



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
ISSN 1566-7197

M.A.M. Commandeur

Vragen over ruimte voor veehouderij

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van helpdeskvraag HD-3311
Projectcode [5238506-01]

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

M.A.M. Commandeur

Alterra-rapport 2150

Alterra, onderdeel van Wageningen UR
Wageningen, 2011

Referaat

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*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2150. 30 blz.; 5 fig.; 11 ref.

De Directie Regionale Zaken (DRZ) Zuid van EL&I wil graag weten welke (dieperliggende) vragen er schuilgaan achter de agenda op het gebied van reconstructie, megastallen, Q-koorts, etc., die is gekanaliseerd naar de het ruimtelijk orderingsbeleid. Daartoe is deze helpdeskvraag uitgezet bij Alterra, onderdeel van Wageningen UR.

De helpdeskvraag is toegespitst naar de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'. Het advies laat zien hoe de overheid zich verder zou kunnen oriënteren op beleidsaanpassingen, met behulp van: (a) een visie op flexibele en veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht; (b) mensgerichte, stabiele verbindingen tussen bevolkingswensen en beleid; en (c) een kennissysteem voor samenhangende beoordeling voor uitvoeringsambtenaren. Daarnaast wordt er een discussie gevoerd aan de hand van vergelijkbare onderzoeken en ervaringen. Aan de orde komen het verzet tegen de UMTS-masten en de megastallen-problematiek vanuit het perspectief van het district (Kreis) Emsland in Duitsland. Het advies mondt uit in twaalf suggesties verdeeld over vijf thema's.

Trefwoorden: ministerie van EL&I, ruimtelijke ordening, reconstructie, megastallen, Q-koorts, maatschappelijke houding tot omgevingsrecht, omgevingsvergunning, UMTS-masten, Emsland, Groningen

Dit rapport is gemaakt in opdracht van het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie; Directie Kennis.

Foto's omslag: Monica Commandeur (2011) - Megastallen in Denemarken (boven) en Duitsland (onder).

ISSN 1566-7197

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

© 2011 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

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

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

Alterra-rapport 2150

Wageningen, februari 2011

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Vraagstelling	9
1.2 Achtergrond	9
1.3 Zoekrichtingen	10
2 Toespitsing van de problematiek	11
2.1 Toespitsing vanuit het wettelijk beleidskader van de overheid	11
2.2 Toespitsing van de vragen	13
3 Aanpak	15
3.1 Flexibele, veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht	15
3.2 Mensgerichte, stabiele verbindingen tussen bevolkingswensen en beleid	15
3.3 Kennissysteem voor samenhangende beoordeling	15
4 Reflectie	17
4.1 Flexibele, veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht	17
4.2 Mensgerichte, stabiele verbindingen tussen bevolkingswensen en beleid	18
4.3 Kennissysteem voor samenhangende beoordeling	19
4.4 Project: aspecten van maatschappelijke houding tot (grootschalige) veehouderij	20
5 Vergelijkbare ervaringen	21
5.1 Lessen uit het verzet tegen UMTS-masten	21
5.2 Ervaringen in het grensgebied vanuit Duits perspectief	22
6 Suggesties	25
6.1 Overkoepelende vragen	25
6.2 Flexibele, veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht	26
6.3 Lessen uit het verzet tegen UMTS-masten	27
6.4 Ervaringen in het grensgebied vanuit Duits perspectief	27
6.5 Extra suggesties voor het project over houding tot veehouderij	28
7 Referenties	29
Geraadpleegde personen	29
Geraadpleegde literatuur	30

Samenvatting

Het ministerie van Economische zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I) is zich aan het beraden op zijn rol in de regio's in maatschappelijke discussies over ruimtelijke ordening met het oog op zijn wettelijke taken als rijksoverheid (samen met het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M)). Het ministerie vraagt zich af of de maatschappelijke vraagstukken die zich voordoen als een probleem van ruimtelijke ordening (zoals reconstructie, megastallen en Q-koorts) steeds ook als zodanig moeten worden opgevat. De Directie Regionale Zaken (DRZ) Zuid van EL&I wil graag weten welke (dieperliggende) vragen er achter deze gekanaliseerde agenda schuilgaan. Daartoe is deze zogenaamde helpdeskvraag uitgezet.

De vraag is als volgt gesteld: (a) Welke achterliggende vragen zijn er aan de orde bij de bevolking (burgers en boeren) in relatie tot veehouderij, los van de huidige kanalisatie in de richting van het instrumentarium voor ruimtelijk ordening (in de regio Zuid)? (b) Welke andere soorten kanalisaties zouden deze vragen kunnen volgen en tot welk soort instrumentarium kan dat leiden (in de regio Zuid)? (c) In hoeverre heeft de bevolking (boeren en burgers) zicht op het openstaan van eventuele alternatieve kanalen (in de regio Zuid)? (d) Wat voor soort (vervolg)onderzoek zou gewenst zijn? (e) Welke suggesties komen uit deze inventarisatie voor de studie naar de maatschappelijke houding tegenover grootschalige veehouderij?

In het onderzoek wordt een relatie gelegd met de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'. Deze wet bevat de algemene regels voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en voorziet erin dat de bestaande, versnipperde regelgeving wordt gebundeld. De regeling wordt materieel uitgewerkt in de loop van 2012. Het doel van de wet is het maken van een vergunningsstelsel voor de inrichting en activiteiten van bedrijven. Op basis van een samenhangende beoordeling van de bedrijfsmatige activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving volgt één besluit in één procedure: de omgevingsvergunning.

De bedoelingen van de overheid om de omgeving te beschermen tegen bedrijfsactiviteiten lijken hiermee duidelijk. Hierbij valt echter het een en ander op te merken over aspecten die er weinig in terug te vinden zijn.

- a) De ontwikkeling van deze wetgeving is sterk *beheersgericht* op betrouwbaarheid, orde en routine van procedures, en stroomlijning en standaardisatie van de werkzaamheden van de uitvoeringsambtenaren (bij de gemeenten). Het tegenovergestelde van beheersgerichtheid is *veranderingsgerichtheid*: het aanpassingsvermogen van de overheid om aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen met een focus op innovatie, creativiteit, duurzaamheid en het durven nemen van risico's om soms fouten te maken om daarmee verder te komen met duurzaam ruimtegebruik.
- b) De ontwikkeling van deze wetgeving is sterk *resultaatgericht* op het behalen van doelen die nationaal en internationaal zijn afgesproken ter bescherming van de omgeving. De aanpak is rationeel en logisch gericht op (en voorbij) de doelen: de voortschrijdende eisen en normen ter vermindering van omgevingsbelasting. Het tegenovergestelde van resultaatgerichtheid is *mensgerichtheid*: het vermogen om de bevolking te verbinden met de nationale en internationale belangen.
- c) De ontwikkeling van deze wetgeving is sterk *toetsingsgericht*. De wetgever lijkt ervan uit te gaan dat de uitvoeringsambtenaren (bij de gemeenten) in staat zijn om met de nieuwe wet een *samenhangende beoordeling* te maken over de omgeving, op basis van informatie uit diverse bronsoorten en van grote aantallen criteria, die voortkomen uit de verschillende wetten en regels. De wetgever verwacht impliciet blijkbaar ook dat de uitkomst van de *samenhangende beoordeling* eenduidig in alle gemeenten in het land aan de bevolking kan worden uitgelegd. Hier tegenover staat een *gerichtheid op inzicht*.

Het rapport reflecteert op de benaderingswijzen die aangrijpingspunten bieden om deze aspecten te koppelen aan het nieuwe omgevingsbeleid. Daarnaast wordt er een discussie gevoerd aan de hand van vergelijkbare ervaringen. Aan de orde komen het verzet tegen de UMTS-masten en de megastallen- problematiek vanuit het perspectief van het district (*Kreis*) Emsland in Duitsland.

Mede uit het onderzoek naar de protesten tegen de UMTS-masten zijn verschillende soorten argumenten naar voren gekomen. Het publieke verzet richtte zich vooral tegen: (1) gezondheidsrisico's. Dit werd enerzijds verwoord door mensen die in de nabijheid wonen. Anderzijds werd dit argument ook veel gebruikt als instrument in het politieke steekspel; (2) vervlechting van burgers en politiek. Er blijkt een behoefte van burgers om zich rechtstreeks met de politiek te bemoeien; (3) toenemende kritiek op gesloten kennissystemen. Burgers neigen ernaar om zelf op onderzoek uit te gaan. N.B., dierenwelzijn is ook een thema dat past in de neiging tot het gebruik van argumenten in het politieke steekspel.

De ontwikkelingen bij megastallen in Duitsland lijken hetzelfde patroon te volgen als in Nederland, met dezelfde inhoudelijke argumenten die spelen in het verzet. De beleidsstructuur is echter heel anders. Er is meer speelruimte voor politieke besluitvorming. Duitsland heeft behoefte aan meer kennis om kaders af te bakenen voor planvorming.

Het advies mondt uit in twaalf overwegingen en suggesties:

1. Waarom verschillen de overheid en de bevolking soms zo merkbaar van mening over het algemeen belang van grootschalige en intensieve landbouw?
2. Wat voor soort vragen zijn er van de bevolking te verwachten over de uitvoering van de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'?
3. Hoe kan de overheid leiding geven aan een op waarden gebaseerd netwerkproces over het recht op ruimtegebruik?
4. Aan wat voor soort flexibiliteit zou er behoefte zijn, als er een bepaling over experimenteerrecht zou worden opgenomen in het kader van de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'?
5. Wat zijn de kwaliteitscriteria waarop een innovatief projectplan op samenhangende wijze zou moeten worden beoordeeld? En wat voor beoordelingsprocedure is daarvoor nodig?
6. Wat is het verschil in referentiekader tussen de overheid en de bevolking als zij refereren aan wettelijke kaders, instrumentaria en procedures, die gaan over activiteiten in de groene ruimte en over het omgevingsrecht?
7. Welke organisatiestructuur is er nodig voor de bundeling van krachten (financiering) van overheden voor het functioneren van een netwerk voor kennisontwikkeling en kennisuitwisseling over de relatie tussen de (bedrijfsmatige) activiteiten van mensen en de omgeving waarop die activiteiten invloed hebben?
8. Hoe kunnen overheid en onderzoeksinstituten komen tot evenwichtige, 'open' geformuleerde onderzoeksvragen over duurzaam gebruik van de groene ruimte?
9. Wat zijn de impliciete verwachtingen van overheid en burgers over de uitvoering van het omgevingsbeleid voor de grootschalige en intensieve veehouderij (in één of enkele voorbeeldsituaties)?
10. Wat is het handelingsperspectief voor beheerders en beleidsverantwoordelijken van ruimtelijke situaties (bedrijfsmanagers en/of gebiedsautoriteiten) bij (potentiële) verstoringen, van veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en belevingswaarden? (Scenario studies).
11. Vervlechting van burger en politiek: hoe worden argumenten door burgers en bestuurders gebruikt om hun politieke belangen in relatie tot megastallen te onderbouwen?
12. Wat kan Nederland leren uit de vergelijking met bestuurlijke patronen in andere landen (Duitsland, België)?

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Het ministerie van Economische zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I) is zich aan het beraden op zijn rol in de regio's in maatschappelijke discussies over ruimtelijke ordening met het oog op zijn wettelijke taken als rijksoverheid (samen met het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M)). Het ministerie vraagt zich af of de maatschappelijke vraagstukken die zich voordoen als een probleem van ruimtelijke ordening (zoals reconstructie, megastallen en Q-koorts), steeds ook als zodanig moeten worden opgevat. De Directie Regionale Zaken (DRZ) Zuid van EL&I wil graag weten welke (dieperliggende) vragen er achter deze gekanaliseerde agenda schuilgaan. Daartoe is deze zogenaamde helpdeskvraag uitgezet.

De vraag is als volgt gesteld: (a) Welke achterliggende vragen zijn er aan de orde bij de bevolking (burgers en boeren) in relatie tot veehouderij, los van de huidige kanalisatie in de richting van het instrumentarium voor ruimtelijk ordening (in de regio Zuid)? (b) Welke andere soorten kanalisaties zouden deze vragen kunnen volgen en tot welk soort instrumentarium kan dat leiden (in de regio Zuid)? (c) In hoeverre heeft de bevolking (boeren en burgers) zicht op het openstaan van eventuele alternatieve kanalen (in de regio Zuid)? (d) Wat voor soort (vervolg)onderzoek zou gewenst zijn? (e) Welke suggestie komen uit deze inventarisatie voor de studie naar de maatschappelijke houding tegenover grootschalige veehouderij?

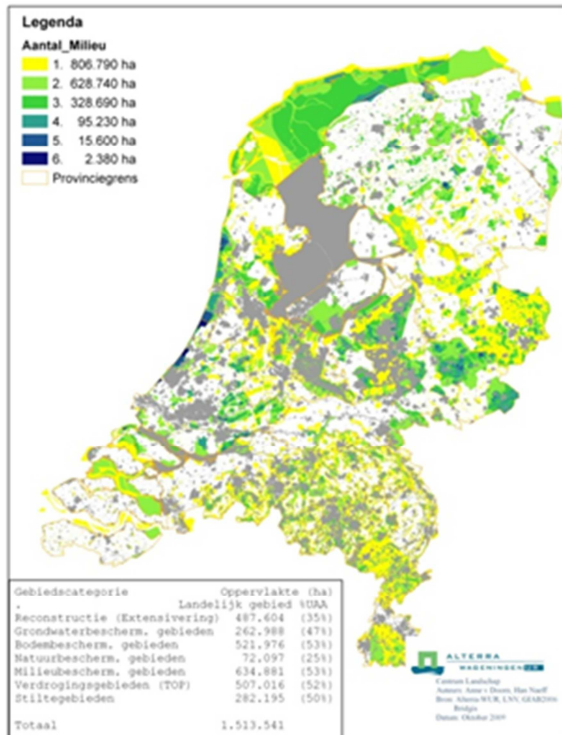
1.2 Achtergrond

In Nederland staat het ruimtegebruik en het samengaan van functies en behoeften in de groene ruimte sterk onder druk. Dit komt o.a. tot uiting in het grote aantal wetten en regels ter bescherming van de omgeving tegen belastende bedrijfsactiviteiten (figuren 1.1 en 1.2). Het lijkt echter dat het ruimtelijk omgevingsbeleid de grenzen van zijn sturingskracht heeft bereikt. Een aansprekend voorbeeld is het reconstructiebeleid in de provincies Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg. Bij de ontwikkeling van dit beleid is grote zorgvuldigheid betracht bij het afwegen van de belangen van de diverse gebruikers van de groene ruimte. Het beleid heeft echter niet geleid tot vermindering van de spanningen tussen de bedrijfsactiviteiten in de voedselproductie en het samengaan van functies in de omgeving. De intenties van de overheid komen in de uitvoering van het reconstructiebeleid onvoldoende tot uiting, omdat buiten de reconstructiegebieden de schaalvergroting en intensivering van de landbouwproductie doorgaat. Bovendien vindt er voortschrijdend inzicht plaats in de maatschappelijke kosten van de intensieve veehouderij en in de risicodruk op de omgeving door een natuurlijke, fysieke (ziektedruk, milieubelasting) of economische oorsprong. Een toenemend deel van de bevolking (burgers, maar ook boeren) verzet zich tegen het bieden van ruimte aan de intensieve, grootschalige en geïndustrialiseerde veehouderij. Dit verzet is steeds vaker emotioneel beladen en lijkt op psychologische motieven gestoeld.

1.3 Zoekrichtingen

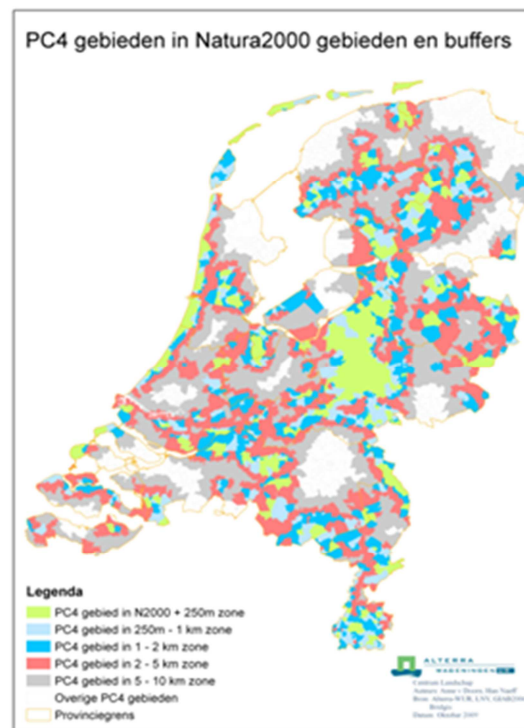
Voor de uitwerking van deze vraag zijn drie zoekrichtingen opgenomen:

- Wet algemene bepaling omgevingsrecht
Toespitsing van de problematiek op de ontwikkelingen in het wettelijk kader.
- Vergelijking verzet tegen UMTS-masten
Wat voor argumenten speelden daar een rol? En hoe was dat verzet gekanaliseerd?
- Ervaringen vanuit Duits perspectief
Hoe speelt de problematiek in Duitsland? En hoe verloopt daar het politieke steekspel?



Figuur 1.1

Stapelkaart van het aantal begrenzingen van de gebieds-indelingen voor het milieu: stilte-, reconstructie- en verdrogings-gebieden en bodem-, grondwater-, natuur- en milieubescherming (Berkhout, 2010).



Figuur 1.2

Overzicht van de invloedsferen van Natura 2000-gebieden en natuurbuffers per postcodegebied in vier cijfers (PC4) (Doorn, 2010).

Globale aanpak

- Toespitsing van de vraagstelling met het oog op de ontwikkelingen in het wettelijk kader.
- Interviews met enkele relevante boeren, burgers, bestuurders of deskundigen.
- Geïntegreerde analyse, conclusies en ideeën formuleren voor (vervolg)onderzoeken.
- Advies aan het ministerie van EL&I, Directie Regionale Zaken (DRZ) Zuid.
- Presentatie van de resultaten en advies aan de projectgroep voor studie naar 'Aspecten van maatschappelijke houding tot (grootschalige) veehouderij'.

2 Toespitsing van de problematiek

2.1 Toespitsing vanuit het wettelijk beleidskader van de overheid

Sinds eind 2008 is de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' van kracht. Deze wet bevat de algemene regels voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en voorziet erin dat de bestaande, versnipperde regelgeving wordt gebundeld. De regeling wordt materieel uitgewerkt in de loop van 2012. Bij Koninklijk Besluit zal nog worden bepaald wanneer de wet precies in werking treedt. Het doel van de wet is het maken van een vergunningsstelsel voor de inrichting en activiteiten van bedrijven. Op basis van een samenhangende beoordeling van de bedrijfsmatige activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving volgt één besluit in één procedure: de omgevingsvergunning.

De samenhangende beoordeling gaat over afvalstoffen, milieubescherming tegen emissies van stoffen, trillingen, warmte, geluid, ruimtelijk beheer (bestemmingsplannen), beschermde monumenten, stads- of dorpsgezichten, bouwvoorschriften (woningwet, exploitatieplan, slopen) en mijnbouw. De 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' sluit aan bij de bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie en daarnaast bij de nationale wetten en regels: de 'Flora- en faunawet', de 'Natuurbeschermingswet 1998', de 'Ontgrondingswet', de 'Wet milieubeheer', de 'Wet ammoniak en veehouderij', de 'Wet bodembescherming', de 'Wet geluidshinder', de 'Wet geurhinder en veehouderij' en de 'Wet inzake luchtverontreiniging'.

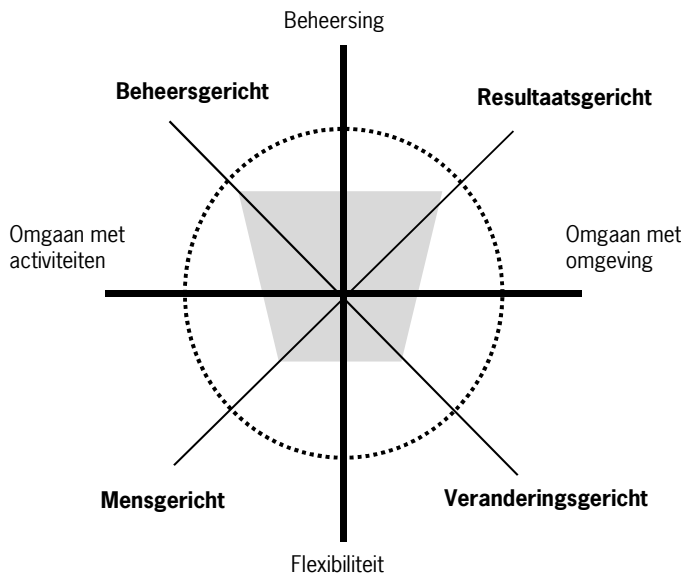
De wetgever wil dat het bedrijfsleven daarbij de beste beschikbare technieken toepast voor de bescherming van het milieu. Daarmee wordt bedoeld: de meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken voor het milieu. Deze technieken moeten naar redelijkheid economisch en technisch haalbaar en redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten beschikbaar zijn.

De bedoelingen van de overheid om de omgeving te beschermen tegen de nadelige effecten van bedrijfsactiviteiten zijn hiermee duidelijk. Hierbij valt echter het volgende op te merken (figuren 2.1 en 2.2):

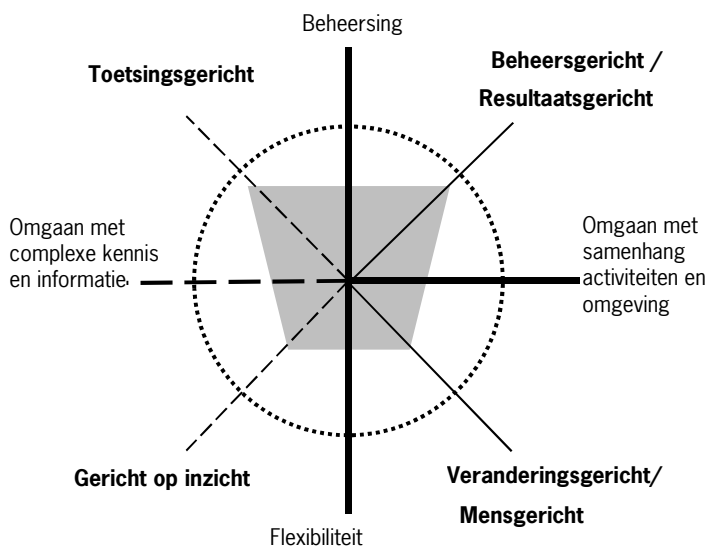
- a) de ontwikkeling van de wetgeving is sterk *beheersgericht* op betrouwbaarheid, orde en routine van procedures, en stroomlijning en standaardisatie van de werkzaamheden van de uitvoeringsambtenaren (bij de gemeenten). Het tegenovergestelde van beheersgerichtheid is *veranderingsgerichtheid*: het aanpassingsvermogen van de overheid om aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen met een focus op innovatie, creativiteit, duurzaamheid en het durven nemen van risico's om soms fouten te maken om daarmee verder te komen met kennisontwikkeling. Dat aspect zit er nog weinig in. De overheid zou met een visie kunnen komen over het perspectief van haar eigen mogelijkheden om het beleid flexibel aan te passen aan maatschappelijke veranderingen en welke risico's zij daarbij zou mogen nemen in het licht van de bescherming van de fysieke omgeving. Het ministerie van EL&I kan bijv. willen weten hoe het beleid meer veranderingsgericht kan worden: welke vragen zouden er aan wie gesteld moeten worden om als overheid te komen tot een doordacht visiestatements.
- b) de ontwikkeling van deze wetgeving is sterk *resultaatgericht* op het behalen van doelen die nationaal en internationaal zijn afgesproken ter bescherming van de omgeving. De aanpak is rationeel en logisch gerelateerd aan de doelen: de voortschrijdende eisen en normen ter vermindering van de omgevingsbelasting. Het tegenovergestelde van resultaatgerichtheid is *mensgerichtheid*: het vermogen om de bevolking te verbinden met de nationale en internationale belangen. Dat aspect zit er nog weinig in. De bevolking lijkt soms in een andere werkelijkheid te leven dan de wetgever, vooral waar het de veehouderij aangaat. Ondanks de bestaande, uitgebreide wetgeving is er maatschappelijk verzet tegen grootschalige veehouderij (Vonk, 2010). Recent was dit in de provincie Brabant nog duidelijk bij het verzet

tegen de megastallen (en reconstructiegebieden) en bij de aanpak van de Q-koorts. De maatschappelijke weerstand is echter geen uniek Brabants verschijnsel (Noord-Brabant, 2010; Gies, 2007; Post, 2010). Het leeft breed onder de bevolking en is bovendien niet eenzijdig gericht van de burgers tegen de activiteiten van veehouders; het verzet komt ook deels bij de veehouders zelf vandaan.

Figuren 2.1 en 2.2 Driedimensionale oriëntatie op beleid en kennis, weergegeven in twee tweedimensionale figuren.



Figuur 2.1
Beleidsoriëntatie.



Figuur 2.2
Oriëntatie op kennis en beleid samen.

Het ministerie van EL&I kan bijv. willen weten hoe de overheid de beleidsontwikkeling meer mensgericht kan maken. Zij kan zich afvragen af wat de overheid zou moeten doen om zorgen dat er een stabielere verbinding komt tussen bevolkingswensen en beleidsontwikkeling - in het bijzonder met betrekking tot de veehouderij en de omgeving.

- c) de ontwikkeling van deze wetgeving is sterk *toetsingsgericht*. De wetgever lijkt ervan uit te gaan dat de uitvoeringsambtenaren (bij de gemeenten) in staat zijn om met de nieuwe wet een *samenhangende beoordeling* te maken over de omgeving, op basis van informatie uit diverse bronsoorten en van grote aantallen criteria, die voortkomen uit de verschillende wetten en regels. De wetgever verwacht impliciet blijkbaar ook dat de uitkomst van de *samenhangende beoordeling* eenduidig in alle gemeenten in het land aan de bevolking kan worden uitgelegd. Het tegenovergestelde van toetsingsgerichtheid is *gerichtheid op inzicht*. Dat aspect zit er nog weinig in.

Het ministerie van EL&I kan zich afvragen hoe de uitvoeringsambtenaren deze toetsing moeten vervullen: hoe zij bijvoorbeeld verschillen van inzicht over kennistoepassing op elkaar gaan afstemmen, hoe hun vraagbaak naar kennis wordt georganiseerd en hoe voortschrijdend inzicht door kennisontwikkeling hanteerbaar wordt gemaakt bij de *samenhangende beoordelingstaak* in het omgevingsrecht. Daartoe kan EL&I bijv. willen weten wie welke vragen moet stellen (en aan wie), om erachter te komen welk soort kennisnetwerk nodig is voor de *samenhangende beoordeling*, wat de knelpunten zijn en voor welke aspecten verschillen van inzicht of voortschrijdend inzicht zijn te verwachten.

2.2 Toespitsing van de vragen

Deze helpdeskvraag is hierbij toegespitst als kadervraag. Het antwoord moet aangeven hoe de overheid zich verder zou moeten oriënteren op beleidsaanpassingen, gericht op:

- a) visie op flexibele en veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht;
- b) mensgerichte, stabiele verbindingen tussen bevolkingswensen en beleid;
- c) een kennissysteem voor samenhangende beoordeling voor uitvoeringsambtenaren.

De beantwoording van deze helpdeskvraag dient steun te bieden aan vervolgvragen over de veehouderij en de omgeving aan onderzoeksinstellingen. Eén daarvan is een lopende vraag van EL&I aan Wageningen UR over de maatschappelijke houding tot grootschalige veehouderij. Het antwoord op deze helpdeskvraag moet helpen om die onderzoeksvraag aan te scherpen.

3 Aanpak

3.1 Flexibele, veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht

De Nederlandse overheid heeft veel ervaring in het (mee)schrijven aan visies over hoe het bedrijfsleven moet ontwikkelen met een focus op innovatie, creativiteit en duurzaamheid. Daarbij hoort het durven nemen van risico's om eventueel fouten te maken om daarmee verder te komen met kennisontwikkeling. De overheid heeft op basis van dat soort visies de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen vaak gefaciliteerd. De vraag hier is gericht op flexibele veranderingsgerichtheid van het overheidsbeleid zelf. Dat is een nieuwe benadering. Het is nog niet duidelijk hoe er vanuit zo'n soort visie een veranderingsgerichte flexibilisering van het overheidsbeleid kan komen. En welke risico's daarmee gemoeid zijn.

Voor het onderzoek naar dit aspect is gekeken naar situaties waarin niet de overheid, maar de bedrijven zelf verantwoordelijk hebben genomen voor de omgevingsinvloed van hun activiteiten. Het voorbeeld dat naar voren kwam waren de milieucoöperaties.

3.2 Mensgerichte, stabiele verbindingen tussen bevolkingswensen en beleid

Er is al veel onderzoek gedaan naar de kloof tussen de overheid en de burger over veehouderijactiviteiten en ruimtelijk beleid, zowel in relatie tot milieu als tot zoönosen. Enige conclusies daaruit zijn op een rijtje gezet, gericht op de vraag: 'waaraan schort het nog dat de kloof tussen de overheid en de burger nog niet is overbrugd?' Er is ook een vergelijking gemaakt met een onderzoek naar een andere, maar vergelijkbare casus: de heftige protesten tegen UMTS-masten. Daarnaast is in de praktijk gekeken naar enkele casussen over veehouderij en omgeving in het noordelijk grensgebied met Duitsland.

3.3 Kennissysteem voor samenhangende beoordeling

Voor zover bekend bij Wageningen UR is er nog vrijwel geen onderzoek gedaan naar een dergelijk kennis-systeem voor een samenhangende beoordeling. Er is nog weinig bekend over wat voor soort knelpunten kunnen optreden bij een samenhangende beoordeling over afvalstoffen, milieubescherming tegen emissies van stoffen, trillingen, warmte, geluid, ruimtelijk beheer (bestemmingsplannen), beschermde monumenten, stads- of dorpsgezichten, bouwvoorschriften en mijnbouw op basis van toetsingscriteria die aansluiten op EU- en nationale wet- en regelgeving. Het is ook nog onbekend welke vereisten gesteld moeten worden aan de beoordelaar en wat voor soort vraagbaak er nodig is voor een eenduidige interpretatie in alle gemeenten. Er is bovendien geen richtlijn voor het omgaan met voortschrijdend inzicht.

Voor dit aspect is o.a. gekeken naar het stimuleringsinstrumentarium van de overheid. Daarnaast is er een rondvraag gedaan bij de veehouderij-deskundigen die betrokken zijn bij de interdisciplinaire thema's 'Ruimte & Risico' en 'Ruimte, ICT en Beleid' uit het Wageningen UR-werkveld 'Duurzaam Ruimtegebruik'.

4 Reflectie

4.1 Flexibele, veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht

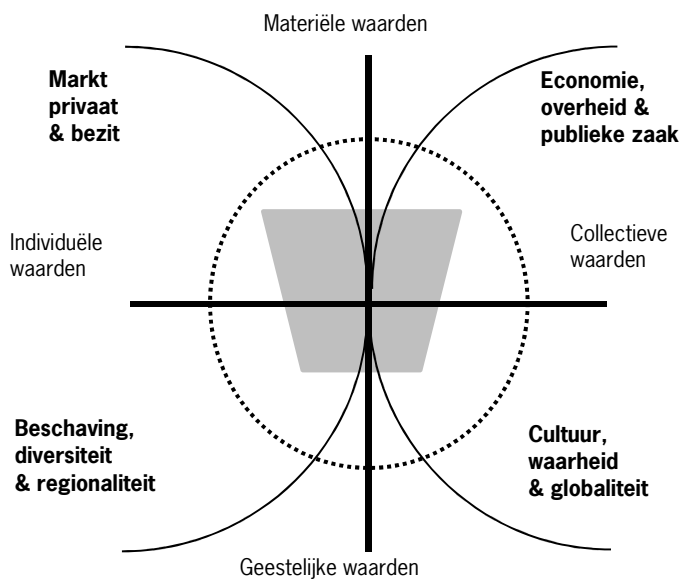
De overheid en de bevolking hebben niet goed in beeld wat hun effecten zijn op elkaar. De bevolking heeft gevraagd om vereenvoudiging van regelgeving en het wegnemen van tegenstrijdigheden in de regelgeving. Daarmee is de overheid als wetgever nu volop bezig: de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' wordt nu ingevuld. De juristen van de overheid doen hun best om het kader zo eenvoudig mogelijk te maken en tegenstrijdigheden weg te nemen. Toch voelt de overheid zich niet gerust. De reconstructiewet was ook een serieuze poging om met een juridisch ontwerp een duidelijk kader te bieden voor landbouwonwikkeling. Die wet is in zijn effecten anders uitgekapt (Feddes, 2010; Boonstra, 2007).

In de toespitsing van de vraagstelling is al aangegeven dat de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' waarschijnlijk directief en weinig flexibel zal zijn. Het is nog onduidelijk welke problemen deze wet in de praktijk (niet) gaat oplossen en hoe de bevolking daarover zal oordelen en daarop zal reageren. De overheid kan nog niet goed anticiperen op de effecten van de wet, als de invulling in werking treedt. Omdat de beleavingswereld van de wetgever en de bevolking zo verschillen, is het waarschijnlijk dat de reactie van de bevolking de overheid in sommige opzichten zal verrassen. Uit die verrassing kunnen nieuwe onzekerheden voortkomen, die nieuwe vragen oproept over de wetgeving.

De overheid (wetgever) en bevolking elkaar zo slecht begrijpen vraagt om toelichting, want overheidsmedewerkers behoren ook tot de bevolking. Mensen opereren echter vanuit het referentiekader waarin zij zich op dat moment bevinden. Een ambtenaar opereert als een representant van het collectief. Net zoals het standpunt van 'de consument' over dierenwelzijn anders is dan dat van 'de burger', zo is ook de beleavingswereld van 'de ambtenaar' anders dan dat van 'de burger' of 'het bedrijf'. Een ambtenaar is aanspreekbaar (afrekenbaar) op de materiële prestaties die hij levert in de collectieve sfeer. Dat staat diametraal tegenover de passies en verlangens aan geestelijke waarden van het individu (Egmond, 2010), (figuur 3). Volgens Frissen heeft de overheid in de moderne samenleving een beperkte rol (Frissen, 2007). Macht is steeds meer georganiseerd in netwerken. Daarom voldoet het hiërarchische bestuursmodel voor de overheid niet meer. In de netwerk-samenleving moet de overheid zich toeleggen op het faciliteren van activiteiten van burgers, het stimuleren van organisatievorming, het zorgdragen voor democratische besluitvorming en het creëren van '*checks and balances*' en '*countervailing powers*'.

Nederlanders hebben een sterke traditie in zelforganisatie. Vrijwel elke Nederlander is lid van meerdere organisaties, zoals een buurtvereniging of sportclub, ondersteunt een goede-doelen-club of participeert in een actiegroep. Dit is ook te zien bij in de weerstand tegen de grootschalige (intensieve) veehouderij en de ruimtelijke ontwikkelingen. Het verzet wordt georganiseerd in handtekeningenacties en actiegroepen, ondersteund door politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Daarmee is het verzet meer manifest dan in de omringende landen en vormt het een directe hindermacht tegen de gevestigde orde. Het verzet van de bevolking tegen de moderne landbouwonwikkelingen heeft dus enkele bijzondere kenmerken: het is gebonden aan waarden, het manifesteert zich in Nederland op georganiseerde wijze, het is in staat informatie en kennis te mobiliseren en het is effectief in de zin dat de overheid zichzelf ter discussie stelt. Daarmee lijkt Nederland voorop te lopen in de beweging naar democratische netwerksturing. De relatieve onbekendheid met het perspectief van deze beweging is bedreigend.

Toch is deze beweging voor de overheid niet helemaal onbekend. Bijvoorbeeld: in de jaren negentig van de vorige eeuw liepen de maatschappelijke spanningen op rondom het wettelijk kader voor natuur- en milieu-ontwikkeling vanuit de landbouw. In 1995 heeft de overheid toen een experimenteerrecht gecreëerd voor milieucoöperaties (Ploeg, van de et al., 1995). De minister van LNV constateerde later (LNV brief 118, 2000) dat dit soort samenwerkingsverbanden (sindsdien 'agrarische natuurverenigingen' genoemd) een belangrijke voortrekkersrol vervullen in het landelijk gebied bij gebiedsgerichte initiatieven en als bruggenbouwer fungeren tussen landbouworganisaties, maatschappelijke organisaties en overheden. Als zodanig maken ze deel uit van de institutionele vernieuwing die in de samenleving plaatsvindt. De minister liet toen de mogelijkheid open voor toekomstige ontheffing van generieke regelgeving voor experimenten, ingeval de natuurlijke omstandigheden, zoals grondsoort, in een gebied zich markant onderscheiden van andere gebieden. Deze experimenten hebben dan tot doel na te gaan of het generieke beleid voor deze specifieke situaties moet worden aangepast.



Figuur 3
Waardenoriëntaties volgens Van Egmond (2010).

4.2 Mensgerichte, stabiele verbindingen tussen bevolkingswensen en beleid

Inspraak is vrijwel altijd een 'slecht nieuws'-gesprek van de overheid met het volk over veranderingen die aan de bevolking worden opgedrongen. De insprekers hebben vaak geen persoonlijk voordeel te behalen bij de verandering. Inspraak is zodoende het afdwingen van een gunst ten behoeve van andermans belang. Die gunst dwingt de overheid op vier manieren af (Aarts, 2010):

- door het probleem van de inspreker te bagatelliseren;
- door de zaken niet concreet te benoemen;
- door de verantwoordelijkheden naar de bevolking af te schuiven;
- door de verandering te verdedigen als beste oplossing voor een collectief probleem.

Deze inspraakmethode heeft het publiek verzet effectief gedempt in sommige situaties van duidelijk algemeen belang (bijv. aanleg van wegen) of bij vervlechting van de persoonlijke belangen met het andermans belang (bijv. werkgelegenheid). In relatie hiermee is het 'not in my back yard' (NIMBY)-principe ontdekt: de bevolking

is eigenlijk niet tegen, maar het individu wil liever niet gehinderd worden door de invloedssfeer van de verandering.

Bij de problematiek van reconstructiegebieden, megastallen, etc. blijkt het NIMBY-principe niet op te gaan. Onderzoek in Brabant heeft uitgewezen dat mensen die in een dorp verderop of in hartje Den Bosch wonen, niet positiever denken over het reconstructiebeleid dan de mensen die direct onder de invloedssfeer van een landbouwonwikkelingslocatie wonen (Aarts, persoonlijke mededeling). Dit komt waarschijnlijk deels doordat een groot deel van de bevolking niet onder de indruk is van het algemeen belang van grootschalige veehouderij (bijv. voedselzekerheid) en ook geen vervlochten belang onderkent (bijv. werkgelegenheid). Omdat de intensieve landbouwproductie losgekoppeld is geraakt van plaats en tijd, is ook de hardheid van de argumenten gedaald, waarom de productie op een bepaalde plaats zou moeten plaatsvinden. De legitimatie van de overheid is in het geding: de motivatie waarom de overheid zich zou moeten inzetten om ruimte te ruimte aan dit soort wensen van landbouwbedrijven, lijkt steeds moeilijker over te brengen.

4.3 Kennissysteem voor samenhangende beoordeling

Het is nog niet duidelijk hoe de samenhangende beoordeling tot stand moet komen. Waarschijnlijk wordt daartoe een gemeentelijke uitvoeringsambtenaar aangewezen. Die wordt dan impliciet in staat geacht om een samenhangende beoordeling te maken van projectontwikkelingsplannen van bedrijven in relatie tot alle regelgeving: de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' over afvalstoffen, milieubescherming tegen emissies van stoffen, trillingen, warmte, geluid, ruimtelijk beheer (bestemmingsplannen), beschermde monumenten, stads- of dorpsgezichten, bouwvoorschriften (woningwet, exploitatieplan, sloop) en mijnbouw. Daarbij hoort ook de aansluiting bij de diverse bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie en bij de overige nationale wetten en regels ter bescherming van volksgezondheid, dier- en plantgezondheid, natuur en milieu. *Als de wetgever er impliciet vanuit gaat, dat deze ambtenaar in staat is om bovendien te beoordelen of het bedrijfsleven daarbij de beste beschikbare technieken toepast* ter bescherming van de omgeving, dan is dat veel gevraagd. De vereisten van een 'samenhangende beoordeling' en een oordeel over de 'best beschikbare technieken' betekenen dat een beoordeling veel meer inhoudt dan een technische toetsing aan een wettelijk kader. Het zou expliciet gemaakt moeten worden over welke vermogens de ambtenaar dient te beschikken om deze taak te volbrengen - en wel zodanig, dat de interpretatie van het wettelijk kader (op basis van het gelijkheidsbeginsel) vergelijkbaar is met die van de andere gemeenten. Of er zou een procedure ontwikkeld moeten worden, waarbij de beoordelingscapaciteit breed wordt gedragen door diverse specialisten.

De benodigde vermogens kunnen worden uitgesplitst in drie uitvoeringsaspecten: de beoordelingsprocedure, de inhoud van de beoordeling en de vergelijkbaarheid van de interpretatie van het wettelijk kader. Voor alle drie aspecten is het belangrijk dat de organisatie en de vermogens die nodig zijn om de taken te volbrengen, expliciet worden gemaakt. Met dit soort beoordelingen heeft de overheid al veel ervaring opgedaan, bijv. in het kader van het stimuleringsbeleid. Daarbij worden veelal deskundigen betrokken bij inhoudelijke beoordelingen. De toepassing van deze ervaring in het kader van een reguleringsbeleid zoals de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' zou echter een nieuwe stap zijn.

Een voorbeeld van een stimuleringsinstrument waarmee de overheid ervaring heeft is de tenderregeling in het EU Plattelands Ontwikkelings Programma (POP) (www.drloket.nl). Voor de uitvoering daarvan hebben o.a. Dienst Regelingen en Agentschap NL en sommige provincies procedures ontworpen voor de samenhangende beoordeling van projecten voor duurzame landbouw. In het protocol van Dienst Regelingen worden de kwaliteitsbeoordelingen niet uitgevoerd door de uitvoeringsambtenaren. Er worden specifiek gerichte deskundigen vanuit diverse relevante invalshoeken op incidentele basis betrokken. De vergelijkbaarheid tussen beoordelingen wordt in de procedure geborgd door een protocol voor archivering, door kennisdeling tussen

uitvoeringsambtenaren en door ruggenspraak met het juridische team dat de eventuele bezwaren tegen de beschikkingen behandelt. Deze wijze van uitvoering zou als voorbeeld kunnen dienen.

4.4 Project: aspecten van maatschappelijke houding tot (grootschalige) veehouderij

Het project '*Aspecten van maatschappelijke houding tot (grootschalige) veehouderij*' in opdracht van het ministerie van EL&I; uitvoerder Wageningen UR (2011) heeft een driedig doel:

- 1) Inzicht geven in relevante aspecten en onderliggende redenen van maatschappelijke (non-)acceptatie over de veehouderij in het algemeen en grootschalige (intensieve) veehouderijen in het bijzonder;
- 2) Inzicht geven in de besluitvorming rondom wel of geen vergunningverlening inzake grootschalige veehouderijsystemen. Het betreft zowel inzicht in het proces als argumenten voor besluitvorming;
- 3) Inzicht geven in de door actoren gewenste rollen van centrale overheid, provincies en gemeenten met betrekking tot ontwikkeling van grootschalige veehouderijen, de mogelijke rollen die overheden zouden kunnen spelen en de ingeschatte effectiviteit ervan.

Opmerking bij 1)

Deze vraag zou aan kwaliteit winnen als het onderzoek zich vooral zou richten op de legitimatie van de inhoudelijke overheidsbemoeienis met grootschalige (intensieve) veehouderij (zie 4.2). De kernvraag is dan: waarom verschillen de overheid en de bevolking in toenemende mate van mening over het algemeen belang van grootschalige en intensieve landbouw? Is het algemeen belang te klein, of is de overheid te weinig in staat om daarmee te overtuigen?

Opmerking bij 2)

Deze vraag gaat over de beleidsuitvoering. De vraag kan aan kwaliteit winnen als in de analyse wordt blootgelegd wat de impliciete verwachtingen over en weer zijn over de uitvoering. In 4.1 is geconstateerd dat de overheid als wetgever en de bevolking in verschillende belevingswerelden verkeren. Bovendien is een uitvoeringsambtenaar hiërarchisch aanspreekbaar op de materiële prestaties die hij levert in de collectieve sfeer en niet op de mate waarin hij tegemoetkomt aan wensen van de bevolking. Daarnaast heeft de wetgever impliciete verwachtingen van de uitvoeringsambtenaar, die niet overeenkomen met de verwachtingen van de aanvrager van de vergunning of van de bevolking in de omgeving (zie 4.3).

Opmerking bij 3)

Er wordt hier de suggestie gewekt dat het criterium voor de gewenste rol van de overheid 'effectiviteit' is. Deze suggestie sluit aan bij de heersende behoefte van de overheid om beheers-, resultaat- en toetsingsgerichtheid te presteren (zie figuur 2.1 en 2.2) en het ambtenarenapparaat daarop af te rekenen (zie 4.1). Dit essay laat zien dat de overheid zich beter kan oriënteren op: (i) visie op flexibele en veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht; (ii) mensgerichte, stabiele verbindingen tussen bevolkingswensen en beleid; en (iii) een kennissysteem voor samenhangende beoordeling voor uitvoeringsambtenaren. Het zou verhelderend zijn als deze vraag wordt ingevuld met een analyse van de oriëntatie van de overheid op de drie niveaus (rijk, provincie, gemeente). Er is behoefte aan inzicht hoe de beheers-, resultaats- en toetsingsgerichtheid van de overheid tot uiting komt en hoe die ontvangen wordt door de bevolking.

5 Vergelijkbare ervaringen

5.1 Lessen uit het verzet tegen UMTS-masten

De wijze waarop democratie werkt, en in het bijzonder hoe burgers en beleidsmakers zich tot elkaar verhouden bij een omstreden ruimtelijke inpassing, is duidelijk inzichtelijk gemaakt voor de protesten van burgers tegen de plaatsing van telefoonmasten in de periode 2003-2007. Het voorbeeld toont hoe technologische veranderingen gepaard gaan met wijzigingen in politieke verhoudingen. Door naar de introductie van UMTS-technologie te kijken, komt 'omstreden democratie' in beeld (Broër et al., 2010).

Tussen eind jaren zeventig en 2000 zijn er drie ontwikkelingen die weliswaar deels los van elkaar staan, maar die gezamenlijk de context hebben gecreëerd waarin het protest zich kon ontwikkelen:

1. de aandacht groeit voor mogelijke gezondheidseffecten van radiofrequente velden, waaronder mobiele telefonie;
2. er ontstaat lokaal weerstand tegen radio- en telefoonmasten. Daarbij spelen gezondheidseffecten aanvankelijk niet de hoofdrol; het gaat eerder om ruimtelijke ordening en zeggenschap;
3. de rijksoverheid neemt de invoering van mobiele telefonie vanaf de jaren negentig steeds krachtiger ter hand. Men redeneert alsof het om een onomkeerbare trend gaat. Gezondheidseffecten spelen zowel bij de introductie van GSM-technologie (begin jaren negentig) als bij de introductie van UMTS-technologie (eind jaren negentig) aanvankelijk geen rol in het rijksbeleid.

Door de koppeling van het gezondheidsvraagstuk aan UMTS-masten gingen de actievoerders zich hierop richten en niet op het bredere spectrum van radiofrequente technologie. Gaandeweg is de invoering van mobiele telefonie zodoende versmald tot de vraag of UMTS-masten schadelijk zijn. Een bredere discussie over de noodzaak van die technologie of alternatieve netwerkdesigns vond daardoor nauwelijks plaats.

Het publieke verzet kenmerkt zich door de volgende aspecten (Stuiver, persoonlijke mededeling):

1. Subpolitisering en regionalisering
De industriële samenleving is overgegaan in een risicosamenleving. Dit leidt tot wantrouwen tegenover bestuurders, experts en afstandelijke systemen. Daardoor verplaatsen democratische processen zich van de geïnstitutionaliseerde arena's naar maatschappelijke agenda's voor onderzoek, onderling overleg tussen bedrijven en maatschappelijke organisaties of regionale stakeholders.
2. Vervlechting van burgers en politiek
Er blijkt een behoefte van burgers om zich rechtstreeks met de politiek te bemoeien. De actieve burgers zijn ambivalent. Zij leunen op hun eigen voorvechters en verzetten zich tegelijkertijd tegen 'de politiek'. Door de nieuwe sociale media zijn hun interventiemogelijkheden sterk uitgebreid.
3. Toenemende kritiek op de gesloten kennissystemen
Mondige burgers neigen ernaar om zelf op onderzoek uit te gaan of onderzoek te doen om daarmee te verhinderen dat de overheid kennis als machtsinstrument gebruikt. Zo betwisten zij wetenschappelijke kennis met andere kennis.

4. Aanvoeren van vermeende gezondheidsrisico's

Dit is vaak verwoord door mensen die dicht bij een ruimtelijke inpassing wonen. Daarnaast is dit argument ook veel gebruikt als instrument in het politieke steekspel, omdat de volksgezondheid een onderwerp is, waarover weinig mensen concessies willen doen.

N.B.: aandacht vragen voor dierenwelzijn kan in het maatschappelijk debat over intensieve veehouderij ook gebruikt worden als argument in het politieke steekspel.

Conclusie

De overheid moet zich ervan rekenschap geven dat haalbaarheid van beleid afhankelijk is geworden van de vertrouwensbasis die daarvoor bij de burgers te vinden is.

5.2 Ervaringen in het grensgebied vanuit Duits perspectief

In de provincie Groningen is er verzet gerezen tegen de ontwikkelingen in het landelijk gebied in het district (*Kreis*) Emsland in Duitsland. De discussie spitst zich toe op de aanleg langs de grens van een windmolenpark, een mega- vleespluimveehouderij en een mega-varkenshouderij in de buurt van (Nederlandse) natuurgebieden. Naar aanleiding van de verwikkeling is gebleken dat er wederzijds behoefte bestaat om de problematiek breder te verkennen. Nederland en Duitsland willen elkaars beleidscultuur en organisatiestructuren beter leren kennen. Bovendien wil Duitsland graag leren van de Nederlandse ervaringen op het gebied van ruimtelijk beleid, omdat Nederland - als klein en vol land - meer ervaring heeft in het omgaan met overlappende gebiedsfuncties.

Districtscommissaris (*Landrat*) Hermann Bröring reflecteert hierop in zijn jaaroverzicht. Hij geeft toe dat door de groei van de (pluim)veehouderij in het district het evenwicht met de stedelijke omgeving dreigt om te klappen. Hierbij doelt hij op mogelijke gezondheidsrisico's. Daarnaast geeft hij aan dat ingrijpen moeilijk is, vanwege het bestaande rechtssysteem voor de boeren die willen uitbreiden, het ontbreken van duidelijke planologische kaders en de gelegenheid tot belangenverstrengeling in de kaders voor gemeentebesturen.

Bouwconsulent (*Kreisbaurat*) Dirk Kopmeyer meent dat Duitsland achter loopt bij Nederland waar het gaat om ruimtelijk planningsbeleid. Duitsland heeft zoveel ruimte voor landbouw beschikbaar, dat er tot nu toe weinig ruimtelijke problemen waren. Bovendien is de ontwikkeling naar steeds grootschaliger en intensievere landbouw in Duitsland meer geaccepteerd dan in Nederland. Daarom zijn er nogal wat Nederlandse bedrijven bij gekomen die zich net over de grens in Duitsland hebben gevestigd. Sinds kort groeit ook in Duitsland het verzet tegen de intensieve landbouw. Dit heeft vooral te maken met bezorgdheid over gezondheidsrisico's door stof-emissies (*staphylococci*). Daarnaast speelt dierenwelzijn en verschraving van natuur en landschap een rol. Het feit dat het voor een deel buitenlanders (Nederlanders) zijn die deze bedrijven er hebben gevestigd steekt daarbij ook.

In Duitsland bestaat geen drietrapsstelsel voor ruimtelijke ordening van landelijk beleid naar districtsbeleid naar gemeentelijk beleid, zoals in Nederland. Als het gaat om landbouw, dan ligt het initiatief bij de gemeente. Als het gaat om duurzame energie, bijv. windmolens, dan is er een vlekkenplan dat op districtsniveau wordt opgesteld en door de gemeente wordt ingevuld. Sinds een jaar of tien beginnen gemeenten bestemmingsplannen te maken. In het district Emsland heeft nu ruim de helft van de gemeenten een bestemmingsplan. Sinds ruim drie jaar biedt het district (*Kreis*) actief voorlichting en ondersteuning aan gemeenten die bestemmingsplannen willen ontwikkelen. Tot nu toe zijn er wel juristen betrokken, maar wetenschappelijke onderzoeksinstituten niet. Er zijn nog geen specifieke onderzoeksopdrachten geformuleerd. Duitsland hoopt van het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid te kunnen leren en van de kennis bij Wageningen UR. Duitsland vreest

dat als het verzet tegen megastallen verder toeneemt, dat het evenwicht dan omklapt en dat er dan misschien onvoldoende ontwikkelingsruimte voor de landbouw overblijft.

Conclusie

De ontwikkelingen van megastallen in Duitsland lijken hetzelfde patroon te volgen als in Nederland, met dezelfde inhoudelijke argumenten die spelen in het verzet. De beleidsstructuur is echter heel anders. Er is meer speelruimte voor politieke besluitvorming. Duitsland heeft behoefte aan meer kennis om kaders af te bakenen voor planvorming.

6 Suggesties

Het onderling vertrouwen tussen de overheid en de burgers vermindert. De afname wordt vaak als 'breuk' of 'kloof' aangeduid. Tegelijkertijd is er echter een toename van actieve en georganiseerde betrokkenheid van de burgers bij de bestuurlijke ontwikkelingen. Terugkerende thema's zijn vermeende gezondheidsrisico's, dierenwelzijn en aantasting van de omgevingswaarden. Deze thema's komen veelvuldig aan de orde in het politieke steekspel over ruimtelijke ordening. Het uitgangspunt van het debat is meestal het standpunt van de burgers dat de overheid verplicht is om via ruimtelijke ordening verregaande bescherming te bieden tegen de (vermeende) effecten van grootschalige veebedrijven op deze thema's. Dit uitgangspunt plaatst de overheid bij voorbaat in de verdediging. De overheid wil dus op zoek naar een ander uitgangspunt, d.w.z. op een andere manier tegenover de burgers staan, zodat er meer ruimte komt voor kennis en dialoog.

In dit rapport zijn drie wegen verkend: de ontwikkeling van de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht', de burger-weerstand tegen de plaatsing van UMTS-masten en de bestuurlijke perikelen in relatie tot megastallen en windmolens over de grens in Duitsland. Deze drie wegen leiden zowel tot overkoepelende als tot verschillende soorten vervolgvragen die de overheid kan helpen om met de burgers tot een ander uitgangspunt te komen. Ten slotte is er specifieke aandacht voor het vervolgproject 'Maatschappelijke houding tegenover (grootschalige) veehouderij'.

6.1 Overkoepelende vragen

1. De problematiek varieert van wetenschappelijk tot beleidsmatig, van fundamenteel tot uitvoeringsgericht, van psychologisch / antropologisch verdiepend tot toegepast gedragsmanagement, van ruimtelijk en informatie-technisch geïntegreerd tot het interpreteren van sociologische en economische patronen, en van internationaal en nationaal niveau tot provinciaal, regionaal, gemeentelijk en locatie niveau. Op diverse aspecten bestaat er al onderzoek en (beleids)ontwikkeling, via opdrachten van diverse overheden. Wat nog onvoldoende lijkt ontwikkeld, is de bundeling van krachten (financiering) van de overheden en wetenschap in een passende netwerkstructuur voor kennisontwikkeling en kennisuitwisseling.
 - ✓ Welke organisatiestructuur is er nodig voor de bundeling van krachten (financiering) van overheden voor het functioneren van een netwerk voor kennisontwikkeling en kennisuitwisseling over de relatie tussen de (al dan niet bedrijfsmatige) activiteiten van mensen en de omgeving waarop die activiteiten invloed hebben?

2. Bij het formuleren van onderzoeksvragen heeft de overheid de neiging om zichzelf als dienend en volgend buiten de problematiek te plaatsen: 'hoe kan de overheid beter omgaan met veranderingen in de maatschappij' (zie bijv. doel houding tot megastallen). Daaruit volgt dan een meestal een resultaatgerichte onderzoeksopdracht - een verzoek om een doelgericht kennisproduct, dat tegen een gegeven prijs geleverd moet worden. Feitelijk zoekt de overheid daarmee een bevestiging van het eigen perspectief (Wagemans, 2009). Daarom zouden onderzoeksvragen beter 'open' gesteld kunnen worden. Bij een volledig 'open' vraag is er echter geen zicht op het perspectief dat er bij een gegeven investering van de overheid verwacht kan worden. Dat levert risico's op voor het verantwoord omgaan met overheidsgeld.
 - ✓ Hoe kunnen overheid en onderzoeksinstellingen komen tot evenwichtig 'open' geformuleerde onderzoeksvragen? Hoe 'open' mogen onderzoeksvragen over het thema omgevingsgebruik zijn om een (breed) maatschappelijk perspectief op te leveren voor een gegeven investering van de overheid? Hoe kun je uitdrukking geven aan het risico dat de overheid mag lopen met zo'n onderzoeksinvestering?
3. Burgers zien vaak niet in waarom de juridische ontwerpen van de wettelijke kaders, instrumentaria en procedures zijn zoals ze zijn. De beleavingswereld van de overheid staat te ver af van mensen die niet tot de overheid behoren. De overheid biedt als aangrijpingspunt voor verzet de knellende regelgeving en tegenstrijdigheid tussen verschillende regels. Als de tegenstrijdigheden zijn weggewerkt, lijken de regels echter nog te knellen.
 - ✓ Waaruit blijkt het verschil in referentiekader tussen de overheid en de bevolking als zij refereren aan wettelijke kaders, instrumentaria en procedures, die gaan over activiteiten in de groene ruimte en het omgevingsrecht?

6.2 Flexibele, veranderingsgerichte wetgeving voor omgevingsrecht

4. In 2012 zal de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' materieel gereed zijn om in uitvoering te worden genomen. Impliciet wordt er daarbij een complexe taak verwacht van de uitvoeringsambtenaar (van de gemeenten). Het is te voorzien dat de bevolking vragen zal stellen, die verwijzen naar de complexiteit van die taak. Er lijkt echter nog niet geanticipeerd te worden op de uitvoerbaarheidsvereisten en de uitvoeringsmonitoring.
 - ✓ Wat voor soort vragen zijn er van de bevolking te verwachten over de uitvoering van de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'? Hoe kan de overheid (gemeente) zich daarop voorbereiden? Kan de overheid tegenover de bevolking aannemelijk maken dat de uitvoeringsambtenaren voldoende vermogens bezitten voor hun taak? Hoe zal de uitvoering worden gemonitord?
5. Verschuiving van (overheids)normen naar (maatschappelijke) waarden. Nederland lijkt voorop te lopen in de beweging naar democratische netwerksturing, waarin controversiële thema's, zoals het ruraal ruimtelijk beleid, via op basis van waarden van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap aan de orde wordt gesteld. De onbekendheid met het perspectief van deze beweging is voor de overheid zowel aantrekkelijk als bedreigend, omdat de verantwoordelijkheid van de overheid (aanspreekbaarheid, afrekenbaarheid) daarin fluide wordt.
 - ✓ Hoe kan de overheid leiding geven aan een netwerkproces gebaseerd op waarden van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap over het recht op ruimtegebruik? Hoe vertaalt zich dit in de uitvoering van de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'? Welk collectief belang legitimeert de autoriteit en aanspreekbaarheid? Hoe kan dit leiden tot duurzaam ruimtegebruik op een locatie?

6. De overheid kan overwegen om in de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' ruimte te scheppen voor experimenten, bijv. analoog aan het experimenteerrecht voor agrarische natuurverenigingen.
 - ✓ Aan wat voor soort flexibiliteit zou er behoefte zijn, als er een bepaling over experimenteerrecht zou worden opgenomen in het kader van de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht'? Hoe zou dat recht er dan uit moeten zien? Wie zou daar behoefte aan hebben en waarom? Welke bijdrage zou dit kunnen leveren aan het onderling begrip tussen overheid en bevolking en tussen boeren en burgers?
7. De overheid kan overwegen om in de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' op te nemen, dat de samenhangende beoordeling van innovatieve projectplannen op basis van deze wet niet louter een ambtelijke toetsing op regelingscriteria moet zijn, maar dat daarbij een kwaliteitstoets door deskundigen uitgevoerd kan worden.
 - ✓ Wat zijn de kwaliteitscriteria waarop een innovatief projectplan op samenhangende wijze zou moeten worden beoordeeld? Wat is het primaire criterium waarom een projectplan, voor zo'n kwaliteitsbeoordeling in aanmerking moet komen? Wat voor soort deskundigheden moeten worden samengebracht om zo'n samenhangende beoordeling uit te voeren? Wat moeten de voornaamste kenmerken van de beoordelingsprocedure zijn?

6.3 Lessen uit het verzet tegen UMTS-masten

8. De observatie dat de problemen van de bevolking gekanaliseerd worden via de ruimtelijke ordening moet gezien worden in het kader van het gebruik van argumenten in het politieke steekspel tussen de burgers en politiek. De burgers gebruiken ze om een beroep te doen op de bescherming van kwetsbaarheden: gezondheid, dierenwelzijn en natuur- en landschap.
 - ✓ Hoe worden de argumenten door burgers en overheid gebruikt om politieke belangen te onderbouwen in relatie tot megastallen? Thema's: gezondheidsrisico's, dierenwelzijn en natuur- en landschap.
9. Een deel van de bevolking ziet de grootschalige, intensieve landbouw (voor voedselzekerheid, werkgelegenheid, e.d.) niet als een zwaarwegend algemeen belang. Als dat belang wel zwaarwegend is, dan moet er een bijzondere reden zijn waarom de overheid er niet goed in slaagt om dat over te brengen. Voor de veronderstelling dat het algemene belang misschien te beperkt is, is vooralsnog geen bewijs.
 - ✓ Waarom verschillen de overheid en de bevolking soms zo merkbaar van mening over het algemeen belang van grootschalige en intensieve landbouw? Wat is er nodig voor een balans tussen belangen en verantwoordelijkheden, die ten grondslag liggen aan die meningsverschillen? En wat betekent dit voor het ruimtelijk perspectief?

6.4 Ervaringen in het grensgebied vanuit Duits perspectief

10. Hoewel men in Duitsland het gevoel heeft vijftien jaar achter de Nederlandse ontwikkelingen aan te lopen ziet de bestuurlijke tegenstelling tussen overheid en burger er anders uit. In de grensgebieden kunnen grensoverschrijdende cultuurverschillen belangrijk zijn. De overheid heeft een andere rol en andere bevoegdheden. Het is interessant om daarvan te leren. Bovendien trekken Nederlandse ondernemers gemakkelijk de grens over als hun daar het ondernemersklimaat beter toeschijnt.
 - ✓ Wat kunnen we leren (benchmarken) van de verschillende percepties en verdeling van verantwoordelijkheden in het buitenland; vooral in de aangrenzende landen Duitsland en België?

6.5 Extra suggesties voor het project over houding tot veehouderij

11. Het projectdoel is geformuleerd door en vanuit het perspectief van de overheid. De overheid plaatst zich buiten het beeld van de maatschappij waarin de problematiek speelt. De onderzoeksvraag zal aan kwaliteit winnen, als de overheid wordt onderkend als onderdeel van het probleem.
 - ✓ Wat zijn de impliciete verwachtingen over en weer zijn over de uitvoering van het omgevingsbeleid voor de grootschalige en intensieve veehouderij (in een of enkele voorbeeldsituaties)? Geef inzicht in hoe de beheers-, resultaats- en toetsingsgerichtheid van de overheid tot uiting komt en hoe die ontvangen wordt door de bevolking.
12. Intensief ruimtegebruik vereist het tegelijkertijd samengaan van verschillende soorten functies in een gebied. Daarbij horen allerlei soorten risico's voor verstoring van veiligheid, gezondheid, leefbaarheid of belevingswaarden. Door interacties tussen de functies kunnen die risico's elkaar versterken of verzwakken. Hieruit kun je risicoprofielen afleiden op verschillende schaalniveaus: bedrijfslocatie, streek of regio. Door aanpassing van de combinatie van ruimtelijke indeling en gedragspatronen kunnen de risicoprofielen beïnvloed worden.
 - ✓ Wat is het handelingsperspectief voor beheerders en beleidsverantwoordelijken van ruimtelijke situaties (bedrijfsmanagers en/of gebiedsautoriteiten) bij (potentiële) verstoringen van veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en belevingswaarden? Wat voor verstoringen of calamiteiten zouden er kunnen optreden? Met welke ingrepen in de ruimtelijke indeling of in het ruimtegebruik kunnen zo'n verstoring of de effecten daarvan worden beperkt?

Suggesties voor het project over houding tot grootschalige veehouderij

De vraagstellingen 1, 6, 7 en 11 kunnen gezien worden als een invulling van vragen die aan de orde zijn in het kader van het project 'Maatschappelijke houding tot (grootschalige) veehouderij'. Vragen 10 en 12 zouden een interessante en belangrijke aanvulling zijn. Daarvoor is in het budget voor dat project echter geen ruimte.

7 Referenties

Geraadpleegde personen

- Prof.dr.ir. N.M.C. Aarts - Leerstoel Strategische Communicatie UvA; Leerstoelgroep Communicatiewetenschap van Wageningen UR
- Dr.ing. L.G. Horlings - Leerstoelgroep Rurale Sociologie van Wageningen UR
- Dipl.-Ing. D. Kopmeyer - Kreisbaurat, Landkreis Emsland, Dezernat III - Bauen, Umwelt und Straßenverkehr
- Dr.ir. M. Stuiver - Wageningen UR, Team Mens en Maatschappij van Alterra, onderdeel van Wageningen UR

Geraadpleegde literatuur

Berkhout, P., A.M. van Doorn, C.J.A.M. de Bont, C.M.L. Hermans, H.S.D. Naeff en M.J.W. Smits, 2010. Naar waarde besteed. Over de implementatie van de Houtskoolschets. LEI Rapport 2010-008; 108 pp. Den Haag.

Boonstra, F.G., W. Kuidersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot, 2007. Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Alterra Rapport 1141, 111 pp. Wageningen.

Bröer C., J.W. Duyvendak en M. Stuiver, 2010. Democratie en risico. Gezondheidsrisico's, beleid en protesten tegen mobiele telefoniezendmasten. Universiteit van Amsterdam. <dare.uva.nl/record/336945>.

Doorn, A.M. van en R.A. Smidt, 2010. Staltypen nabij Natura 2000. Wageningen UR (wettelijke onderzoekstaken - intern document).

Egmond, K. van, 2010. Een vorm van beschaving. Uitg. Christofoor 2010, 294 pp.

Feddes, Y., (rijksadviseur voor het landschap), 2010. Logboek; landbouwontwikkelingsgebied in beeld Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag.

Frissen, P.H.A., 2007. De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid, Van Gennep, Amsterdam, 317 pp.

Gies, E., J. van Os, T. Hermans en R. Olde Loohuis, 2007. Megastallen in beeld. Alterra-rapport 1581, 45 pp, Wageningen.

LNV, 2000. Brief nr. 118. Agrarische natuurverenigingen aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.

Noord-Brabant, 2010. Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op vrijdag 19 maart 2010: 127.

Ploeg, J.D. van de, J. Frouws, R. van Broekhuizen, H. Renting, R. de Bruin, S.J.G. de Rooij, E. Hees, C. Leeuwis en N. Somer, 1995. Plannen van aanpak voor praktijkexperimenten voor lokale zelfregulering, Vereniging Eastermar Lânsdouwe, Stichting WCL Winterswijk, Milieucoöperatie De Peel, Werkgroep Telen in de Grond, Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen, Ministerie van LNV: 235 pp, Den Haag.

Post, M., 2010. Q-koorts: Het waait je aan. Een evaluatie van de aanpak in Noord-Brabant. Radbout Universiteit, Nijmegen, 67 pp.

Vonk, R., 2010. Pleidooi voor een duurzame veehouderij. Einde aan de ongeorganiseerde onverantwoordelijkheid < duurzameveeteelt.nl/ >

Wagemans, M.C.H., 2009. Een zoektocht naar institutionele vernieuwing voor een duurzaam regionaal landbouwsysteem. Over het georganiseerd in stand houden van problemen. Utrecht, Innovatienetwerk: 86 pp.



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

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

Meer informatie: www.alterra.wur.nl