

Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeenten het op?

Herman Agricola
Paul van der Wielen
Fred Kistenkas

Alterra-rapport 1721, ISSN 1566-7197



Paardenhouderij en Landschap, hoe pakken gemeenten het op?

Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeenten het op?

Herman Agricola (Alterra)
Paul van der Wielen (LEI)
Fred Kistenkas (Alterra en Wageningen Universiteit)

Alterra-rapport 1721

Alterra, Wageningen, 2008

REFERAAT

Agricola, H.J., P van der Wielen, F.H Kistenkas 2008. *Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeenten het op?* Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1721. 68 blz.; 5 fig.; 4 tab.; 25 ref.

In opdracht van het ministerie van LNV is onderzocht hoe de paardenhouderij in Nederland zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, en op welke wijze beleidsontwikkeling heeft plaatsgevonden voor de paardenhouderij in relatie tot landschap. Na een inschatting van de groei van het aantal paarden en van het aantal locaties waar paarden worden gehouden, zijn de relevante beleidsontwikkeling van de verschillende overheden geanalyseerd, Vervolgens is de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en de juridische verankering van het paardenbeleid onder de loep genomen. Het laatste hoofdstuk betreft de gebiedscase Gelderse Vallei. In dit gebied is de paardensectoren vanaf 1990 sterk gegroeid en heeft een beleidsontwikkeling plaatsgevonden die als voorbeeld kan dienen voor andere regio's in Nederland. De meerwaarde van regionale samenhang in het beleid en de besluitvorming is evident om tot een landschapsgerichte paardenhouderij te komen.

Trefwoorden: paardenhouderij; landschap; beleidsontwikkeling; toekomst van het landelijk gebied; transitie, gemeenten; provincies.

ISSN 1566-7197

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

© 2008 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Telefoon: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

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

Inhoud

Samenvatting	7	4 Uitvoering landschappelijke inpassing van paardenhouderij door gemeenten	33
1 Inleiding	9	4.1 Bestemmingsplan	33
2 Paardenhouderij en landschap	13	4.2 Bestemmen van de paardenhouderij in de gemeentelijke praktijk	34
2.1 Ontwikkeling van de paardenhouderij	13	4.3 Afwijken, wijzigen en actualisatie van bestemmingsplan	36
2.2 Drijvende krachten van de paardenhouderij	16	4.4 Vergunningplicht	37
2.3 Effecten op landschap	19	4.5 Handhaving	38
2.4 Conclusies	21	4.6 Communicatieve instrumenten gebaseerd op vrijwilligheid	41
3 Beleidsmatige ontwikkeling paardenhouderij en landschap	23	4.7 Paardenbakken en de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening	42
3.1 Rijksbeleid	23	4.8 Conclusies	45
3.1.1 Rijksbeleid voor landschap en ter bestrijding van verrommeling	23	5 Gebiedscase Gelderse Vallei	49
3.1.2 Rijksbeleid voor paardenhouderij en koppeling met landschap	24	5.1 Gebiedsanalyse	49
3.1.3 Financieel rijksinstrumentarium (subsidies)	24	5.2 Beleidsanalyse	51
3.2 Provinciaal beleid	24	5.3 Resultaten workshop stakeholders	53
3.2.1 Provinciaal beleid voor landschap en ter bestrijding van verrommeling	24	5.4 Conclusies gebiedscase	55
3.2.2 Provinciaal beleid voor paardenhouderij en koppeling met landschap	25	6 Conclusies en aanbevelingen	57
3.2.3 Provinciale subsidies	25		
3.3 Gemeentelijk beleid	26	Literatuur	59
3.3.1 Het gemeentelijk beleid voor landschap en ter bestrijding van verrommeling	26	Bijlage 1 Enquete Gelderse Vallei gemeenten	61
3.3.2 Gemeentelijk beleid voor paardenhouderij en koppeling met landschap	27	Bijlage 2 Verslag workshop Gelderse Vallei.	63
3.4 Coherentie met ander beleid	28	Bijlage 3 Lijst met gesproken betrokken Nederlandse gemeenten	67
3.4.1 Landbouwbeleid	28		
3.4.2 Natuurbeleid	29		
3.5 Conclusies	31		

Samenvatting

Duidelijkheid over het precieze aantal paarden in Nederland is niet te krijgen. Om een indruk te krijgen van het aantal paarden zijn we aangewezen op schattingen. Op basis van informatie uit de landbouwtelling en literatuur wordt het aantal paarden in 2006 geschat op 350-400 duizend. Dit aantal sluit aan bij eerdere schattingen. Het betekent dat de omvang van de paardenstapel de laatste jaren nog maar weinig is toegenomen. De onstuimige groei vond vooral plaats in de jaren negentig van de vorige eeuw. Voor de toekomst wordt een gestage groei van het aantal paarden verwacht.

In de relatie met landschap is niet zozeer het aantal paarden, maar eerder het aantal locaties waar paarden worden gehouden van belang. In Nederland worden paarden gehouden op naar schatting 81.000 locaties. Op ongeveer 90% van deze locaties worden paarden hobbymatig in kleine aantallen gehouden. Het blijkt dat steeds meer paardensporters een eigen paard bezitten, vaker op eigen terrein rijden en zelf voorzieningen treffen. Het areaal dat in gebruik is bij de paardenhouderij is sterk toegenomen. Het is de verwachting dat deze trend zal doorzetten. Met name buitengebieden die te kampen hebben met een hoge stedelijke druk en een zwakke economische basis van de landbouw maken kans op een groeiende paardensector. Verrommeling die door paardenhouderij wordt veroorzaakt blijkt vaak toe te schrijven aan de hobbymatige paardenhouderij. Het gaat in dit verband vooral om de impact die specifieke voorzieningen zoals paardenbakken, lichtmasten, weilandjes met witte linten, voeropslag en stalling hebben op het landschap. In de ontwikkeling van beleid voor de zeer diverse paarden-

houderijsector is de koppeling met het landschapsbeleid één van de grootste uitdagingen. Het Ministerie van LNV is op rijksniveau, samen met het Ministerie van VROM, verantwoordelijk voor behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het platteland. Provincies hebben in dit verband een meer regisserende rol, terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Gemeenten hebben verscheidene mogelijkheden om bij ruimtelijke ontwikkelingen in de paardenhouderij rekening te houden met het landschap. Een goede koppeling van zowel landschapsbeleid als paardenbeleid aan het gemeentelijke bestemmingsplan speelt daarbij een cruciale rol. Voor Nederlandse gemeenten blijkt het geen eenvoudige taak om met verzoeken om te gaan uit de veelzijdige paardensector. En hoewel steeds meer gemeenten beleid ontwikkelen voor de paardenhouderij, is daarbij nog weinig aandacht voor landschappelijke inpassing.

VNG en de Sectorraad Paarden hebben met de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006) in een duidelijke behoefte voorzien door advies te geven hoe gemeenten kunnen omgaan met het bestemmen van de (professionele) paardenhouderij. Van de gemeenten die geen paardenhouderijbeleid hebben opgesteld, en die intentie ook niet hebben, is de bekendheid van de handreiking toch groot. Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat de handreiking zijn doel heeft bereikt als het gaat om informatievoorziening en dat VNG met deze handreiking een krachtig signaal heeft afgegeven naar haar doelgroep. De Visie Paard en Landschap (LNV, 2006) blijkt geen rol van betekenis te spelen in de bestemmingspraktijk van gemeenten.

Dankzij de veelheid aan voorhanden zijnde instrumenten en de grote beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau, blijkt in het beleid voor paard en landschap van gemeente tot gemeente en van bestemmingsplan tot bestemmingsplan een grote mate van differentiatie mogelijk. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke welstandstoetsing en handhaving. Een gemeente kan gedogen, maar kan ook handhavend optreden. Ook hier treedt lokale differentiatie op. Als gevolg van deze lokale differentiatie in regelgeving en gedoogsituaties kan bovenlokale regie wenselijk zijn in het beleid voor paardenhouderij en landschap. De Visie Paard en Landschap bepleit tevens gemeentelijke samenwerking op dit terrein. Bij een weinig regionaal samenhangende aanpak tussen de gemeenten is de kans aanwezig dat juist in die gemeenten die weinig eisen aan landschappelijke inpassing stellen, de paardenhouderij extra toeneemt en daarmee de kans op verrommeling. Een meer samenhangende regionale aanpak heeft als bijkomstig voordeel dat uniform handelen van gemeenten voor provincies overzicht oplevert. Ook biedt intussen de nieuwe Wet ruimtelijke ordening aan de provincie juridisch dwingende instrumenten om een bovenlokale regierol op zich te nemen.

Uit de gebiedscase Gelders Vallei komt naar voren dat de meeste gemeenten in hun bestemmingsplannen aandacht hebben voor paardenhouderij. Het gebied wordt dan ook gekenmerkt door een sterke groei van het aantal paarden vanaf 1990. Als achtertuin van de Randstad en de relatief zwakke economische basis van landbouw, is het gebied tevens kansrijk voor toenemende verpaarding. Het

overwegend kleinschalige landschap leent zich goed voor landschappelijke inpassing van paardenvoorzieningen. Hobbymatige paardenhouders die voorzieningen aanleggen zonder de daarvoor de benodigde vergunningen, blijken in de praktijk echter vaak moeilijk in de communicatie te bereiken want ze verschijnen niet aan het loket van de gemeente. Anderzijds bieden bestemmingsplannen vaak geringe mogelijkheden voor het bouwen van stallen en andere paardenvoorzieningen, wat juist verrommeling in de hand kan werken. Het is zaak dat gemeenten deze groep paardenhouders pro actief gaan benaderen via voorlichting en communicatie. In

ruil voor aanpassing van het bestemmingsplan zouden dan eisen gesteld kunnen worden aan landschappelijke inpassing. Momenteel wordt door de gemeenten van de Gelderse Vallei gezamenlijk uitvoering gegeven aan een regionale uitwerking van de handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening. Voor landschappelijke inpassing zullen richtlijnen voor een beeldkwaliteitplan worden opgesteld.



1 Inleiding

Achtergrond

De afgelopen decennia heeft het paard een opvallende comeback gemaakt in het Nederlandse landschap. Het huidige aantal paarden wordt zelfs hoger geschat dan in de tijd voordat de tractor zijn intrede deed. Belangrijk verschil is dat het paard vandaag de dag vooral wordt gehouden voor recreatieve doelen. De paardenhouderij verschilt wezenlijk van andere veehouderijtakken die hoofdzakelijk gericht zijn op voedselproductie. Paarden worden bovendien vaak hobbymatig en in kleine aantallen gehouden. De ruimtelijke implicaties en de effecten van paardenhouderij op het landschap verschillen daardoor sterk van andere veehouderijtakken.

In gemeentelijke bestemmingsplannen valt paardenhouderij van oudsher onder een agrarische – of een recreatieve bestemming. In combinatie met een sterke groei van de sector bleek dit onderscheid de afgelopen decennia vaak onvoldoende om greep te hebben op de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Dit leidde tot beleidsmatige aandacht voor de paardenhouderij op een bovengemeentelijk niveau. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) schreef in samenwerking met de Sectorraad voor Paarden (SRP) een handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke ordening (VNG, 2006). De handreiking is gemaakt om gemeenten te ondersteunen bij de wijze waarop ze paardenhouderij kunnen opnemen in hun ruimtelijke beleid. Daarnaast presenteerde het ministerie van LNV in 2006 - naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer - de Visie Paard en Landschap. De visie beschrijft de positie van de paardenhouderij in het landelijk gebied als nieuwe economische drager. De Visie Paard en

Landschap geeft aan dat de paardenhouderij belangrijk is voor de ontwikkeling van een sterk en levendig platteland en neemt zich voor de positie van het recreatieve paardrijden beleidsmatig in lijn te brengen met die van andere vormen van recreatie in het buitengebied. Om te voorkomen dat groei van de paardensector leidt tot een rommelig landschap, aantasting van de natuur en conflicten met andere vormen van recreatie, wordt de sector aangespoord bij te dragen aan een duurzame ontwikkeling van het landelijke gebied en een aantrekkelijk landschap. Gemeenten worden gestimuleerd om gezamenlijk aan beleidsontwikkeling voor de paardenhouderij te werken. LNV zet verder stimulerende instrumenten in, zoals onderzoek.

In aanloop op de Visie Paard en Landschap heeft Alterra onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor landschappelijke inpassing van paardenbedrijven. Naast het onderzoeksrapport “De paardenhouderij in beeld”, is onder dezelfde titel een voorbeeldenboekje verschenen dat aan alle gemeenten is toegestuurd. In het boekje zijn praktijk-situaties opgenomen die laten zien dat landschappelijke inpassing vaak eenvoudig is te realiseren. Het voorbeeldboekje is zowel inhoudelijk in de handreiking van VNG als LNV benut.

Doel van het onderzoek

Als vervolg op het rapport “De paardenhouderij in beeld” is Alterra gevraagd te onderzoeken in hoeverre gemeenten aandacht hebben voor landschappelijke inpassing van paardenhouderij. Hoe ziet de beleidsontwikkeling er uit op

dit punt? Wordt daarbij gebruik gemaakt van de handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening en van de Visie Paard en Landschap?

De meerwaarde van dit rapport is dat de focus ligt op de beleidsontwikkeling van de paardenhouderij in relatie tot landschap. Dit is te beschouwen als een stap verder dan de beleidsontwikkeling op het gebied van ruimtelijke ordening. Bij de laatste gaat het namelijk in hoofdzaak om regelgeving met betrekking tot op te richten paardenvoorzieningen terwijl bij het landschapsbeleid de inpasbaarheid van voorzieningen voorop staat, bijvoorbeeld door erfinrichting of de aanleg van groen.

Voorliggende rapportage is aanbevelingswaardig voor toekomstige beleidstrajecten van paardenhouderij en landschap. De uitkomsten ervan zullen in ieder geval actief worden verspreid naar de opstellers van de Agenda Landschap. Daarnaast zijn ook de pilots Nationale Landschappen, provinciale medewerkers betrokken bij ILG-projectaanvragen en de Taskforce Financiering Landschap doelgroepen die baat kunnen hebben met observaties uit dit onderzoek. Verder wordt aan gemeenten concrete suggesties gegeven om meer gemeentelijke samenhang in het paardenhouderijbeleid (in relatie tot landschap) te bereiken.

Aanpak van het onderzoek

In het onderzoek is gekozen voor een aanpak op meerdere schaalniveaus. Eerst worden de ontwikkelingen van paardenhouderij in relatie tot landschap op landelijk

niveau geanalyseerd (Hfst 2). Daarna richten we ons op de ontwikkeling van zowel landschapsbeleid als beleid voor de paardenhouderij op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau (Hfst 3). Uiteindelijk zoomen we in op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (Hfst 4) en bekijken we deze gemeentelijke aanpak op regionaal schaalniveau in de gebiedscase van de Gelderse Vallei (Hfst 5).

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van literatuurstudie in combinatie met interviews en gerichte gesprekken met deskundigen, beleidsmakers en stakeholders. Voor het nationale- en provinciale schaalniveau lag de nadruk op literatuuronderzoek. De analyse van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is meer gebaseerd op interviews. Om bekendheid en gebruik van de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening en de Visie Paard en Landschap te achterhalen, is een belronde gemaakt naar een aantal gemeenten. Het betreft gemeenten die reeds paardenhouderijbeleid hebben opgesteld, alsook gemeenten waarvan op voorhand onbekend was of ze paardenbeleid hebben of bezig zijn met het opstellen ervan. Afhankelijk van de gemeenten is gesproken met beleidsmedewerkers van afdelingen buitengebied, beleid of ruimtelijke ordening. Ook in de casestudie van de Gelderse Vallei zijn gemeentebesturen telefonisch benaderd om het relevante beleid in beeld te brengen. Als aanvulling daarop zijn ook de gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied onder de loep genomen. In een workshop zijn tenslotte stakeholders bijeengebracht om na te gaan op welke wijze momenteel beleid wordt ontwikkeld en wat burgers en vertegenwoordigers van zowel

paardensector als landschapsbeheer daarvan vinden. Op deze wijze is getracht een zo compleet beeld te verkrijgen over de stand van zaken van paardenhouderij en landschap.

Een recente ontwikkeling in het landelijk gebied betreft particulieren, die kleine stukken landbouwgrond aankopen om dit als weiland te gebruiken voor paarden, die uit recreatief oogpunt worden gehouden of met de bedoeling om commerciële activiteiten te ontplooiën (paardenfokkerij, het oprichten van een manege). Daarnaast komt het voor dat bestaande veehouderijbedrijven omschakelen tot paardenhouderijbedrijven (fokkerij, pension, training). Deze bedrijven hebben vaak een behoorlijke omvang waarbij tevens bestaande bedrijfsgebouwen worden aangepast en nieuwe gebouwen voor de paardenhouderij worden gerealiseerd. Bovenstaande ontwikkelingen leiden tot een versnippering van het landelijk gebied en meestal ook tot een toename van het bouwvolume. De nieuwe gebouwen kunnen een aantasting vormen van de openheid van het landschap of anderszins afbreuk doen aan de aanwezige waarden.

Uit: Agenda Vitaal Platteland, Meerjarenprogramma 2007-2013, p. 88

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 neemt de ontwikkeling van het aantal paarden als vertrekpunt. Op basis van schattingen van het aantal paarden en pony's in Nederland is een 'vertaalslag' gemaakt naar het aantal paardenhouderijen. Ruimtelijk gezien is namelijk vooral het aantal locaties waar paarden worden gehouden van belang. Het hoofdstuk besteedt ook aandacht aan de drijvende krachten achter de ontwikkeling van de paardensector. Welke factoren zijn de afgelopen jaren bepalend geweest, en hoe zullen deze zich naar verwachting in de toekomst ontwikkelen. Het hoofdstuk gaat vervolgens in op de landschappelijke effecten. Wat zijn de effecten van paardenhouderij op het landschap, welke vormen komen

veel voor en vragen om beleidsmatige aandacht.

Hoofdstuk 3 analyseert het landschaps- en paardenbeleid van de verschillende overheden. Per bestuurslaag is het vigerende beleid onderzocht ten aanzien van landschap en voor het tegengaan van verrommeling. Vervolgens is nagegaan welk beleid er specifiek is voor de paardenhouderij en of daarbij aandacht is voor landschappelijke inpassing. Ook is geïnventariseerd in welke mate het beleid voor paard en landschap rekening houdt en is afgestemd met het beleid voor landbouw en natuur en welke perspectieven de nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt.

Hoofdstuk 4 behandelt de juridische verankering van het beleid voor paardenhouderij en landschap in de gemeentelijke praktijk. Onderzocht is op welke wijze paardenhouderij in bestemmingsplannen worden opgenomen en hoe dit zich verhoudt tot de adviezen uit de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006). Ook wordt in dit hoofdstuk nagegaan op welke punten gemeenten meer regionale samenhang zouden kunnen nastreven, voor een minder gedifferentieerd en effectiever beleid voor paardenhouderij en landschap.

Hoofdstuk 5 betreft de gebiedscase Gelderse vallei. Voor dit gebied is gekozen omdat gebleken is dat paardensector er de afgelopen decennia sterk is gegroeid en er momenteel door gemeenten een gezamenlijke regionale beleidsontwikkeling plaatsvindt. De beleidsontwikkeling kan als voorbeeld dienen voor andere regio's. Naast een analyse van het vigerende beleid voor de paardenhouderij wordt

in de case op basis van een workshop met stakeholders,
aangegeven welke knelpunten belanghebbenden ervaren in
het beleid voor paardenhouderij en landschap.



2 Paardenhouderij en landschap

Alvorens in te gaan op de invloed en effecten van paardenhouderij op het landschap is het nodig meer zicht te krijgen op de wijze waarop de paardensector zich de laatste decennia heeft ontwikkeld.

2.1 Ontwikkeling van de paardenhouderij

Hoeveel paarden en pony's er in Nederland zijn, is niet precies bekend. Veel publicaties, waaronder de visie Paard en Landschap (LNV, 2006), schatten het aantal op circa 400.000. Er wordt vanuit gegaan dat het aantal paarden de afgelopen jaren sterk is toegenomen en vaak wordt aangegeven dat voor de toekomst een verdere groei wordt verwacht. Het is niet altijd even duidelijk waarop de cijfers gebaseerd zijn en het lijkt erop dat bronnen 'elkaar napraten.' In 2005 werd in opdracht van het ministerie van LNV een studie uitgevoerd naar de omvang van de paardensector. De conclusie van het rapport 'Inventarisatie Paardenhouderij' (Rijksen, et al) luidt dat op basis van de beschikbare kengetallen het aantal paarden in Nederland niet is vast te stellen. Kortom, we zijn aangewezen op schattingen.

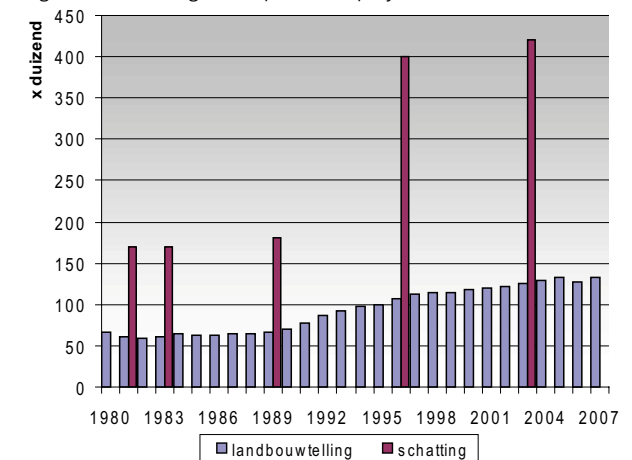
Versillende publicaties hebben in het verleden schattingen gemaakt. Van de meest recente schattingen is bekend dat ze zijn bepaald op basis van het aantal geregistreerde dekkingen vermenigvuldigd met de gemiddelde leeftijd van paarden (Rijksen, et al). Uit 1997 stamt een eerste schatting van 400 duizend paarden. Die raming ging toen uit van een jaarlijkse groei van de paardenstapel met 5%. In dat geval zou het aantal paarden in 2007 zijn gegroeid tot

650 duizend. Dit lijkt enigszins overschat getuige de laatste schatting van de Sectorraad Paarden (SRP) uit 2005 van 420.000 paarden (Rijksen, et al). Al met al is het de vraag hoe betrouwbaar de schattingen zijn.

De jaarlijkse landbouwtelling geeft slechts een deel van het aantal paarden en pony's. Hoewel in het bestand ook maneges, pensionstallen en particulieren met paarden zijn opgenomen is het de verwachting dat deze 'paardenbedrijven' een agrarische achtergrond hebben. Paardenhouders zijn namelijk niet landbouwtellingplichtig (persoonlijke mededeling Productschap voor Vee, Vlees en Eieren). Bedrijven die alleen paarden houden vallen dus buiten de landbouwtelling waardoor het aantal (sport)paarden van maneges en particulieren grotendeels buiten beeld blijft. Desondanks geeft de telling wel een indicatie van de ontwikkeling van de paardenstapel. Figuur 1. geeft een overzicht van het aantal paarden en pony's volgens de landbouwtelling vanaf 1980. Ook zijn in de figuur schattingen uit de literatuur opgenomen.

De landbouwtelling laat vanaf 1990 een vrij sterke groei van het aantal paarden zien, na 2000 vlakkt de groei af. De telling van 2006 geeft opvallend genoeg voor het eerst sinds 1982 een afname van het aantal paarden. Uit de cijfers voor 2007 blijkt overigens weer een groei tot op het niveau van 2005. De schattingen geven een sterke toename van het aantal paarden tussen 1990 en 1997. Dat het verschil tussen het geschatte aantal paarden en het aantal volgens de landbouwtelling groter wordt, is een duidelijke aanwijzing dat het aantal recreatieve paarden relatief sterk is toegenomen.

Figuur 1. Ontwikkeling vaantal paarden en pony's in Nederland vanaf 1980.



Bron: Landbouwtelling CBS-statline; schatting: 1982, 1984: "Paardenhouderij praktisch bekeken", J. van Eldik (1986, Lelystad); 1990: "Handboek voor de Rundveehouderij", Informatie en Kennis Centrum Veehouderij (1993, Lelystad); 1997: "Hoe erg is onze paardenberg?" J. Vissinga (1997, Woerden); 2004: Beleidsnotitie Veehouderij". Sectorraad Paarden (2005, Zoetermeer),

Een mogelijke verklaring voor de daling van 2006 is het politieke besluitvormingstraject om mestwetgeving op basis van gebruiksnormen ook voor paarden in te voeren. De nieuwe strengere mestwetgeving geldt vanaf 2006 voor alle dierlijke mest en voor alle landbouwbedrijven. Het Ministerie van LNV heeft lang vastgehouden aan één systeem voor alle veehouderijsectoren, maar de paardenhouderij is uiteindelijk toch uitgezonderd van diverse verplichtingen (PVE, 2005 (Nr2005-100-N0096)). De bereidwilligheid om paarden en pony's te laten registreren en op te nemen in de CBS-landbouwtelling kan door onduidelijkheid over consequenties over de mestwetgeving tijdelijk zijn afgenomen in 2006.



Sinds 1 januari 2006 moeten alle paarden en pony's in Nederland voorzien zijn van een paspoort en een daaraan gekoppelde chip. Desondanks is het op basis van deze gegevens niet mogelijk een betrouwbare schatting van het aantal paarden te maken. De paspoorten worden namelijk uitgegeven door dertig verschillende stamboeken (en de KNHS), die hun gegevens op verschillende manieren beheren. Mutaties door export of overlijden worden niet of niet eenduidig verwerkt. Het ziet er ook niet naar uit dat dit de komende jaren zal veranderen (persoonlijke mededeling Productschap voor Vee, Vlees en Eieren). De Euro-

pese Commissie heeft onlangs besloten (ref : IP/08/905, Europese Commissie, Date: 09/06/2008) dat alle paarden, pony's en ezels in de EU-25 vanaf 1 juli 2009 een chip in de nek en een Europees paspoort krijgen. Binnen zes maanden na de geboorte moeten de dieren een paspoort krijgen en een elektronische chip die met het paspoort overeenkomt. Vooralsnog blijft het de vraag of met dit nieuwe Europese systeem van chipregistratie en paspoort meerwaarde heeft boven het reeds in 2006 ingevoerde Nederlandse paspoort. Onduidelijk blijft daarmee of meer nauwkeurig het aantal paarden in Nederland kan worden weergegeven (Bron:PVE).

Aanvullend op de landbouwtelling is het paardensportonderzoek een belangrijke bron voor het aantal sport- of recreatiepaarden in Nederland. Dit onderzoek werd in 2001 en 2006 uitgevoerd door ZKA Consultants & Planners in opdracht van de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS). In de onderzoeken is een vragenlijst voorgelegd aan een representatieve groep paardensporters in Nederland. Enkele vragen hadden betrekking op het bezit van een eigen paard. In 2006 zijn naar schatting 211.000 paarden en pony's in privébezit bij paardensporters. In het onderzoek van 2001 was dit aantal nog 260.000. Het betekent een afname van het aantal recreatieve paarden tussen 2001 en 2006 met 19%! De afname is opvallend te noemen omdat veel publicaties uitgegaan van een groeiende paardenstapel. Bij het paardensportonderzoek moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de omvang van de paardenstapel gebaseerd is op een steekproefomvang van 600 respondenten, en de uitkomsten daarvan zijn geëxtrapoleerd naar de gehele Nederlandse bevolking.

Naast paarden in bezit van particuliere paardensporters zijn er ook nog recreatieve paarden die eigendom zijn van maneges en verhuurbedrijven. In het handelsregister van de Kamer van Koophandel stonden in maart 2006 in totaal 1221 maneges¹ ingeschreven. Ongeveer een kwart daarvan blijkt ook in de landbouwtelling van 2006 voor te komen. De in de landbouwtelling geregistreerde maneges hadden in totaal 10.500 paarden en pony's, wat neerkomt op een gemiddelde van 35 paarden per manege. Als wordt aangenomen dat de maneges die niet in de landbouwtelling

¹ In het handelsregister vallen onder de categorie maneges: paardendressuurscholen, paardrijdscholen, stalhouderijen en verhuur van rijpaarden.

voorkomen gemiddeld evenveel paarden hebben, bestaat deze groep uit naar schatting 32.000 paarden.

Door het aantal paarden volgens de verschillende bronnen te sommeren, ontstaat een schatting van totaal aantal paarden en pony's in Nederland voor 2006:

Landbouwtelling	132.000 ²
Paardensportonderzoek	211.000
Maneges buiten landbouwtelling	<u>32.000</u> +
	375.000

Conclusie: Op basis van informatie uit de landbouwtelling en literatuur wordt het aantal paarden in 2006 geschat op 350-400 duizend (marge van +/- 25 duizend). Dit aantal sluit aan bij eerdere schattingen. De omvang van de paardenstapel lijkt de laatste jaren maar weinig te zijn toegenomen. De sterke groei vond plaats in de jaren negentig van de vorige eeuw.

Nog meer dan het aantal paarden is ruimtelijk gezien het aantal eigenaren en het aantal locaties waar paarden worden gehouden van belang. Tabel 1 geeft een schatting van het aantal paardenhouderijen (= locaties waar paarden worden gehouden), verdeeld naar het aantal paarden per locatie. Gegevens van de landbouwtelling zijn daarvoor aangevuld met gegevens van het paardensport- onderzoek 2006 en het handelsregister van de Kamer van Koophandel (2006)

Bij de landbouwtelling is de verdeling van het aantal paarden

Tabel 1. Aantal paardenhouderijen naar aantal paarden per locatie in Nederland.

	Landbouwtelling	Sport/recreatie	Totaal	Percentage
1 - 5 paarden	11.860	60.500	72.360	89%
6 - 25 paarden	4.250	2.100	6.350	8%
> 25 paarden	948	1.280	2.228	3%
Totaal	17.058	63.880	80.938	100%

Bron: GIAB 2006, paardensportonderzoek 2006. handelsregister Kamer van Koophandel 2006.

per locatie eenvoudig te bepalen uit het GIAB-bestand. Voor de recreatieve paarden is dat lastiger. Het paardensportonderzoek geeft echter wel handvaten voor een schatting. Van de paardensporters met een eigen paard blijkt een groot deel de sport op eigen terrein te beoefenen, een kleiner deel rijdt bij een pensionstal. Overigens wordt de sport nog vaker beoefend bij een manege, rijvereniging of in de vrije natuur. Er wordt echter vanuit gegaan dat particulieren hun paarden daar niet kunnen huisvesten. Aangenomen dat de verdeling van sportbeoefening op eigen terrein of bij een pensionstal bepalend is voor de plaats waar het paard gestald is, geldt voor 2/3 van de particuliere paardenbezitters (60.500) dat ze hun dieren op eigen terrein huisvesten. De overige paardenbezitters (30.200) hebben hun paarden ondergebracht bij een pensionstal; naar schatting 2100 stallen van 6-25 paarden en 365 stallen van meer dan 25 paarden. Voor de paarden in bezit bij maneges die niet in de landbouwtelling voorkomen tenslotte, wordt aangenomen dat ze zijn ondergebracht bij 915 bedrijven van meer dan 25 paarden. Op basis van deze aannames wordt het totaal aantal locaties waar paarden worden gehouden geschat op ongeveer 81.000.

De indeling van het aantal paarden per bedrijf maakt ook een schatting mogelijk van het aandeel bedrijfsmatige paardenhouders. Paardenhouders met 1-5 paarden worden beschouwd als de groep hobbymatig³, op driekwart van deze locaties worden 1 of 2 paarden gehouden. Als een bedrijf tussen 5 en 25 paarden heeft, wordt aangenomen dat de paardenhouderij een nevenactiviteit betreft. LNV duidt deze bedrijven als semi-professioneel aan. Dit aantal komt regelmatig voor bij pensionstalhouders die daarnaast ook nog andere inkomsten hebben. Bedrijven met meer dan 25 paarden worden als professioneel getypeerd. De grens is indicatief en ligt wellicht aan de lage kant. Het gaat er in dit verband echter vooral om aan te geven dat slechts een klein deel van de paardenhouders een volledig inkomen uit de paardenhouderij kan halen.

Voorgaande betekent dat naar schatting 90% van de paardenhouders als hobbymatig is te typeren. De groep (semi-) professionele paardenhouders bestaat uit ongeveer 8%, op minder dan 3% van de locaties wordt naar verwachting een volledig inkomen met de paardenhouderij behaald. Kijken

² Het getal van 132.000 is het gemiddelde over 2005, 2006 en 2007; bron CBS statline

³ Op basis van het aantal paarden is het lastig de grens te bepalen wanneer een bedrijf als professioneel kan worden aangemerkt. De mestwetgeving geeft aan dat elke bedrijfsmatige vorm van het houden van dieren voor gebruiks- of winstdoeleinden als landbouwkundig bedrijf wordt gezien. Een paardenhouder moet zelf beoordelen of de paarden hobbymatig worden gehouden. LNV neemt als uitgangspunt dat als er minder dan 350 kg stikstof in mest wordt geproduceerd (ongeveer 7 paarden of 17 shetlanders) er sprake is van hobbymatig gehouden paarden. Wordt er meer stikstof geproduceerd, dan moet aangetoond worden dat de paarden niet bedrijfsmatig worden gehouden. Hoe dat moet worden aangetoond is niet voorgeschreven. (PVE, 2005) Juridisch gezien blijkt het niet haalbaar om op basis van het aantal paarden een onderscheid tussen professioneel en hobbymatig te maken (Brief ministerie van VROM (kenmerk DWL/99192791) inzake 'kleinschalig houden van dieren'). Desondanks wordt een aantal van 5 paarden vaak aangehouden als globale grens voor een hobbymatige paardenhouderij.

we naar de verdeling van het aantal paarden in Nederland dan wordt naar schatting de helft van de paarden hobbymatig gehouden en de andere helft bedrijfsmatig. De hobbymatig gehouden paarden zijn dus verspreid over een groot aantal locaties, terwijl de 'professionele' paarden veel geconcentreerder worden gehouden.

Als geconstateerd geeft het paardensportonderzoek (ZKA Consultants & Planners) een afname van het aantal recreatieve paarden tussen 2001 en 2006. Dit hoeft echter niet te betekenen dat het aantal locaties waar paarden worden gehouden ook is afgenomen. Sterker nog, het paardensportonderzoek 2006 geeft aan dat het aantal paardensporters dat één of enkele paarden bezit, is toegenomen van 74.400 in 2001 naar 90.700 in 2006 (ofwel een toename van 22%)⁴. De groei van het aantal paardensporters met een eigen paard heeft tot gevolg dat meer paardensporters hun paard(en) aan huis houden en op eigen terrein de daar voor benodigde voorzieningen treffen. Het betekent ook een toename van het aantal paardenweijtes. Hoewel concrete cijfers ontbreken, is het de verwachting dat de totale oppervlakte grond die door paarden wordt gebruikt de laatste jaren verder is toegenomen. Ondanks de relatief geringe toename van het aantal paarden, is er dus wel sprake geweest van een vooral debet aan. Een veelzeggende conclusies uit het paardensportonderzoek luidt: "De groei van het aantal paardensporters schuilt voor een groot deel in een groeiende groep 'vrije ridders': mensen met een eigen paard/ pony die veelal ook op eigen terrein rijden. Een nadere analyse van de oorzaken van deze groei lijkt wenselijk".

⁴ Een paardensporter met eigen paarden / pony's had in 2001 gemiddeld 1,8 paard en 1,7 pony en in 2006 1,3 paard en 1,0 pony.

2.2 Drijvende krachten van de paardenhouderij

Uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk blijkt de toegenomen belangstelling voor de paardensport de belangrijkste verklaring voor de groei van de paardensector. Het merendeel van de paardensport wordt recreatief beoefend, dressuur en springen zijn de belangrijkste disciplines. In 2006 waren in totaal 456.000 personen van 8 jaar en ouder actief in de paardensport, 16% meer dan in 2001. De doorsnee paardensporter is jong (42% is jonger dan 20 jaar), vrouw (80%) en qua welstandsniveau licht bovengemiddeld. Verreweg de belangrijkste reden om de paardensport te beoefenen is de omgang met dieren. Ook het buiten in de natuur zijn is een belangrijk motief. Tussen 2001 en 2006 wordt paardensport in toenemende mate beoefend op eigen terrein of bij een pensionstal en minder vaak bij maneges. Als er vanuit wordt gegaan dat bij maneges vooral overdekt wordt gereden en bij paardrijden op eigen terrein of bij pensionstallen vooral in een buitenbak, dan wijst de verschuiving op een groei van het aantal paardenbakken. Inclusief verlichting en andere voorzieningen betekent het een trend van toenemend ruimtegebruik door (hobbymatige) paardenhouderij.

Het paardensportonderzoek 2006 is uitgevoerd als achtergrondstudie voor het meerjarenbeleidsplan 2007-2010 "Een sprong voorwaarts" van de KNHS. Het beleidsplan geeft met het oog op de toekomst een externe analyse van trends in de paardensport. In demografisch opzicht wordt de vergrijzing aangegeven als een belangrijke ontwikkeling,

terwijl het aandeel jongeren de komende decennia naar verwachting nog iets verder zal afnemen. Het betekent dat de grootste groep paardensporters; meisjes in de leeftijdsgroep van 13 tot 14 jaar niet zal groeien. De groep 50-plussers doet vooralsnog weinig aan paardensport.

Prognose: bevolkingsgroei tot 2035, daarna krimp. Nederland heeft nog enige tijd te maken met bevolkingsgroei. Volgens de CBS Bevolkingsprognose uit 2006 zal in 2033 de grens van 17 miljoen inwoners worden overschreden. De bevolking zal dan niet veel verder groeien. Vanaf 2035 kan het positieve migratiesaldo (aantal immigranten minus aantal emigranten) het negatieve geboorteoverschot (aantal levendgeborenen minus aantal overledenen) niet meer compenseren. Daardoor slaat de bevolkingsgroei om in krimp. In 2050 heeft Nederland 16,8 miljoen inwoners

Prognose: aandeel ouderen zal sterk toenemen. In de komende decennia zal het aandeel 65-plussers verder stijgen. Tot 2010 gaat deze stijging geleidelijk. Vanaf 2011 neemt de stijging sterk toe wanneer de eerste leden van de babyboomgeneratie 65 jaar oud worden. Op het hoogtepunt, omstreeks 2040, zijn ruim vier miljoen Nederlanders (25% van de bevolking) 65 jaar of ouder. Daarna neemt het aandeel ouderen in de bevolking iets af. Ter vergelijking: in 2007 waren er 2,4 miljoen 65-plussers oftewel 14% van de bevolking. Ook het aantal 80-plussers zal stijgen. Was in 2007 4% van de bevolking tachtig jaar of ouder, in 2050 zal dat 9% van de bevolking zijn, ongeveer 1,5 miljoen mensen (De Jong, 2005).

Prognose: nog een kleine afname 0-19-jarigen. Het aandeel jongeren in de bevolking zal nog iets afnemen, maar niet meer in die mate als in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. In 2007 was 24% van de bevolking in de leeftijd van 0 tot 19 jaar. Dit aandeel zal geleidelijk afnemen tot ongeveer 21% in 2020 en tot 2050 blijft dit vrijwel stabiel.

(Bron: CBS bevolkingsprognose 2006)

Omdat paardensport voor verreweg de meeste beoefenaars vrijetijdsbesteding is, is in "Een sprong voorwaarts" (KNHS, 2006) verkend welke effecten veranderende behoeften in de besteding van de vrije tijd hebben op de paardensport. Gesteld wordt dat individualisering van de maatschappij

enerzijds tot gevolg heeft dat jongeren zich minder snel binden aan een bepaalde activiteit of vereniging. Anderzijds zijn steeds meer mensen op zoek naar balans in hun leven, in combinatie met de voortschrijdende verstedelijking van Nederland zal dat mogelijk een tegenreactie oproepen van dichterbij 'de natuur' willen staan, waardoor meer mensen met dieren willen omgaan. Begrippen als onthaasten en buitenleven worden in de toekomst mogelijk meer met paardensport verbonden. De populariteit van de paardensport lijkt tenslotte ook afhankelijk van de successen van Nederlandse topaardensporters op het wereldtoneel. Het Anky-effect is daarvan een bekend voorbeeld. Indien het economisch steeds meer mensen voor de wind zal gaan, maakt dit een relatief dure hobby met paarden bereikbaar voor een grotere groep mensen.

De in het vorige hoofdstuk geconstateerde tendens dat steeds meer paardensporters hun sport op eigen terrein beoefenen en daarvoor ook de benodigde voorzieningen treffen, is aan te geven als trend die past binnen de toenemende individualisering van de maatschappij. Een gemeente zou overigens kunnen stimuleren dat nieuw op te richten paardenvoorzieningen niet alleen voor individueel gebruik zijn. De exploitatie van gemeenschappelijke paardenvoorzieningen zoals een rijhal, of paardenbak (met ruiterroutes er naar toe) zou daarbij in handen van een private partij kunnen komen. Deze maatregel kan overigens alleen succesvol zijn als gemeenten ook welwillend zijn om bepaalde (nieuwe) paardenvoorzieningen elders in de gemeente of zelfs regionaal niet meer toe te staan.



Ruimtelijk gezien is tevens de opkomst van paardenwijken en paardenressorts een interessante ontwikkeling. Een paardenwijk voorziet in wonen nabij je paard, waarbij de paardenvoorzieningen gedeeld worden met andere bewoners. De belangstelling voor het concept paardenwijk is enorm, stelt projectontwikkelaar Indio & Co uit Almere die inmiddels in gesprek is met provincies en gemeenten om naast Emmeloord (gemeente Noordoostpolder) op vier andere locaties in Nederland een paardenwijk te realiseren. Ook de populariteit van het fenomeen 'vakantievieren met je eigen paard' neemt toe en leidt tot

opkomst van recreatiewoningen voor paard en ruiter, zogenaamde paardenresorts.

Als invloedrijke toekomstige ontwikkeling is ook de verdere internationalisering van de paardensport te noemen. Er worden meer paardenevenementen op globale schaal georganiseerd en er worden ook steeds meer paarden verhandeld (KNHS). Deze internationalisering maakt insleep van besmettelijke paardenziektes in Nederland waarschijnlijker. Een, de werkelijkheid benaderende, schatting van het aantal paarden en correcte verspreidingsgegevens wordt daarmee

vanuit dierziektebestrijdingsoptiek steeds essentiëler in de toekomst. Een dodelijke besmettelijke uitbraak van een paardenziekte zal ook grote ruimtelijke gevolgen kunnen hebben in ons land. Uit versteningsonderzoek blijkt immers als er eenmaal een in onbruik geraakte paardenvoorziening staat, er niet snel groen of de oorspronkelijk situatie voor in de plaats komt (Alterra, 2007). Gemeenten vinden het momenteel niet interessant genoeg om het aantal paarden binnen hun gemeente te tellen en te lokaliseren, mede ingegeven doordat een gemeente niet verantwoordelijk is voor de bovenlokale bestrijding van dierziekten (LTO). Zoals eerder aangegeven is er nog geen sluitend systeem waarmee het aantal paarden in Nederland kan worden geregistreerd en waarmee ook informatie over de verspreiding beschikbaar komt.

Een belangrijke drijvende kracht achter de toekomstige ontwikkeling van de paardenhouderij in Nederland is de verdergaande verstedelijking en een op veel plaatsen terugtrekkende landbouw. Gebiedsfuncties als wonen en recreatie worden voor het platteland daardoor steeds belangrijker. In de literatuur wordt deze ontwikkeling ook wel aangeduid als de verburgerlijking van het platteland, de omslag van productie- naar consumptielandschap of de transitie naar niet agrarisch gebruik van het buitengebied. Een groeiende paardensector met een toenemend ruimtebeslag past binnen deze ontwikkeling.

De transitie van het buitengebied zal zich niet overal in Nederland op dezelfde wijze voltrekken. De kans op transitie is relatief groot voor gebieden met een zwakke economische

basis van de landbouw en een hoge stedelijke druk (Verijken et al, 2004). Om inzichtelijk te maken welke gebieden het meeste kansrijk zijn voor een groeiende paardensector, zijn per gemeente indicatoren bepaald voor:

Dirk Sijmons constateert een snelle 'horsificatie' van het Nederlandse landschap: "De laatste tijd lijken heel veel koeien verdacht veel op paarden. Berekeningen laten zien dat over twintig jaar al een vijfde van het Nederlandse agrarisch areaal is verpaard".

"In het landelijk gebied zien we de omslag van productie- naar consumptielandschap. Het platteland verburgerlijkt, zie al die paarden en witte paardenhekken in het landschap. Net nu we die agrarische cultuurlandschappen willen arresteren en beschermen, gebeurt er iets in de economische basis van die grondgebonden landbouw, en hebben we gelijk een probleem te pakken. Onze indruk is dat overal in Europa zich processen afspelen die je zou kunnen typeren als de geleidelijke omschakeling van productielandschap naar consumptielandschap. Er zijn overeenkomsten, maar het is duidelijk dat deze processen zich overal net weer anders voltrekken. Landschappen vertonen een grote verscheidenheid dus verschillende potenties op de vrijetijdsmarkt. Voormalige bruinkoolwinningsgebieden in Duitsland staan er nu eenmaal anders voor dan arcadische landschappen van Toscane of de Provence. Cultuurlandschappen als het Groninger terpenlandschap trekken andere mensen dan natuurlandschappen als het Lake District in Groot-Brittannië.

Als Rijksadviseur voor het Landschap kiest hij voor een invalshoek gericht op de kwaliteitsontwikkeling van het landelijk gebied, 'doorontwikkelen' heeft zijn voorkeur boven 'behoud'.

Uit In detail, Nationaal Restauratiefonds 2006

De transitie van het buitengebied zal zich niet overal in Nederland op dezelfde wijze voltrekken. De kans op transitie is relatief groot voor gebieden met een zwakke economische basis van de landbouw en een hoge stedelijke druk (Verijken et al, 2004). Om inzichtelijk te maken welke gebieden het meeste kansrijk zijn voor een groeiende paardensector,

zijn per gemeente indicatoren bepaald voor:

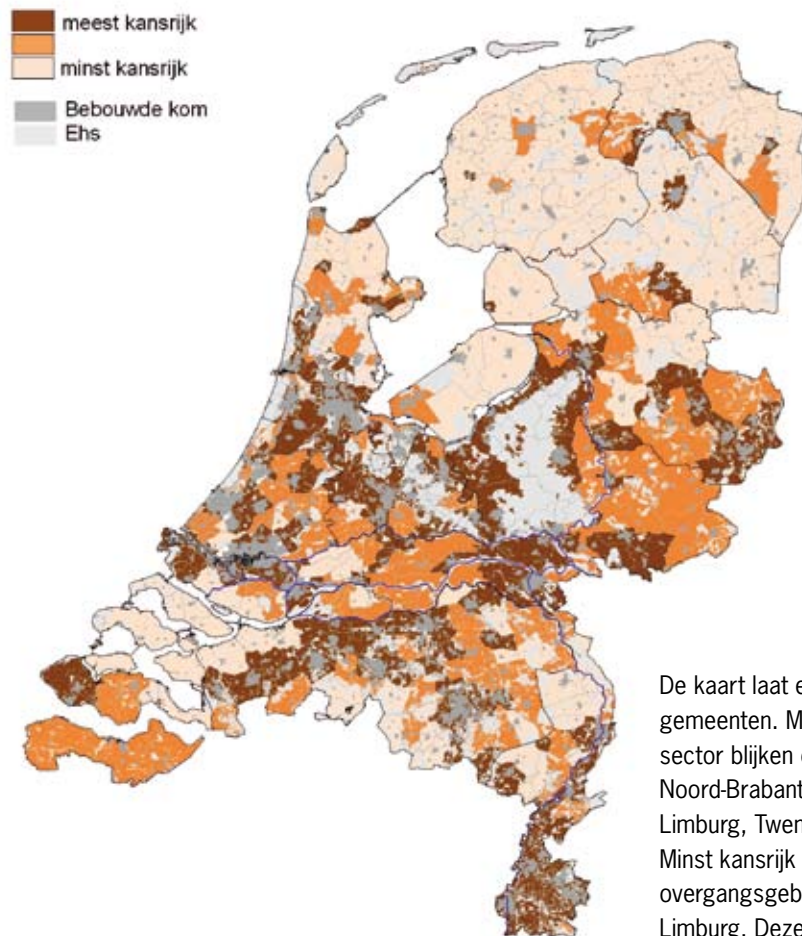
1. De economische basis van de (grondgebonden) landbouw, als het aandeel van de landbouwgrond dat in gebruik is bij landbouwbedrijven met een geringe productieomvang.
2. De stedelijke druk, als het aantal inwoners ten opzichte van de aanwezige oppervlakte landbouwgrond.

De eerste indicator geeft een schatting van de toekomstige (potentiële) grondaanbod voor paardenhouderij. Als een gemeente veel kleine landbouwbedrijven heeft, wordt verwacht dat relatief veel bedrijven zullen stoppen en relatief veel grond zal 'vrijkomen'. De tweede indicator geeft per gemeente de stedelijke druk als indicatie voor de vraag naar grond (en locaties) voor paardenhouderij. Het aantal inwoners is daarbij uitgedrukt per agrarische ha. Uitgangspunt is namelijk dat in de bebouwde kom en in bos- en natuurgebieden (uitbreiding van de) paardenhouderij niet aan de orde is. De afzonderlijke indicatoren zijn vervolgens per gemeente gerangschikt en de rangwaarden per gemeente zijn daarna bij elkaar opgeteld. Een hoge gesommeerde waarde betekent dat de gemeente kansrijk is voor een groeiende paardensector.

2.3 Effecten op landschap

Hoewel de oudste rijkshoeven zich in de steden bevinden is het houden van paarden in functioneel opzicht verbonden met het platteland. Paardenhouderij is een grondgebonden activiteit. Om de dieren in conditie te houden moeten ze

Figuur 2. Kansrijkheid van Nederlandse gemeenten voor groei van de paardenhouderij



De kaart laat een opvallende regionale clustering zien van gemeenten. Meest kansrijk voor een groeiende paardensector blijken de buitengebieden in delen van de Randstad, Noord-Brabant, het knooppunt Arnhem Nijmegen, Zuid Limburg, Twente en Achterhoek en rondom de Veluwe. Minst kansrijk zijn de noordelijke provincies, Flevoland, het overgangsgebied van Zuid-Holland en Zeeland en Noord Limburg. Deze gebieden zullen naar verwachting langer een agrarisch karakter houden..

Bron: Giab 2006, bewerking Alterra

naar buiten (beweiding, training) en voor het beoefenen van paardensport is een rustige buitenomgeving gewenst. De paardenhouderij heeft aldus een sterke verbondenheid met het buitengebied.

De effecten van paardenhouderij op het landschap zijn ondermeer onderzocht in de studie van Veeneklaas, 'Verrommeling in Nederland' (MNP, 2006).

Onder verrommeling verstaan we een storende toename van de variatie in het landschap in combinatie met een gebrek aan samenhang. Variatie wordt in de beleving van mensen positief gewaardeerd zolang het gaat om afwisseling binnen een geëigend patroon. Bij verrommeling gaat het juist om niet in het landschap passende variatie en het vóórkomen van als storend ervaren elementen. Verrommeling uit zich in een verrommeld landschap. Een gebied dat als totaal een wanordelijke indruk maakt en waar gebruiksfuncties zonder duidelijk verband naast elkaar aanwezig zijn en/of waar storende elementen in ruime mate zijn waar te nemen.

Verrommeling is een proces dat wordt ervaren als niet-beoogd, sluipend. Dus eerder iets dat wordt ervaren als een onbedoelde resultante van het nastreven van diverse belangen dan het resultaat van een vooropgezet plan of ontwerp. Het heeft associaties met verwaarlozing, verloedering, onverzorgdheid en, meer in het algemeen, onverschilligheid ten opzichte van de kwaliteiten van de openbare ruimte

Uit: Verrommeling in Nederland (Veeneklaas et al., 2006)

De studie is gebaseerd op veldonderzoek. Daartoe zijn steekproefgebieden verdeeld over heel Nederland beoordeeld op het voorkomen van zogenaamde potentieel storende elementen. Het betreft elementen die door voorbijgangers als storend of niet passend binnen het landschap ervaren kunnen worden. De beoordeling is 'geobjectiveerd' door te werken met een lijst van categorieën van potentieel

storende elementen. Aan paardenhouderij gerelateerde elementen was een van de categorieën. Het veldwerk leverde als resultaat dat in 37 van de in totaal 72 steekproefgebieden potentieel storende - aan de paardenhouderij gerelateerde elementen - werden geconstateerd (tabel 2.)

Meest voorkomend en in het oog springend zijn de paardenbakken. Ook werden relatief vaak rommelige erven aangetroffen waar naast enkele paarden of pony's ook allerlei andere dingen gebeuren zoals opslag van goederen, caravans, achterstallig onderhoud etc. Tussen de verschillende landschapstypen werd geen opvallende verschil gevonden. Een belangrijke constatering is dat verreweg de meeste (potentieel storende) elementen zijn toe te schrijven aan hobbymatige, kleinschalige paardenhouderij. Slechts 2 (tot mogelijk 4) situaties hadden betrekking op bedrijfsmatige paardenhouderij, zoals enkele grote rijhallen. De veldwaarnemingen lijken daarmee de conclusie te onderbouwen dat ongeveer 90% van de locaties waar paarden worden gehouden als hobbymatig zijn te typeren.

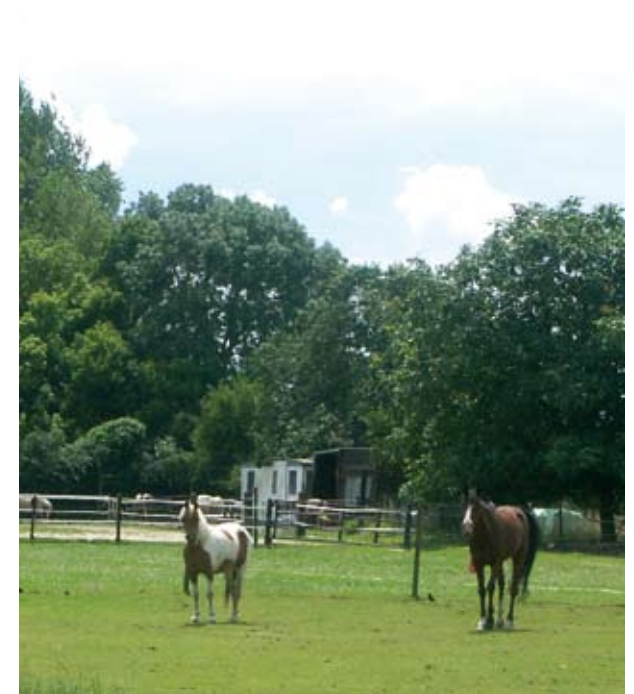
Overigens blijken er grote verschillen te bestaan in de wijze waarop paardenvoorzieningen in het bijzonder paardenbakken zijn vormgegeven en zijn ingepast in het landschap. De studie "De paardenhouderij in beeld", geeft veel informatie over de relatie paardenhouderij en landschap. Een voorbeeldenboek⁵ onder dezelfde titel geeft concrete voorbeelden voor erfinrichting en landschappelijke inpassing.

Tabel 2. Voorkomen van aan paardenhouderij gerelateerde potentieel storende elementen uit het onderzoek Verrommeling van Nederland (Veeneklaas et al. 2006)

	aantal	aandeel
Paardenbak	36	63%
Functiecombinaties, paardenhouderij in combinatie met opslag van goederen, rommelig erf.	11	19%
Paardenwei met witte linten, voeropslag ed.	8	14%
Forse bebouwing (rijhal, manege)	2	4%
Totaal paardgerelateerde elementen	57	100%

Bron: Alterra.

In de discussie van paardenhouderij en verrommeling is het van belang te constateren dat hobbymatige paardenhouderij steeds meer grond inneemt, vooral aan de randen van dorpen en steden. De groei wordt versterkt doordat gronden er veelal niet meer in gebruik zijn bij praktiserende landbouwbedrijven. Gelijktijdig hebben gemeenten vaak een voorkeur de stadsranden groen en visueel open te houden. Kleinschalige, hobbymatige paardenhouderij biedt in dit opzicht kansen. Dan moet echter wel duidelijk zijn welke paardenvoorzieningen gerealiseerd kunnen worden onder welke voorwaarden voor landschappelijke inpassing



⁵ <http://library.wur.nl/way/bestanden/clc/1845903.pdf>

2.4 Conclusies

Hoeveel paarden en pony's Nederland telt is niet precies bekend. Ondanks de landelijke verplichting dat paarden geregistreerd moeten worden met een paspoort en een daaraan gekoppelde chip en deze registratieplicht vanaf 2009 in alle landen van de EU-25 verplicht wordt, is er nog geen zicht op een sluitend systeem dat de verdeling van het aantal paarden over Nederland kan geven.

Op basis van informatie uit de landbouwtelling en literatuur schatten we het aantal paarden voor Nederland in 2006 op 350-400 duizend. Dit aantal sluit aan bij eerdere schattingen. Het betekent dat de omvang van de paardenstapel de laatste jaren nog maar weinig is toegenomen. De onstuitende groei vond vooral plaats in de jaren negentig van de vorige eeuw. Voor de toekomst wordt een voortzetting van de huidige trend verwacht wat een gestage groei van het aantal paarden betekent.

Het aantal locaties waar in 2006 paarden worden gehouden schatten we op circa 81.000. Op ongeveer 90% van deze locaties worden paarden in kleine aantallen hobbymatig gehouden. De groep (semi-) professionele paardenhouders nemen naar schatting 8% van de locaties voor hun rekening. Op minder dan 3% van de locaties wordt naar verwachting een volledig inkomen uit de paardenhouderij behaald.

Ondanks de betrekkelijk geringe groei van de paardenstapel neemt de paardenhouderij wel steeds meer ruimte in. Uit onderzoek blijkt dat het aantal paardensporters met een

eigen paard tussen 2001 en 2006 met 22% is gegroeid. Ook blijken paardensporters meer op eigen terrein de sport beoefenen en minder vaak bij een manege. Gevolg is dat op meer locaties voorzieningen worden getroffen voor het hobbymatig houden van paarden en meer weilanden door paarden worden begraasd.

Door het grote aantal locaties heeft de hobbymatige paardenhouderij ruimtelijk gezien de grootste impact. Dit blijkt ook uit onderzoek naar verrommeling van het landschap waarbij verreweg de meeste potentieel storende elementen zijn toe te schrijven aan de hobbymatige paardenhouderij. Anderzijds wordt geconstateerd dat de hobbymatige paardenhouderij kansen biedt voor kleinschalig beheer van (bij de landbouw in onbruik geraakte) gronden aan de randen van dorpen en steden. Daarvoor moet echter duidelijk zijn aan welke voorwaarden hobbymatige paardenhouderij moet voldoen in relatie tot landschappelijke inpassing

Voor de toekomst wordt een verdere toename van het ruimtebeslag door de (hobbymatige) paardenhouderij verwacht. Vooral gebieden onder stedelijke druk en met een zwakke economische basis van de landbouw zijn kansrijk voor een groeiende paardenhouderij. Meest kansrijk zijn delen van de Randstad, Noord-Brabant, Zuid-Limburg en rondom de Veluwe en het oosten van Nederland.



3 Beleidsmatige ontwikkeling paardenhouderij en landschap

Na de sterke groei van het aantal paarden in de jaren negentig van de vorige eeuw, zijn grofweg vanaf 2000 op alle overheidsniveaus stappen gezet om beleid voor de paardenhouderij op te zetten. In de ontwikkeling van beleid voor de zeer diverse paardensector is de koppeling met het landschapsbeleid één van de grootste uitdagingen.

Alle overheidslagen mengen zich in het landschapsbeleid alsook in het paardenbeleid. De rollen van deze actoren zijn afgestemd en er is sprake van gescheiden taken en verantwoordelijkheden (Visie Paard en Landschap, LNV, 2006). LNV wil belangrijke voorwaarden scheppen om de paardenhouderij een goede plek te geven in het Nederlandse landschap. Op decentraal niveau blijkt uit gesprekken met gemeentelijke beleidsambtenaren aandacht voor landschapsbeleid bij gemeenten die economisch afhankelijk zijn van een aantrekkelijk landschap voor ondermeer verblijfsrecreatie. De koppeling tussen paardenhouderij en landschapsbeleid, waarmee potentieel negatieve effecten van de paardenhouderij op het landschap kunnen worden verminderd, wordt voornamelijk in die gemeenten gezocht. Ruimtelijk gezien gaat het niet zozeer om de paarden zelf, die immers geen negatief maatschappelijk beeld of gevoelens van verrommeling in het landschap opwekken, maar om de voorzieningen die eigenaren of *baasjes* voor de paarden realiseren.

Dit hoofdstuk zoomt in op het rijksbeleid, provinciaal beleid en gemeentelijk beleid gericht op het informeren, stimuleren en reguleren van de eigenaren van paarden. Per overheids-

niveau wordt ingegaan op achtereenvolgens het landschapsbeleid, het paardenhouderij en het streven naar de koppeling tussen beiden.

3.1 Rijksbeleid

3.1.1 Rijksbeleid voor landschap en ter bestrijding van verrommeling

Het Rijk beschouwt verrommeling als een ruimtelijke ontwikkeling die tot breed gedragen maatschappelijk ongenoegen leidt, doordat er sprake is van bouwwerken die zich duidelijk slecht verhouden met het algemeen gewaardeerde beeld van het landschap ter plaatse. Het is de resultante van het onvoldoende efficiënt en kwalitatief omgaan met de schaarse ruimte. Concreet gaat het om bouwwerken op de verkeerde plaats en/of van onvoldoende kwaliteit en/of met achterstallig onderhoud of beheer. De belangrijkste oorzaken van verrommeling zijn: onvoldoende kwaliteit van planvorming, uitvoering en handhaving; het te makkelijk bebouwen van de spaarzame open gebieden in Nederland; en onvoldoende regionale afstemming van ruimtelijke plannen (Vrom/DGR, 2007)

Het Ministerie van LNV is op rijksniveau het verantwoordelijke ministerie voor recreatie en landschap en draagt op landelijk niveau, samen met het Ministerie van VROM, de verantwoordelijkheid voor behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit in ons land. Voor het landschapsbeleid zijn de Nota Ruimte (VROM, 2005) en de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004) richtinggevende beleidsdocumenten. Ontwikkelingen in het landelijk gebied moeten

de ruimtelijke kwaliteit van het landschap behouden en versterken. Ontwikkelingen zijn toegestaan, mits de kwaliteit van het landschap verbetert of tenminste niet achteruit gaat (Bron: LNV, ontwikkelen met kwaliteit (LOK)).

De Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) die in 2007 in werking is getreden, geeft invulling aan de kabinetslijn: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Decentralisatie levert maatwerk op voor het platteland. Provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen hebben meer dan voorheen zeggenschap over ontwikkeling, inrichting en beheer van het landelijke gebied. De door het Rijk opgestelde Handreiking Landschap (2006) geeft antwoord op belangrijke vragen van provincies en gemeenten met betrekking tot het generieke landschapsbeleid. Onderwerpen zijn rollen en verantwoordelijkheden, wet- en regelgeving en financiering.

In de nieuw op te stellen Agenda Landschap die de Minister van LNV naar verwachting nog in 2008 aan de Tweede Kamer zal sturen, zal een nieuwe aanpak van het landschapsbeleid worden uitgewerkt. Door de vele publieke en private partijen die een rol spelen bij de totstandkoming van de Agenda Landschap, kost het opstellen meer tijd dan voorzien. De Agenda Landschap voorziet in het aanwijzen van 'Voorbeeldgebieden voor investeren in landschap' en versterking van de Nationale Landschappen. De rijksoverheid wil provincies en gemeenten met de Agenda Landschap en de Handreiking Landschap faciliteren op het gebied van de uitvoering van het landschapsbeleid.

3.1.2 Rijksbeleid voor paardenhouderij en koppeling met landschap

LNV heeft geen separaat beleid voor paardenhouderij. Naast wandelen, fietsen en varen kan paardrijden uitgroeien tot de vierde pijler in het recreatiebeleid van LNV. Het ministerie kiest voor landschappelijke inpassing en heeft de koppeling tussen paardenhouderij en landschap gemaakt in de Visie Paard en Landschap. De visie is opgesteld om op dit beleidsterrein invulling te geven aan de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De visie is namelijk een handreiking voor ondermeer provincies en gemeenten, ondernemers, en maatschappelijke organisaties. Het doel is verantwoordelijkheden en acties weer te geven om de paardensector te laten bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied en een aantrekkelijk landschap. LNV ziet als rol voor zichzelf, belangrijke voorwaarden te scheppen om de paardenhouderij een goede plek te geven in het Nederlandse landschap. Dat wil ze doen door voor samenhang te zorgen, gericht te faciliteren, mee te denken, belemmeringen weg te nemen en kennis te vergaren en te verspreiden (Visie Paard en Landschap, LNV 2006). Concrete initiatieven die LNV onderneemt of steunt zijn opgenomen in een zogenaamde 'toolkit landschap'. LNV heeft niet de intentie in te spelen op plaatselijke situaties en omstandigheden. De visie bevat derhalve ook geen maatwerk voor gemeenten en is ook niet bindend voor gemeenten.

Voor de koppeling van paardenhouderij en landschap speelt de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (vanaf 1 juli 2008) een cruciale rol. De mogelijkheden voor

behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit onder het oude WRO-regime kunnen ook onder de nieuwe Wro worden voortgezet. Het klimaat voor die mogelijkheden verandert niet wezenlijk. Het Rijk kan ingeval van rijksbelang, middels AmvB's onder de Wro wel inhoudelijk invulling geven aan regionale ruimtelijke c.q. landschappelijke kwaliteit (Vogelzang, 2007). Ook wanneer men verrommeling van het landschap (mede) als gevolg van paardenbakken vanuit de rijksoverheid zou willen reguleren, biedt de nieuwe Wro daarvoor mogelijkheden. Gezien de sturingsfilosofie en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies ligt dit echter niet voor de hand.

3.1.3 Financieel rijksinstrumentarium (subsidies)

Middels het gebiedsgericht beleid, waarin regio's integraal worden gezien is er ruimte om paardenhouderij in relatie tot landschap te stimuleren. De regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid (SGB) heeft tot doel (gehad) het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het landelijk gebied in de plangebieden en de reconstructiegebieden. De verbetering heeft betrekking op de beleidsterreinen: natuur, bos, landbouw, recreatie, cultuurhistorie, milieu en water. Het SGB is in 2008 opgenomen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) waarin alle uitkeringen en regelingen voor het landelijk gebied voor de periode tot 2013 zijn geïntegreerd. Gebiedsactoren waaronder paardenhouders, die iets aan het landschap willen verbeteren, kunnen projectvoorstellen voor subsidiëring indienen bij gemeenten en provincies. Deze voorstellen kunnen gericht zijn op de relatie paardenhouderij en landschap. Of dit type gebiedsge-

richte projecten in de praktijk ook zijn ingediend en gestart, is niet onderzocht.

Vanuit het Rijk zijn er mogelijkheden om initiatieven voor betere landschappelijke inpassing van de paardenhouderij financieel te stimuleren. De rijkssubsidie voor het opstellen van landschapsontwikkelingsplannen (LOP) op bovenlokaal niveau biedt daarvoor in principe mogelijkheden. Deze subsidieregeling biedt gemeenten een tegemoetkoming in de kosten van het voorbereiden en opstellen én voor het herzien van landschapsontwikkelingsplannen (www.lnv.nl). Daarmee onderkent LNV het belang van het LOP als beleidsvisie voor het behoud van landschapskwaliteit. Landschapsorganisaties, zoals Landschapsbeheer Utrecht, of adviesbureaus ondersteunen gemeenten op verzoek voorts met het opstellen van het LOP. Het LOP vormt volgens VNG en gemeenten een goed beleidskader om de samenhang tussen paardenhouderij en landschap te erkennen en regelen.

Van de paardensector mag verwacht worden dat zij zich oriënteert op het beschikbare subsidie-instrumentarium van LNV, gericht op natuur en landschap, en dat zij de achterban stimuleert en ondersteunt om van de mogelijkheden gebruik te maken (LNV, 2006, p.33)

3.2 Provinciaal beleid

3.2.1 Provinciaal beleid voor landschap en ter bestrijding van verrommeling

De provincie voert de regie over de ruimtelijke kwaliteit

van het landelijk gebied. Dat betekent dat de provincie de ruimtelijke kwaliteit als provinciaal belang heeft gedefinieerd en eerstverantwoordelijk zal zijn voor het behalen van doelstellingen op dit beleidsterrein. Alle Nederlandse provincies kennen ofwel een landschapscoördinator, coördinator ruimtelijke kwaliteit of een provinciale landschapsconsulent. Deze neemt een centrale positie in binnen de provinciale organisatie door de verantwoordelijkheid om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te toetsen op ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing. Het provinciaal belang is onder de nieuwe Wro vastgelegd in de structuurvisie. Deze is slechts zelfbindend maar in de nieuwe Wro zijn er meerdere mogelijkheden voor de provincie bij gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming in te grijpen wanneer het provinciaal belang hiertoe noodzaakt. Naast de inwerkingtreding van de nieuwe Wro betekent ook de geleidelijke overgang van toelatingsplanologie naar gebiedsontwikkeling vernieuwingen op vele terreinen voor de provincie: het integraal beschouwen van een gebied; de verbanden tussen verschillende beleidspogingen zien; nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan, en nieuwe beleidsinstrumenten uitwerken en testen.

3.2.2 Provinciaal beleid voor paardenhouderij en koppeling met landschap

Een aantal provincies heeft provinciaal paardenhouderijbeleid opgesteld. De provincie geeft met dit beleid ruime kaders, die de gemeenten verder kunnen uitwerken. Zo wil de provincie Overijssel middels provinciaal paardenbeleid nieuwe paardenbedrijven stimuleren zich te vestigen op vrijkomende agrarische erven. De provincie Groningen



adviseert gemeenten hoe deze de privaatrechterlijke overeenkomst kunnen benutten om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (ondermeer in de paardenhouderij) beter landschappelijk kan inpassen. Andere provincies leggen weer andere accenten in het paardenhouderijbeleid. Het overzicht ontbreekt bij het IPO welke provincies paardenhouderijbeleid hebben opgesteld. Het IPO onderneemt momenteel geen initiatieven teneinde meer samenhang tussen provincies in het paardenhouderijbeleid te bereiken (mond.mededeling dhr Cohen Stuart, IPO).

Onder de nieuwe Wro is het van belang dat provincies in een structuurvisie aangeven welke zaken zij van provinciaal belang achten. Eventueel negatieve effecten van de paardenhouderij op het landschap of verkeersaantrekkende

werking van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn typische zaken van provinciaal belang, die provincies in een structuurvisie kunnen regelen. Dit betekent dat wanneer provincies in de structuurvisie verzuimen aan te geven welke type ruimtelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het terrein van paardenhouderij) van provinciaal belang zijn, zij reactief geen invloed meer kunnen uitoefenen op de gemeentelijke besluitvorming. De praktijk zal in toekomst uitwijzen hoe provincies hun belang voor het landschap in de structuurvisie moeten opnemen, zodat zij achteraf nog invloed kunnen hebben (zie §4.7).

3.2.3 Provinciale subsidies

De meeste provinciale subsidies zijn verbonden aan het realiseren van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur



(PEHS). Daarvoor is een Programma Beheer van kracht dat drie regelingen kent: PSAN, PSN en Landschapssubsidie ook wel erfbeplantingssubsidie genoemd. Voorwaarde is dat de grond van de aanvrager valt in een natuurgebiedsplan dat de provincie heeft opgesteld. Op de kaarten in dat plan staat precies welke subsidies op welke gronden mogelijk zijn. Het plan schrijft voor welke natuurdoelstellingen er gehaald moeten worden. De PSN en PSAN bieden een terreinbeheerder subsidies voor de aanleg en het beheer van natuur. Er zijn verschillende pakketten mogelijk, waaronder een recreatiepakket. Het recreatiepakket verplicht terreinbeheerders onder andere tot het aanleggen en onderhouden

van voldoende wegen, (ruiter)paden en vaarwegen die recreatief gebruik van het terrein mogelijk maken. Ook zijn er subsidiemogelijkheden door realiseren van nieuwe landgoederen en door eenmalige subsidiëring van de aanplant van bos via boscertificaten. In het project Zorg voor Paard en Landschap (SBNL) zijn brochures ontwikkeld die actief verspreid zijn, teneinde initiatiefnemers in de paardenhouderij te informeren over de mogelijkheden van subsidiëring.

3.3 Gemeentelijk beleid

3.3.1 Het gemeentelijk beleid voor landschap en ter bestrijding van verrommeling

Gemeenten met een groot buitengebied en/of hoge landschappelijke waarden hebben vaak gemeentelijk landschapsbeleid. Dat gebeurt via een nota buitengebied, een gemeentelijke of intergemeentelijk landschapsontwikkelingsplan (LOP) of een Beeldkwaliteitsplan (BKP). De gemeentelijke landschapsnota start veelal met de constatering dat de landschappelijke kwaliteiten binnen betreffende gemeente in toenemende mate onder druk staan. De unieke landschappelijke kwaliteiten binnen de gemeente worden benoemd in het landschapsbeleid en de ambitie voor het behoud en ontwikkeling ervan geformuleerd.

Een LOP is gericht op ontwikkeling en beheer van 'groen' en wordt alleen voor het buitengebied opgesteld. LOP's zijn bij uitstek geschikt om ruimtelijke ingrepen te beoordelen op landschappelijke kwaliteitsaspecten. Een BKP is gericht op de inpassing van bebouwing in haar omgeving. Het geeft

een visie op te behouden en te versterken en of te ontwikkelen beeldkwaliteiten in een bepaald gebied. Landschappelijke inkadering van functieverandering van agrarische erven is bij uitstek geschikt om in een beeldkwaliteitplan op te nemen. Door aan te sluiten bij de streekeigen identiteit en het landschap(stype) kunnen nieuwe ontwikkelingen beter in het landschap worden ingepast. De welstandsaspecten van een BKP kunnen worden doorvertaald naar de welstandsnota. Gemeenten staan voor de taak om meerdere ruimtelijke opgaven af te wegen en het landschapsbeleidsdoel is slechts één doelstelling. Dat geldt net zo voor andere bestuurslagen, maar door de decentralisatie van het ruimtelijk beleid zijn het vooral gemeenten die de verantwoordelijkheid hebben om beleid voor de paardenhouderij en landschap vorm te geven. In de gemeentelijke bestuurspraktijk zie je relatief veel aandacht voor economische functies in de woonkern en is een klein deel van de wethouders verantwoordelijk voor het buitengebied. Ruimtelijke opgaven voor woningbouw, bedrijventerreinen, recreatiegebieden zijn en blijven (via structuur van gemeentelijke belastingen en vergoedingenstructuur van het Gemeentefonds) hele sterke economische functies. Daarom is niet zozeer strikt het behouden van landschap door het verbieden van ruimtelijke ontwikkelingen, maar meer de ontwikkeling van landschapskwaliteiten samen met de ontwikkeling van andere (in het landschap inpasbare) ruimtelijke opgaven, wat veel gemeenten voorstaan ('behoud door ontwikkeling'). Met een LOP die gekoppeld is aan het bestemmingsplan is te proberen initiatiefnemers te sturen om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen landschappelijk in te passen.

3.3.2 Gemeentelijk beleid voor paardenhouderij en koppeling met landschap

Het zijn de gemeenten die de verantwoordelijkheid hebben het beleid voor de paardenhouderij en landschap vorm te geven. In deze paragraaf zal worden nagegaan welke instrumenten gemeenten ter beschikking staan voor beleidsontwikkeling. Aan de orde komen:

- Gemeentelijke paardenhouderijnota
- Welstandsnota
- Structuurvisie
- LOP en BKP met koppeling naar paardenhouderij

Gemeentelijke paardenhouderijnota

In het gemeentelijk paardenhouderijbeleid (ondermeer opgesteld in de gemeenten Wassenaar, Wûnseradiel, Harlingen, Leidschendam-Voorburg, Alkemade, Emmen en Beemster) wordt vaak eerst geconstateerd dat de paardensector een belangrijke economische drager kan worden of reeds is voor het buitengebied van betreffende gemeente. Vervolgens wordt omschreven hoe de huidige paardensector er uitziet en welke ontwikkelingen stimulering verdienen. Eventueel wordt toegewerkt naar zonering, waar welke paardenbedrijven gewenst zijn, door andere belangen in die afweging te betrekken (zoals waardevol landschap, natuur, etc). Bovendien komt het voor dat de gemeentelijke beleidsvisie nieuwvestiging van bepaalde onderdelen van de paardenhouderij, zoals bijvoorbeeld maneges, niet toelaat (zoals in gemeente Reiderland). Dat is in lijn met het advies Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006, p.10) omdat gemeenten in die gevallen afwegen of het marktpo-

tentieel de vestiging van de gebruikgerichte paardenhouderij rechtvaardigt. Een gemeentelijke nota 'Paard en Landschap' omvat beleidsregels voor paardenhouderijen in het landelijke gebied. (Art 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 4:84 van de Awb handelt het gemeentebestuur overeenkomstig deze nota, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de nota te dienen doelen. Verder wordt de nota vertaald in de toekomstige bestemmingsplannen. Deze doorwerking is de belangrijkste schakel voor juridische afdwingbaarheid van een gemeentelijke beleidsnotitie Paard en Landschap (zie 3.5)

Welstandsnota

De welstandsnota vormt een toetsingkader of nieuwe bebouwing voldoet aan redelijke eisen van welstand. Randvoorwaarden voor de landschappelijke inpassing van paardenhouderijen kunnen in de gemeentelijke praktijk ook in de welstandsnota nader worden uitgewerkt. Welstand is zeer belangrijk voor beeldkwaliteit, omdat je via die weg grote architectonische dissonanten in het landschap kunt voorkomen. Met landschappelijke inpassing en erfbeplanting is het ondoenlijk grote afwijkende bouwwerken in het landschap weg te werken. De welstandsnota kan op deze wijze een geschikt instrument zijn om landschappelijke inpassing te bereiken. Daarbij is dan van belang dat de welstandscriteria gericht zijn op het wel of niet aanwezig zijn van afschermend groen. Een basisvoorwaarde daarvoor is een beschrijving van een visie op het (buiten)gebied, waarbij

de karakteristieken en de dreigende verandering van het landschap worden weergegeven. Steeds meer gemeenten verbreden hun welstandscommissie tot een commissie ruimtelijke kwaliteit. Zo'n brede commissie kijkt naar méér dan alleen de bebouwing: het is een wapen in de strijd tegen verrommeling. In het vakblad Oog voor Welstand (nr 11, 2007) wordt ruime aandacht besteed aan deze ontwikkeling.

Structuurvisie

Een gemeente is sinds 1 juli 2008 (net als het Rijk en de provincie) verplicht een structuurvisie op te stellen. Deze visie stelt de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van (een deel van) het gemeentelijk grondgebied centraal en richt zich op zowel de ontwikkeling van 'rood' als 'groen' Het zelfbindende plan is globaal en indicatief, het is vooral een ontwikkelingsplan. Een structuurvisie komt in de plaats van de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente). Beleidsdoelen uit de structuurvisie worden gerealiseerd in het bestemmingsplan. (www.vrom.nl)

LOP en BKP met koppeling naar paardenhouderij

Beleid voor de paardenhouderij in relatie tot landschap kan ook bovenlokaal worden opgesteld. VNG geeft aan dat het gewenst is de intensiteit van deze intergemeentelijke samenwerking op dit terrein te verhogen, teneinde meer samenhang in het paardenhouderijbeleid te bereiken. Maar deze samenwerking is niet op te leggen en moet door gemeenten zelf tot stand worden gebracht. Ervaringen met

het regionaal opstellen van landschapvisies, veelal landschapsontwikkelingsplannen (LOP) of beeldkwaliteitsplannen (BKP), zijn legio. Een relatie met de paardenhouderij wordt niet in alle gevallen in het LOP of BKP gelegd. Het bovenlokaal en intergemeentelijk opstellen van beleid zou stroken met resultaten van diverse leefbaarheidsonderzoeken gericht op het platteland, die aangeven dat bewoners zich ten eerste identificeren en verbonden voelen met de regio en ten tweede met de woonplaats. Uit onderzoek van de Stichting Recreatie (Bergsma et al. 2008), blijkt bovendien dat ruiters en menners geen behoefte hebben aan landelijke langeafstandsroutes, maar wel aan meer lokale en regionale routes en paden. Daarbij zou voor onderdelen van de paardenhouderij, die een bovenlokale aantrekkingskracht hebben, niet lokaal maar regionaal gezien moeten worden of er niet al voldoende aanbod is, die in de aanwezige vraag voorziet. Dit geldt bijvoorbeeld voor maneges. Gemeenten zouden ook om bovengenoemde redenen meer aandacht moeten hebben voor grensoverschrijdende gemeentelijke samenwerking bij koppeling van paarden- en landschapsbeleid.

Negatieve ruimtelijke consequenties kunnen zich voordoen wanneer de populariteit van de paardensport gaat afnemen. Uit versteningsonderzoek blijkt immers dat als er eenmaal een in onbruik geraakte paardenvoorziening staat, er niet snel groen of de oorspronkelijk situatie voor in de plaats komt (Alterra, 2007,1). De aanleiding voor gemeentelijk paardenhouderijbeleid is de recente groei van het aantal paarden in Nederland. Wat de ruimtelijke consequenties

kunnen zijn, en vooral hoe hiermee als gemeente om te gaan, wanneer het aantal paarden terugloopt (evt door ziekten) en paardenvoorzieningen in onbruik geraken, wordt geen aandacht besteed in het gemeentelijk paardenhouderijbeleid en in de handreiking van VNG (VNG,2006). Het rapport Instrumentarium bij Landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing (van Vliet et al., 2005) dat is opgesteld in opdracht van Landschapsbeheer Nederland constateert dat in de huidige gemeentelijke praktijk in veel gevallen nog onvoldoende beleid is geformuleerd voor landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing en dat vaak onvoldoende duidelijk is dat gemeenten deze instrumenten in de beleidsvorming tot hun beschikking hebben. Voor de gemeentelijke beleidsontwikkeling met betrekking tot landschappelijke beplantingen, erfbeplanting en/of afschermend groen, kunnen deze beleidsnota's van dienst zijn. Deze plannen hebben zelf geen juridisch bindende werking. Het zijn beleidsstukken die voor doorwerking vertaling dienen te krijgen in het bestemmingsplan

3.4 Coherentie met ander beleid

Coherentie is te omschrijven als de mate waarin het beleid van het ene beleidsveld rekening houdt en is afgestemd met de beleidsdoelstellingen van andere terreinen. Gedurende dit onderzoek werd duidelijk dat coherentie niet alleen bereikt moet worden tussen paardenbeleid en landschapsbeleid maar ook met ondermeer landbouw-, natuur- en verkeersbeleid.

3.4.1 Landbouwbeleid

Er zijn een aantal relevante relaties tussen 'landschapsgericht paardenhouderijbeleid' en landbouwbeleid. Allereerst heeft het reconstructiebeleid op de zandgronden onbedoeld een mate van zonering tot gevolg voor de paardenhouderij. De intensiveringsgebieden (LOG's) zijn voorbehouden aan intensieve veehouderijen. Voor nieuwvestiging van paardenhouderijen is geen ruimte, en voor een gevestigde recreatieve ondernemer bestaat er in de intensiveringsgebieden bij verdere toename van de landbouwintensiteit weinig toekomstperspectief,. Of aan productiegerichte paardenhouderij in een LOG door gemeenten wel ruimte wordt geboden, is onduidelijk. Er zijn gemeenten die de ruimte in LOG's expliciet reserveren voor de intensieve veehouderij, zelfs wanneer hier vanuit die sector (tijdelijk) geen vraag naar zou zijn. Door een reconstructieplan kunnen ontwikkelingen worden tegengehouden, te weten nieuwvestiging van intensieve veehouderijen in verwevingsgebied en extensiveringsgebied op bestaande agrarische bouwpercelen. Daarmee zijn er wel extra mogelijkheden voor paardenhouderij in verwevings- en extensiveringsgebieden.

Een bijzonder aandachtspunt is daarnaast het dierenwelzijnsbeleid, waaronder dat voor paarden. Er kan zich namelijk een dilemma voordoen bij het streven naar zowel behoud van een open landschap en verbeterd dierenwelzijn bij paarden. Vanuit landschappelijk oogpunt kan het ongewenst zijn beplanting of bouwwerken in een gebied toe te staan, terwijl dit voor het houden van paarden wel wenselijk is. Paarden hebben bij guur en warm weer beschutting

nodig. Op dit moment pakt de Sectorraad Paarden (SRP) het thema dierenwelzijn krachtig op. Er is overleg tussen de SRP en het ministerie van LNV over het Plan van Aanpak voor de paardenhouderij, waarmee de sector haar huidige welzijnsbeleid in samenspraak met de direct betrokken organisaties nog krachtiger gaat voeren. Daarbij is het aan te bevelen dat ook landschapsorganisaties worden betrokken om de mogelijke dilemma's tussen dierenwelzijn en landschapsdoelstellingen te bespreken.

Verbreed ondernemerschap betekent nieuwe economische dragers voor het platteland en via die lijn continuering van het huidig landschapsbeheer. Op vele landbouwbedrijven geldt verbreding met paarden als welkome extra inkomstenbron, die een steeds substantiëlere bron van inkomsten vormt. Vaak worden diverse activiteiten met betrekking tot paarden gecombineerd of wordt een melkveehouderijbedrijf met een paardenhouderij gecombineerd, zoals bij paardenmelkerijen en pensionstalling. Voor behoud van economische dragers en leefbaarheid van het platteland is ook het vab-beleid (vrijkomende agrarische bebouwing-beleid) geïntroduceerd. Op grond van de Nota Ruimte staat LNV voor de stimulering van hergebruik van bestaande vrijkomende agrarische bebouwing. Vestiging van specifieke paardenondernemers of hobbypaardenhouders is wat gemeenten expliciet kunnen sturen middels gemeentelijk vab-beleid. Daardoor wordt het mogelijk om in geval van bedrijfsbeëindiging of verplaatsing van een agrarisch bedrijf bijvoorbeeld een gebruiksgerichte paardenhouderij te starten zoals een manege dan wel pensionstalling (zoals ondermeer

in gemeente Amstelveen). Bij veel gemeenten lijkt er een voorkeur te bestaan voor paardenhouderijen op vab's boven andere bedrijvigheid omdat paardenhouderij het agrarische karakter nog enigszins behoudt.

3.4.2 Natuurbeleid

Goed ontsloten EHS gebieden met harde natuurstatus hebben een grote aantrekkingskracht op de recreatieve paardenhouderij (casus Gelderse Vallei). Het rapport paardenhouderij in beeld (Alterra, 2007) bevestigt dat in kleinschalige gebieden zoals in bos- en natuurgebieden, relatief veel paarden voorkomen. Een belangrijke voorziening voor de recreatieve sportbeoefening zijn ruiterspaden. Staatsbosbeheer (SBB) is met 1800 km ruiterspad één van

de belangrijkste aanbieders van ruiterspaden, waarvoor het een beheersvergoeding van LNV ontvangt. Bepaalde paardenrassen kunnen door terreinbeherende organisaties bovendien worden ingezet in het beheer van bepaalde natuur- en landschapstypen. Verstoring door paarden in natuurgebieden (doordat paarden verkoeling zoeken in poelen die vertroebelen, verstoring van weidevogels, etc) doen zich voor, maar onduidelijk blijft of instandhoudingsdoelstellingen van het natuurbeleid hierdoor beïnvloed worden.

De wens van de recreatieve paardensector voor betere ontsluiting en openstelling van het agrarische cultuurlandschap voor paarden, wordt vanuit de natuurbeschermingsorganisaties toegejuicht. Maar het blijft moeizaam de



toegankelijkheid van het boerenland voor ruiters en menners te verbeteren. Vanwege het relatief geringe gebruik van ruiterspaden en de hoge kosten voor het onderhoud ervan, zeker in vergelijking met andere soorten paden, krijgt de ruitersport vaak geen prioriteit. Omdat ruiterspaden van een zekere lengte gewenst zijn, is ook hier regionale samenwerking op gemeentelijk niveau essentieel. Deze wordt niet altijd bereikt, waardoor geen regionaal ruiterspadennetwerk kan ontstaan. Daarnaast wordt vrees voor de ziekte Neosporose (*Neospora caninum*) door met name melkveehouders als reden genoemd om openstelling niet te overwegen. De uitermate hardnekkige parasiet *Neospora caninum* die bij runderen kan leiden tot doodgeboren kalveren, wordt overgebracht door honden van wandelaars (of veelal door boerderijhonden zelf). De hond is eindgastheer, het rund en paard zijn tussengastheer van de parasiet. Er is echter tot op heden geen enkele aanwijzing dat paarden in staat zijn de parasiet over te dragen op runderen (mond.mededeling C.J.M Bartels bij Gezondheidsdienst voor Dieren, Deventer). Bedrijven waar runderen en paarden samen worden gehouden, komen in Nederland voor, waarbij zich geen grotere negatieve effecten door Neosporose voordoen. Het gebrek aan bewijs voor overdracht van de parasiet *Neospora* van paard op koe heeft echter niet de vrees kunnen wegnemen bij melkveehouders. Immers ruiterspaden kunnen gebruikt worden door wandelaars met honden. Dit multifunctioneel gebruik is in veel gevallen overigens verboden omdat wandelaars (met honden) en ruiters moeilijk samen gaan. Hoe dan ook, de specifieke openstelling van ruiterspaden voor paarden over agrarisch cultuurlandschap blijft moeilijk realiseerbaar.

Een ander aspect van coherentie tussen natuur- en paardenbeleid betreft de natuurwaarde van de paardenvoorzieningen zelf. De ecologische waarde en biodiversiteit van een paardenbak of een paardeweitje is vaak zeer beperkt. Een modderig vertrap veldje wordt in de beeldvorming bij burgers ook vaak als verrommeling getypeerd. Een aantal gemeenten hebben om die reden beweidingsvoorschriften afgekondigd waarmee beweiding niet meer jaarrond mag plaatsvinden, of stellen voorwaarden aan de bezettingsgraad per ha grasland. Ze stellen daarmee als voorwaarde voor de paardenactiviteiten dat het grasland in stand wordt gehouden (Bijvoorbeeld gemeente Leidschendam-Voorburg). De paardenhouderij maakt echter veelal gebruik van het buitengebied op een niet-intensieve manier. Als gevolg van de realisering van de EHS en de uitvoering van de EU-Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn mag verwacht worden dat er een aanzienlijke verschuiving in het grondgebruik zal gaan optreden. Veel grond in het buitengebied zal niet langer interessant zijn voor de intensiever wordende veehouderij en akkerbouw. Verwacht mag worden dat veel grond onder deze omstandigheden wel perspectief bieden voor de grondgebonden extensieve veehouderij (Bron: Het paard als economische drager van het platteland, Ir .J.T.G.M Koolen, april 2005)



3.5 Conclusies

Na een sterke groei van de paardensector aan het eind van de vorige eeuw zijn vanaf ongeveer 2000 op alle overheidsniveaus stappen gezet om beleid voor de paardenhouderij op te zetten. In de ontwikkeling van beleid voor de zeer diverse paardensector is de koppeling met het landschapsbeleid één van de grootste uitdagingen.

Voor het landschapbeleid op rijksniveau zijn de Nota Ruimte (VROM, 2005) en de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004) richtinggevendende documenten. De Agenda Vitaal Platteland benoemt de groeiende paardensector met mogelijk negatieve effecten voor het landschap. LNV heeft in 2006 de Visie Paard en Landschap uitgebracht ondermeer om de sector aan te sporen aandacht te hebben voor landschappelijke aspecten. Met de inwerkingtreding van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in 2007 krijgen provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen meer dan voorheen zeggenschap over ontwikkeling, inrichting en beheer van het landelijke gebied. De rijksoverheid wil provincies en gemeenten met de Handreiking Landschap (2006) en de nog uit te brengen Agenda Landschap faciliteren op het gebied van de uitvoering van het landschapsbeleid.

Het IPO onderneemt geen activiteiten ten einde meer samenhang tussen provincies op het beleidsterrein van paardenhouderijbeleid te bereiken. De Wro introduceert een nieuw instrument voor provincies voor bovenlokale regievoering: de Provinciale Ruimtelijke Verordening

(art. 4.1 Wro). Zowel rijk als provincie kennen subsidieregelingen waarmee landschapsgerichte initiatieven vanuit gemeenten, de paardensector of individuele paardenhouders kunnen worden gestimuleerd.

Gemeenten kunnen aandacht geven aan de relatie tussen paardenhouderij en landschap via verschillende planfiguren. Deze plannen hebben als overeenkomst dat ze zelf geen juridisch bindende werking hebben, maar voor doorwerking vertaling dienen te krijgen in het bestemmingsplan. Uit gesprekken met betrokken beleidsmedewerkers blijkt dat gemeenten meer aandacht hebben voor de koppeling tussen landschap en paardenhouderijbeleid, als het landschap een belangrijke aantrekkingskracht heeft voor andere economische functies.

Coherentie met andere beleidsterreinen De sterke groei van het aantal paarden sinds 1990 heeft positieve en negatieve effecten op het landbouw- en natuurbeleid. Er bestaat onvoldoende coherentie in sectoraal beleid bij aspecten als openstelling van agrarisch grondgebied en de relatie tussen landschapsgerichte paardenhouderij en dierenwelzijn.

Ontwikkelingen rond de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Agenda Landschap waarin het concept van 'Voorbeeldgebieden voor investeren in landschap' wordt geïntroduceerd, bieden kansen voor alle gebiedsactoren en overheden. Deze kansen liggen ook op het terrein van

landschappelijke inpassing en tegengaan van verrommeling door de paardenhouderij.



4 Uitvoering landschappelijke inpassing van paardenhouderij door gemeenten

De groei van het aantal paarden zien gemeenten terug in aanvragen voor nieuwe initiatieven in paardenhouderij. Als een particulier of een ondernemer aan het gemeentelijk loket verschijnt met een verzoek om 'iets in de paarden te gaan doen', dan neemt de gemeente dit verzoek in behandeling. Er zijn verschillende momenten en instrumenten die een gemeente vervolgens de mogelijkheid geeft om landschappelijke inpassing van (aanstaande) paardenhouders te stimuleren of te eisen. Het gemeentelijke bestemmingsplan neemt hierbij een centrale rol in.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde de mogelijkheden die gemeenten bezitten voor landschappelijke inpassing van de paardenhouderij:

- bij herziening en afwijking van het bestemmingsplan (4.3)
- bij vergunningaanvraag voor nieuwe bebouwing (4.4)
- bij controle en handhaving van bestemmingsplan en bouwblok (4.5).
- en door inzet van communicatie en voorlichting (4.6)

Allereerst gaan we in op het bestemmingsplan en de bepalingen die bij een bestemming kunnen worden gesteld (4.1) en bezien we de gemeentelijke praktijk in het bestemmen van de paardenhouderij (4.2). De laatste paragraaf van dit hoofdstuk (4.7) besteed specifieke aandacht aan de juridische positie van Paardenbakken in relatie tot verrommeling en de instrumenten die de nieuwe Wro biedt om verrommeling van het landschap tegen te gaan.

In de volgende paragrafen nemen we de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006) ter hand

om te bezien of de adviezen door gemeenten in de praktijk worden overgenomen. Daarbij moet meteen gesteld worden dat niet alle gemeenten in Nederland gevraagd zijn naar gebruik van de handreiking maar slechts een aantal (zie bijlage 3). Dat niet meer gemeenten zijn benaderd heeft een praktische reden. We gaan er vanuit dat deze steekproef representatief is voor andere gemeenten in Nederland. Speciale aandacht is er voor regionale afstemming tussen gemeenten in de beleidsontwikkeling, de bestemmingsaanpak, en in besluitvorming. Deze samenhang wordt immers door vele partijen genoemd als essentieel (onder meer VNG en LNV). Aanvankelijk was het doel om ook de bekendheid en het gebruik van de Visie Paard en Landschap (LNV, 2006) in dit hoofdstuk te inventariseren. Deze 'handreiking' blijkt echter nauwelijks een rol van betekenis te spelen in de praktijk van de ruimtelijke ordening van gemeenten. LNV geeft in een reactie op deze bevinding aan dat de Visie Paard en Landschap ook niet bedoeld was voor de bestemmingspraktijk van gemeenten maar in eerste instantie gericht was op de paardensector. De gebleken belangstelling van gemeenten voor landschappelijke inpassing van de paardenhouderij wordt door LNV in dit opzicht als winstpunt gezien.

4.1 Bestemmingsplan

In algemene zin geldt dat (paarden)beleid alleen een toetsingskader kan vormen als dat door de gemeenteraad is vastgesteld, en als deze is doorvertaald naar het juridisch afwegingskader: het bestemmingsplan. Gemeenten zijn echter niet verplicht een koppeling te maken tussen hun

landschapsbeleid zoals vastgelegd in het BKP of LOP of paardenhouderijbeleid, en het toetsingskader (het bestemmingsplan). Zij kunnen die koppeling of juridische verankering echter wel vrijwillig aanbrengen. Daarmee kan een BKP of LOP juridisch veel harder worden dan enkel een beleidsbesluit over landschap. Een gemeente kan het LOP bijvoorbeeld verbinden aan criteria voor het verlenen van de in het bestemmingsplan geregelde bouwvergunningen.

Het juridisch toetsingskader van een bestemmingsplan bestaat uit de plankaart en de voorschriften. De plankaart legt de bestemmingen vast, de voorschriften geven de (spel)regels die gelden voor de verschillende bestemmingen. De voorschriften bepalen ondermeer het gebruik dat per bestemming mogelijk is, of er gebouwd mag worden en onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld de oppervlakte van het bouwblok en de maximale hoogte en breedte van de gebouwen). De voorschriften kunnen ook de landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing regelen. Zo kan een *Beschrijving in hoofdlijnen* fungeren als toetsingskader en aangeven dat ruimtelijke ingrepen in de vorm van nieuwe bebouwing landschappelijk moet worden ingepast.

Het landschapsbeleid zal in het juridisch afwegingskader een plaats dienen te krijgen, indien nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rekening moeten houden met landschap. Dat is niet eenvoudig omdat landschap of landschappelijke kwaliteit geen grondgebruiksfunctie is en daarmee geen mogelijke bestemming in het bestemmingsplan kan zijn. Wel kunnen landschappelijke waarden (zoals deze bijvoorbeeld zijn vast-

gelegd in een LOP) in de bepalingen bij een bestemming worden opgenomen. Landschappelijke inpassing is niet met een bepaling in bestemmingsplan sluitend te omschrijven. Belangrijk vanuit landschapsperspectief is dat die landschappelijke inpassing wenselijkerwijs gebiedseigen is. Dit blijkt echter moeilijk afdwingbaar met het bestemmingsplan. Paardenhouderij is wel een grondgebruiksfunctie. De Sectorraad paarden [SRP, 2004, p.16] is van mening dat ieder (op)nieuw vast te stellen bestemmingsplan buitengebied een afzonderlijk hoofdstuk “paardenhouderij” dient te bevatten. Dit hoofdstuk dient ten minste een doeleindenomschrijving, bouwvoorschriften en vrijstellingsbepalingen te bevatten.

Nederlandse gemeenten kennen in tegenstelling tot Belgische gemeenten niet de mogelijkheid om naast een hoofdbestemming een tweede bestemming (nevenbestemming) toe te kennen aan een perceel. Wel kennen we een Nederland de systematiek met toekennen van een subbestemming, een ondergeschikte bestemming. Er zijn gemeenten (zoals gemeente Terneuzen) die landschappelijke en cultuurhistorische betekenis van een gebied tot uitdrukking brengen met de subbestemming ‘landschappelijk en cultuurhistorisch waardevol’. Daarnaast zijn er gemeenten die werken met subbestemming ‘ruitersport’ bij een hoofdbestemming agrarisch gebied, (zoals de gemeente Enschede) om het belang van een perceel voor de ruitersport tot uiting te brengen.

De meeste door Nederlandse gemeenten gehanteerde koppelingen tussen landschap en paardenhouderij in het

Overzicht 1: Typering paardenhouderijsector en voorzieningen per type

	Gebruiksgericht (niet-agrarische paardenhouderij)	Productiegericht (agrarische paardenhouderij)
Professioneel / bedrijfsmatig	Manege, pensionstallen, trainings- en africhtingsstallen, sportstallen, handelsstallen.	Fokkerij, hengstenhouderij, paardenmelkerij
Hobbymatig	Paardenbak, stal, rijhal	XXXX

bestemmingsplan, lopen via de voorschriften die vastgelegd zijn in (voorwaardelijke) bepalingen in het bestemmingsplan. Bij aanpassingen van de bepalingen van een bestemming (bijvoorbeeld door te stellen dat kavel X een bijzondere landschappelijke waarde heeft) kan het bestaande gebruik worden voortgezet. Intenties voor nieuw gebruik of nieuwe ontwikkelingen die een bestemmingswijziging vergen, biedt gemeenten via de bepalingen mogelijkheden om landschapseisen te stellen aan het nieuwe gebruik. Alleen via deze bepalingen van het bestemmingsplan kan landschapskwaliteit en landschappelijke inpassing voldoende juridisch geborgd worden in een bestemmingsplan. De mogelijkheden bestaan om in de bepalingen bij een bestemming (in het bestemmingsplan) landschappelijke waarden op te nemen. Art 11 oude WRO (de binnenplanse wijzigingsbevoegdheid) stelde B&W in staat om deze bepalingen bij een bestemming toe te voegen en/of te wijzigen. Daarnaast kan een subbestemming worden toegevoegd. Deze zogenaamde binnenplanse wijzigingsbevoegdheid is één van de instrumenten die onder de nieuwe Wro blijft bestaan (Wro art. 3.6 lid 1).

4.2 Bestemmen van de paardenhouderij in de gemeentelijke praktijk

De paardenhouderij is een zeer diverse sector, en combinaties van verschillende bedrijfstypen en activiteiten komen veelvuldig voor. Derhalve is het geen eenvoudige opgave voor gemeenten om de veelheid aan paardenhouderij-activiteiten en voorzieningen in het bestemmingsplan te borgen. Voor de bestemmingspraktijk van gemeenten is het relevant onderscheid te maken tussen hobbymatige versus professionele paardenhouderij en gebruiksgerichte versus productiegerichte paardenhouderij. Daarnaast maken diverse overheden ook nog een onderscheid tussen professioneel en semi-professionele paardenhouderij (zie overzicht 1).

Productiegerichte paardenhouderij heeft als doel het produceren van paarden voor een bepaalde tak. Deze vorm van paardenhouderij is agrarisch, zowel wat het grondgebruik als het product betreft. Tot de productiegerichte paardenhouderij worden fokkerijbedrijven gerekend en bedrijven voor het gebruiksklaar maken van paarden. Hieronder vallen africhtingsbedrijven, draf- en renentrainementen, paardenmelkerijen, spermawinstations en handels- en springstallen. Productiegerichte paardenhouderij komt alleen bedrijfsmatig voor. Gebruiksgerichte paardenhouderij kent naast het recreatieve aspect een aantal agrarische aspecten, zoals

Overzicht 2: Bestemmingspraktijk zoals geadviseerd in handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening VNG (VNG, 2006)

	Gebruiksgericht (niet-agrarische paardenhouderij)	Productiegericht (agrarische paardenhouderij)
Professioneel / bedrijfsmatig	Paardenhouderij (GP)	Agrarische bestemming + evt subbestemming Paardenhouderij (PP)
Hobbymatig	Geen advies	XXXX

de zorg voor paarden, stalling, beweiding en training van paarden. Onder gebruiksgerichte paardenhouderij vallen dienstverlenende paardenhouderij (manege- en verhuurbedrijven) en houderij van sport- en recreatiepaarden door particulieren (oefenaccomodaties van rijverenigingen en stallen en/of oefenaccomodaties bij particulieren, bv pensionstallen). Uiteraard bestaan er mengvormen, waarbij verschillende typen van paardenhouderij binnen een bedrijf, als neventak naast andere (agrarische) takken of als vrijetijdsbesteding, voorkomen.

Bij een volwaardige paardenhouderij gericht op het genereren van voldoende bedrijfsresultaat, is sprake van professionele of bedrijfsmatige paardenhouderij (VNG, 2006, p.10). Paardenhouders met 1-5 paarden worden beschouwd als hobbymatig. Het houden van paarden is kleinschalig en niet gericht op het genereren van omzet. De grens wanneer een bedrijf als (semi)-professioneel aangemerkt kan worden is lastig te bepalen. Een aantal van 5 paarden wordt vaak aangehouden als globale grens voor een hobbymatige paardenhouderij. Als een bedrijf tussen 5 en 25 paarden heeft, wordt aangenomen dat de paardenhouderij een nevenactiviteit betreft. LNV duidt deze bedrijven als semi-professioneel aan. Dit aantal komt regelmatig voor bij pensionstalhouders die

daarnaast ook nog andere inkomsten hebben. Bedrijven met meer dan 25 paarden worden als professioneel getypeerd.

De handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke ordening (VNG, 2006) gaat nader in op de juridische aspecten van de paardenhouderij in het bestemmingsplan (zie overzicht 2). Geadviseerd wordt een specifieke bestemming 'paardenhouderij' te gebruiken voor de bedrijfsmatige paardenhouderij en in de gebruiksvoorschriften een onderscheid tussen productiegericht (PP) en gebruiksgericht (GP) te maken. Daarmee kan een gemeente voorkomen dat een niet gewenste ontwikkeling optreedt met betrekking tot een bepaald type paardenhouderij. Voor een professioneel agrarisch bedrijf waar paardenhouderij een neventak is wordt geadviseerd om de agrarische bestemming in stand te laten en de paarden-

houderij als subbestemming te koppelen aan de agrarische bestemming. Over de hobbymatige paardenhouderij geeft VNG (VNG, 2006) geen bestemmingsadvies aan gemeenten.

Wanneer in de gemeentelijke praktijk tot de wijze van bestemmen die door VNG wordt aanbevolen wordt besloten, zal iedere paardenbedrijf in Nederland, met uitzondering van de fok- en opfokbedrijven, hengstenhouderijen en paardenmelkerijen, uitsluitend nog onder de bestemming 'paardenhouderij' worden toegestaan. Dit advies blijkt echter door gemeenten nog niet veelvuldig overgenomen. Dat komt in sommige gevallen omdat het bestemmingsplan is uitgebracht voordat de handreiking is verschenen, voorts zijn de bestemmingsplannen niet aangepast na uitkomen van de handreiking. Er wordt een veelheid aan bestemmingen gehanteerd (zie overzicht 3). Hoe handelen de gemeenten in de praktijk?

Voor het hobbymatig houden van paarden wordt door Nederlandse gemeenten veelal de oorspronkelijke woonbestemming aangehouden. Het hobbymatig houden van

Overzicht 3: Bestemmingspraktijk zoals toegepast in de gemeentelijke praktijk

	Gebruiksgericht (niet-agrarische paardenhouderij)	Productiegericht (agrarische paardenhouderij)
Professioneel / bedrijfsmatig	- Paardenhouderij (GP) - Recreatie - Agrarisch - Overig	- Paardenhouderij (PP) - Agrarisch - Overig
Hobbymatig	- Woonbestemming (+ andere bestemmingen)	XXXX



paarden in het buitengebied is daarbij alleen toegestaan als sprake is van een woonbestemming voor betreffend kavel. Overigens worden er in veel gemeenten ook paarden gehouden in stadrandzones en volkstuinjes, waar geen woonbestemming op rust maar vaak de specifieke bestemming 'agrarisch' 'recreatie' of 'volkstuintje'. Hobbymatig paarden houden in vrijkomende agrarische bebouwing wordt met behoud van de agrarische bestemming in landschappelijk kwetsbare of waardevolle gebieden toegestaan, zolang van een toename van het bebouwd oppervlak geen sprake is (zoals in gemeente Emmen).

De grens tussen het hobbymatig en bedrijfsmatig houden van paarden, en daarmee de vergunningplicht, varieert tussen gemeenten. De huidige bestemmingen 'agrarisch' of 'recreatie' voor de professionele bedrijfsmatige paardenhouderij, blijken in de praktijk niet specifiek genoeg voor inpasbaarheid van de paardenhouderij. Een nadere aanduiding ofwel (sub)bestemming voor paardenhouderij, zoals 'pensionstalling' of 'manege', werkt in de praktijk goed

en maakt maatwerk mogelijk, stelt SRP. Zo kennen vele gemeenten een nadere aanduiding 'paardenfokkerij' bij de agrarische bestemming en een nadere aanduiding 'manege' bij de recreatieve bestemming.

Een aantal gemeenten scharen paardenhouderij onder een restcategorie in het bestemmingsplan, zoals 'Gemengde doeleinden IV', (Gemeente Purmerend) of 'semi- en niet-agrarisch' (Gemeente Lith). De planvoorschriften geven vervolgens de doeleindenomschrijving van deze bestemming. Veel gemeenten laten niet toe dat op een perceel met agrarische bestemming een paardenhouderij wordt gestart. Een veel voorkomende zinsnede in de planvoorschriften is *'Ingevolge artikel ..., van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de op de kaart als zodanig aangewezen gronden bestemd voor de agrarische bedrijfsvoering met uitzondering van de paardenhouderij, pelsdierhouderij (...)'* Een aantal Nederlandse gemeenten hebben paardenhouderij-activiteiten gezoneerd naar landschapstypen (waaronder de gemeente Eemnes). Dat betekent dat er geen ruimte is

voor bepaalde paardenvoorzieningen in een specifiek landschapstype (Bron: Paardenhouderij in beeld, Alterra, 2007). Er zijn ook gemeenten die zich richten op concentratie van paardenhouderij-activiteiten binnen hun gemeentegrenzen, zodat minder paardenvoorzieningen nodig zijn doordat deze door meerdere paardenhouders gedeeld worden.

4.3 Afwijken, wijzigen en actualisatie van bestemmingsplan

Door af te wijken van het bestemmingsplan of deze te wijzigen heeft de gemeente de mogelijkheid landschappelijke inpassing van de paardenhouderij te stimuleren of eisen. Hoe werkt dat? Een gemeente heeft de mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan door gebruikt te maken van zogenaamde flexbepalingen (art. 3.6 Wro) alsook het projectbesluit (art. 3.8b Wro). Deze flexibiliteit geeft het bevoegd gemeentelijke gezag (B&W) de mogelijkheid om ontwikkelingen eventueel versneld en in afwijking van het vigerende bestemmingsplan te realiseren. Afwijking

van het bestemmingsplan kan in principe om landschapsgerichte ontwikkelingen mogelijk te maken maar dit instrument worden veelal niet primair ingezet voor de ontwikkeling van het landschap. De toepassing van bestemmingsplan doorbrekende instrumenten (zoals art.19 WRO) heeft juist veel negatieve impact op de landschapskwaliteit en landschapsdoelstellingen in ons land gehad (Vogelzang, 2007). Indien een gemeente het landschap goed omschreven en geborgd heeft in het bestemmingsplan, dan is het vanuit landschapsoptiek wenselijk dat zo min mogelijk van dit bestemmingsplan wordt afgeweken door inzet van projectbesluitvorming. Deze zogenaamde Art 19 procedure is één van de instrumenten die onder de nieuwe Wro blijft bestaan onder de naam projectbesluit.

Bij een verzoek om een wijziging van het bestemmingsplan heeft een gemeente een sterke onderhandelingspositie om landschappelijke voorwaarden of inpassing af te dwingen. Een gemeente is echter niet wettelijk verplicht het bestemmingsplan van een perceel in overeenstemming te brengen met het gebruik van het perceel. De feitelijke situatie weergegeven in het bestemmingsplan, is niet wat er in de gemeentelijke praktijk altijd gebeurt. Actualisatie van oudere bestemmingsplannen biedt kansen om landschapskwaliteit (zoals in het LOP of in de nieuwe structuurvisie geformuleerd) te koppelen aan afwegingen voor de verschillende bestemmingen. Indien het bestemmingsplan nog niet in overeenstemming is gebracht met het feitelijk gebruik op een perceel, is de kans op afwijken van het bestemmingsplan groter.

De gemeente Leeuwarderadeel heeft een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan opgenomen. Dit betekent dat nieuwe paardenhouderijen niet via het bestemmingsplan automatisch recht hebben zich ergens te vestigen, maar dat de gemeente iedere aanvraag afzonderlijk kan toetsen en kan nagaan of een paardenhouderij op een bepaalde locatie wenselijk is. Ook heeft B&W dan de mogelijkheid eisen te stellen aan de situering van de gebouwen, als dit vanwege landschappelijke doelstellingen gewenst is. Aan bouwwerken kunnen verder redelijke eisen van welstand worden gesteld.

4.4 Vergunningplicht

Paardenvoorzieningen zijn doorgaans vergunningplichtig. Het type bouwwerk en situering bepalen welk soort vergunning(-en) er is vereist. Voor de aanleg van een rijhal, stal in de wei, een paardenbak of lichtmasten is een bouwvergunning nodig. Gemeenten kunnen aanvullend een aanlegvergunning eisen (zie ook §4.7)

Die vergunningplicht geeft gemeenten mogelijkheden voor koppeling van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen - door vestiging of uitbreiding paardenhouderij - aan landschapsdoelstellingen. Zo kan een vergunning onder voorwaarden verleend worden. Dit kan voor alle vergunningen die verband houden met de paardenhouderij. Die voorwaarden kunnen eruit bestaan dat aanvrager ook een landschapsprestatie levert. Het idee is dat een paardenhouder pas een vrijstellingsvergunning krijgt als de landschappelijke inpassing in

orde is. Die eis voor realisatie van groen of landschapselementen moet dan wel een grondslag hebben, die in de bepalingen bij het bestemmingsplan moet zijn verwerkt. Dat is een essentiële voorwaarde voor deze handeling via de publiekrechtelijke weg. De Brabantse Milieufederatie (BMF) pleit voor instelling van een landschapsprestatienorm, waarin een relatie wordt gelegd tussen de omvang van de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling en een landschapsprestatie. De voorgestane landschapsprestatienorm is een offensief beleidsinstrument volgens het principe: wie economisch investeert in de Brabantse ruimte, moet kwaliteit toevoegen in de vorm van versterking van natuur en landschap.

Op 1 januari 2007 is de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) in werking getreden. Deze wet vormt het nieuwe beoordelingskader voor vergunningverlening (milieu en bouw) en bestemmingsplannen. De gehanteerde geurnorm van 50 meter als minimumafstand van het perceel waarop paarden worden gehouden tot aangrenzende bebouwing vindt zijn oorsprong in de Wgv en wordt door VNG geadviseerd aan gemeenten. (VNG, bedrijven en milieuzonering, richtafstandenlijst tabel 1). Niet onderzocht is of deze minimumafstandsnorm door gemeenten gehanteerd worden.

Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moet idealiter telkens de vraag gesteld worden hoe deze voorgestane ruimtelijke activiteit een bijdrage gaat leveren aan de geformuleerde landschapsdoelstelling voor het gebied. In eerder onderzoek is geconcludeerd dat initiatiefnemer(s) van een nieuwe ruimtelijke ingreep idealiter zouden moeten verhelderen c.q.

heel concreet beschrijven (in een landschapsinpassingsplan) wat de bijdragen van het initiatief in hun ogen is voor de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit. Zo'n motivering kan volledig vormvrij worden gelaten, waardoor de administratieve lasten voor de initiatiefnemer niet noemenswaardig toenemen. (Vogelzang, 2007)

Het soort beplanting, aantallen, mate van doorzicht en kleur kunnen niet in het bestemmingsplan geregeld worden. Het informele voortraject van een bouwvergunningaanvraag kan aan dit soort aspecten wel aandacht besteden. Communicatie, voorlichting en advisering zijn in dat traject van groot belang. De gemeente kan ermee aangeven welke voorwaarden voor landschappelijke inpassing in het gemeentelijk beleid zijn vastgelegd. Een dergelijke proactieve houding van de gemeente kan weerstanden wegnemen en zorgen voor draagvlak, van geslaagde voorbeelden van landschappelijke inpassing gaat een stimulerende werking uit. Het informele voortraject van een bouwvraag is van wezenlijk belang om landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing te bereiken.

Voor vergunningverlening in de paardenhouderij in de toekomst gaat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een rol spelen. Deze wet brengt ca. 25 regelingen samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Het gaat hierbij om bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen, die opgaan in één vergunning, de zogenaamde Omgevingsvergunning. Zo zullen paardenondernemers en burgers nog maar te maken krijgen met één loket, één beschikking en één procedure. De aanvraag kan digitaal worden gedaan en

behandeld. De inwerkingtreding van Wabo is uitgesteld. De nieuwe richtdatum is 1 januari 2010 (www.vrom.nl). Mogelijkheden voor vergunningverlening onder voorwaarde (van landschappelijke inpassing of landschapsbijdrage) blijven mogelijk.

4.5 Handhaving

Het moment van handhaving biedt gemeenten tevens mogelijkheden om landschappelijke inpassing van paardenvoorzieningen te realiseren. Gemeenten zijn wettelijk aangewezen toezichthouders voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente. Paardenvoorzieningen moeten passen in het bestemmingsplan (§4.3) en voor een groot aantal paardenvoorzieningen bestaat een vergunningplicht (§4.4). Echter niet in alle gevallen wordt deze vergunning aangevraagd. Daarbij spelen vooral onwetendheid en onwil van de hobbymatige paardenhouder.

De praktijk in Nederland is divers wanneer het gaat over hoe gemeenten omgaan met situaties waarin geen vergunning is aangevraagd of niet conform de afgegeven vergunning wordt gewerkt. In een aantal gevallen wordt controlerend maar niet handhavend opgetreden tegen vergunningplichtige paardenvoorzieningen die zonder vergunning zijn gerealiseerd. VNG geeft in haar handreiking (VNG, 2006), geen advies of en wanneer een gemeente handhavend zou moeten optreden. Gebrekkige ambtelijke formatiecapaciteit, eventueel voortkomend uit onvoldoende prioriteit voor handhaving (in het buitengebied) worden

veelal als reden aangevoerd door gemeenten voor gebrekkige handhaving. De buitengebieden zijn groot. Op andere bestuursniveaus heeft men geen idee, hoeveel tijd ervoor nodig is om ruimtelijke ontwikkelingen goed te controleren. Soms spelen ook electorale overwegingen een rol, omdat handhaving niet tot verhoogde populariteit hoeft te leiden. Daarnaast kunnen ook hele praktische redenen een rol spelen, zoals wederzijdse (toekomstige) afhankelijkheid tussen gemeenten en het bedrijf of individu waartegen handhavend moet worden opgetreden.

Het toepassen van bestuursdwang is een van de handhavingsinstrumenten die bestuursorganen hebben tegen overtredingen van de wet en illegale situaties. Een gemeente kan middels bestuursdwang en dwangsom (Awb, hfst 5) eisen dat de overtreder de betreffende situatie in overeenstemming brengt met de wettelijk geldende normen, wat in de praktijk vaak neerkomt op herstellen in de oude situatie. Maar om de nieuwe situatie wel in overeenstemming te brengen met de gewenste wettelijke situatie kan een gemeente via handhaving ook de landschappelijke inpassing eisen. *'u heeft dit gerealiseerd zonder een vergunning aan te vragen die u wel had moeten aanvragen. U krijgt alsnog de mogelijkheid om voor de nieuw ontstane situatie een vergunning te krijgen mits u ...'*. Een gemeente is genoodzaakt een besluit te nemen over handhavend op te treden in die gevallen waarin een belanghebbende een verzoek doet aan de gemeente tot handhavend optreden. Door toeneemende mondigheid van de Nederlandse bevolking, neemt het aantal verzoeken aan gemeenten om handhavend op te

treden de laatste decennia toe (Raad van State, VNG). Dat maakt dat gemeenten steeds meer aandacht hebben voor handhavend optreden.

De laatste jaren is ook jurisprudentie gerelateerd aan de paardenhouderij sterk toegenomen (RvS, www.raadvanstate.nl, [SRP, 2004]). Een ontwikkeling die continue controle en handhaving noodzakelijk maakt, is de organische groei van initiatieven in de paardenhouderij. Het begint vaak klein met een paardje in de wei maar de activiteit wordt al snel uitgebreid, waarbij in veel gevallen ook een vergunning verplicht wordt. Juist dit voortdurend bijbouwen leidt tot wildgroei en een rommelige aanblik. Dit is te voorkomen als de gemeente de paardenhouder (ook de hobbymatige paardenhouder) om een ruimtelijk plan vraagt, waarin staat waar de gebouwen en bouwwerken komen en hoe hij die landschappelijk in wil passen met erf- en kavelbeplanting, zowel voor de korte termijn als in het geval van groei op de lange termijn. Door organische groei van de paardenhouderij is een voortdurende focus op controle van het buitengebied gewenst.

Een belangrijk aspect bij handhavend optreden is precedentwerking. Precedentwerking kan zich ook voordoen indien een bevoegd gezag niet handhaaft. Als een ondernemer zijn nieuwe vergunningplichtige ruimtelijke ontwikkeling zonder vergunning probleemloos heeft gerealiseerd, en dit bekend wordt / is bij andere ondernemers, dan kunnen deze ondernemers eerder het besluit overwegen hetzelfde te doen. Dit geldt ook voor particulieren. Een recentelijk voorbeeld uit

de praktijk is de rechtszaak van een hobbypaardenhouder tegen het handhavend optreden van de gemeente Lith bij een illegale paardenbak. Hoewel betreffende paardenvoorziening zonder noodzakelijke gemeentelijke vergunning, is gerealiseerd, beroept deze particulier zich op de willekeur van de gemeente. Vele andere particulieren in de gemeenten hebben onder vergelijkbare condities een paardenbak gerealiseerd. Tegen deze particulieren treedt de gemeente (nog) niet handhavend op. De juridische vraag spitst zich toe of betreffende particuliere paardenhouder, belanghebbende is in de zin van de Awb om handhaving te eisen in die andere gevallen.

De negatieve impact van niet-handhaven op het volgen van anderen, is niet specifiek bekeken voor de paardenhouderij in deze studie. Een ander negatief aspect is dat het niet-handhaven juridisch een bewust besluit (beschikking) om niet te handhaven vormt. Daarmee wordt bedoeld dat een illegale situatie die al lange tijd bestaat, volgens het recht legaal kan worden. Paardenbakken die er al voor een bepaalde datum liggen, moeten daardoor na een gedegen legalisatieonderzoek, gelegaliseerd worden. Hierbij spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijnde het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel (Awb) waar een gemeente zich aan dient te houden. Als een gemeente op korte termijn niet handhavend wil optreden dan kan B&W met het oog op de voorziening in een tijdelijke behoefte voor een bepaalde termijn ontheffing verlenen van een bestemmingsplan. De termijn kan ten hoogste vijf jaar belopen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden



verbonden. (art 3.22 Wro). Daarnaast kan een gemeente (B&W) ook ten behoeve van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, ontheffing verlenen van het bestemmingsplan. Ook hieraan kunnen voorwaarden worden verbonden (art 3.23 Wro) Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden, bijvoorbeeld ten behoeve van de landschappelijke inpassing.

Paardenhouderijen en bouwvergunningplichtige paardenvoorzieningen dienen gevestigd te worden binnen het bestaande *bouwblok of bouwpercelen*, ondermeer om ongewenste verdichting van het landschap zoveel mogelijk te voorkomen. In de bouwvoorschriften in een bestemmings-

plan wordt de omvang van het bouwblok en de daarbinnen te bouwen bouwwerken geregeld. VNG/SRP adviseren gemeenten voor de omvang van de bouwblokken uit te gaan van 1,0 tot 2,5 ha (voor bedrijfsmatige paardenhouderij) en 0,5 tot 1,0 ha voor semi-bedrijfsmatige paardenhouderij (VNG, 2006). Gemeenten hebben mogelijkheden om het (onbenutte) bouwblok te verkleinen tot bestaande bouw, ten einde de mogelijkheden voor uitbreiding in landschappelijk bijzonder gebied te beperken. Dat is in een aantal gemeenten gebeurd (Roermond, Gemert-Bakel).

In gemeenten waarin de agrarische bestemming ook voor de paardenhouderij wordt gehanteerd, blijft het oorspronkelijke agrarische bouwblok veelal in tact voor de paardenhou-

derij-activiteit. Wordt het vrijkomende agrarische perceel benut door een particulier die paarden houdt, dan is een functieverandering naar wonen reëel en verliest het perceel daarmee de agrarische bestemming en het recht van een groter bouwblok. Wordt de paardenhouderij als aparte bestemming in het bestemmingsplan opgenomen (eventueel meerdere bestemmingen zoals fokkerij en manege) dan zal voor iedere vorm van paardenhouderij een maximale oppervlakte bouwvlak toegekend zijn, waarop de paardenhouder, met uitzondering van de weidegang, alle voorzieningen moet situeren. Met name bij particulieren worden veel (illegale) voorzieningen aangetroffen, op en buiten het woonerf danwel op stukken weiland. Tijdige handhaving van bouwblokken en bouwpercelen kan deze ongewenste situatie on-



gedaan maken. Schemergebieden doen zich voor wanneer bij onduidelijkheid over de grens hobbymatig-professioneel een paardenhouder een groot agrarisch bouwblok inneemt voor hobbymatige activiteiten. De bestuursrechter staat dit niet toe wanneer een casus als bovenstaand aanhangig wordt gemaakt. Daarbij is er juridisch geen duidelijkheid wanneer een hobbypaardenhouder zijn paardenvoorziening op een agrarische bestemming verhuurd aan een agrarisch bedrijf waardoor het perceel niet in strijd met het bestemmingsplan wordt gebruikt (Raad Van State, 200707014/1). In september 2008 komt er naar verwachting een tweede druk van de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening uit (blijkt uit navraag bij J. van Groningen, opsteller handreiking). Die tweede druk verschilt enigszins van de eerste met name in het onderwerp waarin de mogelijkheden voor een paardenhouderij binnen een agrarisch blok worden besproken. Zowel vanuit de paardensector als vanuit de overheid is verzocht bij VNG en de SRP de vestigingsmogelijkheden van een paardenhouderij niet strikt te beperken tot een niet-agrarisch bouwblok.

Een overheidsorgaan kan via publiekrechtelijke weg proberen landschappelijke inpassing van bestaande of nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen af te dwingen. Voorbeelden daarvan zijn hier eerder aan de orde gekomen. Een overheidsorgaan kan ook via privaatrechtelijke weg als rechtspersoon overeenkomsten aangaan teneinde landschappelijke inpassing te stimuleren. De *privaatrechtelijke overeenkomst*, stelt gemeenten in staat als rechtspersoon met een gelijkwaardige particulier te onderhandelen en afspraken

vast te leggen voor landschappelijke inpassing bij realisatie van paardenvoorzieningen (gemeente Emmen). Dit wordt in de gemeentelijke praktijk 'de wisselgeld methode' genoemd en kan bij uitbreiding of nieuwvestiging samengaan met het opgestelde, en ter beoordeling voorliggende, bedrijfsplan (in geval van een professionele ondernemer). Indien een partij in gebreke blijft, bijvoorbeeld omdat de afgesproken landschappelijke inpassing niet is gerealiseerd, kan in een overeenkomst zijn vastgelegd dat de gemeente overgaat om zelf de landschappelijke inpassing te realiseren, op kosten van de in gebreke blijvende partij.

Interessant instrument om landschappelijke inpassing via de privaatrechtelijke weg af te dingen is de *bankgarantie* (die ondermeer gemeenten Barneveld en Ede toepassen). Daarbij sluiten particulier en gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst waarin aangegeven wordt dat de particulier / ondernemer de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling maatschappelijk inpast. Doet hij dit niet (afdoende) dan wordt de bankgarantie geïnd. De hoogte van de bankgarantie wordt door betreffende gemeenten bepaald op basis van het financiële voordeel voor een particulier wanneer de privaatrechtelijke overeenkomst door hem niet zou worden nagekomen. Het instrument vormt zo'n effectieve stok achter de deur dat de bankgaranties toe nu toe nog nooit zijn geïnd in betreffende gemeenten. Onduidelijk blijft wat er gebeurt wanneer een particulier geen bankgarantie als onderdeel van de privaatrechtelijke overeenkomst wenst te tekenen. Dat is in de praktijk nog niet voorgekomen. Een gemeente heeft overigens niet de mogelijkheid (of kan deze

niet benutten) om alsnog de landschappelijke inpassing in eigen hand te nemen met het geïnde geld via de bankgarantie. Wel kan zij deze storten in een landschapsfonds.

4.6 Communicatieve instrumenten gebaseerd op vrijwilligheid

Indien met de benodigde vergunningen, binnen het bouwblok, en passend binnen het bestemmingsplan een paardenvoorziening is gerealiseerd, dan kan landschappelijke inpassing niet worden afgedwongen. Het onderscheid tussen nieuwe ontwikkelingen versus bestaande ruimtelijke situatie is essentieel als het gaat om de mate van het dwingend kunnen opleggen van landschappelijke inpassing. De gemeente kan (i.s.m. sectorpartijen en landschapsorganisaties) de paardenhouders stimuleren bij de inrichting van hun terrein bewuster om te gaan met het landschap. Uit gesprekken en workshop met gemeente-ambtenaren en bestuurders wordt duidelijk dat die informatie-voorziening ook belangrijk is om particulieren te informeren over bijvoorbeeld streekgebouwen en beplanting. Daarnaast moeten burgers op de hoogte gesteld worden dat ze bij de gemeente moeten zijn voor een vergunningaanvraag voor bijvoorbeeld realisatie van een paardenbak. Er is niet in alle gevallen sprake van onwil om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen landschappelijk in te passen maar in veel gevallen ook sprake van onwetendheid. Daarbij wordt gesteld in de workshop dat smaakspecifiek en levenshouding van met name hobbypaardenhouders, landschappelijke inpassing kunnen bemoeilijken.

Een ander aspect van communicatie is ook belangrijk: tijdige en zuivere communicatie biedt een rechtvaardiging voor eventueel controlerend en handhavend optreden in een vervolgfase. VNG geeft aan dat ze gemeenten aanmoedigt via dit preventieve communicatieve spoor te werken. De sector is bovendien bekend met het instrument van informatievoorziening.. Relevante zaken op het gebied van dierenwelzijn worden reeds onder de aandacht gebracht bij ruiters, fokkers, handelaren, verzorgers, hobbyhouders en pensionhouders via voorlichting- bewustwordingscampagnes. Deze zijn vooral gericht op professionele paardenhouderij die relatief goed georganiseerd is. De SRP schenkt in ledenbijeenkomsten met verwijzing naar het goede-voorbeeldenboek dat in het kader van het SBNL-KNHS project Zorg voor Paard en landschap is ontwikkeld, ook aandacht aan landschappelijke inpassing van de paardenhouderij. Zorgpunt is dat de organisatiegraad van de paardensector als geheel klein is. Met informatievoorziening als instrumentarium bereik je via de lidmaatschaporganisaties in de paardenhouderij, lang niet alle particuliere hobbymatige paardenhouders. Bij het verbeteren van de organisatiegraad van de sector, worden ook de informatie-kanalen effectiever.

Initiatieven van de sector en belangengroepen zijn tevens gericht op informatievoorziening. Regels van overheden zijn te beschouwen als randvoorwaarden waarbinnen landschappelijke inpassing van paardenhouderij tot stand moet komen. Initiatieven van burgers zijn echter bepalend voor wat er in de praktijk van terecht komt. De overheid kan op zijn beurt dit soort initiatieven stimuleren, bv door

subsidies. Het project “Zorg voor paard en landschap” is in dit kader een gemeenschappelijk initiatief van Sectorraad Paarden, Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS), Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied (SBNL), Landschapsbeheer Nederland (LBN) en Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij (KNHM) en wordt mede gefinancierd door LNV. De filosofie van de initiatiefnemers is - net als van LNV- dat de paardensector cq paardenhouderij een eigen verantwoordelijkheid heeft voor een gedegen landschappelijke inpassing. Het project wil particuliere paardenhouders bij natuur- en landschapbeheer betrekken door concrete maatregelen te nemen, zoals aanleg en beheer van heggen, singels en kleine landschapselementen. Via regionale bijeenkomsten worden paardenhouders aangespoord om samen met landschapbeheerders erfinrichtingsplannen te ontwikkelen en maatregelen te treffen voor landschappelijke inpassing.

4.7 Paardenbakken en de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening

Volgens recente jurisprudentie is een paardenbak niet aan te merken als een bouwvergunningvrij bouwwerk als bedoeld in art. 2 aanhef en sub e van het Besluit Bouwvergunningvrije en Licht-bouwvergunningplichtige Bouwwerken (Besluit BLB). Relevant is i.c. rechtsoverweging 2.3 uit de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2006 (200505919/1) inzake een paardenbak in de gemeente Rucphen. Hierin overweegt de Raad van State:

Uit de stukken en het onderzoek ter zitting in hoger beroep is gebleken dat op het perceel een paardenbak is gerealiseerd, bestaande uit een aangebrachte laag zand met daar omheen een omheining, bestaande uit palen met een hoogte van 1,50 meter, waartussen witte linten zijn gespannen, en een kantplank die dienst doet als grondwerend schot. Aldus is sprake van een constructie, die wat functie betreft wezenlijk anders is dan die van een erf- of perceelafscheiding in de zin van het Besluit BLB en de omheining en kantplank kunnen daarmee niet op één lijn worden gesteld. De rechtbank heeft dit miskend. Gelet hierop is de omheining en kantplank om de paardenbak geen vergunningvrij bouwwerk als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder e, van het Besluit BLB, en heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het college geen bevoegdheid heeft om daartegen handhavend op te treden.

Het betreft hier overigens een doorsnee paardenbak met palen van anderhalve meter hoog. De rechter oordeelt dat bij een paardenbak geen sprake is van een vergunningvrij bouwwerk omdat geen sprake is van een erf- of perceelsafscheiding als bedoeld in art. 2 Besluit BLB.

Daarmee is volgens de huidige bouwjurisprudentie bij een paardenbak sprake van een bouwvergunningplichtig bouwwerk. Ook eventuele bijbehorende lichtmasten zullen niet onder het vrijstellingsregime van het Besluit BLB vallen en bouwvergunningplichtig zijn. Art. 3 van het Besluit BLB spreekt immers wel van vergunningvrije antennemasten, maar niet van lichtmasten.

Een paardenbak is dus bouwvergunningplichtig. Dat betekent dat gemeenten een bouw aanvraag ex art. 44 Woningwet zullen moeten toetsen aan het geldende bestemmingsplan, de bouwverordening en aan redelijke eisen van welstand. Middels een art. 19-vrijstelling kan evenwel in concrete gevallen worden afgeweken van het vigerende bestemmingsplan en dus van de planvoorschriften. Ook onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan dit (projectbesluit ex art. 3.8b Wro).

Voorts kan ingevolge het vigerende bestemmingsplan ook nog sprake zijn van een aanlegvergunning. Men denke bijvoorbeeld aan de aan te brengen laag zand en/of zaagsel. Dit kan van gemeente tot gemeente en van bestemmingsplan tot bestemmingsplan verschillen. Hier kan dus een grote mate van decentrale differentiatie optreden.

Hetzelfde geldt trouwens voor de gemeentelijke welstandstoetsing en handhaving (bestuursdwang en dwangsom). Gemeenten kunnen in de welstandsnota ex art. 12a Woningwet of in hun welstandsbeleid wel eisen stellen aan het uiterlijk van een paardenbak (bijvoorbeeld geen wit aan de buitenkant van het hek), maar kunnen hiervan in concrete gevallen ingevolge art. 44 lid 1 sub d Woningwet naar believen ook weer van afwijken en de bouwvergunning gewoon verlenen.

Een gemeente is vervolgens ook niet juridisch verplicht om handhavend op te treden. Bestuursdwang en dwangsom zijn gemeentelijke bevoegdheden waarbij het gemeentebestuur de beleidsvrijheid heeft om al dan niet deze bevoegdheden

te gebruiken. Uit de jurisprudentie met betrekking tot al dan niet handhavend optreden tegen vermeende illegale paardenbakken, blijkt ook deze gemeentelijke vrijheid (ABRS 24 oktober 2007, 200700661/1). Een gemeente kan gedogen, maar ook handhavend optreden. Ook hier kan dus veel locale differentiatie optreden.

Deze locale differentiatie en locale gedoogsituaties kunnen het landschap als geheel aantasten. Bovenlokale en regionale regie zou ontsiering van het landschap door verpaarding kunnen tegengaan. Op dit moment heeft de provincie evenwel geen directe instrumenten om op dit punt regels te stellen bij de bouwvergunningverlening ex art. 44 Woningwet, maar dit verandert met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De Wro introduceert als nieuw instrument van bovenlocale regievoering immers de Provinciale Ruimtelijke Verordening (art. 4.1 Wro). Provincies kunnen in deze verordening iets zeggen over de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen, maar de PRV kan ook als toetsingsgrond gaan fungeren voor de verlening van aanleg- en sloopvergunningen en bovenal ook van bouwvergunningen. De zogenoemde limitatief-imperatieve toetsingsgronden van art. 44 Woningwet worden aangevuld met de PRV. De provincie bepaalt dus via een PRV mede de gemeentelijke bouwvergunningverlening. Dat is helemaal nieuw in de ruimtelijke ordening (vgl. P.J.J. van Buuren, *De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen*, Bouwrecht 2005, p. 476-481) en biedt allerlei kansen voor regionale regievoering

(vgl. F.H. Kistenkas, *Regionalisering ruimtelijke ordening*, Openbaar Bestuur, december 2007, p. 12-17).

Ook wanneer men verrommeling van het landschap (mede) als gevolg van paardenbakken vanuit de rijksoverheid wil reguleren, biedt de nieuwe Wro uitkomst. Ingevolge art. 4.1 lid 4 Wro kan de centrale overheid bij of krachtens een AMvB regels stellen omtrent de inhoud van de PRV. Dit is een zogenoemde getrapte AMvB: er is nog nadere aanvulling per provincie toegestaan. Alle overheidslagen treden alsdan op tegen de verrommeling, maar de regievoering is bovenlocaal.



De PRV fungeert als toetsingsgrond voor de bouwvergunningverlening, kan eisen stellen aan gemeentelijke bestemmingsplannen en heeft bovendien naast deze instrumentele functies ook nog een waarborgfunctie naar burgers toe die een paardenbak voor hun neus krijgen of NGO's die het landschap willen beschermen. VROM noemt dit de instrumentele respectievelijk de waarborgfunctie van de PRV (zie VROM, *De Wet ruimtelijke ordening; beantwoording van gestelde vragen over nieuwe Wro*, Den Haag 2007, paragraaf 8.1).

Ook kan de provincie desgewenst nog een apart onthef-fingenstelsel in de PRV opnemen speciaal met betrekking tot paardenbakken. Ook dat is bestuursrechtelijk mogelijk onder de nieuwe Wro (vgl. F.H. Kistenkas, *Landschap en natuur onder de nieuwe Wro*, Landschap 2007, 24e jrg nr. 3, p. 137-145).

Conclusie paardenbakken en de nieuwe Wro:

Volgens de huidige jurisprudentie is een paardenbak bouwvergunningplichtig. Op zichzelf zou de bouwvergunning als instrument kunnen gelden tegen verrommeling van het landschap als gevolg van verpaarding. Gemeenten hebben evenwel veel mogelijkheden om af te wijken van welstandseisen, planvoorschriften of om situaties te gedogen. Ook is het al dan niet opnemen van een aanlegvergunningstelsel in een bestemmingsplan geheel aan hen overgelaten.

Het is de vraag of deze mogelijkerwijs verregaande gemeentelijke differentiatie bij zal dragen aan het tegengaan

van verrommeling van landschap. Landschapsbeleid vraagt niet zelden om bovenlocale kaders en regionale regievoering. Directe provinciale instrumenten waren tot voor kort niet voor handen, maar worden met de nieuwe Wro wel aangereikt. Regionale regievoering kan hier volgens ons gewenst zijn en is ook mogelijk onder de nieuwe Wro nu daar het instrument van de PRV wordt geïntroduceerd.

De PRV kan direct als toetsingsgrond voor de gemeentelijke bouwvergunningverlening fungeren. Een getrapte AMvB kan hier eventueel ook vanuit de centrale overheid nog sturend optreden naar de provincies. Deze laatste behouden dan de bevoegdheid om de regels verder aan te vullen en aan te scherpen.

Ook kan de provincie in hun PRV nog kiezen voor een apart ontheffingenstelsel voor paardenbakken.

Gezien de huidige jurisprudentie met betrekking tot paardenbakken en het rechtskarakter van de gemeentelijke bouwvergunningverlening (locale afwijkmogelijkheden ten aanzien van welstand, planvoorschriften en handhaving) doen wij de aanbeveling te onderzoeken of regionale regievoering middels het nieuwe PRV-instrument eventuele verrommeling van het landschap als gevolg van wildgroei aan paardenbakken zou kunnen tegengaan (art. 4.1 nieuwe Wro).



4.8 Conclusies

Dankzij de veelheid aan voorhanden zijnde instrumenten en de grote beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau, blijkt in het beleid voor paard en landschap van gemeente tot gemeente en van bestemmingsplan tot bestemmingsplan een grote mate van differentiatie mogelijk. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke welstandstoetsing en handhaving. Een gemeente kan gedogen, maar kan ook handhavend optreden. Ook hier treedt lokale differentiatie op.

De meerwaarde van regionale samenhang in het beleid en de besluitvorming om te komen tot een landschapsgerichte paardenhouderij voor een regio is evident. Zowel LNV (LNV, 2006) als VNG en de SRP (VNG, 2006) erkennen dit belang. Als gevolg van lokale differentiatie in regelgeving en gedoogsituaties kan bovenlokale regie wenselijk zijn in het beleid voor paardenhouderij en landschap. VNG geeft als koepelorganisatie aan dat zij regionale samenhang in gemeentelijk beleid gewenst acht maar dat zij daartoe de middelen ontbeert dit te bereiken. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt het in de nabije toekomst mogelijk dat de provincie een bovengemeentelijke regierol oppakt door landschappelijke kwaliteit als een provinciaal belang te formuleren in structuurvisies, en de nieuwe Wro-instrumenten te implementeren om de verantwoordelijkheid voor dit provinciale belang te effectueren.

De mogelijkheden die bovenlokale gebiedsgerichte projecten (bijvoorbeeld via financiering in het kader van ILG en

de voorbeeldgebieden voor investeren in landschap) voor betere samenhang tussen de paardenhouderij en landschap bieden, worden onvoldoende verkend. Sectorpartijen en externe facilitatoren kunnen assisteren deze mogelijkheden wel aan te grijpen. Dat gebeurt momenteel voor de regio Gelderse Vallei, waar een grote concentratie aan paarden is (Zie hfst 5).

De onderwerpen waarop een meer samenhangende regionale aanpak gewenst zou zijn volgens de onderzoekers, zijn in tabel 3 weergegeven. Een meer samenhangende regionale aanpak heeft ook als bijkomstig voordeel dat uniform handelen van gemeenten voor provincies overzicht oplevert. Een regionale aanpak maakt de kans op een voor de gemeentelijke besluitvorming ingrijpende Provinciale ruimtelijke verordening of een provinciaal bestemmingsplan naar verwachting kleiner.

Activiteit	Individuele gemeenten (Lokale differentiatie)	Samenhangende regionale aanpak (normatieve streefbeeld)
Ontwikkelen beleid (voor paardenhouderij)	Geen beleid of eigen gemeentelijk paardenbeleid - soms specifiek gericht op paardenbakken	Samenhangende regionale visie + beleid op paardenhouderij
Ontwikkelen beleid (voor landschap)	Geen beleid of eigen gemeentelijk landschapsbeleid (LOP of BKP)	Samenhangend regionaal landschapsbeleid (LOP of BKP)
Ontwikkelen beleid (met koppeling tussen paardenhouderij aan het landschapsbeleid)	Grotere gemeentelijke differentiatie Geen koppeling tot goede koppeling	Koppeling (op regionaal niveau)
Controle en Handhaving	Breed palet in aanpak: - Wel controle en goede handhaving vs geen controle en geen handhaving - Handhaving alleen na bezwaar van belanghebbende vs handhaving bij illegale situatie zonder ingediend bezwaar	Samenhangende regionale aanpak controle en handhaving
Grens hobbymatig – professioneel	Veelheid aan definities: - 5 paarden is grens hobbymatig vs 10 paarden is grens hobbymatig - Aantal NGE tussen 3 – 5 om te spreken van hobbymatig - Gezinsomvang van paardeneigenaar bepalend of sprake is van hobbymatig - VROM maakt onderscheid in de standplaats paarden (bebouwde kom of landelijk gebied) voor grens hobbymatig (SRP, 2004, P51)	Landelijke duidelijkheid en in ieder geval regionale duidelijkheid over grens hobbymatig - particulier
Realisatie paardenvoorzieningen	Iedere gemeente besluit voor zich bij verzoek professionele of hobbymatige paardenhouder	Samenhangende regionale aanpak - Bij bepalen van regionaal marktpotentieel (VNG, 2006) - Overleg bij initiatieven van paardenhouderijsector met bovenlokale reikwijdte (en impact op landschap) - Concentratie paardenhouderijvoorzieningen - Paardenwoonwijken, (wonen met paard) - Paardenresorts (vakantie met paard) - Gemeentegrensoverschrijdende ruiterspaden

Activiteit	Individuele gemeenten (Lokale differentiatie)	Samenhangende regionale aanpak (normatieve streefbeeld)
Gemeentelijke Bestemmingspraktijk voor paardenhouderij	Grotere gemeentelijke differentiatie - hobbyhouders op woonbestemming in volkstuintjes, etc - manege als aparte bestemming of met agrarische bestemming - agrarische bestemmingen waarbij paardenhouderij soms wel en soms niet is uitgesloten - In bepalen van grootte van bouwblok, - In het binnen vs buiten bouwblok toestaan van aanleg paardenvoorzieningen	Meer samenhang in bestemmingscategorieën gewenst. - Bestemming 'paardenhouderij' hanteren voor niet puur agrarische bedrijven
Instrumenten koppeling paardenhouderijbeleid aan landschapsbeleid	Veelheid aan instrumenten / mogelijkheden per gemeenten die worden aangegrepen - bouwvergunning - aanlegvergunning - privaatrechtelijke overeenkomst (met zonder bankgarantie) - verzoek wijziging bestemmingsplan	Afspraken tussen gemeenten welke instrumenten in welke situaties toe te passen



5 Gebiedscase Gelderse Vallei

In de gebiedscase de Gelderse Vallei wordt ingezoomd op het regionale schaalniveau van de beleidsontwikkeling voor de paardenhouderij. Voor dit gebied is gekozen omdat een traject is ingezet waarbij gemeenten gezamenlijk paardenbeleid ontwikkelen. Deze aanpak kan mogelijk als voorbeeld dienen voor andere regio's in Nederland. Er is een keuze gemaakt de analyse te beperken tot de gemeenten van de Provincie Gelderland, de reden daarvoor was een praktische.

5.1 Gebiedsanalyse

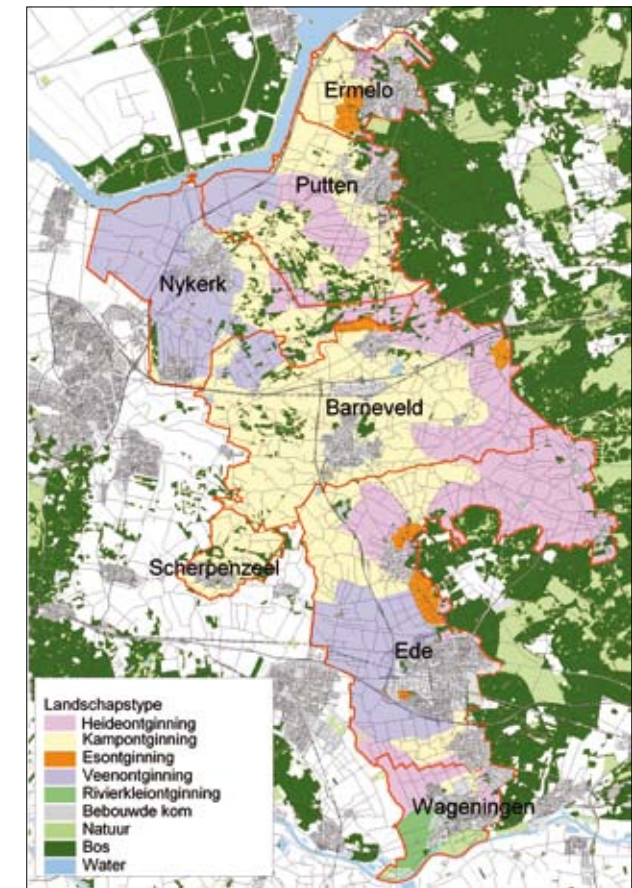
De Gelderse Vallei is een overwegend kleinschalig dekzandgebied met afwisselend grasland- en akkerpercelen, bosjes, houtwallen en enkele natte natuurgebiedjes. Het gebied ligt tussen de stuwwallen van de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. Door het hoogteverschil krijgt de vallei veel kwelwater vanaf de stuwwallen. In de laagste gebiedsdelen ontstond na de laatste ijstijd veen dat in de late middeleeuwen is ontgonnen. Eerder werden al de vruchtbare gebieden aan de randen van de stuwwallen als landbouwgrond in gebruik genomen, de es- en kampongtingingen. Meest recent zijn de heideontginningen uit de tweede helft van de 19de eeuw.

De landschappelijke structuur van de Gelderse Vallei is overwegend kleinschalig. Met name de es- en kampongtingingen zijn besloten, maar ook de veen- en heideontginningen hebben vaak een kleinschalig karakter met veel landschapselementen. Visueel open gebiedsdelen zijn aan de noordkant het polderlandschap langs het IJsselmeer en aan de zuidkant het gebied langs de Rijn.

De Gelderse Vallei is voor tweederde deel in gebruik bij de landbouw, iets meer dan gemiddeld in Nederland. Gelijktijdig is het gebied relatief dicht bebouwd (27%, tegenover landelijk 19%).⁶ Opvallend daarbij is dat de Gelderse Vallei veel verspreide bebouwing heeft (8% tegen landelijk 3%). Het verschil wordt verklaard door de goede ontsluiting van de hoge zandgronden. Het betekent dat de Gelderse Vallei - met uitzondering van de laag gelegen, open delen - overal dichte bebouwingspatronen heeft. Naast wonen komt plaatselijk ook veel verblijfsrecreatie voor, vooral in het overgangsgebied met de Veluwe. De Gelderse Vallei heeft aldus te kampen met een hoge stedelijke druk en lijkt in toenemende mate de 'achtertuin' van de Randstad te worden.

De agrarische sector van de Gelderse Vallei kenmerkt zich door veel intensieve veehouderij (ivh). Met een aandeel van 35% van de agrarische bedrijven ligt het aandeel ivh-bedrijven een factor 4 boven het landelijk gemiddelde. De economische basis van de landbouw in de Gelderse Vallei is overigens relatief zwak. Veel bedrijven zijn te klein om op termijn te kunnen blijven voortbestaan. Van de in 2005 nog ruim 2300 resterende bedrijven is slechts 28% aan te geven als kansrijk⁷ voor de toekomst, landelijk geldt dat voor 42% van bedrijven. De ontwikkeling van de agrarische sector over de periode 1995-2005 onderstreept de relatief zwakke basis (tabel 4). Het aantal bedrijven nam in de Gelderse Vallei weliswaar maar iets boven het landelijk gemiddelde af. Het landbouwareaal en de productieomvang daalden echter aanzienlijk sterker.

Figuur 3. De Gelderse Vallei met onderscheid naar Gelderse gemeenten en landschapstypen.



Bron: Histland Alterra

⁶ Oppervlakte van Nederland exclusief randmeren, bron LGN5, Alterra.

⁷ Bedrijven met een productieomvang > 70 NGE zijn als kansrijk getypeerd

Tabel. 4. Ontwikkeling van de landbouw 1995 - 2005

	Gelderse Vallei	Nederland
Aantal bedrijven	-42%	-38%
Landbouwareaal	-5%	-2%
Agrarische productieomvang	-22%	-10%

Bron: CBS Statline

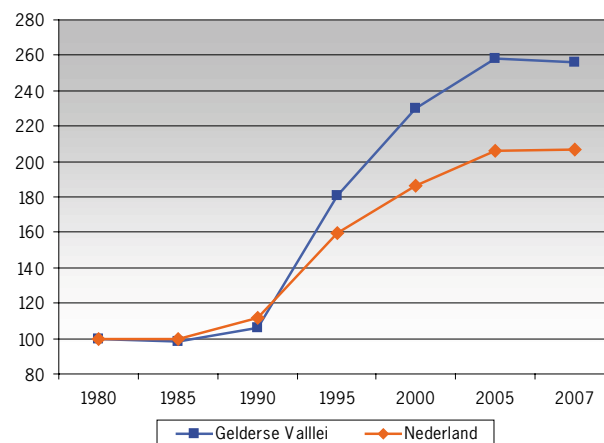
De Gelderse Vallei is een van de zogenaamde reconstructiegebieden. Op basis van een ruimtelijke zonering wordt getracht de gebiedsfuncties intensieve veehouderij en natuur te ontraffelen. Het gebied tussen de kernen van Barneveld en Ede en de Veluwe is grotendeels als landbouwontwikkelingsgebied aangewezen. De ontwikkeling van intensieve veehouderij krijgt daar (beleidsmatig) de voorkeur boven gebiedsfuncties als natuur, recreatie en wonen. Omdat de reconstructiezonering nog maar enkele jaren van kracht is, is nog niet duidelijk welke effecten dat zal hebben op het gebied.

Samenvattend is de Gelders Vallei te typeren als een gebied onder hoge stedelijke druk, aantrekkelijk voor wonen en recreatie en met een terugtrekkende landbouw. Het is waarschijnlijk dat de agrarische activiteiten zich in de toekomst zullen concentreren in de landbouwontwikkelingsgebieden. Voor de andere gebiedsdelen is het de verwachting dat de landbouw verder zal terugtrekken en dat gebiedsfuncties als wonen, recreatie, natuur- en waterbeheer er meer ruimte gaan innemen. Grote delen van het buitengebied in de

Gelderse Vallei zijn daardoor kansrijk voor transitie naar niet agrarisch gebruik. In feite is deze transformatie van een productie- naar een consumptielandschap in het gebied de laatste decennia al ingezet. Binnen dat beeld past de ontwikkeling dat steeds meer grond door paardenhouderij wordt ingenomen.

Op basis van de gegevens uit de landbouwtelling is de ontwikkeling van het aantal paarden in de Gelderse Vallei vanaf 1980 vergeleken met de landelijke trend. Figuur 4, geeft de geïndexeerde groei (1980 = 100).

Figuur 4. Relatieve ontwikkeling van het aantal paarden in de Gelderse Vallei en Nederland



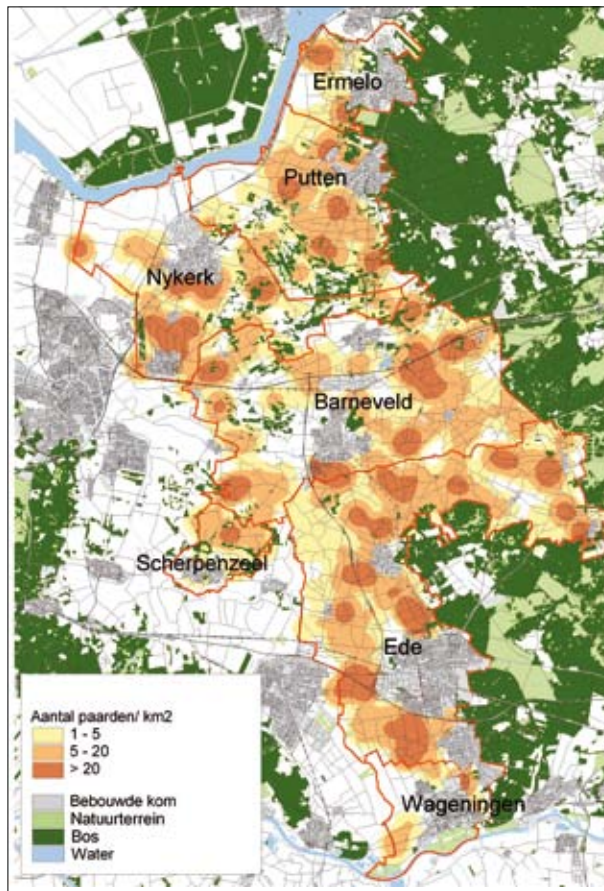
Bron CBS Statline

Uit de grafiek blijkt dat het aantal paarden tussen 1990 en 2005 in de Gelderse Vallei sterker toenam dan gemiddeld in

Nederland Omdat de landbouwtelling echter maar een deel van het werkelijke aantal paarden geeft was de groei van het aantal paarden waarschijnlijk nog sterker dan de figuur aangeeft. De Gelderse Vallei heeft daarom momenteel naar schatting 5 a 10 keer zoveel paarden als in 1980. De laatste jaren lijkt sprake van stabilisatie tot een lichte afname van het aantal paarden. Maar als genoemd geeft figuur 4. uitsluitend de in de landbouwtelling geregistreerde dieren. Gezien de aanwijzingen dat er steeds meer recreatieve paarden komen die niet in de landbouwtelling zijn opgenomen, is het mogelijk dat het aantal ook nu nog groeit. Wel kan met enige zekerheid gesteld worden dat de groei minder onstuimig is dan aan het eind van de vorige eeuw. Gebiedskenners beamen dit en noemen dat de toename van het aantal paarden de laatste jaren enigszins getemperd is. Onderstaande kaart geeft de dichtheid van het aantal paarden in de Gelderse Vallei op basis van de landbouwtelling 2006 en het aantal maneges volgens het handelsregister van de Kamer van Koophandel (2006)

Uit de kaart blijkt in de nabijheid van de meeste woonkernen een hoge dichtheid aan paarden. Ook in de delen met goede uitrijdmogelijkheden (nabij bos) komen veel paarden voor, zoals langs de Veluwerand, het kleinschalige gebied tussen Barneveld, Nijkerk en Putten en het gebied ten noorden van Scherpenzeel. De verdeling over het gebied is zodanig dat geconcludeerd kan worden dat alle gemeenten in de Gelderse Vallei plaatselijk te maken hebben met veel paarden. Over het aantal locaties waar paarden worden gehouden en hoeveel landbouwgrond als paardenweide

Figuur 5. Dichtheid van het aantal paarden in de Gelderse Vallei.



Bron: GIAB 2006 en het handelsregister van de Kamer van Koophandel 2006

wordt gebruikt zijn geen gegevens bekend. Maar gezien de landelijke ontwikkeling van een groeiend aantal particulieren met een eigen paard en een op veel plaatsen terugtrekend landbouw, is de kans groot dat de paardenhouderij in de Gelderse Vallei verder aan terrein zal winnen. Het geeft de noodzaak aan voor gemeenten in het beleid voor het buitengebied aandacht te hebben voor de paardenhouderij in relatie tot landschap en mogelijke verrommeling. Het overwegend kleinschalige landschap biedt in dit verband kansen omdat er goede mogelijkheden zijn om paardenvoorzieningen landschappelijk in te passen.

5.2 Beleidsanalyse

Het streekplan van de provincie Gelderland (2005) besteedt geen aandacht aan paardenhouderij of de relatie daarvan met landschap. De beleidsanalyse richt zich daarom volledig op de gemeentelijke praktijk. De analyse is gebaseerd op een telefonische enquête in combinatie met literatuuronderzoek van bestemmingsplannen en andere relevante beleidsstukken.

Van de ondervraagde gemeenten zien Ermelo, Putten en Scherpenzeel zichzelf als echte plattelandsgemeenten, de andere gemeenten geven aan ook stedelijke invloeden te hebben. Met betrekking tot het aantal paarden zien alle ondervraagden een toename (variërend van behoorlijk tot enorm) over de afgelopen tien jaar. Scherpenzeel noemt dat er steeds meer verzoeken komen van agrariërs die als nevenactiviteit paarden willen gaan houden, terwijl burgers

slechts incidenteel een verzoek indienen. Bij de gemeente Ede wordt vooral een enorme toename geconstateerd van het aantal burgers met paarden.

Opvallend is dat alle gemeenten (met uitzondering van de gemeente Wageningen) recente bestemmingsplannen hebben voor hun buitengebied (Putten, Nijkerk, Barneveld en Scherpenzeel) of daar mee bezig zijn (Ermelo en Ede). In de plannen komt paardenhouderij bovendien als specifiek thema aan de orde. Daarbij is er aandacht voor het onderscheid tussen het hobbymatig en bedrijfsmatige paardenhouderij. Het onderscheid is van belang omdat het bepalend is voor de vergunningsplicht.

Het hobbymatige houden van paarden valt in algemene zin binnen een woonbestemming, waarvoor in principe geen vergunning nodig is. Criteria voor het aantal paarden dat hobbymatig gehouden kan worden verschillen tussen de gemeenten. In de gemeente Ermelo is het aantal paarden dat hobbymatig gehouden kan worden afhankelijk van de reeds bestaande bebouwing. In Putten en Nijkerk geldt een NGE grens, bij burgerwoningen mogen respectievelijk 3 en 5 NGE aan paarden worden gehouden⁸. In deze gemeenten is ook bepaald dat als agrarische nevenactiviteit respectievelijk 16 en 20 NGE aan paarden mogen worden gehouden. In de gemeenten Ede en Barneveld is de gezinsomvang bepalend voor hoeveel paarden hobbymatig gehouden kunnen worden. In de praktijk betekent het dat 4 a 5 paarden als hobby gehouden kunnen worden. Als meer paarden worden gehouden moeten vergunningen worden aangevraagd.

⁸ Paarden en pony's jonger dan 3 jaar zijn 0,3 NGE, pony's van 3 jaar en ouder 1,8 NGE; paarden van 3 jaar en ouder 2,0 NGE.

Het bedrijfmatig houden van paarden krijgt in de meeste gemeenten een aparte bestemming paardenhouderij. Daarbij wordt over het algemeen een onderscheid gemaakt tussen productiegerichte- en gebruiksgerichte paardenhouderijen. Productiegerichte bedrijven worden doorgaans gelijk gesteld aan agrarische bedrijven. Gebruiksgerichte paardenhouderijen worden meer als een recreatiebedrijf beoordeeld. Maneges krijgen meestal een aparte bestemming.

Wanneer een bedrijf als productiegericht wordt aangemerkt is niet altijd even duidelijk. Zo zien veel gemeenten een productiegerichte paardenhouderij puur als agrarisch bedrijf terwijl volgens de definitie van Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006) ook het africhten en trainen van paarden binnen deze omschrijving valt. Ook de plaats van paardenpensions is niet altijd even duidelijk. In feite gaat het hier om een gebruiksgerichte paardenhouderij. In de praktijk blijkt dit type bedrijf echter vaak als nevenactiviteit van agrarische bedrijven. In het bestemmingsplan van de gemeente Ermelo (p.149) is in de voorschriften opgenomen dat een paardenpension alleen is toegestaan bij agrarische bedrijfsmatige paardenhouderijen. Met de bepaling dat binnen het agrarische bouwvlak paardenbakken bij recht zijn toegestaan kunnen agrarische ondernemers overal in de gemeente dus een paardenpension beginnen.

Het bestemmingsplan van de gemeente Putten maakt geen onderscheid naar verschillende typen paardenhouderijen. Hoewel dat aanvankelijk wel de bedoeling was heeft de

gemeenteraad besloten dat een paardenhouderij in alle gevallen als een agrarische activiteit behandeld moet worden. Maneges en stalhouderijen krijgen overigens een specifieke (dag)recreatieve bestemming. Impliciet lijkt daarmee toch een onderscheid te worden gemaakt tussen verschillende typen paardenbedrijven. Een indeling die wat betreft begripsomschrijving in ieder geval duidelijk is.

Een aantal gemeenten geeft aan juist behoefte te hebben aan een begripsomschrijving voor verschillende typen paardenhouderijen. Omdat er veel mengvormen zijn is het voor gemeenten lastig dit 'grijze' gebied in kaart te brengen. In deze gemeenten blijkt het aanwenden van een agrarisch bouwblok voor hobbymatige paardenhouderij ook een punt van discussie. Ermelo heeft in het bestemmingsplan specifiek opgenomen dat het hobbymatig houden van paarden op een voormalig agrarisch bedrijf niet is toegestaan. Ook de gemeente Scherpenzeel heeft een soortgelijke bepaling. De angst bestaat dat vermogende burgers boerderijen opkopen en het agrarische bouwblok voor het hobbymatig paardenhouderij gaan gebruiken. Dit lijkt enigszins overbodig, immers een voormalig agrarisch bedrijf ondergaat dan een functieverandering (naar wonen en/of werken) en verliest daarmee de agrarische bestemming en het recht van het grote bouwblok.

Een ander heikel punt wordt gevormd door het al dan niet toestaan van paardenbakken bij hobbymatige paardenhouders. Gemeenten zijn op dit punt zeer terughoudend. Het blijkt moeilijk om handhavend op te treden tegen

paardenbakken die zonder vergunning zijn opgericht. De gemeente Ede noemt dat alleen wordt opgetreden tegen illegale paardenbakken als burgers een klacht indienen van overlast. Een aantal gemeenten geeft aan dat het voor hun onduidelijk is of voor de aanleg van een paardenbak een vergunning nodig is. Ze zijn er niet van op de hoogte dat paardenbakken bouwvergunningplichtig zijn en dat gemeenten aanvullend een aanlegvergunning kunnen eisen (zie §4.7) De gemeente Putten heeft een praktische oplossing en heeft vastgelegd dat alleen een aanlegvergunning nodig is als een paardenbak buiten een agrarisch bouwperceel wordt aangelegd. In het vigerende ruimtelijke beleid van de onderzochte gemeenten geldt in algemene zin dat paardenbakken (en tredmolens e.d.) uitsluitend binnen het bouwblok gerealiseerd kunnen worden. Wel is meestal een vrijstelling in het bestemmingsplan opgenomen, waardoor het mogelijk is onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de algemene regel.

Het door een gemeente verplicht stellen van een aanlegvergunning voor paardenvoorzieningen heeft als groot voordeel dat landschappelijke inpassing als voorwaarde kan worden opgenomen, alvorens een vergunning wordt verleend. In de gemeente Putten is dat op deze wijze geregeld. Een aantal gemeenten in de Gelderse Vallei heeft aandacht voor landschappelijke inpassing in een breder kader van een welstandsnota en landschapbeleids- of landschapontwikkelings- of een beeldkwaliteitsplan. Het ontwikkelen van dergelijke plannen is relatief nieuw. De plannen zijn niet nader onderzocht waardoor niet duidelijk is in hoeverre deze

plannen specifiek aandacht besteden aan paardenhouderij. In de bestemmingsplannen komt landschappelijke inpassing echter nog maar nauwelijks aan bod.

De meeste van ondervraagde ambtenaren zijn op de hoogte van het verschijnen van de door de overheid gepubliceerde handreikingen voor paardenhouderij en landschap. Op de vraag of ze tegemoet komen aan de wensen van de praktijk, zei een van de ondervraagden “De handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening ligt op mijn bureau, de visie Paard- en landschap staat in de kast”. Een ander noemt het op zich mooi dat de handreikingen er gekomen zijn maar dat het toch lastig blijkt om ze te vertalen in het gemeentelijk beleid. Het is vaak niet duidelijk welke ruimtelijke effecten verschillende soorten paardenhouderijen hebben. Genoemd wordt dat het goed zou zijn een dergelijke vertaling samen met andere gemeenten te maken voor een regionale handreiking, die direct kan worden overgenomen in het bestemmingsplan.

Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeenten in de Gelderse Vallei - met uitzondering van de gemeente Wageningen - in hun ruimtelijk beleid aandacht hebben voor Paardenhouderij. In de meeste gevallen is dit beleid pas de laatste jaren ontwikkeld. Tussen de gemeenten blijkt een behoorlijke differentiatie in regelgeving. Hoewel de meeste bestemmingsplannen regels hebben voor de paardenhouderij, is in dit verband nog maar weinig aandacht voor landschappelijke inpassing.

5.3 Resultaten workshop stakeholders

In de beleidsanalyse is het vigerende beleid voor paardenhouderij en landschap in de Gelderse Vallei geanalyseerd. Het gaat in dit verband om de formele regelgeving in bestemmingsplannen en andere beleidsplannen. Het geeft geen inzicht in de actuele beleidsontwikkeling en de rol van verschillende belanghebbenden daarin. In aanvulling op de beleidsanalyse is daarom een workshop georganiseerd met stakeholders. Een belangrijke vraag voor de workshop was of bij de gemeentelijk beleidsontwikkeling voor paardenhou-

derij en landschap meer samenhang tussen de gemeenten gewenst of mogelijk is. Bijlage 2 geeft een verslag van de workshop, hier worden de hoofdpunten genoemd.

De paardenhouderij is in het gebied duidelijk zichtbaar. De opvatting wordt gedeeld dat de groei het sterkt was aan het eind van de vorige eeuw en dat deze de laatste jaren is afgevlakt. Aangegeven wordt dat zowel de hobbymatige als de professionele tak sterk zijn gegroeid en dat de groei van beide met elkaar samenhangen. Doordat meer mensen voor hun hobby een paard nemen is er bijvoorbeeld veel capaci-



teit in pensionstalling bijgekomen. Daarnaast zijn ook meer mensen een paard aan huis gaan houden. In de Gelderse Vallei komt dat relatief vaak voor omdat het buitengebied veel dichter bebouwd is dan in bijvoorbeeld Groningen. Geschat wordt dat het werkelijk aantal paarden in de Gelderse Vallei drie keer zoveel is dan blijkt uit de landbouwtelling.

Gebrekkige landschappelijk inpassing van paardenvoorzieningen komt zowel voort uit onwil als uit onwetendheid. Gesteld wordt dat een paardenhouder over het algemeen weinig idee heeft hoe een paardenvoorziening landschappelijk in te passen. Daarover moet deze geïnformeerd worden. De meeste van de aanwezige gemeenten blijken overigens niet toe te komen aan het geven van voorlichting, te controleren of te handhaven. Dat is wellicht ook niet nodig als andere perspectiefvolle kanalen voor informatievoorziening worden benut. Zo zou voorlichting plaats kunnen vinden via netwerken van paardenhouders. Ook wordt opgemerkt dat gemeenten zich in plaats van specifiek te richten op paardenhouders, zich misschien beter kunnen richten op de buitenlui in het algemeen. Hobby paardenhouders maken daar deel van uit. Je bereikt dan een veel grotere groep, bovendien is verrommeling niet alleen een gevolg van de hobbymatige paardenhouderij. Ook buitenlui zonder paarden zorgen voor verrommeling. Verder wordt opgemerkt dat timing belangrijk is. Op het moment dat een boerderijtje wordt verkocht aan een burger moet je er als gemeente bij zijn en afspraken maken. Naast onwil of onwetendheid is het soms ook onmacht van een particulier die tot verrommeling leidt. Het gemeentelijke beleid kan ver-

rommeling zelfs in de hand werken als een gemeente een restrictief beleid voert en bijvoorbeeld geen toestemming geeft voor de bouw van een stal. De kans is groot dat de paardenhouder dan toch een tijdelijke goedkope oplossing bedenkt die slecht in het landschap past.

Aanwezigen van de workshop zijn van mening dat tussen de gemeenten in de Gelderse Vallei meer samenhang nodig is in het beleid voor paardenhouderij en landschap. Tot nu toe hebben de gemeenten eigen beleid opgesteld. Er blijkt onvoldoende duidelijkheid voor de burger en op het gebied van landschappelijke inpassing zou ook meer samenhang gerealiseerd kunnen worden. Om dit tot stand te brengen is een belangrijke rol weggelegd voor de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV). Deze regionale instantie is in het leven geroepen in het kader van de Reconstructiewet voor de intensieve veehouderij, maar kan ook een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling en afstemming van een regionaal beleid voor paardenhouderij. De stichting blijkt al een verzoek te hebben gekregen om het voortouw te nemen in een regionale uitwerking van de handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (2006, VNG) en de Visie Paard en Landschap (2006, LNV). Aangegeven wordt dat de uitwerking in de loop van 2008/2009 in een interactief proces met de gemeenten van de Gelderse Vallei (inclusief de gemeenten van de provincie Utrecht) zal worden uitgevoerd. Naast het 'op maat maken' van de VNG-nota voor de bestemmingsplannen buitengebied van de betrokken gemeenten zullen voor landschappelijke inpassing richtlijnen voor een beeldkwaliteitsplan worden opgesteld.



5.4 Conclusies gebiedscase

De Gelders Vallei is een gebied met relatief veel paarden. De combinatie van een hoge stedelijke druk (inclusief recreatie, natuur en waterbeheer) en de zwakke economische basis van de landbouw, maken het gebied kansrijk voor verdere verpaarding. Het landschap is overwegend kleinschalig en leent zich goed voor landschappelijke inpassing van paardenvoorzieningen

De groei van de paardensector heeft er in geresulteerd dat in de meeste gemeenten een beleidsontwikkeling voor de paardenhouderij op gang is gekomen. In 6 van de 7 gemeenten in het onderzoeksgebied is de laatste jaren specifiek paardenbeleid ontwikkeld. Het beperkt zich overigens tot regelgeving op het vlak van ruimtelijke ordening, er is weinig aandacht voor landschappelijke inpassing. Tussen de gemeenten bestaat tevens een behoorlijke differentiatie in het ontwikkelde beleid.

De meeste van de in een enquête ondervraagde ambtenaren zijn op de hoogte van de handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006). De Visie Paard en Landschap (LNV, 2006) is minder bekend. Ondanks de handreikingen blijft er veel onduidelijk. Vooral kleine gemeenten met weinig kennis van de paardensector hebben moeite de voorstellen uit de handreiking te implementeren. Anderzijds wordt daar wel de noodzaak van ingezien. Dit heeft tot gevolg gehad dat de kleinste gemeente in het gebied opdracht heeft gegeven om een regionale handreiking voor paardenhouderij en landschap te ontwikkelen. Ook

is het de bedoeling gezamenlijk richtlijnen op te stellen voor een beeldkwaliteitplan met betrekking tot landschappelijke inpassing van paardenvoorzieningen

Een groot manco bij landschappelijke inpassing van paardenhouderij blijkt dat hobbymatige houders vaak voorzieningen aanleggen zonder de daarvoor benodigde vergunningen. Omdat deze groep niet aan het loket van de gemeente verschijnt, zijn ze er ook niet op aan te spreken. Gemeenten zullen moeten trachten de hobbymatige paardenhouders pro actief te benaderen en voor te lichten over landschappelijke inpassing. Vanuit de hobbymatige paardenhouder geredeneerd bestaat in veel gevallen het probleem dat er geringe mogelijkheden zijn die bestemmingsplannen bieden aan het bouwen van stallen en andere paardenvoorzieningen. De bestemmingsplannen kunnen door gemeenten op de bestaande behoefte van hobbyhouders worden aangepast. Daarbij zijn er mogelijkheden voor het stellen van landschappelijke inpassingeisen.



6 Conclusies en aanbevelingen

Nederland had in 2006 naar schatting 350-400 duizend paarden op ruim 80 duizend locaties. Op 90% van de locaties worden paarden hobbymatig in kleine aantallen gehouden. De ruimtelijke impact van de hobbymatige paardenhouderij is daardoor veel groter dan van de professionele tak. Ondernemers met paarden lijken meer aandacht te hebben voor landschappelijke inpassing omdat het een visitekaartje is voor hun bedrijf.

Ondanks dat het aantal paarden in Nederland de laatste jaren nog maar weinig is gegroeid wordt een toenemend ruimtebeslag door de paardenhouderij geconstateerd. Steeds meer paardensporters blijken een eigen paard te bezitten en op eigen terrein voorzieningen treffen om de dieren te huisvesten en de paardensport te beoefenen. Een nadere analyse hoe deze groep is te bereiken en of deze groep ontvankelijk is bij te dragen aan landschapsdoelen, lijkt wenselijk.

Het is de verwachting dat de paardenhouderij in de toekomst meer ruimte in het buitengebied gaat innemen. Vooral gebieden onder stedelijke druk en met een zwakke economisch basis van de landbouw, zijn gevoelig voor een toename van de paardenhouderij. Provincies en gemeenten worden om die reden geadviseerd in hun ruimtelijk beleid specifiek aandacht te geven aan paardenhouderij in relatie tot het landschap. Dat is mogelijk via het landschapsbeleid of via separaat te ontwikkelen beleid voor de paardenhouderij.

In de ontwikkeling van beleid voor de zeer diverse paardensector is juist de koppeling met het landschapsbeleid één van de grootste uitdagingen. De binnenkort uit te brengen Agenda Landschap, waarmee de rijksoverheid provincies en gemeenten wil faciliteren op het gebied (van de uitvoering) van het landschapsbeleid, biedt in dit verband op regionaal niveau kansen. In de aanpak die de Agenda Landschap voorstaat met het aanwijzen van 'voorbeeldgebieden voor investeren in landschap', zou landschapsgerichte paardenhouderij betrokken kunnen worden. De Paardenhouderij is als economische sector aanwezig in de vier voorbeeldgebieden die tot nu toe zijn aangewezen (Amstelland, Het Binnenveld (Gelderse Vallei), Ooijpolder – Gelderse Poort en het Groene Woud.

Geconstateerd wordt dat gemeenten over het algemeen op de hoogte zijn van de handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006), en zeggen deze ook te (zullen gaan) gebruiken. De aanbeveling om een bestemmingscategorie 'paardenhouderij' te hanteren, is echter nog maar zelden terug te vinden. De handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (VNG, 2006) blijkt niet altijd direct vertaalbaar voor gemeenten naar hun dagelijkse praktijk. Zo worstelen veel gemeenten met het onderscheid tussen hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij. De handreiking biedt op dit punt geen duidelijkheid en geeft alleen advies over regelgeving voor de bedrijfsmatige paardenhouderij. De handreiking biedt ook geen aanknopingspunten voor juridische verankering van landschappelijke inpassing in het bestemmingsplan. Wellicht kan in de toekomst aan deze punten wel aandacht

worden gegeven. De Visie Paard en Landschap (LNV, 2006) blijkt geen rol van betekenis te spelen in de bestemmingspraktijk van gemeenten. LNV geeft in een reactie daarop aan dat de Visie Paard en Landschap ook bedoeld was voor de bestemmingspraktijk en in eerste instantie gericht is op de sector. De gebleken belangstelling van gemeenten voor landschappelijke inpassing van de paardenhouderij wordt door LNV in dit opzicht als winstpunt gezien.

Het regionale schaalniveau is het meest geschikt om paardenhouderij en landschap op elkaar af te stemmen. Veel paardenvoorzieningen zoals maneges en ruitersporen hebben een bovenlokale reikwijdte, hetzelfde geldt voor het karakter van het landschap. De meerwaarde van regionale samenhang in het beleid en in de besluitvorming over paardenhouderij wordt breed onderkend bij alle belanghebbenden, maar wordt in de praktijk onvoldoende bereikt. Ondanks de aansporing vanuit het Rijk en VNG (LNV, 2006, en VNG, 2006) die handreikingen hebben opgesteld vanuit een wens naar meer samenhang, is de gemeentelijke differentiatie onverminderd groot. Gezien de ruimtelijke impact van zowel de hobbymatige als beroepsmatige paardenhouderijsector, en de verwachte toekomstige ontwikkeling van de paardenhouderij in Nederland, betekent een gebrek aan regionale samenhang en gemeentelijke afstemming een risico voor het landschap. Bij een weinig regionaal samenhangende aanpak tussen de gemeenten is de kans aanwezig dat juist in gemeenten die weinig eisen aan landschappelijke inpassing stellen, de paardenhouderij extra zal toenemen en daarmee de kans op verrommeling.

Landschappelijke inpassing van de paardenhouderij is geen standaard gemeentelijke praktijk en een investering in een regionaal overeengekomen aanpak is gewenst. Aanbevolen wordt om op regionaal niveau bijeenkomsten te organiseren tussen gemeenten en met sectorpartijen om de differentiatie tussen gemeentelijke aanpak te verhelderen en stappen te zetten om regionaal tot een meer uniforme aanpak te komen op het terrein van paardenhouderij en landschap. Een aantal onderwerpen waarop betere regionale samenhang gewenst is, is geformuleerd in tabel 3, paragraaf 4.7. Het verdient aanbeveling om bij deze regionale initiatieven ook oog te hebben voor het bereiken van de hobbymatige paardenhouders. In regionale projecten zijn daarvoor diverse subsidiëringbronnen beschikbaar en zijn ook nieuwe instrumenten te betrekken (waaronder wabo, wro en de wet geurhinder en veehouderij (Wgv)).

Uit de gebiedcase van de Gelderse Vallei komt naar voren dat hobbymatige paardenhouders vaak voorzieningen aanleggen zonder de daarvoor benodigde vergunningen. Omdat deze groep niet aan het loket van de gemeente verschijnt, zijn ze moeilijk te bereiken door de gemeente. Geredeneerd vanuit de hobbymatige paardenhouder bieden bestemmingsplannen vaak geringe mogelijkheden voor het bouwen van stallen en andere paardenvoorzieningen. In dit verband worden gemeenten geadviseerd via voorlichting en communicatie deze groep paardenhouders pro actief te benaderen. In ruil voor aanpassing van het bestemmingsplan zouden dan eisen gesteld kunnen worden aan landschappelijke inpassing.



Literatuur

- Alterra, 2007. De paardenhouderij in Beeld, Inspirerende voorbeelden van paardenhouderij met landschappelijke kwaliteit. Wageningen.
- Alterra, 2007, 1. T.Gies, L.Groenemeijer, e.a. Verstening en verglazing in vijf landelijke gebieden, Omvang, oorzaken en oordelen. Alterrapport 1588
- Bergsma M., E. Bruls & C. de Jonge, 2008. De paarden op, de lanen in, Recreatief paardrijden in het buitengebied. Den Haag, Stichting Recreatie, Kennis en Innovatiecentrum.
- Bouma J., J.B. Opschoor en L.A. Groen, 2008. De toekomst van het Nederlands Landschap. Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
- Broekema, R. D. de Jong, L.Mout & S. Sodoyer, 2005. Paardenhouderij: Zegen of Vloek voor het Landschap?. Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Bugel Hajema, 2008. Inventarisatie en analyse Paardenbeleid Gelderse Vallei / Utrecht Oost, 20 gemeenten, 20 aanbevelingen, Amersfoort
- Eldik, J. van, 1986. Paardenhouderij praktisch bekeken. Lelystad, Proefstation voor de rundveehouderij, Schapenhouderij en paardenhouderij (PR).
- Federatie Particulier Grondbezit, 2006. De Landeigenaar, themanummer Paardenhouderij, Zeist.
- Gemeente Ermelo, 2003. Paarden en paardenbakken in de gemeente Ermelo. Gemeente Ermelo, Afdeling bouwen en wonen.
- Hoogeveen, M.W. & K.J. van Calker, 2007. Verkenning paardenhouderij in Twente en de Achterhoek, Den Haag, Wageningen UR, Landbouw Economisch Instituut
- Kistenkas, F.H., 2007. Landschap en natuur onder de nieuwe Wro, Landschap , 24e jrg nr. 3, p. 137-145).
- Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie, 2006. Sprong voorwaarts, meerjarenbeleidsplan 2007-2010. Ermelo.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2006. (LNV, 2006) Visie Paard & Landschap. Den Haag, ministerie van LNV.
- Rijksen, C. & E.K. Visser-Riedstra, 2005. Inventarisatie Paardenhouderij. Lelystad, Wageningen UR, Animal Sciences Group.
- Put, C.J.L. van der, 2006 (P)aardig Landschap, kwalitatief onderzoek naar erfinrichting bij paardenlui, Utrecht, Landschapbeheer Nederland
- Straten, M. van. 2006. Veranderingen in het landschap door de groeiende paardensector, opinies van stakeholders en burgers. Wageningen. Afstudeerverslag Wageningen Universiteit, Animal Production Systems.
- Veeneklaas, F.R., J.L.M..Donders & I.E. Salverda, 2006. Verrommeling in Nederland. Wot-rapport 2006/6 Wageningen.
- Vereijken, P.H. & H.J. Agricola, 2004. Transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied, hoe kunnen gemeenten en provincies erop inspelen. Wageningen, WUR Alterra
- Vliet, A.C. van, H. van Paassen, J.J. Jacobse, 2005. Instrumentarium bij landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing. Utrecht, Landschapbeheer Nederland
- VNG en Sectorraad Paarden, 2006. Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, handreiking voor de praktijk, Ermelo.
- Vogelzang T., P.van der Wielen. Landschapsgericht Ontwikkelen, Een studie naar behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit via het RO-instrumentarium en kansen en bedreigingen van de nieuwe Wro, LEI Wageningen UR, 2007
- VROM/DGR 2007. Reactie minister op de motie Duyvendak (TK 2006-2007, 29435, nr. 195), waarin de regering wordt verzocht om voor de begrotingsbehandeling van VROM 2008 te komen met voorstellen die verdere verrommeling van ons landschap kunnen voorkomen, Den Haag, 2007
- Sectorraad Paarden (SRP, 2004), Paardenhouderij en Ruimtelijke ordening; De plaatsbepaling van de paardenhouderij

in de Ruimtelijke Ordening met bijbehorende randvoorwaarden, Zoetermeer, september 2004

Windt, N.P. van der, R.J.W. Olde Loohuis & H.J. Agricola, 2007. De Paardenhouderij in Beeld, een verkenning naar de landschappelijke verschijningsvorm van de paardenhouderij. Wageningen, Alterra-rapport 1444.

ZKA Consultants & Planners, 2006. Paardensportonderzoek 2006, Profiel, gedrag en behoeften Nederlandse Paardensporters. i.o.v. KNHS. Ermelo.



Bijlage 1 Enquete Gelderse Vallei gemeenten

Gemeente

Naam contactpersoon:

Functie:

Algemeen

1. Hoe zou u uw gemeente typeren (bv. plattelands-gemeente (enigszins/sterk) of stedelijke gemeente (enigszins/sterk).
2. Welke ontwikkeling ziet u in het buitengebied van uw gemeente voor wat betreft de paardenhouderij (afgelopen 10 jaar)? Uitsplitsen naar type paardenhouderij: groei afname of anders? Wat ziet u als de drijvende krachten achter deze ontwikkeling en waar denkt dat het naar toe gaat?

Gemeenlijk beleid paardenhouderij

3. Heeft uw gemeente (ruimtelijk) beleid met betrekking tot het houden van paarden? Is het beleid geregeld in een bestemmingsplan (buitengebied) of op een andere manier. Hoe oud is het bestemmingsplan?
4. Waaraan moet ik voldoen bij het starten van een professioneel paardenbedrijf, en waaraan bij het hobbymatig houden van enkel paarden en pony's cq het aanleggen van een paardenbak?
5. Is er tav. het bestemmingsplan een actief handhavingsbeleid? Is in het bestemmingsplan bijvoorbeeld een handhavingsparagraaf opgenomen en is er een

uitvoeringsprogramma aan gekoppeld. Treedt u op tegen illegale paardenbakken

Landschappelijke inpassing

6. Stelt uw gemeente voorwaarden aan de landschappelijke inpassing van paardenhouderijen? Is er een landschapbeleidsplan of iets dergelijks met aandacht voor paardenhouderij irt landschap. (landschapsbeleidsplan/ landschapontwikkelingsplan/ structuurplan/ beeldkwaliteitplan).
7. Bent u op de hoogte van door de overheid gepubliceerde handreikingen mbt paardenhouderij en landschap, kunt u ze noemen en wat vind u ervan. Komen ze tegemoet aan de wensen van de praktijk. Ja waarom of nee, waarom niet?
8. Hebt u, of bent u van plan de handreiking te gebruiken, en het beleid mbt tot paard en landschap te ontwikkelen of aan te passen. Bent u anderszins van plan initiatieven te nemen of aandacht te geven aan de landschappelijke inpassing van paardenhouderij.

Tot slot

9. Wilt u nog wat toevoegen?
10. Zou u aanwezig willen zijn op de workshop die we willen houden?
11. Kunt u mij de gemeentelijke beleidsnotitie paardenhouderij toesturen, of staat deze op internet?



Bijlage 2 Verslag workshop Gelderse Vallei.

Doel van de workshop was om na te gaan hoe de beleidsontwikkeling voor de paardenhouderij en landschap in de Gelderse Vallei plaats heeft, en of daarbij meer samenhang tussen de gemeenten gewenst of mogelijk is. In de workshop werd gediscussieerd op basis van een aantal stellingen. De stellingen hadden betrekking op de volgende thema's:

- a) Ontwikkeling van de paardenhouderij in de Gelderse Vallei
- b) Paardenhouderij en verrommeling van het landschap
- c) Gemeentelijke beleidsontwikkeling voor paardenhouderij en landschap.

Ad a. Ontwikkeling van de paardenhouderij in de Gelderse Vallei

Stelling: Het aantal paarden in de Gelderse Vallei is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De groei is groter dan de cijfers aangeven, vooral door een sterke groei van de hobbymatige paardenhouderij.

De groei van het aantal paarden wordt door de aanwezigen gedeeld. Op de vraag of de hobbymatige paardenhouderij sterker is gegroeid dan de professionele tak wordt opgemerkt dat beide zijn toegenomen. De groei in de hobbymatige en professionele tak hangen sterk samen. Doordat meer mensen voor hun hobby een paard nemen is er bijvoorbeeld veel capaciteit in pensionstalling bijgekomen. Ook meer mensen zijn een paard aan huis gaan houden. In de Gelderse Vallei komt veel meer bewoning in het buitengebied voor dan bijvoorbeeld in Groningen. Geschat wordt

dat het aantal paarden in de Gelderse Vallei volgens de landbouwtelling gerust met een factor drie kan worden vermenigvuldigd. Het totaal aantal paarden voor deze regio wordt dus aanzienlijk hoger geschat dan de cijfers aangeven. Met de factor drie kun je uitgaan van gemiddeld een paard per twee ha landbouwgrond in deze regio, dat is fors!

Er is al jarenlang een landelijke discussie over betrouwbare cijfers en niemand weet het precies. We hebben allemaal wel indrukken maar geen betrouwbare cijfers. De paardenhouderij is in het gebied duidelijk zichtbaar. In welke verhouding en welke aantallen daar heeft niemand echt goed zicht op. De suggestie wordt gedaan om dat als eerste fase in het formuleren van een regionaal afgestemde aanpak uit te zoeken voor de Gelderse Vallei. Een gemeente ambtbaar voegt er aan toe dat het voor gemeenten niet wezenlijk van belang is hoeveel paarden er nu precies zijn.

Binnen de Gelderse Vallei blijkt tussen gemeenten niet eenduidig vastgelegd tot hoever een activiteit hobbymatig is en wanneer deze een beroepsmatig karakter krijgt. Een deelnemer werpt als vraag op: "Wat is een hobbyhouder? Is dat iemand die een paard bij huis heeft, of een particulier die zijn paard bij een professionele pensionhouder gestald heeft, of een boer die zijn eigen paarden stalt voor verhuur of een boer die andermans paarden stalt, of al deze categorieën samen?" Die diversiteit aan mogelijke verschijningsvormen belemmert de afbakening van de particuliere vs professionele paardenhouder. Omdat gemeenten een verschillende benadering hebben van hobbyhouders vs. pro-

fessionele paardensector, waarbij de laatste wordt bestemd als agrarisch of als paardenhouderij in bestemmingsplannen, is dit wel een essentieel onderscheid. Het zou goed zijn als de gemeenten in de Gelderse Vallei gezamenlijk eens een helder onderscheid zouden maken wanneer een paardenhouder hobbymatig of bedrijfsmatig is en welke regels daarmee samenhangen.

Ad b. Paardenhouderij en verrommeling van het landschap

Stelling: Gebrekkige landschappelijke inpassing komt niet voort uit onwil, maar eerder uit onwetendheid van de particulier / ondernemer

Uit de discussie komt naar voren dat zowel onwil als onwetendheid van toepassing zijn bij landschappelijke inpassing van paardenhouderij. Een paardenhouder heeft vanuit zijn algemene kennis geen idee hoe zijn paardenvoorziening er het best landschappelijk uitziet, rekening houdend met de belangrijke cultuurhistorische waarden van het gebied. Daarover moet deze geïnformeerd. Onwetendheid is vaak ook een smaakwestie. Dat kunnen sector en lokale overheden proberen op te lossen door informatie, brochures te verspreiden, landschapsorganisaties in te schakelen, bijeenkomsten te organiseren. Je bewustzijn van de omgeving waarin je verkeert vergroten, zou het doel moeten zijn van die bijeenkomsten.

Een aantal gemeenten in de regio (zoals Gemeente Ede) heeft mensen in dienst om op het platteland burgers aan

te spreken en bewustwording te creëren voor de omgeving waarin burgers en buitenlui verkeren. Alles gebeurt op basis van vrijwilligheid. Communicatie met en tijdige voorlichting aan burgers (stelt Landschapsbeheer Gelderland) is niet binnen de Gelderse Vallei gemeenten de realiteit. Een kleine gemeente als Scherpenzeel heeft bijvoorbeeld geen mensen in dienst met landschap in de portefeuille. Een gemeente die zich verantwoordelijk voelt voor de inrichting van het buitengebied heeft een landschapscoördinator in dienst. Die kan proactief mensen benaderen. In Scherpenzeel is de landschapscoördinator vertrokken en dat is een ernstig gemis in deze gemeente (Landschapsbeheer Gelderland). Gemeente Barneveld heeft wel iemand in dienst voor landschap, die druk is met landschappelijke inpassing van vooral nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied. Deze ambtenaar heeft geen ruimte voor het aangaan van voorlichtende gesprekken met particuliere paardenhouders voor landschappelijke inpassing van reeds bestaande paardenvoorzieningen.

De meeste Gemeenten in de Gelderse Vallei (aanwezig op de workshop) komen er niet toe om voorlichting te geven en te controleren en handhaven. Maar dat is wellicht ook niet nodig want niet alle perspectiefvolle kanalen voor informatievoorziening worden goed benut. Zo zou je voor de verspreiding ook brochures kunnen neerleggen bij verkooppunten voor paardenbenodigdheden. Een deelnemer merkt op dat gemeenten zich in plaats van specifiek te richten op paardenhouders, zich misschien beter zouden kunnen richten op de buitenlui in het algemeen, hobby paardenhou-

ders vallen daar ook onder. Je bereikt dan een veel grotere groep, bovendien is verrommeling niet alleen een gevolg van de hobbymatige paardenhouderij. Ook buitenlui zonder paarden zorgen voor verrommeling.

Om onwil ten aanzien van landschappelijke inpassing te voorkomen is timing erg belangrijk. Op het moment dat een boerderijtje wordt verkocht aan een burger moet je er als gemeente en sector bij zijn. Dat moment valt aan te grijpen om iets te veranderen. Als deze hobbyhouders gesetteld zijn, zaken zijn ingericht, dan is de houding van die particulier misschien wel positief, maar zijn de mogelijkheden veel beperkter (stelt SBNL). Je kunt praten over 'onwil' en als je er met een goed gesprek niet uitkomt dat kun je via regulering proberen de vrijheid van burgers wat in te perken. Dat kan in een LOP een BKP en in het bestemmingsplan. Echter zo wordt gesteld: de groep van rommelaars komen niet naar de informatie-avond op het dorps huis over landschappelijke inpassing en gebiedseigen erfbeplanting. Die moet je op een andere manier bereiken en is ook niet zo makkelijk te stimuleren. Deze groep is er niet gevoelig voor. Andere instrumenten (wetgeving, of economische instrumenten) resteren dan. En als we dit allemaal maatschappelijk zo belangrijk vinden dan zijn economische instrumenten prima te overwegen.

Het is naast onwil of onwetendheid soms ook onmacht van een particulier die tot verrommeling leidt. Het gemeentelijke beleid zelf kan verrommeling in de hand werken, stelt LTO. Als een gemeente geen toestemming geeft voor de bouw

van een stal voor de paarden wordt bijvoorbeeld een (tijdelijke) zeecontainer aangekocht, want het paardje moet toch wel kunnen schuilen. Misschien had die ondernemer wel een hele mooie stal willen bouwen, die prima in het landschap past. Maar die mogelijkheid krijgt deze particulier niet. Daardoor krijg je ook verrommeling. Datzelfde aspect kan zich voordoen bij ondernemers die wel bereid zijn geweest om landschappelijk in te passen en op een later tijdstip besluiten hun bedrijf uit te willen breiden. Als deze ondernemer bij het uitbreiden van zijn schuur wordt belemmerd vanwege de gerealiseerde landschappelijke inpassing (vanwege het voorkomen van bepaalde soorten flora en fauna die in het soortenbeleid van LNV aandacht verdienen bijvoorbeeld), dan heeft dat een negatief effect op de bereidheid van deze ondernemer ooit nog iets aan landschappelijke inpassing te doen. Bovendien geef je ook ongewenste signalen af aan de buurman. Je moet een ondernemer niet belemmeren in de ontwikkeling van zijn bedrijf via de landschappelijke inpassing, stelt LTO. Dat geldt niet alleen voor de paardenhouderij maar ook voor de rundvee en varkenshouderij overigens. Het is onduidelijk of, en hoe vaak, ondernemers zich belemmert voelen door gerealiseerde landschappelijke inpassing in de Gelderse Vallei.

Ad c Gemeentelijke beleidsontwikkeling voor paardenhouderij en landschap

Stelling; In het beleid voor paardenhouderij en landschap is tussen de gemeenten in de Gelderse Vallei meer samenhang gewenst

Binnen de regio Gelderse Vallei worden verschillende bestemmingen gehanteerd voor de paardenhouderij en haar voorzieningen. Diverse gemeenten in dezelfde regio hebben ook eigen beleid opgesteld. Dat is toch eigenlijk diep treurig, stelt een workshopdeelnemer. Er is geen duidelijkheid voor de burger, maar ook risico van shopgedrag van de burger. Aannemelijk dat de goed geïnformeerde en berekenende paardenhouder bij die gemeente aanklopt die het minste obstakels opwerpt om zijn ideeën te realiseren. Ook op het gebied van landschappelijke inpassing zou meer samenhang gerealiseerd kunnen worden.

Om meer samenhang tot stand te brengen in het paardenbeleid van de gemeenten van de Gelderse Vallei lijkt een belangrijke rol weggelegd voor de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV). Hoewel de stichting in het leven is geroepen in het kader van de Reconstructiewet en opdracht kreeg het reconstructieplan op te stellen voor de Gelderse Vallei en het oostelijk deel van Utrecht, kan deze organisatie een rol spelen bij de ontwikkeling en afstemming van een regionaal beleid voor de paardenhouderij. De medewerker van SVGV stelt: Hoewel het reconstructieplan heel specifiek over de intensieve veehouderij gaat is het reconstructieproces wel bruikbaar voor opzet van bovengemeentelijke samenhang in een landschapsgerichte paardenhouderijbeleid. Het reconstructieproces is vooral een proces wat heel breed en van onderop gevoerd wordt. Ik denk dat je een betere landschappelijke inpassing van de paardenhouderij, kunt bereiken door analoog aan de reconstructieproces van

onderop en met alle belanghebbenden (agrariërs, overheden, natuur en milieuorganisaties) overeen te komen wat de problematiek is. Vervolgens kun je dan draagvlak creëren voor de ideeën die je hebt in de uitvoering en oplossing van verrommeling. Hiermee krijg je ook meer voor elkaar binnen de regio dan met een wettelijke regel. SVGV blijkt opdracht te hebben gekregen om het voortouw te nemen in een regionale uitwerking van de handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening (2006, VNG) en de Visie Paard en Landschap (2006, LNV). Aangegeven wordt dat de uitwerking in de loop van 2008 in een interactief project zal worden uitgevoerd. Naast het 'op maat maken' van de VNG-nota voor de bestemmingsplannen buitengebied van de betrokken gemeenten zullen voor landschappelijke inpassing richtlijnen voor een beeldkwaliteitsplan worden opgesteld.

Naam	Organisatie
Arno de Bruin	Stichting milieuwerkgroep Ede
Hugo den Ouden	Stichting milieuwerkgroep Ede
René Tasseron	Provincie Utrecht
Wim Tijmens	Gemeente Scherpenzeel
Liesbeth Feith	Wageningen, landgoedeigenaar.
Jenneke de Ruiter	Gemeente Scherpenzeel
Martine van Tilburg	Van Hall Larensteijn
Geert Butz	Gemeente Ede
Saskia Bemer	Landschapsbeheer Gelderland
Sander Nijhuis	Landschapsbeheer Gelderland
Henk Davelaar	LTO
Hans Veurink	SBNL
Jim de Groot	KNHS
Engbert Stroobos	Gemeente Barneveld
Henk van Paassen	Amer Adviseurs
Herman Agricola	Alterra
Theo Vogelzang	LEI
Paul van der Wielen	LEI



Bijlage 3 Lijst met gesproken betrokken Nederlandse gemeenten

Gesproken betrokkenen	Gemeenten
Mevr C Rolffs of Roelofs, Dhr T.Diebels	Gemeente Lith
Dhr. Mulder	Gemeente Wassenaar
Mevr. Eringa	Gemeente Wunseradiel
Beleidsmedewerker Beleid	Gemeente Harlingen
Beleidsmedewerker RO	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr N. Status Muller	Gemeente Alkemade
Dhr. J. Dozeman	Gemeente Emmen
Beleidsmedewerker Buitengebied	Gemeente Beemster
Dhr W. Gosseling	Gemeente Noordoostpolder
Mevr A. Gerris	Gemeente Gemert-Bakel
Beleidsmedewerkers beleid + buitengebied	Gemeente Purmerend
Beleidsmedewerker RO	Gemeente Eemnes
Beleidsmedewerker RO	Gemeente Leeuwarderadeel
Beleidsmedewerker RO	Gemeente Roermond
Dhr E.Strooboscher	Gemeente Barneveld
Dhr G. Butz	Gemeente Ede
Mevr Geurts	Gemeente Reiderland
Beleidsmedewerkers beleid + RO	Gemeente Amstelveen
Beleidsmedewerker plattelandontwikkeling	Gemeente Terneuzen
Beleidsmedewerker Beleid + wethouder RO	Gemeente Enschede
Anderen	Organisaties
Dhr J. van Groningen	Den Hollander Advocaten Middelharnis
Dhr. Bartels	Gezondheidsdienst voor Dieren, Deventer
Dhr. W.Stahlberg	Indio en Co, projectontwikkelaars
Mevr M. van Steenis	VNG
Dhr. Cohen Stuart	IPO

Colofon

Uitgever: Alterra
Grafisch ontwerp: Communication Services Wageningen UR
Fotografie: Herman Agricola
Druk: Digigrafi