etc.) door de diverse partijen ingezet in de discussie (inclusief de provincie zelf)?

#### Institutionele dimensie

- Welke nationale of EU- wet- en regelgeving is specifiek van belang bij de ontwikkeling van grootschalige veehouderij (megastallen)?
- Sluit het nationale (of EU-) beleid voldoende aan bij uw taak in het geheel van ruimtelijk beleid – voor zover van belang voor (grootschalige) veehouderij?
- Hoe probeert de provincie de beleidsontwikkeling / nationale (of EU-) regelgeving te beïnvloeden over ruimtelijk beleid? – En is die beïnvloeding voldoende effectief?
- Bent u tevreden over wat u de gemeenten via het beleid kunt aanbieden bij hun taken in relatie grootschalige veehouderij?
- Zijn de gemeenten tevreden: welke terugkoppelingen krijgt u van gemeenten in positieve/negatieve zin?

## Bijlage 2 Vragenlijst interviews gemeenten

### **Uitwerking**

- Hoe is uw betrokkenheid bij de bezwaren van de omgeving (burgerinitiatieven e.d.) tegen grootschalige veehouderij?

### Feitelijke dimensie

- Wat is uw feitelijke taak in relatie tot de ruimtelijke ordening / vergunningsaanvragen?
- Hanteert de gemeente een soort definitie van grootschalige veehouderij / megastallen?
- Is er specifiek gemeentelijk beleid voor grootschalige veehouderij?
- Hoe moet het platteland/de veehouderij zich verder ontwikkelen in uw gemeente?
- Deelt u in het algemeen de beleidslijn van de provincie of heeft u andere opvattingen?
- Hoeveel bouwvoorvragen voor grootschalige veehouderij heeft u in behandeling en waar gaan die over? In welke zin wijken ze af van 'gangbare' aanvragen?
- Om welke typen bouwlocaties gaat het en wat is de motivatie van de veehouders om juist daar te willen ontwikkelen? Welke fysieke en sociale omgevingseffecten zijn ervan te verwachten (milieu, transport, natuur en landschap, werkgelegenheid etc.)
- Wat kunt u zeggen over de afbakening tussen gemeentelijke, provinciale en rijks-verantwoordelijkheden in relatie tot het verzet tegen de (grootschalige) veehouderij?

### Actoren dimensie

- Wat weet u van het casusgebied binnen uw gemeente? Wie zijn betrokken?
- Hoe staan de bezwaarmakers en de grootschalige veehouderijbedrijven tegenover elkaar? – Kennen ze elkaar? Hoe gaan ze met elkaar om?
- Hoe gaat de gemeente om met deze bezwaren tegen grootschalige veehouderij (procesmatig) richting bezwaarmakers, boeren en gemeentebestuur en provincie?
- Maakt het daarbij uit of het gaat om uitbreiding of nieuwvestiging?
- Betreft u ook andere belanghebbenden (bijv. landbouworganisaties/ belangengroepen) bij de discussie? – Welke functie vervullen zij? Hoe is de invloed daarvan merkbaar?

### Communicatieve dimensie

- Wat zijn de overwegende argumenten die in deze bezwaren naar voren worden gebracht?
- Hoe gaat de gemeente om met niet gedefinieerde begrippen in de bezwaren, zoals "megastal" en "menselijke maat"?
- Hoe worden de argumenten (landschap, gezondheid, dierenwelzijn, duurzaamheid, etc.) door de diverse partijen ingezet in de discussie (inclusief de gemeente zelf)?

### Institutionele dimensie

- Welke nationale of EU- wet- en regelgeving is specifiek van belang bij de ontwikkeling van grootschalige veehouderij (megastallen) en biedt dit voldoende houvast voor toetsing?
- Sluit het nationale (of EU-) beleid voldoende aan bij uw taak in deze?
- Hoe probeert de gemeente de beleidsontwikkeling / nationale (of EU-) regelgeving te beïnvloeden over ruimtelijk beleid? – En is die beïnvloeding voldoende effectief?
- Bent u tevreden over wat de provincie u via het beleid kan aanbieden bij hun taken in relatie tot grootschalige veehouderij? Voelt u zich voldoende ondersteund?
- Hoe voert u het provinciaal beleid uit? Tegen welke knelpunten loopt u aan?
- Zijn de provincies tevreden: welke terugkoppelingen krijgt u van de provincie in positieve/negatieve zin?

## Bijlage 3 Vragenlijst interviews burgers

### Regionale context

- Wat is er hier in de omgeving gaande op het gebied van schaalvergroting?
- Wat is uw persoonlijke mening hierover?
- Wat is uw rol hierin (betrokkenheid)?

### Concept megastal

- Wat is volgens u een megastal? Wat maakt een bedrijf tot een megastal of megabedrijf?
- Welke aspecten spelen een rol? (omvang, landschap, aantal dieren, verdiepingen, ...)
- Waar ligt de grens tussen regulier en mega? Wat bepaalt die grens?
- (volgens deze definitie/grenzen:) Hoeveel van dit soort bedrijven zijn er hier in de buurt? Hoeveel van dit soort bedrijven zijn er in Nederland?

### Houding t.a.v. schaalvergroting

- Hoe kijkt u aan tegen schaalvergroting?
- Wat is er goed/wat is er slecht aan schaalvergroting? Op welke aspecten: economie (o.a. exportbelangen), volksgezondheid, dierenwelzijn, landschappelijke inpassing, verkeer, relatie burgers-boeren...? Waar bent u precies tegen (of voor)? Waarom?
- Vaak wordt bij schaalvergroting gesproken over de menselijke maat die zou worden overschreden: is dat een goed argument? Wat houdt dit argument volgens u in?
- Onder welke voorwaarden/omstandigheden vindt u schaalvergroting/megastallen acceptabel?

### Informatievoorziening

- Op welke informatie baseert u zich? Welke informatie mist u?
- Wat zijn de belangrijkste informatiebronnen? Media, actiegroepen, overheden, vrienden/kennissen, ... ?
- Welke informatie is betrouwbaar?
- Met wie is er interactie? Ook met partijen die een heel ander standpunt hebben?

### Toekomst landbouw en platteland

- Hoe moet de landbouw/het platteland zich verder ontwikkelen?
  - o Hoe dient landbouw eruit te zien (checklist farmingvisie-typologie)
  - o Hoe dient voedselvoorziening eruit te zien (checklist voedselvisie-typologie)
- Hoe denkt u over technologische oplossingen/verbinding en herkomst/natuur als kwetsbaar of robuust/...?
- Handelsstromen: Local for local, local for global, global serves local?
- Wat betekent uw toekomstbeeld voor de verschillende partijen? Wat betekent het voor de bijvoorbeeld boeren/voor het landschap/voor de voedselconsumptie (bv. vlees, seizoens(on)gebonden producten, food miles)?

### Rol van de overheid

- Heeft u op wat voor manier dan ook contact gehad met de overheid (welke) met betrekking tot schaalvergroting?
  - o Hoe verloopt het contact?
  - o Waarom heeft u geen contact?
- Wat vindt u van de overheid in dit verband? Communicatie, betrokkenheid, betrouwbaarheid, partijdigheid, ...?
- Wat zou de overheid anders kunnen doen?
- Wat zijn uw verwachtingen van het maatschappelijk debat dat opgezet wordt?

## **Bijlage 4 Vragenlijst interviews boeren**

### **Bedrijf in wording**

- Wat zijn uw bouwplannen?
- Wat zijn uw drijfveren om zo'n bedrijf neer te zetten? Waarom op deze plek?
- Welke partijen zijn hier nog meer bij betrokken? Met wie heeft u contact voor de verwezenlijking?
- Wat is op dit moment de status? Wat moet er nog gebeuren voordat er daadwerkelijk gebouwd kan gaan worden?
- Is er weerstand vanuit de omgeving en/of de overheid?

### **Gerealiseerd bedrijf**

- Kunt u iets vertellen over dit bedrijf (diersoort, werkzaamheden, omvang, werknemers, etc.)?
- Hoe heeft dit bedrijf zich ontwikkeld tot wat het nu is? Oriëntatie op (inter)nationale markten?
- Wat waren uw drijfveren om dit bedrijf te ontwikkelen? Waarom op deze plek?
- Wat was daarvoor nodig? Wie waren daarvoor nodig? Was er weerstand vanuit de omgeving en/of de overheid?

### **Concept megastal**

- Wat is volgens u een megastal? Wat maakt een bedrijf tot een megastal of megabedrijf?
- Welke aspecten spelen een rol? (omvang, landschap, aantal dieren, verdiepingen, ...)
- Waar ligt de grens tussen regulier en mega? Wat bepaalt die grens?
- Is uw bedrijf een megastal? Waarom wel/niet?

### **Eigen houding t.a.v. schaalvergroting**

- Hoe kijkt u aan tegen schaalvergroting?
- Wat is er goed/wat is er slecht aan schaalvergroting? Op welke aspecten: ethiek, volksgezondheid, dierenwelzijn, landschappelijke inpassing, verkeer, ...?
- Wanneer is schaalvergroting/megastallen niet meer acceptabel? Waar ligt voor u de grens?

### **Houding van anderen t.a.v. schaalvergroting**

- Hoe kijken burgers aan tegen uw plannen/uw bedrijf?
- Hoe kijkt u tegen deze burgers aan? Weet u wie het zijn? Gaat u met hen in debat?
- Wat zijn hun argumenten?
- Wat vindt u van deze argumenten? Wat doet u daarmee?
- Vaak wordt bij schaalvergroting gesproken over de menselijke maat die zou worden overschreden: is dat een goed argument? Wat houdt dit argument volgens u in?

### **Toekomst landbouw en platteland**

- Hoe moet de landbouw/het platteland zich verder ontwikkelen?
- Hoe dient landbouw eruit te zien (checklist farmingvisie-typologie)
- Hoe dient voedselvoorziening eruit te zien (checklist voedselvisie-typologie)
- Hoe denkt u over technologische oplossingen/verbinding en herkomst/natuur als kwetsbaar of robuust/...?
- Wat betekent uw toekomstbeeld voor de verschillende partijen? Wat betekent het voor de bijvoorbeeld boeren/voor het landschap/voor de voedsel/vleesconsumptie?

### **Rol van de overheid**

- Wat is uw relatie met de (lokale/regionale) overheid? Hoe verloopt het contact?
- Wat vindt u van de rol die de overheden op zich nemen? Communicatie, betrokkenheid, betrouwbaarheid, partijdigheid, ...?
- Wat zou de overheid volgens u (anders) moeten doen? Welke rol moeten zij spelen als het gaat om schaalvergroting?
- Wat zijn uw verwachtingen van het maatschappelijk debat dat opgezet wordt?

**Bijlage 5 Samenstelling begeleidingscommissie**

<b>naam</b>	<b>Organisatie</b>
Maartje Oonk	Ministerie EL&I / directie Agroketens en Visserij
Monique Hootmans	Ministerie EL&I / directie Agroketens en Visserij
Lotte Abelsma	Ministerie EL&I / directie Voedsel, Dier en Consument
Jacob van Vliet	Ministerie EL&I / directie Kennis&Innovatie
Ronald Bets	Ministerie EL&I / directie Regionale Zaken Zuid
Gerard ter Hart	Provincie Noord-Brabant / IPO
Anjo Maijvis	Gemeente Twenterand



## Bijlage 6 Praktijkvoorbeelden van schaalvergroting

In de onderstaande kaders is een beschrijving gegeven van het Nieuw Gemengd Bedrijf en het Gezinsbedrijf Plus.

Het **Nieuw Gemengd Bedrijf** kwam voort uit een initiatief van vier ondernemers in de agrarische sector, die besloten hun krachten innovatief te bundelen. Dit leidde tot de vestiging van twee nieuwe, grootschalige stallen in Grubbenvorst met 1,3 miljoen stuks pluimvee en 35000 vleesvarkens. Bij het pluimveebedrijf zou ook een eigen pluimveeslachterij worden gebouwd. Mest en slachtafval zouden worden verwerkt in een gemeenschappelijke biovergister voor bio-energie waarvan de geproduceerde warmte ten goede zou komen aan de nabijgelegen tuinbouwkassen. De initiatiefnemers, die niet uit de regio zelf afkomstig waren, werkten samen met kennisinstellingen. Hun project werd mede gesubsidieerd door onder andere het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Transforum. De plannen stuitten echter op veel maatschappelijke weerstand. Men werd geconfronteerd met tegenargumenten die betrekking hadden op landschapsvervuiling, fijn stof en stank en zorgen om de volksgezondheid (Altvorst et al., 2010; Van Someren en Nijhof, 2010; Termeer et al., 2009). Ook kreeg men te maken met negatieve berichtgeving. Het provinciaal dagblad 'De Limburger' kopte bijvoorbeeld: 'Grubbenvorst wacht puffes en allergieën'. Het verzet bundelde zich in een burgerinitiatief dat een petitie met handtekeningen aanbood aan de tweede kamer.

Bij het **Gezinsbedrijf plus** ging het om de nieuwe vestiging van zes varkenshouderijbedrijven met in totaal 20.000 varkens. Daarnaast zou een zevende bedrijf worden opgericht voor mestverwerking. Het project begon met de aankoop van 40 hectare grond door de organisatie 'gezinsbedrijf plus' in de gemeente Markelo. Het was een initiatief van LTO-Noord en het veevoerb企业 ForFarmers. Ondernemers die geïnteresseerd waren, konden zich aansluiten bij het initiatief. Deze ondernemers kwamen niet uit het gebied zelf. Net als bij het Nieuw Gemengd Bedrijf stuitten de plannen op veel maatschappelijke weerstand die uiteindelijk leidde tot een burgerinitiatief en een handtekeningenpetitie voor de Tweede Kamer. Bezwaren gingen voornamelijk over beleving in verband met de massaliteit, landschappelijke inpasbaarheid, transportbewegingen, stank, gevaar voor dierziekten, oneerlijke concurrentie voor ander varkenshouders in het gebied en het feit dat door dit grootschalige bedrijf minder grond beschikbaar zou komen voor de omliggende bedrijven uit de regio.

De ontwikkelingen en problemen van beide grootschalige bedrijven laten een opvallend vergelijkbaar patroon zien:

- Ondernemers van buitenaf willen een bedrijf vestigen in een LOG.
- De plannen roepen veel vragen op bij plaatselijke bestuurders, burgers, boeren en andere betrokkenen uit de omgeving.
- De plannen worden uiteindelijk goedgekeurd door de betrokken gemeentes met een zeer geringe meerderheid van stemmen.
- Boeren en omwonenden uit de omgeving protesteren tegen de plannen, waarna er onafhankelijk onderzoek wordt uitgevoerd in een poging de maatschappelijke zorgen weg te nemen.
- De onderzoeksresultaten verminderen de zorgen van plaatselijke bestuurders, maar helpen niet om de bezwaren weg te nemen van de meeste boeren en andere omwonenden.
- Ondanks protest en voortdurende bezwaren krijgen de ondernemers toch toestemming om een vergunningprocedure te starten voor de geplande bedrijven. In feite leggen de plaatselijke bestuurders 'het probleem' daarmee bij de ondernemers neer.
- Beide initiatieven zijn nog steeds niet volgens plan gerealiseerd (Gezinsbedrijf plus begon in Juli 2006 en Nieuw Gemengd Bedrijf in Juli 2007).<sup>11</sup>

In de twee kaders hieronder is een beschrijving gegeven van LOG Chijnsgoed en LOG Graspeel.

<sup>11</sup> In juni 2011 hebben de initiatiefnemers van Het Nieuw Gemengd Bedrijf bericht gekregen dat hun plannen voldoen aan alle milieucriteria. Daarmee is de weg vrij om de bouw te starten.

**Chijnsgoed** is een relatief klein landbouwontwikkelingsgebied van 130 ha in Noord Brabant gelegen tussen Sterksel en Heerde. De grond is hoofdzakelijk in gebruik als grasland en deels maïsland. De intensieve veehouderij is beperkt van omvang. In het landbouwontwikkelingsgebied is ruimte voor twee volwaardige nieuwe vestigingen, twee beperkte nieuwe vestigingen van een intensieve veehouderij (nieuw bouwblok) en één omschakeling van een burgerwoning naar intensieve veehouderij. Hiertegen kwamen burgers echter in opstand. Ze bleken zich goed georganiseerd te hebben en waren goed op de hoogte van alle aspecten rondom grootschalige veehouderij en de mogelijke gevolgen.

**Graspeel** is een landbouwontwikkelings-gebied van ruim 300 ha in Noord Brabant en ligt tussen Langenboom en Zeeland. Het merendeel van de grond is in gebruik bij veehouderijbedrijven en bestaat voornamelijk uit grasland. In het gebied zijn verschillende, relatief kleine melkveehouderijbedrijven en intensieve veehouderijen. In totaal biedt het landbouwontwikkelingsgebied ruimte voor 22 locaties voor intensieve veehouderij. In vergelijking met Chijnsgoed waren burgers hier nauwelijks georganiseerd en ook veel minder goed op de hoogte van de mogelijke gevolgen van de schaalvergrotingsplannen. Maar dit veranderde toen burgers in een later stadium begrepen dat ze in een LOG kwamen te wonen waarin de geurnormen vele malen soepeler waren dan in woonkernen en verwevingsgebieden.

Van Schaik (2008) interviewde diverse betrokkenen in de beide LOG's. Aanvullend voerde zij ook nog vraaggesprekken met stedelingen (bewoners van Den Bosch). Zo ging zij na in hoeverre de houdingen van burgers die niet direct met schaalvergrotingsprocessen te maken hebben, zouden verschillen met die van omwonenden. Op basis van deze gesprekken komt Van Schaik (2008) tot de volgende conclusies:

- De percepties die burgers hebben van schaalvergroting in de intensieve veehouderij zijn overwegend negatief; de voorstanders zijn in de minderheid.
- Voor tegenstanders zijn diverse waarden en aspecten in het geding: dierenwelzijn, diertransport, mens-dier relatie, landschappelijke kwaliteit en volksgezondheid. Ze baseerden zich op overtuigingen dat je respectvol met dieren hoort om te gaan, huisvestingsomstandigheden tegemoet moeten komen aan de natuurlijke behoeften van dieren, het buitengebied open hoort te blijven en het houden van zoveel dieren bij elkaar niet goed is om de verspreiding van dierziekten tegen te gaan.
- Bij omwonenden van de LOG's is geen sprake van het Not In My BackYard-verschijnsel, maar van het Not In Any BackYard-verschijnsel.
- Niet de afstand van de woonomgeving tot het LOG, maar de binding met het boerenleven is bepalend voor de mening over schaalvergroting. Respondenten die een binding hadden met het platteland, omdat ze zelf vee hadden (gehad) of omdat een kennis of familielid vee had, stonden doorgaans positiever tegenover schaalvergroting dan respondenten die geen binding hadden met het platteland. In dit opzicht maakt het niet echt uit of mensen in een stad of in een dorp wonen.

Zowel voor Chijnsgoed als Graspeel constateert Van Schaik dat burgers zich voelden overgeslagen in het participatieve proces van het reconstructiebeleid. Veel omwonenden vonden dat ze te laat werden geïnformeerd, namelijk pas op het moment dat de plannen al gemaakt waren. Inspraakavonden die werden georganiseerd om mensen te horen, hadden eerder een averechts effect. Aanwezige burgers voelden zich niet serieus genomen, wat hun ergernis vergrootte en hen extra motiveerde om met bezwaren te komen.

## Bijlage 7 Overzicht van bijzondere begrippen en uitdrukkingen

Actieve burgers	Burgers die actief zijn in actiegroepen of burgerinitiatieven tegen grootschalige veehouderij
Actor	Individu, instelling of organisatie die een doorslaggevende invloed kan hebben in een bepaald proces
Bedrijfsverplaatser	Veehouderijbedrijf dat om planologische redenen behoefte heeft aan een andere bedrijfslocatie
Boeren (initiatiefnemers)	(geen Boeren die geen plannen hebben tot bedrijfsverplaatsing
Boeren (initiatiefnemers)	Boeren die een vergunningaanvraag hebben gedaan voor bedrijfsverplaatsing
Boerenlandbouw	Bedrijfsstijl waarin het duurzaam gebruik van ecologisch kapitaal centraal staat en die is gericht op de verdediging en ontwikkeling van het familiaal levensonderhoud.
Burgerinitiatief	Instrument voor burgers in de Nederlandse politiek. Als een kiesgerechtigde een voorstel indient bij de Tweede Kamer, de provincie of de gemeenten, ondersteund door een minimaal vereist aantal handtekeningen, dan komt het onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer, de provincie of de gemeente (indien is voldaan aan bepaalde, aanvullende voorwaarden).
Capitalist farming	Kapitalistische landbouw: bedrijfsstijl van transnationale bedrijven die grote invloed uitoefenen op de productie, verwerking, distributie en consumptie van het voedsel.
Casusgebied	LOG waarin meerdere veehouderijbedrijven een vergunning voor uitbreiding of inplaatsing hebben aangevraagd, dat als voorbeeld is gebruikt voor onderzoek in deze studie
Consumentenplatform	Ingesteld door ministerie ELI, bestaande uit 20 leden vanuit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Via dit platform worden burgers betrokken bij de beleidsvorming.
Discours	Geheel van dominantie ideeën in het maatschappelijk domein bij discussies over een bepaald thema
Ecologische voedselbenadering	Beschouwing van voedsel als onderdeel van de levenscyclus vanuit een hoog bewustzijn en besef van de afhankelijkheid van de mens van de natuur en natuurlijke hulpbronnen.
Eco-nutrition discourse	Ecologische voedselbenadering: beschouwing van voedsel als onderdeel van de levenscyclus vanuit een hoog bewustzijn en besef van de afhankelijkheid van de mens van de natuur en natuurlijke hulpbronnen.
EL&I	Ministerie van Economische zaken, Landbouw & Innovatie
Entrepreneurial farming	Ondernemerslandbouw: bedrijfsstijl die uitgaat van financieel en industrieel kapitaal en die sterk afhankelijk is van markten voor toelevering en afzet.
Fokvarkens	Varkens die worden ingezet voor de productie van biggen
Governance	Uitoefening van bestuur, waarbij het verloop van het bestuurlijke proces plaatsvindt via interacties tussen diverse publieke en private actoren
Grootschalige veehouderij	Omvangrijke veehouderij, gemeten in aantallen dieren
Hervestiging	Verplaatsing van een bestaand veehouderijbedrijf naar een andere locatie (meestal naar een LOG)
Inplaatsing	Plaatsing van een veehouderijbedrijf binnen een LOG

Institutie	Instelling / ook: gevestigde gewoonte
Kapitalistische landbouw	Bedrijfsstijl van transnationale bedrijven die grote invloed uitoefenen op de productie, verwerking, distributie en consumptie van het voedsel.
Landschappelijke inpassing	Planologisch ontwerp, dat rekening houdt met de aanwezige landschappelijke kwaliteiten, zoals bij het bepalen van de vorm, constructie, kleur, materialengebruik, terreininrichting, of het grootschalig of kleinschalig wordt ingericht, of het ontwerp prominent of verborgen aanwezig zal zijn en hoe natuurlijke elementen worden toegevoegd of ingepast.
Leghennen	hennen die worden gebruikt voor de productie van eieren (meestal 1 à 1½ jaar)
Levenswetenschappelijke benadering van voedsel	Beschouwing dat de chemische en biologische wetenschappen zullen zorgen voor nieuwe technologieën die landbouw en voedsel verder zullen moderniseren
Life science nutrition discourse	Levenswetenschappelijke benadering van voedsel: beschouwing dat de chemische en biologische wetenschappen zullen zorgen voor nieuwe technologieën die landbouw en voedsel verder zullen moderniseren
LOG	Beleidsmatig aangewezen landbouwwontwikkelingsgebied
Megastal	Grote veestal met veel dieren
nge	Nederlandse grootte eenheid (nge): rekenkundige bedrijfstypering van agrarische bedrijven gebaseerd op het bruto-standaardsaldo. In gebruik geweest tot 2010. Sindsdien wordt gebruikt gemaakt van de rekeneenheid Standaard Opbrengst (SO).
NIABY	Not in any backyard - Principieel maatschappelijk verzet tegen het bieden van ruimte aan bepaalde bedrijvigheid
NIANBY	Not in any nearby backyard - Maatschappelijk verzet tegen bepaalde bedrijvigheid in de ruime omgeving
Nieuw Gemengd Bedrijf	Samenwerkende onderneming van twee varkensbedrijven (Heideveld en Houbesteyn Groep), een pluimveebedrijf (Kuijpers Kip) en een bio-energie centrale (Christiaens Groep)
Nieuwvestiging	Nieuwe vestiging van een veehouderijbedrijf op een bepaalde locatie (meestal in een LOG)
NIMBY	Not in my backyard - Maatschappelijk verzet tegen bepaalde bedrijvigheid in de nabije of naastliggende omgeving
Ondernemerslandbouw	Bedrijfsstijl die uitgaat van financieel en industrieel kapitaal en die sterk afhankelijk is van markten voor toelevering en afzet.
Peasant farming	Boerenlandbouw: bedrijfsstijl waarin het duurzaam gebruik van ecologisch kapitaal centraal staat en die is gericht op de verdediging en ontwikkeling van het familiaal levensonderhoud.
Quote	Citaat
Reconstructiebeleid	Beleid ontstaan na de varkenspest van 1997/98 voor de herziening van de ruimtelijke planvorming voor de veehouderij in twee regio's met veel intensieve veehouderij: oost-Brabant met noord-Limburg; en delen van Overijssel, Gelderland en Utrecht. Dit beleid heeft geleid tot het ontstaan van LOG's in de jaren rond de eeuwwisseling.
Schaalsprong	Zodanige schaalvergroting van een onderneming, dat een verhoging van de organisatiegraad (graad van arbeidsverdeling) in de bedrijfsvoering noodzakelijk is

SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SO	Standaardopbrengst (SO): rekenkundige bedrijfstypering van agrarische bedrijven gebaseerd op de gestandaardiseerde opbrengst per ha of per dier, die met het gewas of de diercategorie gemiddeld op jaarbasis wordt behaald
Social nutrition discours	Sociale voedselbenadering: beschouwing op de eigen opvoeding en de gewoontes van de voorouders en de naaste (culturele) omgeving voor wat betreft voedsel en voedselproductie
Social systems theory	Sociale systeem theorie: gaat ervan uit dat groepen actoren met elkaar een sociaal systeem vormen, waarin de mensen een eigen begrippenkader ontwikkelen, dat door andere sociale systemen (of groepen van actoren) nooit volledig kan worden doorzien of begrepen.
Sociale systeem theorie	Gaat ervan uit dat groepen actoren met elkaar een sociaal systeem vormen, waarin de mensen een eigen begrippenkader ontwikkelen, dat door andere sociale systemen (of groepen van actoren) nooit volledig kan worden doorzien of begrepen.
Sociale voedselbenadering	Beschouwing op de eigen opvoeding en de gewoontes van de voorouders en de naaste (culturele) omgeving voor wat betreft voedsel en voedselproductie
Stakeholder	Belanghebbende
Stille burgers	Burgers die niet publiekelijk een standpunt uitgedragen over veehouderij
Verplaatser	veehouderijbedrijf dat om planologische redenen behoefte heeft aan een andere bedrijfslocatie
vleeskalveren	kalveren die op een leeftijd van ongeveer 6 à 7 maanden worden geslacht voor de vleesproductie
vleeskuikens	kuikens die op een leeftijd van ongeveer 6 à 7 weken worden geslacht voor de vleesproductie
vleesvarkens	varkens die op een leeftijd van ongeveer 6 à 7 maanden worden geslacht voor de vleesproductie
Vrije markt	Geïdealiseerde markt, waar alle handelsbesluiten en -acties betreffende overdracht van geld, goederen en de diensten vrijwillig (zonder dwang of diefstal) worden genomen op een plaats waar voldoende informatie openlijk beschikbaar is, zodat de (potentiële) afnemers voorafgaand aan hun handelsbesluiten of -acties een evenwichtige en onafhankelijke afweging kunnen maken tussen de geboden producten of diensten en gelijkwaardige alternatieven.
Vrije markteconomie	Beschouwing van het vrije handelsverkeer vanuit de idee dat de eindafnemers onderaan een denkbeeldige handelspiramide uiteindelijk bepalen hoeveel van welke producten of diensten door de verkopers in de handel wordt gebracht.
Vrije marktondernemer	Iemand die uit de vrije markt een inkomen probeert te halen via een activiteit, waarvoor arbeid, kapitaal en kennis gecombineerd moeten worden.
Vrije marktproduct	Product waarvan de handelsprijs uitsluitend tot stand komt op basis van de vergelijking die potentiële afnemers onafhankelijk maken met gelijkwaardige alternatieven.



Wageningen UR Livestock Research

Edelhertweg 15, 8219 PH Lelystad T 0320 238238 F 0320 238050

E [info.livestockresearch@wur.nl](mailto:info.livestockresearch@wur.nl) | [www.livestockresearch.wur.nl](http://www.livestockresearch.wur.nl)