



De BZV en zorgvuldig omgaan met veehouderijen

Een analyse van de ontwikkeling van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) aan de hand van het IRGC-model, aangevuld met theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse

Aniek E. Linskens

Masterthesis van de opleiding
Milieu-maatschappijwetenschappen

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Mei 2014



Colofon

Aniek E. Linskens

Citeertitel:

Linskens, A. E. (2014) *De BZV en zorgvuldig omgaan met veehouderijen. Een analyse van de ontwikkeling van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) aan de hand van het IRGC-model, aangevuld met theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse*. Nijmegen: Radboud Universiteit

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Studentnummer: s4261658

Studie: Master Milieu-
maatschappijwetenschappen

Begeleider: prof. dr. Pieter Leroy

Brabantse Milieufederatie

Stagebegeleider: Geert Verstegen

Stageperiode: 19 augustus 2013 tot en met
31 januari 2014

Samenvatting

Inleiding

In Noord-Brabant zorgt de veehouderij voor overlast en ongerustheid. Omwonenden maken zich zorgen over het effect van veehouderijen op het milieu, omgevingskwaliteit en gezondheid. Er is hier niet alleen veel onzekerheid en complexiteit binnen de wetenschap, maar er zijn ook veel verschillende standpunten (ambigüiteit) over hoeveel effect veehouderijen mogen hebben op de omgeving.

Om de problemen op te lossen wil Provincie Noord-Brabant een transitie naar een zorgvuldige veehouderij inzetten. Met dit doel heeft de provincie, samen met relevante belanghebbenden, een instrument ontwikkeld: de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). Met de BZV kan een veehouder pas ontwikkelen als deze voldoet aan extra eisen.

De BZV is ontwikkeld door een proces waaraan verschillende belanghebbende partijen hebben deelgenomen; het zogenoemde BZV-proces. Deze thesis stelt dat het BZV-proces heeft moeten omgaan met veel onzekerheid, complexiteit en vooral ambigüiteit. Een theoretisch kader dat hier mee om kan gaan is het risk governance model van International Risk Governance Council (IRGC).

In de thesis wordt het IRGC-model, aangevuld met theorieën uit deliberatieprocessen en discoursen, gebruikt als 'maatstaf' waarlangs het BZV-proces gelegd kan worden. Zo wordt geprobeerd om te begrijpen waarom het BZV-proces zo verlopen is, en wat dit waarschijnlijk voor gevolgen heeft voor de implementatie en uitwerking van de BZV zelf. Ook kunnen hieruit aanbevelingen voor toekomstige ontwikkelingen worden afgeleid.

Dit resulteerde in de volgende onderzoeksvragen:

- A. Wat zijn de voornaamste verschillen en gelijkenissen tussen het BZV-proces en het IRGC-model en de theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse, en hoe kunnen deze verschillen geïnterpreteerd worden?
- B. In hoeverre is het IRGC-model praktisch toepasbaar op het BZV-proces?
- C. Hoe kunnen het IRGC-model en de theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse van toegevoegde waarde zijn voor de verdere ontwikkeling van het BZV-proces?

De onderzoeksresultaten zijn deels gebaseerd op participatieve observatie, herleid van deelname aan de werkgroep BZV. Ook zijn er interviews gehouden met de leden van de werkgroep; vertegenwoordigers van de BMF, GGD, ZLTO, Wageningen Livestock Research, gemeenten en de projectleiders van de werkgroep BZV.

Analyse van het BZV-proces

In het BZV-proces nemen partijen uit de overheid, wetenschap, bedrijfsleven en maatschappij deel. Deze hebben ieder een ander probleem, doel en oplossing voor ogen. Echter, doordat de belangrijke begrippen niet eenduidig gedefinieerd en afspraken niet geconcretiseerd zijn, is er geen werkelijke consensus tussen de partijen. Dit leidde soms tot foutieve verwachtingen en uiteindelijk onbegrip.

De politieke context is heel bepalend geweest voor het proces. Voordat dit van start ging zijn de voorwaarden, uitgangspunten, en thema's al vastgesteld door de politiek. Er is geconcentreerd op één instrument, zonder andere opties te onderzoeken. Er is ook geen sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan. Dit zou een relevante aanvulling zijn geweest, omdat de BZV probeert om het vertrouwen te versterken en risicopercepties te verbeteren.

Door de afbakening is er geen ruimte voor alle belangen in de BZV. Deze zouden in andere instrumenten vertegenwoordigd worden, maar hoe en wanneer was niet altijd duidelijk.

Doordat de politiek de uiteindelijke beslissing bij zichzelf hield, zijn niet alle partijen het eens over het uiteindelijke resultaat, of dit nu de BZV zelf beslaat of omliggende instrumenten.

De communicatie binnen de werkgroep verliep professioneel, respectvol en constructief. Echter, de afstemming tussen verschillende processen verliep soms moeizaam, en daarnaast speelde de tijdsdruk een grote rol.

Aanbevelingen

Ondanks de onvermijdelijke verschillen tussen de twee, is gebleken dat het BZV-proces wel degelijk kan leren van het IRGC-model en de theorieën over deliberatie en discoursanalyse. Andersom kan het IRGC-model nog verbeterd worden wat betreft praktische toepasbaarheid. Voor een verdere ontwikkeling van het BZV-proces worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Zorg ervoor dat de belangrijkste belanghebbenden samen het probleem, doel en mogelijke oplossingsrichtingen definiëren. Hierbij is het belangrijk dat begrippen duidelijk gedefinieerd en de afspraken geconcretiseerd worden, en dat er een consensus bestaat over het bewijs.
2. Doe onderzoek naar alternatieve instrumenten om de risico's van veehouderijen te beheersen.
3. Gebruik sociaalwetenschappelijk onderzoek om extra relevante informatie te krijgen over het risico, zoals de risicopercepties van o.a. omwonenden en veehouders.
4. Zorg ervoor dat alle belanghebbenden hun belangen kunnen inbrengen, in de BZV of in een ander instrument dat gelijktijdig ontwikkeld wordt. Hierbij moeten de partijen dan wel actief betrokken worden.
5. Onderzoek het mogelijke effect dat de keuzemaatregelen van de BZV kunnen hebben op de publieke acceptatie en duurzaamheid, omdat deze twee begrippen nauw samenhangen met het doel van de instrument.
6. Zorg ervoor dat het uiteindelijke resultaat de uitkomst is van het deliberatieproces, zodat het kan rekenen op de steun van alle deelnemende partijen, óf communiceer duidelijk dat de BZV niet één op één het resultaat is van het deliberatieproces.
7. Lijn het proces van tevoren goed uit. Maak duidelijk wat er mogelijk is binnen dit proces en wat niet, maak een heldere planning en regel de afstemming met andere processen.

Voorwoord

Vóór 19 augustus 2013 betekende de aanduiding ‘BZV’ voor mij slechts dat een bepaald amusementsprogramma weer op het televisiekanaal stond. Echter, in de loop van acht maanden ben ik zo bekend geraakt met het *instrument* BZV, dat het bijna onmogelijk lijkt dat niet iedereen direct de link legt met ‘Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij’.

Alhoewel ik nog nooit eerder een dergelijk proces heb meegemaakt, voelt het proces rondom de ontwikkeling van de BZV wel degelijk als het meest interessante, gecompliceerde en intrigerende proces waarbij ik betrokken had kunnen worden. De ontwikkelingen rondom de BZV zijn nooit gaan vervelen; een prettige eigenschap voor een afstudeeronderwerp wat dag in dag uit tot in het kleinste detail geanalyseerd moet worden.

Natuurlijk kan een onderzoek als dit niet zonder hulp volbracht worden. Er zijn dan ook veel mensen aan wie ik dank verschuldigd ben.

Als eerste wil ik mijn begeleider Pieter Leroy bedanken, voor de altijd opbouwende kritiek, de inspiratie en motivatie die hij op mij wist over te brengen, en zijn niet aflatende vertrouwen in mijn capaciteiten.

Tijdens mijn onderzoek heb ik van veel mensen hulp en ondersteuning gekregen, in de vorm van informatie, feedback, inspiratie of simpelweg betrokkenheid. Jan van Bennekom, Mechie Beurskens, Sjoerd Bokma, Jan Buys, Patrick Dekkers, Monique van der Gaag, Jos van Lent, Herman Litjens, Renske Nijdam, Arno Oostdam, Marlie van Santvoort, Theo van de Ven, Geert Verstegen, en alle andere deelnemers van het kernteam, werkgroep en werkconferenties: bedankt!

Hierbij wil ik speciaal de participanten van de interviews bedanken voor hun openheid en bereidheid om mee te werken aan dit onderzoek, zonder dat zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest.

Verder wil ik iedereen van de Brabantse Milieufederatie bedanken. De goede sfeer, jullie vastberadenheid en enthousiasme hebben een onuitwisbare indruk op me gemaakt. In het bijzonder wil ik natuurlijk mijn stagebegeleider Geert Verstegen bedanken, voor de kans die hij me gegeven heeft om het BZV-proces mee te maken van binnenuit, en daarnaast nog Frans Swinkels en Hetty Geringa, voor alle informatie, uitleg, maar ook gezelligheid die zij iedere dag weer met zich mee brachten.

Tot slot wil ik natuurlijk mijn familie bedanken voor hun niet aflatende steun en vertrouwen.

Ik hoop dat de woorden ‘interessant’, ‘gecompliceerd’ en ‘intrigerend’ iedere lezer enthousiast hebben gemaakt om aan dit relaas te beginnen; ik beloof dat ze niet misleidend zullen blijken te zijn!

Inhoudsopgave

Colofon	1
Samenvatting.....	2
Voorwoord.....	4
Afkortingen.....	8
1. Inleiding.....	9
1.1 Problematiek rondom veehouderij.....	9
1.1.1 Zorgvuldige veehouderij.....	10
1.2. Probleemstelling	11
1.3 Doelen en onderzoeksvragen	12
1.4. Onderzoeksmethoden	13
1.5 Afbakening	14
1.6 Leeswijzer.....	15
2. Theoretische achtergrond	16
2.1 Risk governance en het IRGC-model.....	16
2.1.1 Voorafgaande Risicobeoordeling.....	17
2.1.2 Risico Inschatting.....	18
2.1.3 Risico Karakterisering & Evaluatie	20
2.1.4 Risicomanagement	20
2.1.5 Risicocommunicatie	22
2.2 Deliberatie	23
2.3 Discoursanalyse.....	24
3. Ontwikkeling van de BZV.....	26
3.1 Achtergrond	26
3.1.1 Rapport Commissie Van Doorn.....	28
3.1.2 Ruwenbergconferentie	29
3.1.3 Van deliberatie naar beleid.....	30
3.1.4 Verordening Ruimte 2014	30
3.2 Het BZV-proces	31
3.2.1 Voorwaarden	31
3.2.2 Vormgeving BZV-proces.....	32
3.2.3 Ontwikkeling van de maatlatten.....	34
3.3 Wat is de BZV?.....	39
3.3.1 Blok Certificaten.....	40
3.3.2 Blok Inrichting & Omgeving	41
3.3.3 Blok Innovatie.....	43

3.3.4 Normering.....	43
3.4 Kritiek op de BZV	44
4. Analyse van het BZV-proces.....	46
4.1 Voorafgaande Risicobeoordeling	46
4.1.1 Strategie van proces: betrekken van belanghebbenden	46
4.1.2 Framing van probleem	48
4.1.3 Framing van doel.....	49
4.1.4 De bewijzen voor verschillende discoursen	52
4.2 Risico Inschatting	53
4.2.1 Risicobeoordeling.....	53
4.2.2 Sociaalwetenschappelijk onderzoek	55
4.3 Risico Karakterisering & Evaluatie.....	56
4.4 Risicomanagement	57
4.5 Risicocommunicatie	59
5. Praktische toepasbaarheid van het IRGC-model op het BZV-proces	61
6. Conclusies & aanbevelingen.....	64
Referenties	68
Literatuur.....	68
Interviews	71
Annex I	72

Lijst van figuren, tabellen en tekstvakken

Figuur 1: Adaptatie van het IRGC-model. Bron: Renn (2005).....	17
Figuur 2: De verhouding tussen verschillende groepen binnen het BZV-proces. Bron: A. E. Linskens, 24 april 2014.....	33
Figuur 3: De BZV op een schaal van 1 t/m 10. Bron: BZV 1.0 (2014).....	39
Figuur 4: Deelnemers aan het BZV-proces. Gebaseerd op de indeling van Jos van Lent (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014).....	47
Tabel 1: Tijdlijn van de gebeurtenissen gerelateerd aan ontwikkeling van de BZV. Bron: A. E. Linskens, 24 april 2014.....	28
Tabel 2: Partijen in de stuurgroep, kernteam en werkgroep, en werkconferenties. Gebaseerd op de indeling van Jos van Lent (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014).	33
Tabel 3: Vergelijking van de maatlatten van de BZV vóór, tijdens en na het BZV-proces. Bron: Bokma et al. (2013) en BZV 1.0 (2014).....	36
Tabel 4: Vergelijking van de keuzemaatregelen van de maatlat biodiversiteit vóór, tijdens en na het BZV-proces. Bron: Bokma et al. (2013) en BZV 1.0 (2014).....	37
Tabel 5: Voorbeeld van enkele certificaten en bijbehorende BZV-score. Bron: BZV 1.0 (2014)	40

Tabel 6: De maatlatten en hun berekening of voorbeelden van enkele keuzemaatregelen.
Bron: BZV 1.0 (2014) 42

Tekstvak 1: Onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. Bron: IRGC (2008)..... 11

Tekstvak 2: Thema's en maatlatten (zoals bij opdrachtverlening meegegeven) Bron: Bokma
et al. (2013, p. 3)31

Tekstvak 3: Uitvoeringsvoorwaarden voor maatlatten. Bron: Bokma et al. (2013, p. 3) 32

Afkortingen

BMF	Brabantse Milieufederatie
BZV	Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij
BZV-proces	Proces rondom de ontwikkeling van de BZV
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GS	Gedeputeerde Staten
HVR Group	Bureau voor management en consultancy in strategische communicatie
IAR	Instituut voor Agrarisch Recht
IKB	Integrale Keten Beheersing
IRAS	Institute for Risk Assessment Sciences
IRGC	International Risk Governance Council
KDV	Keten Duurzame Varkenshouderij
LEAD	Livestock, Environment and Development Initiative
LEI	Landbouw Economisch Instituut
MER	Milieueffectrapportage
Ministerie van EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
NVV	Nederlandse Vakbond Varkenshouders
Onderzoeksteam	De onderzoekers die de wetenschappelijke onderbouwing hebben geleverd voor de BZV. Samenwerking tussen onderzoekers van Wageningen Livestock Research, Stichting Milieukeur en Wing
PRG	Provinciale Raad Gezondheid
Provincie	Provincie Noord-Brabant
PS	Provinciale Staten
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Ruwenbergconferentie	Ook wel Brabantberaad of Ruwenbergberaad genoemd
SMK	Stichting Milieukeur
VAA ICT Consultancy	Gespecialiseerd in het implementeren en maken van informatiesystemen.
VR	Verordening Ruimte
WLR	Wageningen Livestock Research
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

1. Inleiding

In Noord-Brabant is sprake van een "koude oorlog" (Nieuwsuur, 2014). Omwonenden komen steeds vaker in opstand tegen intensieve veehouderijen. Er wordt te weinig gedaan aan de natuur- en milieuvervuiling die de veehouderij veroorzaakt, en dierenwelzijnsregels worden onvoldoende nageleefd (Algemene Rekenkamer, 2013). Ook groeien de zorgen over de risico's van veehouderijen voor de volksgezondheid.

De Provincie Noord-Brabant, hierna provincie, heeft samen met betrokken partijen een instrument ontwikkeld dat moet helpen deze problemen tegen te gaan: de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV).

Echter, veel burgers, milieugroepen en zelfs betrokken partijen vinden de BZV niet voldoende om de problematiek op te lossen. De maatregelen die echt nodig zijn om de overlast van veehouderijen tegen te gaan, worden niet genomen.

1.1 Problematiek rondom veehouderij

Noord-Brabant heeft al jaren een erg hoge concentratie van veehouderijen. Vooral varkens- en pluimveehouderijen: van de totale varkensstapel van Nederland verblijft 44% in Noord-Brabant, voor de pluimveestapel is dit 28% (LEI, 2011). Doordat de concentratie veehouderijen hoog is, veroorzaken deze relatief veel overlast.

De veehouderij heeft een significante impact op vrijwel alle aspecten van het milieu, zoals lucht-, bodem- en waterkwaliteit en biodiversiteit (LEAD, 2006). Daarnaast is er sprake van een grote maatschappelijke onrust over het effect van intensieve veehouderijen op de volksgezondheid. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken, onder andere van de GGD (2011), Commissie Van Doorn (2011), Ministerie EL&I (2011) en Gezondheidsraad (2012). Dat de onrust wijdverspreid is wordt ook zichtbaar in het burgerinitiatief "Megastallen-nee!" dat in 2009 is ingediend. Hierin wordt met 33.234 handtekeningen geprotesteerd tegen de schaalvergroting van de intensieve veehouderij (Provincie, 2009). In de jaren daarna is het aantal acties en organisaties die tegen de intensieve veehouderij gericht zijn sterk gestegen.

De meeste onrust is er volgens het Ministerie EL&I (2011) over de gezondheidsrisico's van veehouderijen. Er is weinig onderzoek gedaan naar deze gezondheidsrisico's. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat omwonenden van veehouderijen worden blootgesteld aan hogere concentraties van fijnstof en endotoxinen (GGD, 2011; IRAS, 2011; Gezondheidsraad, 2012). Maar of dit leidt tot gezondheidsklachten is onzeker. In sommige onderzoeken komt naar voren dat omwonenden meer gezondheidsklachten ervaren, voornamelijk aan de luchtwegen (RIVM, 2008; Gezondheidsraad, 2012). Er zijn echter te weinig gegevens om duidelijke conclusies te kunnen trekken.

Deze onzekerheid van de wetenschap leidt juist tot meer maatschappelijke onrust. Daarnaast spelen een groot aantal andere factoren een rol hierin, zoals geurhinder, dierenwelzijn, zoönosen-uitbraken en landschapskwaliteit (Gezondheidsraad, 2012).

De maatschappelijke onrust is een probleem, omdat hiermee het draagvlak voor de veehouderijsector verdwijnt. En onvoldoende draagvlak is schadelijk voor de hele sector (Commissie Van Doorn, 2011). Dit heeft vergaande gevolgen voor de Brabantse economie en platteland. De intensieve veehouderij en verwante bedrijven vormen namelijk een groot deel van de Brabantse economie en werkgelegenheid (Commissie Van Doorn, 2011).

1.1.1 Zorgvuldige veehouderij

Vanwege de maatschappelijke druk besloten de Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie eind 2010 om een commissie aan te stellen om te onderzoeken hoe “de gangbare veehouderij in Brabant kan verduurzamen, vanuit de context van de gehele agrofoodsector” (Commissie Van Doorn, 2011, p. 3). Deze commissie is Commissie Van Doorn.

Het is volgens de Commissie Van Doorn (2011) niet realistisch om intensieve veehouderij volledig te vervangen door kleinschalige productie, vanwege de toenemende vraag naar voedsel wereldwijd en de concurrentiepositie van Brabantse voedselindustrie. De oplossing die de Commissie Van Doorn (2011) daarom voorstelt is om een transitie in gang te zetten met als doel de veehouderij **zorgvuldig** intensief te maken. Dus wél intensief, maar óók duurzaam. In een zorgvuldige veehouderij wordt er veel aandacht besteed aan dierenwelzijn, volksgezondheid en de omgeving.

De provincie wil een transitie naar een zorgvuldige veehouderij, zoals beschreven door Commissie Van Doorn, stimuleren. Met dit doel heeft de provincie, samen met relevante belanghebbenden, een instrument ontwikkeld dat duurzame bedrijfsvoering moet “objectiveren” (GS, 2013, p. 6): de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV).

“Door ontwikkelruimte op bedrijfsniveau te koppelen aan een score, gegroepeerd rond de thema’s volksgezondheid, dierenwelzijn en –gezondheid, natuur en milieu, zorgen we er voor dat iedere ontwikkeling zich progressief beweegt in de transitie naar een zorgvuldige en duurzame bedrijfsvoering in 2020. Door de minimumeisen regelmatig op te hogen ontstaat er een traspwijze transitie richting 2020.” (GS, 2013, p. 6).

De BZV sluit aan bij de overige acties op het gebied van een transitie naar zorgvuldige veehouderij. Zo wordt er door alle belanghebbenden gewerkt aan de invulling van de basisvoorwaarden van de Commissie Van Doorn.

1.2. Probleemstelling

Het probleem dat de BZV moet gaan beïnvloeden, namelijk de effecten en risico's van veehouderijen en de maatschappelijke onrust die daarmee gepaard gaat, is erg ingewikkeld. Er is bij dit probleem sprake van een hoge mate van **onzekerheid**, **complexiteit** en vooral **ambiguïteit** (zie Tekstvak 1).

Tekstvak 1: Onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. Bron: IRGC (2008)

Volgens het IRGC (2008) kunnen risico's gecategoriseerd worden als simpel, onzeker, complex of ambigue. Het type risico bepaalt hoe er mee moet worden omgegaan.

Bij vraagstukken die te maken hebben met grote onzekerheid is er een gebrek aan duidelijkheid of kwaliteit van wetenschappelijke of technische gegevens.

De complexiteit verwijst naar de moeilijkheid van identificeren en kwantificeren van causale verbanden tussen potentiële oorzaken en specifieke geobserveerde effecten.

Ambiguïteit ontstaat door uiteenlopende perspectieven over de rechtvaardiging, ernst of bredere betekenissen die geassocieerd worden met een bepaald risico.

IRGC (2008)

De effecten en risico's van veehouderijen op de thema's dierenwelzijn en –gezondheid, natuur en milieu zijn redelijk bekend. Deze onderwerpen zorgen echter nog steeds voor een grote ambiguïteit. In hoofdstuk 4 'Analyse van het BZV-proces', zal deze thesis aantonen dat er binnen de werkgroep die de BZV heeft ontwikkeld grote meningsverschillen bestaan over deze thema's.

Het thema volksgezondheid heeft daarnaast ook nog eens te kampen met een grote mate van onzekerheid en complexiteit. Voor dit thema zijn er vaak niet genoeg gegevens of hebben onderzoeken niet genoeg kwaliteit om harde conclusies te kunnen trekken (Gezondheidsraad, 2012; IRAS, 2011; RIVM, 2008). Deze onzekerheid zal waarschijnlijk niet snel kunnen worden opgelost, omdat zij nauw samenhangt met de complexiteit van het onderwerp.

Ten eerste is de impact van een veehouderij al moeilijk te bepalen. Welke effecten worden veroorzaakt door het bedrijf en welke niet? Andere variabelen zoals luchtkwaliteit, biodiversiteit en fysieke leefomgeving kunnen dergelijke effecten versterken of juist verminderen.

Ten tweede is het moeilijk om te bepalen welke gezondheidsklachten van omwonenden veroorzaakt worden door de veehouderij. Sommige klachten zullen misschien pas jaren later opspelen, wanneer de omwonenden misschien al lang verhuisd zijn naar een gebied zonder intensieve veehouderij. Dat de klachten misschien in eerste instantie ontstaan of verergerd zijn door de nabijheid van een veehouderij kan dan niet meer worden nagegaan. Ook zijn er in veel gevallen, bijvoorbeeld longklachten, veel andere bronnen van blootstelling die kunnen hebben bijgedragen aan de gezondheidsklachten. Zo zijn er nog ontelbare factoren op te noemen die het bepalen van de precieze relatie tussen gezondheidsrisico's en veehouderijen bemoeilijken.

Het BZV-proces heeft dus moeten omgaan met veel onzekerheid, complexiteit en vooral ambiguïteit.

1.3 Doelen en onderzoeksvragen

De risico's van veehouderijen worden omgeven door onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. Er zou sprake kunnen zijn van grote risico's voor de volksgezondheid, milieu en economie. Er is al sprake van grote maatschappelijk converse.

De International Risk Governance Council, hierna IRGC, heeft een model ontwikkeld dat een ideaalbeeld schetst van hoe er met onzekere, complexe en/of ambigue risico's kan worden omgegaan. Het IRGC-model is een analysekader om de omgang met risicovraagstukken beter te begrijpen. Dit model is gebaseerd op analyses van bestaande strategieën van Risicomanagement (IRGC, 2008).

Het IRGC-model kan gebruikt worden als 'maatstaf' waarlangs het BZV-proces gelegd kan worden. Het kan niet anders dan dat het BZV-proces verschillend is van dit model. Deze verschillen, en vooral waarom deze verschillen er zijn, worden verder uitgelicht in deze thesis. Zo wordt geprobeerd om te begrijpen waarom het BZV-proces zo verlopen is, en wat dit waarschijnlijk voor gevolgen heeft voor de implementatie en uitwerking van de BZV zelf. Daarom is het eerste doel van dit onderzoek:

1. Het BZV-proces evalueren en analyseren aan de hand van het IRGC-model en theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse.

Dit biedt tegelijkertijd ook de kans om de praktische toepasbaarheid van het IRGC-model te toetsen. Hierbij zal er worden gekeken of alle stappen van het IRGC-model zoals beschreven door Renn (2005) en IRGC (2008) toegepast kunnen worden op het BZV-proces. Vandaar dat het tweede onderzoeksdoel is:

2. De praktische toepasbaarheid van het IRGC-model toetsen aan de hand van het BZV-proces.

Nadat aan deze doelen is voldaan, is het duidelijk wat de voornaamste verschillen zijn tussen het BZV-proces en het IRGC-model en waarom deze verschillen er zijn. Een logische vervolgstap is om te onderzoeken of de theorieën van het IRGC-model van toegevoegde waarde kunnen zijn voor de praktijk van het BZV-proces. Dit kan leiden tot concrete aanbevelingen voor de verdere ontwikkelingen van het BZV-proces.

3. Aanbevelingen voor de toekomstige ontwikkeling van het BZV-proces.

Om die doelen te kunnen bereiken zijn er drie onderzoeksvragen opgesteld:

- A. Wat zijn de voornaamste verschillen en gelijkenissen tussen het BZV-proces en het IRGC-model en de theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse, en hoe kunnen deze verschillen geïnterpreteerd worden?
- B. In hoeverre is het IRGC-model praktisch toepasbaar op het BZV-proces?
- C. Hoe kunnen het IRGC-model en de theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse van toegevoegde waarde zijn voor de verdere ontwikkeling van het BZV-proces?

1.4. Onderzoeksmethoden

Dit deelhoofdstuk beschrijft de methoden die zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze methoden zijn een literatuurstudie en documentenanalyse, het afnemen van interviews, participatieve observatie en een werkgroep ter evaluatie.

Literatuurstudie en documentenanalyse

In de eerste instantie concentreerde de literatuurstudie vooral op theorieën rondom risk governance, en dan voornamelijk het IRGC-model. Tijdens het proces bleek echter dat sommige – interessante - aspecten van het BZV-proces niet konden worden verklaard door het IRGC-model. Daarom is het theoretisch kader uitgebreid met theorieën over deliberatie en discoursanalyse. Daarnaast is er een analyse gemaakt van de relevante documenten die betrekking hebben op de BZV of het BZV-proces. De resultaten van de literatuurstudie en documentenanalyse zijn respectievelijk te vinden in hoofdstuk 2 ‘Theoretische achtergrond’, en hoofdstuk 3 ‘Ontwikkeling van de BZV’.

In de analyse zijn de resultaten van de literatuurstudie en documentenanalyse vergeleken met elkaar, en met de resultaten van de interviews en participatieve observatie.

Interviews

Er zijn diepte interviews gehouden met alle relevante leden van de werkgroep BZV. Dit heeft geresulteerd in tien interviews, met de beide projectleiders van de provincie, vertegenwoordigers van Agrifirm, BMF, het communicatiebureau HVR, gemeente Oirschot, gemeente Sint-Anthonis, GGD, Wageningen Livestock Research en ZLTO. Een lijst van de geïnterviewde personen is beschikbaar onder ‘Interviews’ op pagina 71.

De projectleiders van het BZV-proces zijn beiden geïnterviewd, de ene voorafgaand aan de andere interviews om een beeld te krijgen van het proces, de andere nadat de BZV was vastgesteld. Zo was het mogelijk om de ontwikkelingen die plaatsvonden tussen het eerste en laatste interview voor te leggen aan een van de projectleiders.

Er is bewust voor gekozen om geen interviews met deelnemers van de stuurgroep af te nemen. Ten eerste behoort de helft van de deelnemers van de stuurgroep tot dezelfde partijen als de deelnemers van de werkgroep. Dit zijn de BMF, gemeente Oirschot en de ZLTO. De Provinciale Raad Gezondheid (PRG) (deelnemer van de stuurgroep) werkt nauw samen met de GGD in het BZV-proces, en er is afgestemd dat zij elkaar vertegenwoordigen in beide groepen (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014). Er is ook een nauwe samenwerking met stuurgroep-lid De Boer en de projectleiders van de werkgroep (Buys, persoonlijke communicatie, 20 december 2013). Het enige stuurgroep-lid dat geen nauwe samenwerking heeft met de werkgroep, is de vertegenwoordiger van Keten Duurzame Varkenshouderij.

Ten tweede is de tijdsbeperking een belangrijke reden waardoor interviews met de stuurgroep niet zijn afgenomen.

De transcripten van de interviews zijn beschikbaar in de Annex II, die apart van deze thesis is ingeleverd.

Participatieve observatie

Gedurende het hele onderzoek is er gebruik gemaakt van participatieve observatie. Vanaf 22 augustus tot en met de vaststelling van BZV in februari was het mogelijk om deel te nemen aan alle werkgroepen en werkconferenties, plus informatie- en consultatiebijeenkomsten en de openbare commissie- en Provinciale Staten-vergaderingen. In Annex I staat een tijdslijn van het BZV-proces, waarbij aangegeven is waar ik aanwezig ben geweest en waar niet. Door deze deelname is er sprake van *participatieve* observatie in plaats van simpelweg observatie.

Evaluatie werkgroep

Op 27 februari 2014 is een werkgroep georganiseerd met als doel om het BZV-proces te evalueren binnen de werkgroep. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van dit onderzoek gepresenteerd aan de leden van de werkgroep. Dit stelde iedereen in staat om op- of aanmerkingen te geven op de resultaten. Ook konden de discourses nogmaals worden voorgelegd aan de partijen, om te controleren of zij zich hierin kunnen vinden.

1.5 Afbakening

Er zijn veel verschillende theorieën die geschikt zijn om het BZV-proces te beschrijven en analyseren. In deze thesis is er bewust gekozen om de centrale focus op één theorie te leggen, namelijk het IRGC-model. Dit komt omdat het BZV-proces voornamelijk als een risk governance proces wordt gezien.

Omdat het BZV-proces daarnaast ook veel aspecten van een deliberatieproces heeft, zijn theorieën hierover gebruikt om aanvullingen te doen. Het gaat hier slechts om aanvullingen, dus zullen deze theorieën niet uitgebreid beschreven worden. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken naar de mate van deliberatie, omdat dit niet past binnen de doelen van deze thesis. Wel wordt er gekeken naar de redenen om een deliberatieproces op te zetten, en de manier waarop deliberatieproces vormgegeven is en waarom.

Omdat er is gezien dat discourses een belangrijke rol spelen in het BZV-proces, zal een discoursanalyse uitgevoerd worden van de deelnemende partijen. Omdat dit niet behoort tot het hoofdonderzoek van deze thesis, zal dit slechts een grove analyse zijn. Er zal bijvoorbeeld niet worden gekeken hoe de discourses het BZV-proces beïnvloed hebben; dat valt buiten het bereik van deze thesis. In plaats daarvan wordt de discoursanalyse gebruikt om te bepalen of alle discourses betrokken zijn in het proces, dus in hoeverre deze terugkomen in de definitie van het probleem, het doel en oplossing. De termen *metafoor*, *story line* en *narratives* worden gebruikt om de verschillen tussen de discourses beter te begrijpen.

Het is dus belangrijk te noteren dat de theorieën niet volledig gebruikt worden, maar alleen de aspecten die relevant zijn voor het BZV-proces. In werkelijkheid zijn de theorieën alle drie veel uitgebreider en grondiger dan hun beschrijving in deze thesis.

1.6 Leeswijzer

Deze thesis vormt een logische structuur van inleiding, theoretische achtergrond, resultaten, analyse, discussie en conclusies en aanbevelingen.

Na de inleiding zal hoofdstuk 2 verder gaan met de theoretische achtergrond, wat zoals al eerder is aangegeven de resultaten van de literatuurstudie bevat.

Hoofdstuk 3 ‘Ontwikkeling van de BZV’ beschrijft het BZV-proces aan de hand van documentenanalyse en participatieve observaties. Dit hoofdstuk is zoveel mogelijk chronologisch beschreven, met enkele uitzonderingen ter bevordering van de begrijpelijkheid van het verhaal. Ook wordt in hoofdstuk 3 het instrument BZV versie 1.0 uitgelegd, en een onderzoek naar de effecten van de BZV op het milieu wordt aangehaald.

Hoofdstuk 4 ‘Analyse van het BZV-proces’ beantwoordt het eerste doel van deze thesis en onderzoeksvraag A: *Wat zijn de voornaamste verschillen en gelijkenissen tussen het BZV-proces en het IRGC-model en de theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse, en hoe kunnen deze verschillen geïnterpreteerd worden?*

Hoofdstuk 5 ‘Praktische toepasbaarheid van het IRGC-model op het BZV-proces’ beantwoordt daarna het tweede doel van deze thesis en onderzoeksvraag B: *In hoeverre is het IRGC-model praktisch toepasbaar op het BZV-proces?*

Tot slot zullen in hoofdstuk 6 ‘Conclusies & aanbevelingen’ de conclusies worden beschreven die getrokken kunnen worden uit de voorgaande hoofdstukken. Hier worden ook concrete aanbevelingen gemaakt voor de verdere ontwikkeling van het BZV-proces. Zo zal onderzoeksvraag C: *Hoe kan het IRGC-model en de theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse van toegevoegde waarde zijn voor de verdere ontwikkeling van het BZV-proces?* worden beantwoord.

2. Theoretische achtergrond

Om een goede analyse te kunnen maken van het BZV-proces is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende theorieën rondom risk governance, deliberatieprocessen en discoursanalyse. Het uitgangspunt voor de studie vormt het IRGC-model over risk governance.

2.1 Risk governance en het IRGC-model

Risico's: klassieke risicoanalyse

Volgens de brede definitie van Jaeger et al. (2001) is een risico een situatie of gebeurtenis waarin er schadelijke gevolgen kunnen optreden aan iets van menselijke waarde (inclusief mensen zelf), maar waarbij de uitkomst onzeker is.

De Gezondheidsraad (2008) beschrijft de verandering van omgang met risico's die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan. In de klassieke risicoanalyse maakt men gebruik van kwantitatieve risicoanalyses, waarin de ernst van een risico wordt beoordeeld aan de hand van oorzaak-gevolgketens. Door middel van kansberekening wordt bepaald hoe groot de kans is dat het risico werkelijkheid wordt.

Het is de laatste jaren echter steeds duidelijker geworden dat deze klassieke risicoanalyse niet altijd geschikt is voor beleidsvorming en risicobeheersing. Wanneer wetenschappelijke zekerheid over een risico ontbreekt kunnen risico's niet gekwantificeerd worden, en dus (wanneer men uitgaat van de klassieke risicoanalyse) ook niet worden beheerst. Bovendien is gebleken dat er bij de beleving van risico's meer aspecten een rol spelen dan de kans op en gevolg van schade, zoals ervaringen uit het verleden en het vertrouwen in overheden (Gezondheidsraad, 2008).

Risico's: Risk governance

Vandaar dat er een nieuwe manier is ontwikkeld om met risico's om te kunnen gaan: risk governance. Renn (2005) beschrijft de term 'governance' als processen waarbij niet alleen de overheden, maar ook andere belanghebbenden worden betrokken bij het maken van beslissingen. 'Risk governance' gebruikt hetzelfde principe voor risicobeheersing. Risk governance bestaat onder andere uit een veelzijdig proces om risico's te identificeren en beheersen, waarin meerdere partijen betrokken zijn. Daarnaast besteedt risk governance aandacht aan de context waarin het risicoproces plaatsvindt, zoals het wettelijke kader, de politiek cultuur, en de verschillende percepties van het risico. Zo kunnen risico's, ondanks onzekerheid en verschillende risicopercepties, toch zorgvuldig behandeld worden (Renn, 2005).

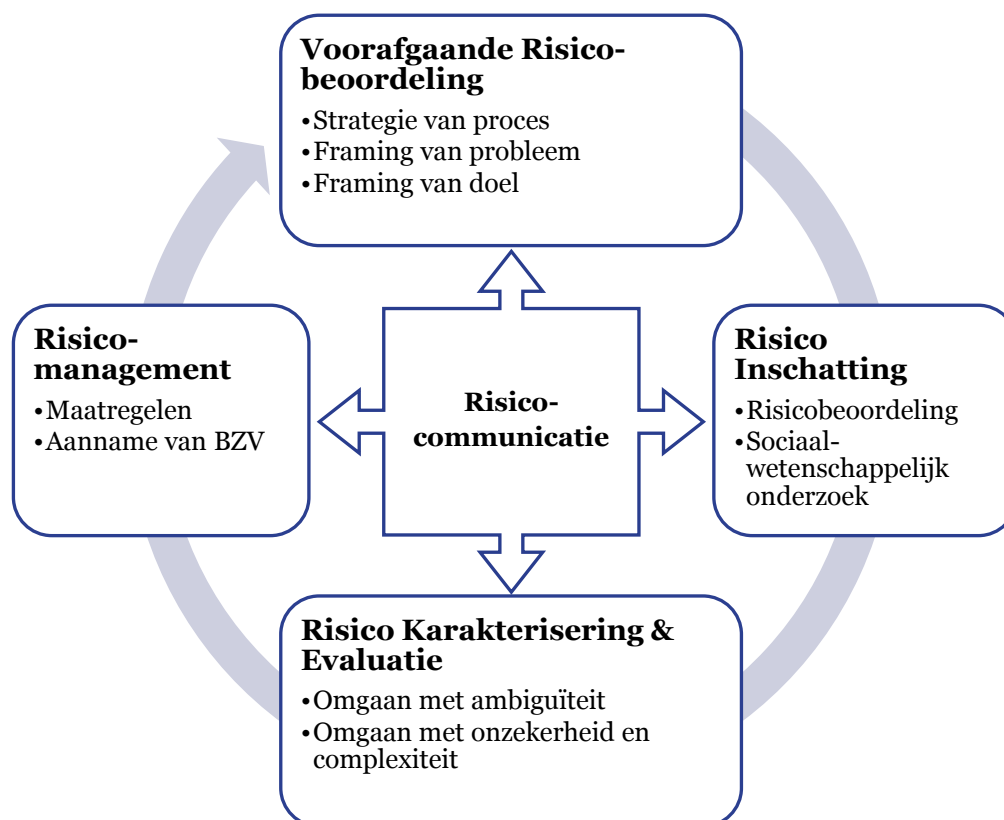
Het **IRGC-model** geeft richtlijnen aan voor een verbeterde vorm van risk governance. Het doel is om risicomangers en beleidsmakers te ondersteunen en begeleiden met de risico's waar zij mee te maken hebben (Renn, 2005).

Het IRGC-model kan helpen bij de analyse van een risico, en het risk governance proces dat wordt uitgevoerd om dat risico te beheersen. Echter, het model is ook behoorlijk programmatisch: het schrijft allerlei stappen en processen voor.

Het IRGC-model heeft vijf stappen: Voorafgaande Risicobeoordeling, Risico Inschatting, Risico Karakterisering & Evaluatie, Risicomanagement, en Risicocommunicatie. De eerste

vier stappen volgen elkaar op, de vijfde (Risicocommunicatie) is continu in het proces aanwezig. In de volgende deelhoofdstukken worden de vijf stappen beschreven.

In dit onderzoek is het IRGC-model niet één op één overgenomen uit de literatuur. In plaats daarvan worden de relevante aspecten uitgelicht, en de niet-relevante aspecten weggelaten. Een weergave van het IRGC-model, zoals dat gebruikt wordt in dit onderzoek, staat in Figuur 1.



Figuur 1: Adaptatie van het IRGC-model. Bron: Renn (2005)

2.1.1 Voorafgaande Risicobeoordeling

In de Voorafgaande Risicobeoordeling wordt bepaald hoe het risk governance proces gaat worden uitgevoerd. Ook wordt het probleem waar hier sprake van is gedefinieerd, en het doel van risk governance (IRGC, 2008).

Strategie van proces: betrekken van belanghebbenden

Volgens de OECD (2003) zijn risico's mentale constructies. Hoewel deze constructies ontstaan in de menselijke geest, en dus subjectief zijn, worden deze wel sterk beïnvloed door signalen uit de 'echte wereld'. Deze signalen bestaan uit de ervaringen en kennis over gebeurtenissen en ontwikkelingen uit het verleden. Een risicoperceptie is vaak gebaseerd op daadwerkelijke gebeurtenissen en ervaringen, die door ieder mens op hun eigen manier geïnterpreteerd kunnen worden (Renn, 2005).

Zeker in het geval van onzekerheid, complexiteit en/of ambiguïteit kunnen de risicopercepties van verschillende belanghebbenden erg uiteen lopen. Als het belangrijk is dat de relevante belanghebbenden achter het risicobeleid staan, adviseert het IRGC model om belanghebbenden te betrekken in het proces. In dat geval zouden vertegenwoordigers uit de

politiek, markt, civiele maatschappij en onderzoeksinstellingen betrokken moeten worden in het proces. Daarnaast is het belangrijk dat de vertegenwoordigers of partijen constructief deel kunnen nemen aan het proces, en dus ook invloed kunnen uitoefenen op het beleid dat wordt ontwikkeld (Renn, 2005).

Framing van probleem

Het IRGC-model adviseert om in de Voorafgaande Risicobeoordeling samen met alle belanghebbenden vast te leggen wat nu eigenlijk het probleem precies is. Is het probleem dat burgers gezondheidsrisico's lopen? Is het probleem dat burgers ontevreden zijn met de gang van zaken? Of is het probleem dat de veehouderij haar toekomstperspectief verliest?

Door het probleem of risico te definiëren wordt het duidelijker welke acties moeten worden ondernomen later in het proces. Definiëring wordt hier gebruikt als vertaling van *framing*. Framing is de selectie en interpretatie van bepaalde fenomenen als relevante risico's (Renn, 2005). In het IRGC-model is framing een belangrijk aspect van risk governance. Consensus over de definitie van het probleem is belangrijk om er voor te zorgen dat verschillende belanghebbenden over hetzelfde probleem praten. Als dit niet gebeurt kan het dus zijn dat de deelnemende partijen ieder een ander probleem voor ogen hebben.

Framing van doel

In het IRGC-model wordt er eerst gezocht naar een consensus tussen de partijen over het doel van het proces. Voordat verdere actie kan worden ondernomen, moeten de deelnemers het eens zijn over wat ze willen bereiken. Dit doel wordt bepaald door de waarden, belangen, percepties en zorgen van de actoren (Renn, 2005).

Daarna volgt een overleg over de implicaties van de huidige staat van kennis. Hierin moeten de actoren het eens zijn over de betekenis van het wetenschappelijke bewijs (Renn, 2008). De actoren moeten het eens zijn over dat het doel dat ze gezamenlijk willen bereiken geschaad kan worden door het risico.

2.1.2 Risico Inschatting

De term Risico Inschatting wordt door Renn (2005) gebruikt om aan te geven dat er wordt gezocht naar alle informatie die nodig is voor de risicobeheersing. Dit zijn niet alleen de resultaten van de (klassieke) vorm van onderzoek, namelijk risicobeoordeling. Een aspect van het IRGC-model is om de risicobeoordeling uit te breiden met sociaalwetenschappelijk en economisch onderzoek. Om de zorgen van de verscheidene belanghebbenden en maatschappelijke groepen te kunnen begrijpen, is er volgens het IRGC-model informatie nodig over risicopercepties en de verdere implicaties van een risico. Idealiter moeten alle aspecten van het risico die relevant kunnen zijn voor de karakterisering en evaluatie van het risico worden onderzocht (Renn, 2005).

Risicobeoordeling

Als eerste stelt het IRGC-model voor om te beginnen met de risicobeoordeling. Deze bestaat uit drie kernonderdelen (Renn, 2005, p. 27):

1. Een identificatie van de potentiële schade (*wat zijn de mogelijke consequenties van het risico*).
2. Een beoordeling van de mate van blootstelling en/of de gevoeligheid van het object (*wat is de ernst van de mogelijke consequenties*).
3. Een inschatting van het risico, waarin de waarschijnlijkheid en ernst van de mogelijke consequenties van het risico worden gecombineerd. Dit is gebaseerd op de geïdentificeerde schade en de mate van blootstelling en/of gevoeligheid.

In veel gevallen kan er met de risicobeoordeling een duidelijk beeld worden geschetst van het risico. Er is dan geen verder onderzoek nodig. Soms is er echter sprake van onzekerheid, complexiteit of ambiguïteit, waardoor de risicobeoordeling onvoldoende informatie kan geven over het risico. Renn (2005, p. 30):

1. **Onzekerheid:** Bij vraagstukken die te maken hebben met grote onzekerheid is er een gebrek aan duidelijkheid of kwaliteit van wetenschappelijke of technische gegevens. Simpelweg meer wetenschappelijk onderzoek is niet genoeg om deze onzekerheid weg te nemen. Dat komt omdat de onzekerheid in dit geval ook voor een groot deel voortvloeit uit de grote complexiteit van het probleem.
2. **Complexiteit:** De complexiteit verwijst naar de moeilijkheid van identificeren en kwantificeren van causale verbanden tussen potentiële oorzaken en specifieke geobserveerde effecten.
3. **Ambiguïteit:** Ambiguïteit ontstaat door uiteenlopende perspectieven over de rechtvaardiging, ernst of bredere betekenissen die geassocieerd worden met een bepaald risico.

Als er sprake is van onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit, kan de risicobeoordeling niet voldoende informatie geven over het risicovraagstuk om beleid op te baseren.

Sociaalwetenschappelijk onderzoek

Onzekere, complexe en ambigue risico's kunnen dus niet gewoon worden beoordeeld in termen van kansen en effecten. Vooral bij dit soort risico's spelen waarden een belangrijke rol, en aspecten zoals de omkeerbaarheid, controleerbaarheid, eerlijkheid, en vrijwilligheid. In zulke gevallen is er kennis nodig uit andere bronnen, zoals uit de sociale wetenschappen en economie. Informatie over maatschappelijke zorgen – afgeleid van publieke perceptie en de maatschappelijke reactie op risico's – kan de informatie van de risicobeoordeling aanvullen (Renn, 2005).

Belanghebbenden hebben hun eigen specifieke perceptie van risico, gevormd door hun ervaringen en eigen belangen. Ook vertegenwoordigers van de maatschappij, en het algemene publiek, reageren op risico's aan de hand van hun eigen risico percepties. Vandaar dat risico managers rekening moeten houden met risico percepties wanneer ze beslissen of een risico getolereerd mag worden, en zo niet, welke maatregelen dan genomen moeten worden (Renn, 2008).

2.1.3 Risico Karakterisering & Evaluatie

In de Risico Karakterisering & Evaluatie is het doel om te beoordelen of het risico acceptabel, tolerabel of onacceptabel is. Is het risico onacceptabel, dan moet het worden voorkomen. En als het risico tolerabel is, dan moet het worden verlaagd met maatregelen die worden besproken in de Risicomanagement stap, zodat het risico acceptabel wordt (Renn, 2005).

De beoordeling of een risico acceptabel, tolerabel of onacceptabel is wordt in het IRGC-model gemaakt op basis van *bewijzen* en maatschappelijke *waardes*.

De Risico Karakterisering behandelt welke bewijzen gebruikt gaan worden om het risico te beoordelen. Hier wordt zo duidelijk mogelijk in kaart gebracht wat de consequenties zijn die het risico kan hebben en hoe zeker het is dat deze consequenties ook daadwerkelijk zullen volgen.

Echter, in het geval van onzekerheid en complexiteit is er vaak maar weinig of inconsistent bewijs. Er is dan, zoals Renn (2005) het zegt, een ambiguïteit van bewijs, ook wel interpretatieve ambiguïteit genoemd. In dat geval wordt wetenschappelijk bewijs door verschillende belanghebbenden op verschillende manieren geïnterpreteerd. Tijdens de Risico Karakterisering wordt er gezocht naar een gezamenlijke overeenkomst over het bewijs van de Risico Inschatting. Hier bespreken de experts het bewijs dat gebruikt gaat worden om het risico te evalueren (Renn, 2005).

Daarna is het aan de risico managers om te bepalen of deze consequenties acceptabel, tolerabel of onacceptabel zijn. In deze Risico Evaluatie moeten de risicomangers zich afvragen wat er wordt beschouwd als acceptabel en wat niet. Deze beoordeling is niet alleen afhankelijk van de beschikbare kennis, maar ook van de waardes van de verschillende belanghebbenden (Renn, 2005). Er is daarom overleg nodig.

Overleg moet zich volgens Renn (2008) op drie punten richten:

- De resultaten van Risico Karakterisering, rekening houdend met de bredere sociale en economische factoren, wettelijke vereisten en beleidsverplichtingen
- De afweging van de voor- en nadelen van risicomanagement, en onderhandelen over de verschillende voorkeuren, belangen en waarden van belanghebbenden.
- De individuele en sociale voordelen die geassocieerd worden met het risico, en hoe hier rekening mee gehouden moet worden.

2.1.4 Risicomanagement

Tot zover is alleen nog maar bepaald wat het risico precies inhoudt en of het geaccepteerd kan worden of dat er verdere maatregelen genomen moeten worden. In het IRGC-model worden in de Risicomanagement-fase deze maatregelen ontwikkeld, beoordeeld en geïmplementeerd.

Renn (2005, p. 42) beschrijft een aantal stappen die kunnen helpen om de Risicomanagement uit te voeren.

1. Allereerst moet er worden gezocht naar maatregelen die genomen kunnen worden om het risico te beperken of te voorkomen.
2. Daarna moeten de mogelijke gevolgen van elke voorgestelde maatregel worden onderzocht. Ten eerste wat de effecten van deze maatregelen zijn op het risico, maar ook wat mogelijke ongewenste effecten zijn. Dit kan aan de hand van de volgende criteria:
 - Effectiviteit
 - Efficiëntie
 - Zo min mogelijk negatieve effecten (bijverschijnselen)
 - Duurzaamheid
 - Eerlijkheid
 - Politieke en juridische implementatie
 - Ethische accepteerbaarheid
 - Publieke acceptatie

Maatregelen zullen niet op alle criteria even goed presteren. Zo kan een bepaalde maatregel misschien heel effectief zijn, maar niet duurzaam. In dergelijke gevallen moeten risico managers kiezen welke criteria zwaarder wegen.

3. Net als in de Risico Evaluatie, wordt het bewijs over hoe de maatregelen presteren ten opzichte van de criteria geïntegreerd met een waardeoordeel over de belangrijkheid van elke criteria.
4. Idealiter komt het bewijs van experts en het waardeoordeel over de criteria van de besluitvormers. En omdat waardes in deze stap een belangrijke rol spelen, zijn de betrokkenheid van belanghebbenden en publieke participatie hierbij erg belangrijk.
5. Wanneer de verschillende maatregelen geëvalueerd zijn, moet er een beslissing worden genomen over welke maatregelen geselecteerd gaan worden en welke afgewezen.
6. Het risicomanagement-team moet daarna de implementatie van de maatregelen overzien.
7. Tot slot moeten de effecten van de geïmplementeerde maatregelen op een systematische wijze gemonitord worden. Zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen moeten gemonitord worden.

Een Risicomanagement strategie is het meest effectief als deze gebaseerd is op het type risico. Renn (2005, p. 44) beschrijft de volgende managementstrategieën.

1. Simpele risico's: Wanneer er geen sprake is van complexiteit, onzekerheid of ambiguïteit is het volgens Renn (2005) niet nodig om af te wijken van de klassieke risicobenadering. Hierin worden de kans op en de gevolgen van het risico berekend en gebruikt om maatregelen te treffen.
2. Complexe risico's: Risico's die gepaard gaan met een hoge mate van complexiteit vereisen meer systematische kennis. Het doel hierbij is om volledige en evenwichtige informatie over het risico te krijgen. Er moet dus worden gezocht naar manieren om verschillende vormen van kennis te integreren, bijvoorbeeld door overleg tussen experts uit verschillende wetenschappelijke disciplines (Renn, 2005).

3. Onzekere risico's: Als de mate van onzekerheid hoog is, en deze niet door verder onderzoek verlaagd kan worden, moeten risicomangers volgens het IRGC-model uitgaan van het voorzorgsprincipe. Beslissingen gebaseerd op onzekerheid vereisen meer dan input van risico specialisten (Renn, 2008). Bij dergelijke beslissingen moet er rekening worden gehouden met de zorgen van belanghebbenden, economische argumenten en sociale evaluaties (Renn, 2008). Er moet een eerlijke balans gevonden worden tussen de kosten van te voorzichtig zijn versus de kosten van niet voorzichtig genoeg zijn. Aangezien beide kosten onmogelijk te kwantificeren zijn door de onzekerheden, zijn subjectieve beoordelingen onvermijdelijk (Renn, 2008).
4. Ambigue risico's: Risico's die een hoge mate van ambiguïteit hebben vereisen onderhandelingen tussen conflicterende waarden en doelen (Renn, 2008). Alhoewel wetenschappelijke expertise nodig is om ambiguïteiten te begrijpen, lost dit de conflicten tussen waarden en doelen van belanghebbenden niet op. In plaats daarvan is het nodig om de onderliggende waardes te begrijpen en om tot een afspraak te komen die alle partijen kunnen goedkeuren of tenminste tolereren (Renn, 2008). Het doel van Risicomanagement is in dit geval om een consensus of compromis te bereiken tussen de relevante belanghebbenden. Hiervoor zijn vooral communicatieve en participatieve strategieën nodig (Renn, 2008). Als ambiguïteit het voornaamste element is in het risico debat, zijn discursieve methodes van overleg en besluitvorming een absolute noodzaak in het Risicomanagement proces (Renn, 2008).

Ambiguïteit gaat vaak hand in hand met een hoge mate van onzekerheid, complexiteit of beide. Wanneer deze kenmerken allemaal een rol spelen, moeten de bovenstaande managementstrategieën gecombineerd worden (Renn, 2008).

2.1.5 Risicocommunicatie

In het centrum van het model staat de stap Risicocommunicatie. Deze stap moet dan ook volgens het IRGC-model de kern vormen van ieder risk governance proces.

Risicocommunicatie is een tweerichting-communicatie proces waarin niet alleen de belanghebbenden, maar ook de risicomangers deel moeten nemen (Renn, 2005). Door te reageren op de zorgen van het publiek en relevante belanghebbenden kan een wederzijds vertrouwen opgebouwd worden. Daarnaast is het doel van Risicocommunicatie om belanghebbenden te helpen begrijpen wat de reden is van de besluiten die genomen zijn in de Risico Inschatting en Risicomanagement stap.

Een goede Risicocommunicatie kan belanghebbenden dus helpen om geïnformeerde keuzes te maken. Bovendien kan een poging om verschillende belanghebbenden te betrekken in het proces helpen om conflicten te op te lossen en de uiteindelijke beslissing te legitimeren (Renn, 2005).

De voornaamste uitdaging is om het mogelijk te maken dat verschillende partijen van verschillende achtergronden op een betekenisvolle manier kunnen communiceren (Renn, Klinke & Van Asselt, 2011).

Er zijn twee soorten Risicocommunicatie, interne en externe communicatie.

- Ten eerste moet Risicocommunicatie ervoor zorgen dat diegene die centraal staan in risico framing, inschatting of management begrijpen wat er gebeurt, hoe zij betrokken zijn, en wat hun verantwoordelijkheden zijn (*interne Risicocommunicatie*). Een goede communicatie tussen diegene die de risico's inschatten en die het risico managen is cruciaal voor het verbeteren van bestuur (OECD, 2002). Samenwerking tussen fysieke en sociale wetenschappers, wettelijke en technische medewerkers, en continue communicatie tussen beleidsvormers en wetenschappers zijn allemaal belangrijke voorwaarden voor het verbeteren van risicomangement (Renn, 2008).
- Ten tweede moet Risicocommunicatie ervoor zorgen dat anderen buiten het directe Risico Inschatting of management proces geïnformeerd en betrokken worden (*externe Risicocommunicatie*).

Ieder effectief proces moet de specifieke zorgen van de beïnvloedde of geïnteresseerde partijen tot in zoveel mogelijk detail bespreken (Renn, 2008).

Het theoretisch kader van het IRGC-model is aangevuld met theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse om het BZV-proces beter te kunnen begrijpen. In de rest van het hoofdstuk worden de aspecten van deze theorieën die relevant zijn voor dit onderzoek kort toegelicht.

2.2 Deliberatie

Een belangrijk onderdeel/de kern van risk governance is dat belanghebbende partijen betrokken worden in het proces. Een manier om dit te doen is door middel van deliberatie.

Overheden zijn steeds meer belang gaan hechten aan deliberatieprocessen. Dit heeft volgens Meadowcroft (2004) verschillende redenen, namelijk:

- De huidige trend keert zich tegen een vergroting van de regeldruk
- Een deliberatieproces zou een politieke impasse kunnen voorkomen
- Het publiek is zijn vertrouwen in de politiek en beleidsvorming aan het verliezen
- Traditionele manieren van besluitvorming (de overheid maakt regels, de maatschappij volgt deze op) werken vaak niet meer.

Volgens Meadowcroft (2004) is het uitgangspunt van een deliberatieproces dat publieke belangen beter worden vertegenwoordigd door middel van een deliberatie. De belanghebbenden of het publiek krijgen hierbij namelijk de mogelijkheid om zelf het beleid te ontwikkelen, waardoor dit beleid een grotere legitimiteit krijgt.

Politieke context

Echter, de meeste overheden kunnen vaak maar moeilijk afstand doen van hun autoriteit. Daarom organiseren ze deliberatieprocessen waarbij de uitkomst niet zonder meer wordt geïmplementeerd, maar waarbij de politiek het recht blijft houden om de uitkomst aan te nemen of niet (Hoppe, 2011).

Daarnaast is een methode om de controle te behouden om het deliberatieproces te houden onder de voorwaarden van de politiek. Volgens Hoppe (2011) worden de meeste deliberatieprocessen door de politiek georganiseerd om een tijdelijke opening te creëren voor nieuwe onderhandelingen, of om legitiem beleid te vormen dat voldoet aan hun eigen normen. In het laatste geval kunnen de (politieke) organisatoren het deliberatieproces binnen het gewenste kader houden, door het probleem af te bakenen. Een dergelijke afbakening heeft vergaande gevolgen voor het probleem dat wordt besproken, wie er deelneemt aan het proces, en op welk detailniveau het probleem wordt besproken (Hoppe, 2011).

Ook de mate waarin het probleem zal worden onderzocht is afhankelijk van de politieke context (Haas, 2004). Door het domein van het onderzoek te bepalen wordt voorkomen dat er onderzoeksresultaten komen die niet misschien niet worden gesteund door de politiek. Echter, de kans dat de onderzoeksresultaten nieuwe of opvallende informatie naar boven zullen brengen wordt hiermee ook zeer klein. Dit vormt een belemmering voor belanghebbenden om het probleem beter te kunnen begrijpen (Haas, 2004).

Volgens Hoppe (2011) zou het deliberatieproces zo georganiseerd moeten worden dat de deelnemende partijen ervan kunnen leren. Dit kan door de uitwisseling van informatie over het probleem, over de verschillende probleemdefinities, en over de context waarin andere partijen opereren. Zo worden de partijen in staat gesteld om te reflecteren op hun eigen visies en die van anderen, en krijgen ze wellicht een beter beeld van het probleem en wat hun eigen rol is in het oplossen van dat probleem. Idealiter probeert een deliberatieproces dan ook nog om de verschillende visies bij elkaar te brengen en in het beleid te integreren (Hoppe, 2011).

2.3 Discoursanalyse

In het begin van een deliberatieproces is het belangrijk om te bepalen wat het doel van het proces zal zijn en wie er bij betrokken wordt (Hoppe, 2011). Om na te gaan of alle relevante belangen vertegenwoordigd zijn in het proces kan worden gekeken naar de mate waarin de belanghebbenden betrokken zijn in het proces. Als niet alle relevante belanghebbenden betrokken worden, kan de uitkomst van een deliberatieproces niet democratisch zijn (Dryzek, 2009). Maar ook de mate waarin er verschillende *discoursen* betrokken zijn is belangrijk. Alle relevante belanghebbenden kunnen immers worden betrokken, maar nog steeds niet de ruimte krijgen om hun discours in het proces te integreren.

Een discours wordt door Hajer (2006, p. 67) gedefinieerd als:

“an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices.”

Volgens Hajer (2006) gaan veel milieupolitieke discussies niet over de directe aanleiding van die discussie, maar over een grotere problematiek die daaraan ten grondslag ligt. Het gaat in de discussie niet alleen over het probleem, maar meer over hoe de betrokken partijen dit probleem interpreteren. Deze interpretatie is afhankelijk van het discours. Daarom bepalen discoursen de bijdrages van personen en partijen aan een discussie. Door de discoursen uit te lichten wordt een bepaalde structuur in de discussie zichtbaar (Hajer, 2006).

Hajer (2006) definieert drie termen die de verschillende kenmerken van discoursen duidelijk maken: *metaforen*, *story lines* en *narratives*.

Metafoor

Het probleem of risico dat wordt besproken in het proces dient vaak als metafoor voor een groter, achterliggend probleem. Zo zou de discussie van de effecten en risico's van veehouderijen gebruikt kunnen worden als metafoor voor de weerstand tegen de intensivering van de veehouderijsector in het algemeen, of zelfs het gebrek aan aandacht voor mens en milieu vanuit de overheid.

Story line

Mensen refereren niet naar een probleem of risico met een vaste definitie, maar zijn deze definitie continu aan het veranderen.

Iedereen heeft een eigen interpretatie van het probleem, gebaseerd op een uitgebreide onderbouwing (een story line). Deze onderbouwing is echter complex, zodat personen of partijen vaak slechts termen of begrippen gebruiken om aan te geven wat ze bedoelen. Voorbeelden hiervan zijn termen als 'duurzaam' of 'zorgvuldig', waarbij in discussies niet iedere keer de volledige definitie wordt gegeven.

Echter, er wordt vaak vanuit gegaan dat de andere deelnemers aan de discussie dezelfde interpretatie of definitie hebben van zulke begrippen. Volgens Hajer (2006) klopt deze veronderstelling niet. Door middel van discoursanalyse wordt zichtbaar dat personen en partijen elkaar vaak niet of niet volledig begrijpen.

Narrative

De definitie van problemen is afhankelijk van een specifieke vertelling, oftewel narrative, waarbinnen het probleem valt. Fenomenen worden binnen een bepaald narrative geplaatst, wat bepaald hoe ze gezien worden. Zo wordt de Q-koorts uitbraak door verschillende partijen respectievelijk geformuleerd als op zichzelf staand incident, of als begin van een trend van zoönose-uitbraken; afhankelijk van het narrative waarin het wordt geplaatst.

3. Ontwikkeling van de BZV

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de documentenanalyse en de participatieve observatie beschreven. Allereerst zullen enkele van de gebeurtenissen die de aanleiding hebben gevormd voor het BZV-proces worden beschreven in 3.1 ‘Achtergrond’. Hierna zal het BZV-proces verder worden uitgelicht in 3.2 ‘Het BZV-proces’. In 3.3 ‘Wat is de BZV’ wordt het instrument uitgelegd. Tot slot wordt in 3.4 ‘Kritiek op de BZV’ een kritische reflectie gegeven over de toepasselijkheid van de BZV als instrument.

3.1 Achtergrond

De afgelopen jaren is de overlast van veehouderijen voor omwonenden steeds meer gestegen. Door epidemieën als de Q-koorts is de angst voor andere infecties en gezondheidsklachten gegroeid. Verder is er steeds meer weerstand tegen het gebrek aan dierenwelzijn, en de schade die de veehouderijsector toebrengt aan leefbaarheid en landschapskwaliteit (Gezondheidsraad, 2012).

“[...] er zijn op tal van punten zorgen over de ontwikkeling van de veehouderij. Zorgen over de vraag of de veehouderij nog wel in evenwicht is met het absorptievermogen van natuur en milieu. Zorgen over de vraag of dierenwelzijn wel gegarandeerd kan worden. Grote zorgen over de effecten op de volksgezondheid. Zorgen over de vraag of de ontwikkelingen nog wel in verhouding staan tot de fysieke en sociale ruimte die het platteland biedt. Zorgen ook over de vraag of de gezamenlijke eisen die aan de orde zijn de ondernemer nog wel in staat stellen om zijn bedrijf uit te oefenen.” (Ministerie van EL&I, 2011, p. 5)

Het is volgens het onderzoek van het Ministerie van EL&I (2011) niet langer genoeg om te voldoen aan wet- en regelgeving; de maatschappij stelt hogere eisen aan de veehouderij. Wanneer de veehouderij niet tegemoetkomt aan deze eisen zal het bestaansrecht van deze sector uiteindelijk verdwijnen.

Vanwege de maatschappelijke druk besloten de Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Brabant eind 2010 om een commissie aan te stellen om te onderzoeken hoe “de gangbare veehouderij in Brabant kan verduurzamen, vanuit de context van de gehele agrofoodsector” (Commissie Van Doorn, 2011).

In september 2011 presenteert deze Commissie Van Doorn haar rapport. Dit rapport kan gezien worden als een belangrijke stap in de richting van het BZV-proces.

Tabel 1 toont enkele van de relevante gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan het BZV-proces.

Tabel 1: Tijdlijn van de gebeurtenissen gerelateerd aan ontwikkeling van de BZV. Bron: A. E. Linskens, 24 april 2014.

	Datum	Gebeurtenis
Achtergrond	Sept. 2011	Rapport Commissie Van Doorn
	Nov. 2012	Denklijn GS “Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd”
	Feb. 2013	Ruwenbergconferentie
	Mrt. 2013	PS stemmen in met uitwerken afspraken Ruwenbergconferentie, onder de voorwaarden die zijn gesteld door de GS
	Mrt.- apr. 2013	Vormgeving proces (samenstellen kernteam, werkgroep, stuurgroep en werkconferenties)
	Apr.- mei 2013	Prioritering door onderzoeksteam
	Jun.- sept. 2013	Uitwerking door onderzoeksteam
	BZV-proces	Sept. 2013
Okt.- nov. 2013		Steekproef Arcadis
Eind okt. 2013		Nieuwe indeling
Nov. 2013		Consultatieversie BZV
Dec. 2013		MER toetsingsadvies over BZV
Dec. 2013		Consultatiebijeenkomst BZV
Jan.- feb. 2014		Nadere afspraken
Feb. 2014		PS stellen de VR vast
Mrt. 2014		VR gaat in

3.1.1 Rapport Commissie Van Doorn

Het is volgens de Commissie Van Doorn (2011) niet realistisch om de intensieve veehouderij volledig te vervangen door kleinschalige productie, vanwege de toenemende vraag naar voedsel wereldwijd en de concurrentiepositie van Brabantse voedselindustrie. Maar als de veehouderij niet reageert op de wensen van de maatschappij, verdwijnt het toekomstperspectief (Commissie Van Doorn, 2011). De oplossing die de Commissie Van Doorn (2011) voorstelt is om een transitie in gang te zetten met als doel de veehouderij **zorgvuldig** intensief te maken, dus wel intensief, maar ook duurzaam. In een zorgvuldige veehouderij is dierenwelzijn de focus, worden gezondheid en veiligheid gegarandeerd (door bijvoorbeeld minimaal gebruik te maken van antibiotica), en wordt de omgeving en maatschappij geen onaanvaardbare overlast bezorgd (Commissie Van Doorn, 2011).

Om een dergelijke transitie te kunnen bewerkstelligen moeten alle belanghebbenden (uit het bedrijfsleven, overheid, politiek, samenleving) samenwerken. De gehele keten moet maatregelen nemen, die goed moeten worden gehandhaafd door overheid, provincie en gemeenten (Commissie Van Doorn, 2011).

Hiernaast wil de provincie transitie realiseren door handhaving en vergunningverlening aan te scherpen en te verbeteren (GS, 2013). Met dat doel hebben de GS in november 2012 een denklijn uitgezet: “Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd”.

3.1.2 Ruwenbergconferentie

In februari 2013 is de denklijn van de GS voorgelegd aan vertegenwoordigers van alle bij de veehouderij betrokken partijen in Noord-Brabant, tijdens de Ruwenbergconferentie (Bokma et al., 2013). Het doel van deze conferentie was om samen met alle relevante stakeholders afspraken te maken zodat Brabant een provincie wordt waarin “boeren en burgers de dragers van de voedselproductie, leefbaarheid, beleving en beheer van het landschap zijn” (Ruwenbergakkoord, 2013, p. 1).

De algemene uitgangspunten hierbij waren (Ruwenbergakkoord, 2013, p. 1):

1. De nieuwe denklijn geldt voor alle vormen van veehouderij.
2. “Elke vergunning is een kans”
3. Brabant zet de standaard voor de verduurzaming en vernieuwing van de veehouderij.
4. Leidend bij het invoeren van de denklijn zijn gezondheid, de afspraken binnen het Verbond van Den Bosch en een integrale benadering van duurzame landbouw en gezonde voeding.
5. Er wordt geïnvesteerd in duurzaamheid en innovatie en op termijn, niet in administratieve systemen waarin het geld verdwijnt in rechten.

Hieronder staat een korte weergave van de afspraken die gemaakt zijn tijdens de Ruwenbergconferentie (Ruwenbergakkoord, 2013, p. 2):

- Denklijn: Alle partijen van de Ruwenbergconferentie onderschrijven de denklijn “Ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd”, en zullen handelen naar deze denklijn.
- Proces: de provincie zal ontwikkelingen monitoren, en alle partijen zullen in dialoog overbelaste situaties identificeren.
- Gezondheid: er zal gezorgd worden voor duidelijke communicatie over de risico’s en vroegtijdige signalering.
- Gebiedsniveau: Partijen zorgen ervoor dat de groei van bedrijven “alleen mogelijk is binnen het volume van stoppende bedrijven”. “Voor overbelaste situaties moet de overbelasting verminderen voor alle aspecten die met de veehouderij samenhangen”.
- Bedrijfsniveau: “Bedrijven profileren zich op duurzaamheid, maatschappelijke en landschappelijke inpassing.” Uitbreidingen van bouwblokken worden alleen mogelijk via de BZV.
- Economisch perspectief: De partijen zullen onder andere koplopers ondersteunen en de relatie consument en producent versterken.

In de Ruwenbergconferentie is besproken dat de veehouderij een omschakeling moet maken van *industrial* naar *community farming*. Dit is volgens de GS (2013) in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. De provincie wil hierbij faciliteren en innovatie stimuleren.

3.1.3 Van deliberatie naar beleid

Op 22 maart 2013 stellen de GS voor aan de Provinciale Staten (PS) om de afspraken die op de Ruwenbergconferentie zijn gemaakt als uitgangspunt te nemen voor verder provinciaal beleid (GS, 2013). De uitkomsten van een deliberatieproces (de Ruwenbergconferentie) moeten worden omgezet in beleid. Dit moment kan worden gezien als het startpunt van het BZV-proces.

Het BZV-proces is net als de Ruwenbergconferentie vormgegeven als deliberatieproces. De BZV is gezamenlijk ontwikkeld door verschillende partijen vanuit de overheid, civiele maatschappij, onderzoeksinstituten en bedrijfsleven. De partijen zijn in dit geval (maatschappelijke) organisaties die een groep belanghebbenden vertegenwoordigen. Een groot deel van deze partijen namen ook deel aan de Ruwenbergconferentie.

Het proces is echter zo opgesteld dat de uitkomst van het deliberatieproces niet zonder meer wordt geïmplementeerd. De GS en PS blijven het recht houden om de BZV aan te nemen of niet. Bovendien hebben de PS de normering van de BZV mogen bepalen, wat bepaalt hoe vergaand de gevolgen zullen zijn.

Daarnaast zal verderop in dit hoofdstuk blijken dat het BZV-proces sterk is afgebakend door de politiek. Volgens Hoppe (2011) is dit een manier om beleid te vormen dat weliswaar is ontwikkeld door de belanghebbenden, maar toch voldoet aan de normen van de politiek.

De beschrijving van het BZV-proces volgt in deelhoofdstuk 3.2. Nu wordt eerst kort ingegaan op het beleid waarin de BZV is vastgelegd.

3.1.4 Verordening Ruimte 2014

De BZV is vastgelegd in de Verordening ruimte 2014 (VR 2014). Deze is in maart 2014 van kracht gegaan.

“In de Verordening ruimte 2014 (VR 2014) zijn regels opgenomen waarvan de provincie het belangrijk vindt dat die door iedere gemeente worden toegepast bij ruimtelijke besluiten” (Toelichting VR, 2014, p. 7).

Een zorgvuldige veehouderij wordt in de VR (2014, p. 14) gedefinieerd als:

“Veehouderij die door het treffen van maatregelen, onder andere gericht op landschap, het verder sluiten van kringlopen op lokaal niveau, emissiebeperking en gezondheid voor mens en dier, ruimtelijk en maatschappelijk optimaal is ingepast in zijn omgeving.”

In het artikel 6 en 7 worden de regels voor zorgvuldige veehouderij ondergebracht. Deze regels beperken het bouwvak, stellen scherpere normen aan geur en fijnstof, en vereisen een dialoog alvorens een veehouder een bouwvergunning kan krijgen (VR, 2014). In Annex I zijn de artikelen 6 en 7 bijgevoegd. Onder artikelen 6 en 7 moet ook nog worden voldaan aan zogenoemde ‘nadere regels’. Met deze nadere regels wordt de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) bedoeld. De BZV wordt in de BZV 1.0 (2014, p. 5) gedefinieerd als:

“Instrument waarin maatregelen zijn benoemd ter bevordering van de transitie naar zorgvuldige veehouderij voor individuele bedrijven, als opgenomen in de bijlage bij dit besluit.”

De BZV 1.0 geeft ook een definitie van zorgvuldige veehouderij. Deze is anders dan de definitie uit de VR 2014. De BZV 1.0 (2014, p. 6) stelt namelijk dat een veehouderij wordt gerekend als een zorgvuldige veehouderij als deze voldoet aan de eisen van de BZV (zie artikel 4 in Annex I).

3.2 Het BZV-proces

3.2.1 Voorwaarden

Vóórdat het BZV-proces begon zijn er al verschillende voorwaarden vastgesteld. In maart 2013 hebben de GS (2013, p. 5) algemene randvoorwaarden opgesteld voor een transitie naar zorgvuldige veehouderij:

1. Gezondheid moet leidend zijn.
2. Alle betrokken partijen moeten meedoen, dus ook alle sectoren van de veehouderij.
3. Het vertrouwen van de burgers in de veehouderij moet hersteld worden.

De BZV moet de zorgvuldige veehouderij stimuleren op bedrijfsniveau. De uitgangspunten van de BZV zijn (GS, 2013, p. 6):

- Alleen bovenwettelijke prestaties tellen; dit betekent dat er alleen punten verdiend worden als er maatregelen worden genomen die niet wettelijk zijn voorgeschreven
- Er moet voldoende keuzevrijheid in maatregelen zijn voor de ondernemer
- Er wordt een betrouwbare borging gerealiseerd
- De score is flexibel en wordt regelmatig naar boven bijgesteld
- De opzet is eenvoudig, transparant en toegankelijk
- Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande systemen

Daarnaast hebben de GS bepaald dat de BZV zich zal concentreren op de thema's volksgezondheid, fysieke leefomgeving en dierenwelzijn en –gezondheid.

“In de opdracht van provincie Noord Brabant waren drie hoofdthema's voor de BZV meegegeven. Tevens deed de provincie een eerste voorstel voor de subthema's [maatlatten] die onder de verschillende hoofdthema's zouden kunnen vallen.” (Bokma et al., 2013, p. 3).

De thema's en maatlatten zijn te zien in Tekstvak 2.

Tekstvak 2: Thema's en maatlatten (zoals bij opdrachtverlening meegegeven) Bron: Bokma et al. (2013, p. 3)

Volksgezondheid

- Zoönosen
- Geur
- Antibiotica
- ESBL's
- Endotoxinen
- Fijnstof
- Licht
- Geluid

Fysieke leefomgeving

- Biodiversiteit
- Kringlopen mineralen
- Bestrijdingsmiddelen
- Mineralen
- Broeikasgassen/energie
- Beeldkwaliteit / landschappelijke inpassing

Dierenwelzijn en -gezondheid

- Stalsysteem
- Management
- Gezondheidsstatus
- Calamiteiten-beheersing

Door de thema's en maatlatten al mee te geven wordt het onderzoek als het ware van tevoren al afgebakend. Zo wordt er voor gezorgd dat het onderzoek goed aansluit bij de wensen van de politiek. Echter, door dergelijke thema's en maatlatten mee te geven kunnen alternatieve thema's waarop actie kan worden ondernomen over het hoofd worden gezien.

Daarnaast zijn de thema's die worden voorgesteld in Tekstvak 2 nergens (openbaar) onderbouwd, en zijn deze misschien wel niet de meest geschikte thema's voor in de BZV. Zo zetten Arcadis (2013) en Commissie MER (2013) vraagtekens bij de juridische houdbaarheid van het thema dierenwelzijn en –gezondheid. Dit thema is namelijk niet ruimtelijk relevant, terwijl dit een vereiste is voor regels die in een Verordening ruimte staan.

De maatlatten die uiteindelijk worden meegenomen in de BZV moeten ook aan uitvoeringsvoorwaarden voldoen. Deze zijn te zien in Tekstvak 3.

Tekstvak 3: Uitvoeringsvoorwaarden voor maatlatten. Bron: Bokma et al. (2013, p. 3)

Uitvoeringsvoorwaarden voor maatlatten:

- mogelijkheid onderbouwde criteria op te stellen
- toetsbaarheid aan de hand van bestaande informatiestromen
- handelingsperspectief voor de veehouder

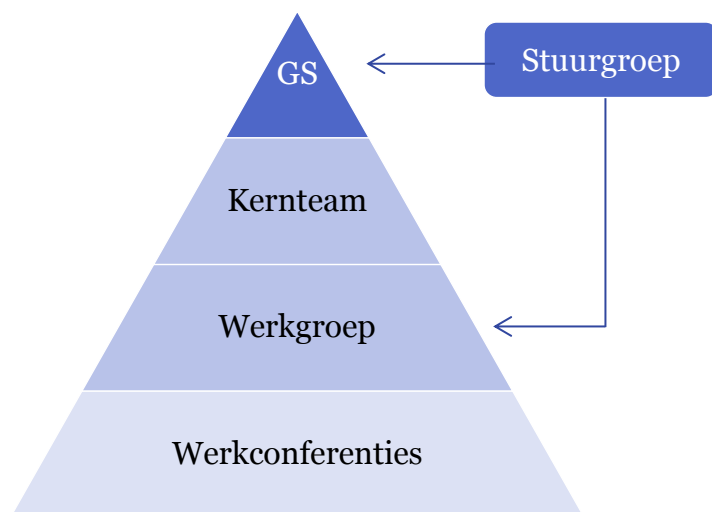
3.2.2 Vormgeving BZV-proces

De voorwaarden voor de BZV zijn in maart 2013 vastgelegd. Het is de taak van de GS om in februari 2014 de BZV voor te leggen aan de PS. Hiervoor startten de GS een projectgroep op. Er worden twee projectleiders aangesteld die de BZV verder moeten gaan uitwerken, in samenwerking met de GS.

Als eerste bedachten deze projectleiders de verdeling kernteam-werkgroep-stuurgroep-werkconferentie en de verschillende rollen die deze groepen hebben. Zij hebben ook bedacht wie er voor deze groepen worden uitgenodigd (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013).

In Figuur 2 is de verhouding van de verschillende groepen ten opzichte van elkaar weergegeven. De twee groepen die bovenaan geplaatst staan, de GS en stuurgroep, hebben een aansturende functie. De drie groepen daaronder, kernteam en werkgroep, hebben een uitvoerende functie. De werkconferentie heeft vooral een consulterende functie. In de rest van deze paragraaf worden de functies van de verschillende groepen verder uitgelicht.

Figuur 2: De verhouding tussen verschillende groepen binnen het BZV-proces. Bron: A. E. Linskens, 24 april 2014.



Tabel 2 laat zien welke partijen in de stuurgroep, kernteam en werkgroep en werkconferentie zitten. De projectleiders hebben eerst een indeling gemaakt van het veld van belanghebbenden. Dit veld is door hun opgedeeld in zes categorieën: gezondheid, natuur en milieu, landbouw, keten en retail, gemeenten en waterschappen en overige.

Tabel 2: Partijen in de stuurgroep, kernteam en werkgroep, en werkconferenties. Gebaseerd op de indeling van Jos van Lent (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014).

	Gezond- heid	Natuur milieu	en Land- bouw	Keten en retail	Gemeenten en waterschappen	Overige
Stuurgroep	PRG	BMF	ZLTO	KDV	Oirschot	GS
Kernteam en werkgroep	GGD	BMF	ZLTO	Agrifirm	Oirschot Sint-Anthonis	Provincie Onderzoeks- team HVR
Werk- conferenties	PRG GGD	BMF Dieren- bescherming Bernhezer Buitenwacht	ZLTO NVV	Agrifirm	Oirschot Sint-Anthonis Water- schappen	Provincie Onderzoeks- team HVR

Het team dat zich het meest bezig heeft gehouden met de praktische kant van het ontwikkelen van de BZV, is het **kernteam** (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013).

“In maart 2013 zet de provincie opdrachten uit voor de ontwikkeling van de BZV. Hierbij heeft zij het werk verdeeld in vier percelen: inhoud, juridisch, communicatie en ICT” (Bokma et al., 2013, p. 3).

Deze percelen werden uitgevoerd door het onderzoeksteam, IAR, HVR Group en VAA ICT Consultancy respectievelijk. Het onderzoeksteam bestaat uit de Wageningen Livestock Research (WLR), Stichting Milieukeur (SMK) en Wing (Bokma et al., 2013). Hierna zal naar deze drie partijen steeds worden verwezen als het onderzoeksteam. Samen met de projectleiders, die de provincie vertegenwoordigen, vormen al deze partijen samen het kernteam.

Het kernteam heeft nauw samen gewerkt met de **werkgroep BZV**. De functie van de werkgroep BZV was om te dienen als “eerste verbinding tussen wat dat kernteam bedenkt en wat de omgeving wil (ten aanzien van de BZV)” (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013). Ook heeft de werkgroep kunnen meedenken, en creativiteit en deskundigheid kunnen leveren aan het proces. Daarnaast konden door middel van de werkgroep de belangrijkste partijen worden geïnformeerd en betrokken. Idealiter zouden de leden van de werkgroep alles uit de werkgroep bespreken met hun achterban, zodat een heel groot deel van het veld geïnformeerd werd. Zoals te zien is in Tabel 2, hebben de projectleiders uit iedere categorie één belanghebbende gekozen om deel te nemen in de stuur- en werkgroep. Uiteindelijk zijn er in de werkgroep twee gemeentes vertegenwoordigd (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013).

De werkgroep BZV dacht mee over de praktijk van de BZV (specifieke maatregelen, indeling, communicatie, etc.). Echter, al snel bleek dat er ook behoefte was om de grote lijnen te bespreken; de richting die de BZV op zou gaan. De **stuurgroep BZV** moest daarom beslissingen nemen op een bestuurlijk niveau. De deelnemers zijn de bestuurlijke vertegenwoordigers van de deelnemers van de werkgroep (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014). De stuurgroep BZV bestaat uit de voorzitters van BMF, Provinciale Raad Gezondheid (PRG), ZLTO, een wethouder van gemeente Oirschot, gedeputeerde statenlid Ief de Boer en de initiatiefnemer van Keten Duurzaam Varkensvlees (KDV)

Omdat er zoveel partijen geïnteresseerd bleken te zijn in de BZV, hebben de projectleiders de **werkconferenties** bedacht (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013). Volgens Buys hadden deze werkconferenties voornamelijk een consulterende rol. Ook konden zo nog partijen worden betrokken die niet werden vertegenwoordigd in werkgroep of stuurgroep. In totaal zijn er vier werkconferenties geweest, waarin “een breed spectrum van organisaties en agrarische ondernemers” de ontwikkelingen in de BZV hebben besproken (Provincie, 2013a).

3.2.3 Ontwikkeling van de maatlatten

Het onderzoeksteam ontwikkelde eerst een groslijst van maatlatten, in samenwerking met de werkgroep BZV en provincie. Deze groslijst was te groot om uit te werken voor de eerste versie van de BZV, en is daarom geprioriteerd (zie Tabel 3). Deze prioritering is gemaakt op basis van de ‘uitvoerbaarheid’ (beschikbaarheid van bestaande systemen om de maatregelen te beoordelen) en de ‘maatschappelijke prioriteit’ (het belang dat de verschillende partijen aan de maatlat hechten) (Bokma et al., 2013). De prioritering is in nauwe samenwerking met de werkgroep gemaakt, die op hun beurt ook de resultaten van werkconferentie 1 meewogen. Hierin is onderhandeld welke maatlatten meteen worden meegenomen in de BZV, en welke in een latere versie.

Hierna werkte het onderzoeksteam de maatlatten verder uit. Ter ondersteuning werden er hiervoor vijf expertgroepen samengesteld, rond de thema's volksgezondheid, milieuvergunning en -wetgeving, biodiversiteit, P-kringlopen en dierenwelzijn (Bokma et al., 2013).

Gedurende de ontwikkeling van de maatlatten werden deze ook regelmatig besproken binnen het kernteam en de werkgroep (Bokma et al., 2013). Zo waren deze groepen in staat om de ontwikkeling te volgen, kennis en expertise in te brengen en eventueel het proces bij te sturen. Ook in de werkconferenties werd steeds de huidige stand van zaken besproken, en kregen de deelnemers de gelegenheid om input te geven in het proces (Dekkers, persoonlijke communicatie, 29 november 2013).

In Tabel 3 staan de thema's en maatlatten zoals meegegeven bij de opdrachtverlening (ook te zien in Tekstvak 2), vergeleken met de maatlatten die voor de BZV zijn uitgewerkt en de maatlatten die uiteindelijk in de BZV 1.0 staan. De verschillen tussen de eerste en tweede kolom zijn het gevolg van de prioritering van het onderzoeksteam en werkgroep.

Tabel 3: Vergelijking van de maatlatten van de BZV vóór, tijdens en na het BZV-proces. Bronnen: Bokma et al. (2013) en BZV 1.0 (2014)

1. Thema's en maatlatten (zoals opdrachtverlening meegegeven in maart 2013)	2. Afbakening van maatlatten die voor de eerste versie van de BZV werden uitgewerkt (maart – september 2013)	3. Maatlatten en blokken in de BZV 1.0 (maart 2014)
Prioritering		Afbakening
Thema Volksgezondheid	Maatlatten	Blok Inrichting & Omgeving Gezondheid
Zoönosen Geur	Zoönosen Geur Geurhinder	Geuremissie Geurimpact
Antibiotica ESBL's	Antibioticagebruik	
Endotoxinen	Ziekteverwekkers (endotoxinen)	Emissie & impact fijnstof en endotoxinen
Fijnstof	Fijnstof	
Licht		
Geluid		
Thema Fysieke leefomgeving		
Biodiversiteit	Ammoniak Biodiversiteit (zo mogelijk inclusief aspect bestrijdingsmiddelen)	Ammoniak Biodiversiteit
Kringlopen mineralen	N- en P- kringlopen: Grondgebondenheid	
	N- en P- kringlopen: N- en P- efficiency	Mineralen kringlopen
Bestrijdingsmiddelen		
Mineralen		
Broeikasgassen/energie		
Beeldkwaliteit / landschappelijke inpassing		
	Verbinding met de omgeving	Verbinding
Thema Dierenwelzijn- en gezondheid	Dierenwelzijn	Blok Certificaten
Stalsysteem		
Management		
Gezondheidsstatus		
Calamiteitenbeheersing		
		Blok Innovatie

Op het eerste gezicht lijken de gevolgen van de prioritering niet heel groot. Tabel 3 laat zien dat veel van de maatlatten die bij de opdrachtverlening zijn meegegeven, ook zijn uitgewerkt door het onderzoeksteam. Voornamelijk het thema dierenwelzijn- en gezondheid bleek niet te kunnen voldoen aan het criterium 'uitvoerbaarheid'.

Alhoewel op het eerste gezicht de veranderingen ten gevolge van de prioritering en afbakening klein lijken, vindt er ook afbakening en prioritering binnen de maatlatten plaats. Bijvoorbeeld, de maatlat biodiversiteit is bij de opdrachtverlening niet gedefinieerd, en zou dus op verschillende manieren uitgelegd kunnen worden. Na de prioritering heeft het onderzoeksteam zes keuzemaatregelen aan biodiversiteit toegekend (te zien in Tabel 4). In de BZV 1.0 zijn drie van deze keuzemaatregelen weggefallen. De maatlat biodiversiteit blijft dus staan, maar is wel inhoudelijk verder afgebakend. Dit geldt (in meer of minder mate) ook voor de andere maatlatten van de BZV.

Tabel 4: Vergelijking van de keuzemaatregelen van de maatlat biodiversiteit vóór, tijdens en na het BZV-proces. Bronnen: Bokma et al. (2013) en BZV 1.0 (2014)

1. Thema's en maatlatten (maart 2013)	2. Ontwikkeling maatlatten (maart – september 2013)	3. BZV 1.0 (maart 2014)
Biodiversiteit	Natuur & Landschaps-elementen	Natuur & Landschapselementen buiten bouwblok
	Soortenrijkdom	Soortenrijkdom
	Beheersplan	
	Schuil- en nestplaatsen voor dieren	
	Groen op het erf	Groen op het erf (op en aansluitend op bouwblok)
	Bestrijdingsmiddelen	

Gedurende het proces heeft nog zoveel afbakening plaats gevonden, omdat de maatlatten moeten voldoen aan de uitvoeringsvoorwaarden van Tekstvak 3. Hoewel het voor veel maatlatten mogelijk was om onderbouwde criteria op te stellen, was de praktische uitvoerbaarheid van deze maatlatten vaak een probleem. Veel keuzemaatregelen kunnen in de praktijk niet goed gemeten of geborgd worden (Arcadis, 2013). Het gevolg hiervan is dat deze keuzemaatregelen weggefallen, waardoor de maatlatten verder afgebakend worden.

De derde uitvoeringsvoorwaarde uit Tekstvak 3 houdt in dat iedere veehouder een handelingsperspectief moet behouden; dus in staat moet zijn om te kunnen uitbreiden. Tijdens het BZV-proces bleken hier echter moeilijkheden mee te zijn: de steekproef liet zien dat er grote verschillen zijn tussen de sectoren (Arcadis, 2014). De veehouderij bestaat uit verschillende sectoren, geclassificeerd per diergroep: de varkenssector, pluimveesector, melkveesector, etc. De steekproef heeft uitgewezen dat waar sommige sectoren (zoals de varkenssector) al bijna alle keuzemaatregelen toepassen, andere sectoren (zoals de geitensector en melkveesector) er veel minder toepassen. Dit zou betekenen dat sommige sectoren onevenredig grote veranderingen zouden moeten aanbrengen om te kunnen voldoen aan de BZV, in vergelijking met andere sectoren. “Dit maakt het dan ook erg lastig om een totaal BZV score voor alle sectoren te ontwikkelen” (Arcadis, 2013, p. 34).

In een poging om de BZV minder complex te maken werd er in oktober 2013 een nieuwe indeling geïntroduceerd: de BZV in ‘driedelig pak’. Daarnaast heeft innovatie een belangrijke rol in deze indeling, en dat was een belangrijk punt van de provincie en de Ruwenbergconferentie.

Onderwerpen buiten de BZV

Gedurende het BZV-proces wordt er veel onderhandeld tussen de deelnemende partijen. Deze onderhandelingen gaan over 'gevoelige onderwerpen' zoals gebiedsprofilering, grondgebondenheid, gezondheid in de BZV, de verschillen tussen de sectoren, en meer. Het is opvallend dat veel van de onderhandelingen gaan over onderwerpen die niet direct binnen de BZV vallen. De GS heeft van tevoren bepaald dat deze niet binnen de BZV vallen. Toch liggen deze onderwerpen voor veel partijen aan de kern van het veehouderijprobleem. Zo kan volgens de BMF de problematiek rondom veehouderijen niet echt worden opgelost zonder een gebiedsgerichte aanpak (gebiedsprofilering) van de effecten en risico's. Daarom hamert deze partij op de ontwikkeling van gebiedsprofilering, ook al past dit niet binnen de systematiek van de BZV (volgens de voorwaarden van de GS moeten de maatregelen op bedrijfsniveau zijn).

De gedachte is dat deze 'gevoelige onderwerpen' worden behandeld in andere instrumenten, die naast de BZV geïmplementeerd zullen worden. De afspraken over wie deze instrumenten dan zal ontwikkelen en wat deze precies zullen inhouden zijn echter onduidelijk, en de ontwikkeling van de instrumenten blijft uit. Dit is reden voor discussie en onderhandelingen tussen de verschillende partijen: of deze 'gevoelige onderwerpen' in de BZV horen, of dat deze in andere instrumenten moeten komen en wie deze instrumenten dan zal ontwikkelen. Dit leidt ertoe dat er achteraf gezien veel tijd in het BZV-proces is besteed aan onderwerpen die in eerste instantie niets met de BZV te maken hadden.

Consultatie

Op 25 november 2013 is de consultatieversie van de BZV vastgelegd. Omdat er zoveel belangstelling is getoond voor de BZV, hebben de provincie en leden van de Stuurgroep BZV in december 2013 een eenmalige consultatiebijeenkomst georganiseerd, als onderdeel van het BZV-proces. In tegenstelling tot de werkconferenties was deze consultatiebijeenkomst open toegankelijk. Op deze manier hadden niet alleen genodigden, maar alle betrokkenen de gelegenheid om mening in te brengen (Provincie, 2013a). Hier is er uitleg gegeven over de BZV en werden er workshops georganiseerd over humane gezondheid, dialoog, gebiedsprofielen, verdienmodellen, verschillen tussen de sectoren en de systematiek van de BZV (Provincie, 2013c). Dit zijn de onderwerpen waar nog veel vragen en onzekerheden over zijn.

Op 7 februari 2014 stellen de PS de Verordening ruimte (VR) 2014 en BZV 1.0 vast. Er zijn wat amendementen aangenomen, maar de structuur en inhoud van de BZV 1.0 is nagenoeg hetzelfde gebleven. De aanpak van bovenstaande 'gevoelige onderwerpen' is voornamelijk vooruitgeschoven; de betrokken partijen zullen blijven onderhandelen, en de BZV zal op korte termijn (uiterlijk oktober 2014) worden bijgesteld (BZV 1.0, 2014).

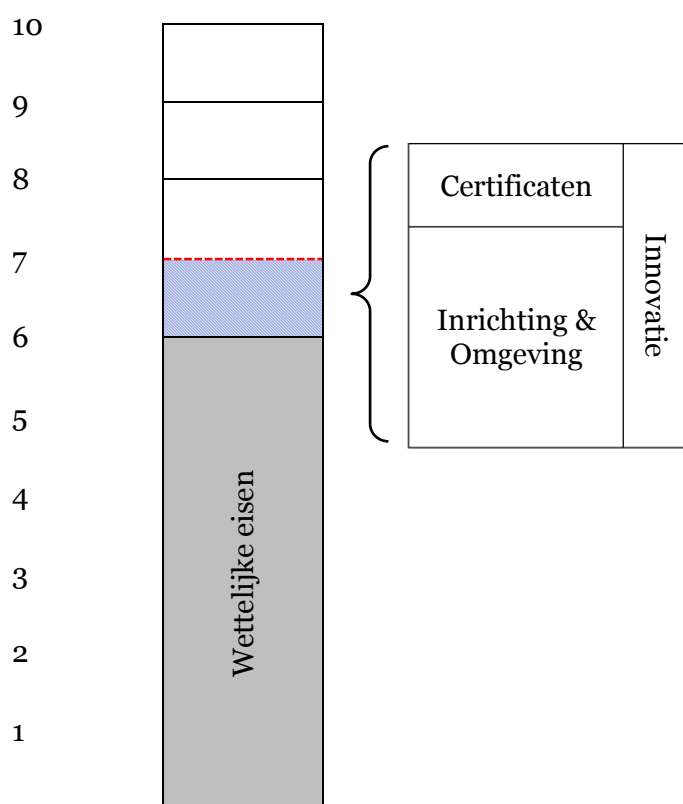
3.3 Wat is de BZV?

Tot dit moment is het BZV-proces beschreven, maar nog niet de inhoud van het instrument. Dit deelhoofdstuk wijdt uit over de inhoud van de BZV versie 1.0, zoals is vastgesteld door de PS in februari 2014.

In de BZV versie 1.0 staat:

“In de BZV kan een veehouder scoren op een schaal van 1 tot 10. Een bedrijf dat alleen aan de wettelijke eisen voldoet krijgt als basis 6 punten. Het aantal punten neemt toe naarmate het bedrijf meer stappen zet, waarbij de maximale score 10 is. Een bedrijf krijgt ontwikkelruimte als het een 7 of hoger haalt.” (BZV 1.0, 2014, p. 23).

In de onderstaande figuur is de schaal van 1 tot en met 10 afgebeeld.



Figuur 3: De BZV op een schaal van 1 t/m 10. Bron: BZV 1.0 (2014)

Er zijn dus 4 punten te halen bovenop de wettelijke basis, waarvan 1 punt verplicht is om te mogen uitbreiden. De punten kunnen worden gehaald door middel van drie blokken: Certificaten, Inrichting & Omgeving en Innovatie (BZV 1.0, 2014).

3.3.1 Blok Certificaten

In het eerste blok worden de certificaten beoordeeld die een veehouder heeft. Een veehouder kan hier theoretisch gezien maximaal 1 punt halen op een schaal van 10. Om te kunnen ontwikkelen moeten hier minimaal 0,2 punten gehaald worden.

In de Tabel 5 staan enkele voorbeelden van de certificaten en de corresponderende BZV-score. Het aantal certificaten is te groot om hier te worden opgesomd, vandaar dat er slechts enkele opties ter illustratie weergegeven zijn.

Tabel 5: Voorbeeld van enkele certificaten en bijbehorende BZV-score. Bron: BZV 1.0 (2014)

Blok Certificaten	BZV-score
<i>Sector specifiek</i>	
IKB varken	0,2
IKB kip	0,225
IKB rund	0,175
...	
<i>Sector overschrijdend</i>	
Beter Leven (1 ster BLK), excl. IKB	0,075
EKO (3 ster BLK), excl. IKB	0,25
...	
Aantal punten voor certificaten maximaal te behalen	1
Aantal punten vereist voor het halen van de BZV	0,2

Tabel 5 laat zien dat de verschillende diersectoren andere certificaten en bijbehorende BZV-scores hebben. In paragraaf 3.3.4 wordt hier verder op ingegaan.

Neem als voorbeeld een varkenshouderij. Als deze een IKB-certificaat heeft levert dat 0,2 punten op. Volgens het voedingscentrum gaat een IKB vooral over voedselveiligheid, en geldt dit in de handel vaak al als voorwaarde. “Bij IKB worden geen extra eisen gesteld die gericht zijn op het milieu of dierenwelzijn” (Voedingscentrum, 2014).

Ter illustratie staat daar een EKO-keurmerk tegenover. Een EKO-keurmerk staat voor een biologische productie, gecontroleerd door Skal (Stichting EKO-keurmerk, 2014). Als een varkenshouder dit keurmerk heeft krijgt hij of zij 0,25 punten. Heeft hij of zij bijvoorbeeld IKB én EKO, dan wordt dat opgeteld 0,45 punten.

Het is belangrijk om hierbij te onthouden dat er minimaal 0,2 punten gehaald moeten worden voor dit blok. Alleen een IKB varken certificaat is al voldoende voor een varkenshouder om een voldoende score te behalen voor het blok Certificaten.

3.3.2 Blok Inrichting & Omgeving

In het blok Inrichting & Omgeving wordt gekeken naar de acties die de veehouder uitvoert ten aanzien van zijn omgeving. Dit blok bestaat uit acht maatlatten: gezondheid, geuremissie, geurimpact, emissie & impact fijnstof en endotoxinen, ammoniak, mineralen kringlopen, verbinding en biodiversiteit.

Voor elke maatlat zijn er een aantal keuzemaatregelen. Voor dit blok kunnen er theoretisch gezien 3 punten gehaald worden. Een veehouder moet minimaal 0.6 punten hiervan halen om aan de eisen van de BZV te voldoen. Het maakt niet uit op welke maatlat deze punten gehaald worden. Een veehouder kan er dus voor kiezen om een paar keuzemaatregelen uit te voeren van alle maatlatten, of veel keuzemaatregelen uit te voeren van maar een paar maatlatten.

Voor iedere maatlat kunnen er 0,4 punten gehaald worden, behalve voor verbinding, daar kan een veehouder 0.2 punten halen. Om de berekeningen makkelijker te maken wordt er eerst een tussenberekening gemaakt, die dan vervolgens wordt omgerekend naar de BZV-score.

In Tabel 6 is ditmaal het blok Inrichting & Omgeving weergegeven. In de tweede kolom staan enkele voorbeelden van de keuzemaatregelen of de berekeningen voor de score. In de laatste kolom staat de gecorrigeerde score; dat zijn de punten omgerekend naar de schaal van 1 tot 10 zoals afgebeeld in Figuur 3. Het aantal keuzemaatregelen is te groot om hier te worden opgesomd, vandaar dat er slechts enkele opties ter illustratie weergegeven zijn.

Tabel 6: De maatlatten en hun berekening of voorbeelden van enkele keuzemaatregelen. Bron: BZV 1.0 (2014)

Blok Inrichting & Omgeving			
Maatlatten	Keuzemaatregelen	Tussen-tijdse score	Max. score
1. Gezondheid	De keuzemaatregelen die hieronder vallen zijn onder andere: in het bezit zijn van een quarantainestal, hygiënesluis of luchtfilters. Met ieder van deze keuzemaatregelen kan een veehouder een klein aantal punten halen. Bij elkaar opgeteld komt dit uit op 100 punten.	0-100	0,4
2. Geuremissie	De reductie op bedrijfsniveau ten opzichte van de traditionele stalsystemen.	0-100	0,4
3. Geurimpact	Punten worden afgeleid van de toets die plaatsvindt bij de omgevingsvergunning, met V-stacks-Vergunning	0-100	0,4
4. Emissie & impact fijnstof en endotoxinen	De reductie op bedrijfsniveau ten opzichte van de traditionele stalsystemen. + Fijn stofbelasting door bedrijf	0-100	0,4
5. Ammoniak	Reductie op bedrijfsniveau ten opzichte van twee referentieniveaus: - één voor de bestaande stallen - één voor de nieuw te bouwen stalruimte die BZV plichtig is	0-100	0,4
6. Mineralen kringlopen	De mate waarin de aanlevering van fosfor in voer en de afvoer van fosfaat in mest vanuit 'lokaal' plaatsvindt.	0-100	0,4
7. Verbinding	De keuzemaatregelen die hieronder vallen zijn onder andere: een informatiebord, website, webcam of zicht op dieren. Met ieder van deze keuzemaatregelen kan een veehouder een klein aantal punten halen. Bij elkaar opgeteld komt dit uit op 50 punten.	0-50	0,2
8. Biodiversiteit	De bevordering van de variatie aan natuur en landschap op het boerenerf en de bij het bedrijf behorende gronden. De keuzemaatregelen die hieronder vallen zijn: natuur & Landschapselementen buiten bouwblok, soortenrijkdom en groen op het erf.	0-100	0,4
Totaal aantal punten voor inrichting & omgeving		750	3
Aantal punten vereist voor het halen van de BZV		150	0,6

Door keuzemaatregelen uit te voeren kunnen er punten worden gehaald voor de maatlatten gezondheid, verbinding en biodiversiteit. Daarnaast worden er door middel van berekeningen punten toegekend voor de overige maatlatten.

3.3.3 Blok Innovatie

Tot slot kunnen met het blok Innovatie punten worden toegekend aan innovatieve veehouderijen. In sommige gevallen is een veehouderij zo innovatief dat er nog geen certificaten voor ontwikkeld zijn, of dat de keuzemaatregelen van het blok Inrichting & Omgeving niet relevant worden gevonden. In dat geval kan een veehouderij in aanmerking komen om een 7 voor de BZV te halen op basis van het blok Innovatie. Dit wordt beoordeeld door het Panel Zorgvuldige Veehouderij, dat zal worden ingesteld door de GS. Details over dit panel zijn nog niet bekend.

3.3.4 Normering

Een veehouder moet dus minimaal 0,2 punten halen voor het blok Certificaten en 0,6 punten voor Inrichting & Omgeving. De overgebleven 0,2 punten die nog nodig zijn om een 7 te halen kunnen in ieder van de twee blokken gehaald worden, of in het blok Innovatie.

De steekproef is uitgevoerd onder bedrijven die zich sinds 2007 hebben ontwikkeld (Arcadis, 2013). In de praktijk betekent dit dat ruwweg de helft van de bedrijven die zich sinds 2007 hebben ontwikkeld geen aanpassingen hoeven te maken om te voldoen aan de BZV. De overige bedrijven moeten extra keuzemaatregelen nemen.

De normering is zo opgesteld dat ongeveer de helft van de veehouderijen al voldoen aan de BZV zonder extra aanpassingen te hoeven doen (BZV 1.0, 2014).

Verschillen tussen de sectoren

De BZV is niet voor iedere veehouderijsector hetzelfde. Dit komt door de grote verschillen tussen de sectoren die het voor sommige takken van de veehouderij moeilijk maken om de keuzemaatregelen te kunnen toepassen.

Dit heeft onder andere te maken met de beschikbaarheid van certificaten. Voor sommige sectoren zijn maar weinig certificaten beschikbaar. Voor de kalkoen-, eenden-, overig pluimvee-, nertsen-, schapen- en konijnensector zijn zelfs geen certificaten beschikbaar. Voor deze sectoren geldt er geen minimumscore voor het blok certificaten (BZV 1.0, 2014).

Ook is het voor de ene sector niet haalbaar om maatlatten of keuzemaatregelen te nemen, terwijl dit voor andere sectoren wel haalbaar is.

“Op dit moment zijn voor een aantal diersoorten nog niet alle maatlatten operationeel. Zo zijn er bijvoorbeeld nog geen wettelijk vastgestelde geuremissiefactoren voor melkvee en nertsen en er zijn voor een aantal diersoorten nog geen erkende technieken die de emissie van ammoniak, geur of fijn stof verminderen. [...] Het aantal maatlatten waarop een veehouderij kan scoren verschilt daardoor per sector.” (BZV 1.0, 2014).

Doordat niet alle sectoren alle maatlatten kunnen uitvoeren, maar wel uiteindelijk dezelfde score moeten kunnen halen, kunnen sommige sectoren meer punten halen op sommige maatlatten dan andere. Bijvoorbeeld, omdat de melkveesector geen punten kan halen voor de maatlatten geuremissie en geurimpact, kan deze 0.532 punten halen voor de overige maatlatten (in plaats van 0.4), en 0.266 punten voor de maatlat verbinding (in plaats van 0.2). Zo kunnen veehouderijen uit deze sector in totaal toch nog 3 punten halen.

Dergelijke aanpassingen gelden naast de melkveesector ook nog voor de sectoren zoogkoeien, vleesstieren, fokstieren, struisvogels, nertsen, schapen, geiten, konijnen, parelhoenders en paarden en pony's. In feite kunnen alleen de sectoren varkens, pluimvee en vleeskalveren punten behalen op alle maatlatten (BZV 1.0, 2014).

Tot slot kunnen door de opzet van de BZV biologische veehouderijen maar moeilijk een 7 halen. Deze bedrijven hebben bijvoorbeeld geen luchtfilters, omdat de dieren vrije uitloop hebben. Dit veroorzaakt vaak geen overlast voor de omgeving, omdat de bedrijven veel kleinschaliger zijn. De BZV houdt echter geen rekening met kleinschaligheid, of stalsystemen anders die afwijken van het traditionele model. Om hier voor te compenseren “hebben bedrijven met een EKO-certificaat een uitzonderingspositie in de BZV” (BZV 1.0, 2014, p. 26). Een bedrijf met EKO-certificaat voldoet automatisch aan de BZV, mits dit bedrijf daarnaast minimaal 40 punten haalt voor de maatlat Gezondheid in het blok Inrichting & Omgeving. Verder hoeven zij in dit blok dus geen punten te halen.

De verschillen tussen de sectoren worden dus gecompenseerd. Een reden hiervoor is dat die sectoren nog niet over de technieken beschikken om aan de maatlatten te voldoen. Een andere reden is echter dat er handelsperspectief moet blijven voor alle sectoren. Sommige sectoren zouden bepaalde maatlatten of keuzemaatregelen technisch gezien wel kunnen uitvoeren, maar dat zou in de praktijk te veel moeite kosten. Voor die sectoren geldt dat minder dan 50% van de bedrijven op dit moment al aan de BZV kunnen voldoen als alle maatlatten zouden worden beoordeeld. Om het handelingsperspectief van deze bedrijven te vergroten, worden bepaalde maatlatten dus ‘weggestreept’.

Het is van tevoren vastgesteld dat ongeveer 50% van de bedrijven zonder verdere acties te ondernemen al aan de BZV moet voldoen. Oftewel, als een sector heel erg achter loopt wordt de beoordeling voor deze sector minder zwaar.

3.4 Kritiek op de BZV

Op 11 december 2013 heeft de Commissie MER (2013) een toetsingsadvies uitgebracht over de Milieueffectrapportage (MER) die de provincie heeft uitgevoerd over de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening, Verordening ruimte, en de BZV. Voor de BZV baseert de Commissie MER (2013) zich op de conceptversie BZV van 27 september 2013, de Consultatieversie BZV van 25 november 2013 en verschillende zienswijzen.

Is de BZV in staat haar ambities te halen?

De Commissie MER (2013) kwam tijdens het toetsen van de MER veel informatie tekort, vooral wat betreft de doelstelling, voornemen en de beschrijving en beoordeling van de mogelijke effecten. Vandaar dat de Commissie MER (2013, p. 8) vindt “dat essentiële milieu-informatie ontbreekt voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de structuurvisie”. Ook kan de Commissie MER niet beoordelen of de BZV wel zal leiden tot de transitie naar een zorgvuldige veehouderij, en wat de effecten van de BZV op het milieu zullen zijn.

In de denklijn van de GS (Provincie, 2013b) worden “gezondheid” en een “integrale benadering van duurzame landbouw” leidende principes genoemd. Het is niet duidelijk hoe de BZV ervoor gaat zorgen dat deze principes gevolgd gaan worden (Commissie MER, 2013). Omdat de ambities niet geconcretiseerd zijn naar doelen, kan niet worden gecontroleerd of de doelen uiteindelijk zijn gehaald. Daarom raadt de Commissie MER (2013, p. 7) aan om “de ambities te concretiseren, een nadere invulling van het voornemen te geven en de effecten daarvan te beschrijven”.

Is de BZV het juiste instrument?

Ook twijfelt de Commissie MER (2013) of de BZV het doel, namelijk een ‘zorgvuldige veehouderij’ kan bereiken. In paragraaf 3.1.4 werd al genoemd dat alles in de BZV ruimtelijk relevant moet zijn. Een thema als dierenwelzijn is dat echter niet. Arcadis (2013, p. 18) adviseerde ook al om alleen maar “ruimtelijk relevante” keuzemaatregelen in de BZV 1.0 te zetten. Dit advies is echter niet voldoende meegenomen in de ontwikkeling van de BZV, aangezien het blok Certificaten niet als ruimtelijk relevant kan worden gezien (Commissie MER, 2013).

Het is opvallend dat er niet naar een alternatief is gezocht voor het concept ‘bovenwettelijke maatregelen voor uitbreidingen’. De deelhoofdstukken 3.1 en 3.2 laten zien dat er zowel voorafgaand aan als gedurende het BZV-proces veel afbakening plaats heeft gevonden. Het instrument BZV is al zodanig vormgegeven dat alternatieven voor het instrument geen optie waren.

Terwijl deze alternatieven wel beschikbaar waren. Er zou kunnen worden gestuurd op “aantal dieren”, “aanpassen bestaande stallen”, of op “geur” (Commissie MER, 2013, p. 7). Sommige van deze alternatieven zijn ruimtelijk relevanter, en ze bieden mogelijkheid om de overlast die wordt veroorzaakt door bestaande bedrijven tegen te gaan. Het lijkt er daarom op dat de politieke actoren dergelijke alternatieven niet wenselijk vonden, en daarom het instrument zo strak mogelijk hebben afgebakend.

Bovendien zijn de effecten van de BZV op het milieu en de leefomgeving niet goed beschreven. Ook al is de BZV een nieuw instrument, een onderzoek naar de gevolgen voor het milieu is noodzakelijk.

“De Commissie is van mening dat daarmee van te voren niet duidelijk is of het instrument daadwerkelijk de juiste sturing geeft”. (Commissie MER, 2013, p. 11).

Het is niet duidelijk in hoeverre de betrokken partijen, met name de provincie, gebruik hebben gemaakt van het rapport van de Commissie MER. Het is in ieder geval niet ter sprake gekomen in de werkgroep BZV of op de consultatiebijeenkomst, en de bovenstaande aanbevelingen van de Commissie zijn niet terug te zien in de BZV 1.0.

4. Analyse van het BZV-proces

In hoofdstuk 4 wordt het BZV-proces geanalyseerd aan de hand van de theorieën uit hoofdstuk 2 ‘Theoretische achtergrond’. Daarmee beantwoordt dit hoofdstuk onderzoeksvraag A: *Wat zijn de voornaamste verschillen en gelijkenissen tussen het BZV-proces en het IRGC-model en de theorieën over deliberatieprocessen en discoursanalyse, en hoe kunnen deze verschillen geïnterpreteerd worden?* De indeling van het hoofdstuk volgt de indeling van het IRGC-model zoals weergegeven in Figuur 1, dat wil zeggen te beginnen met de Voorafgaande Risicobeoordeling, dan de Risico Inschatting, Risico Karakterisering & Evaluatie, Risicomanagement en tot slot Risicocommunicatie.

4.1 Voorafgaande Risicobeoordeling

4.1.1 Strategie van proces: betrekken van belanghebbenden

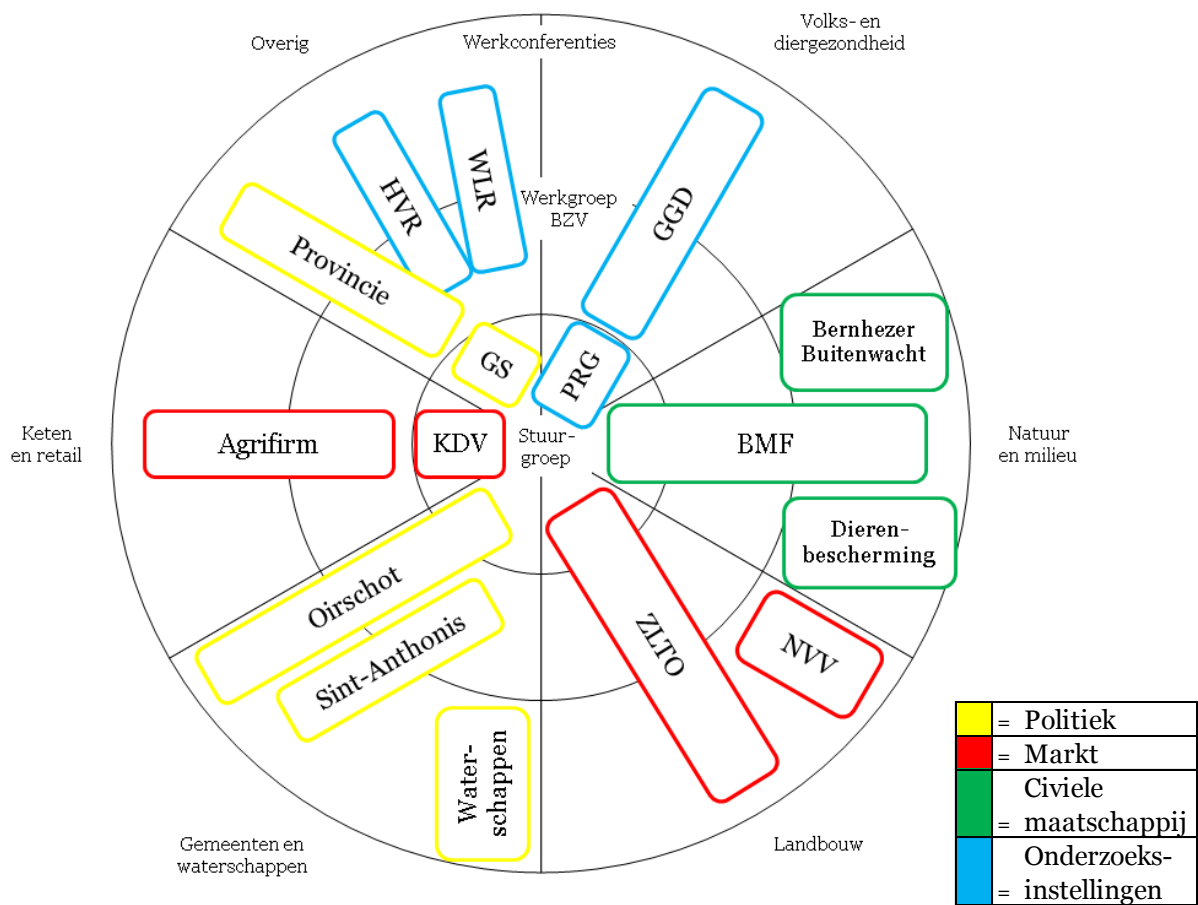
Er is gekozen om belanghebbenden in het BZV-proces te betrekken om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor de BZV (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014).

Een overeenkomst met de adviezen van het IRGC-model is dat bij het BZV-proces partijen uit de politiek, markt, civiele maatschappij en onderzoeksinstituten betrokken zijn. Dit zorgt voor een brede vertegenwoordiging van de direct betrokkenen (boeren, actiegroepen, omwonenden, gemeentes, etc.).

Er is gebruik gemaakt van meerdere manieren om de belanghebbenden te betrekken. Ten eerste zijn er verschillende partijen actief betrokken bij de ontwikkeling van de BZV. Dit is gebeurd door middel van de werkgroep, stuurgroep en werkconferenties.

De werkgroep en stuurgroep bestaan uit een selecte groep van betrokkenen die hiervoor gevraagd zijn door de provincie. In de werkconferentie was plaats voor een grotere groep belanghebbenden, maar ook op uitnodiging van de provincie. Dit betekent dat niet iedere partij de mogelijkheid had om invloed uit te oefenen op het BZV-proces. Er is wel geprobeerd om een zo breed mogelijke groep te krijgen, zeker in de werkconferenties.

De partijen die deelnemen aan de werkconferenties, werkgroep BZV en de stuurgroep staan weergegeven in Figuur 4. De kleur geeft aan of de deelnemer behoort tot de politiek, markt, civiele maatschappij of onderzoeksinstituten. Figuur 4 laat zien dat deze vier terreinen allemaal vertegenwoordigd zijn in zowel stuur- en werkgroep als de werkconferenties.



Figuur 4: Deelnemers aan het BZV-proces. Gebaseerd op de indeling van Jos van Lent (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014).

De consultatiebijeenkomst was wel open toegankelijk voor iedere geïnteresseerde. Daarnaast had iedereen het recht op inspraak. Door schriftelijk te reageren op de BZV was er voor het publiek de mogelijkheid om veranderingen voor te stellen; het was aan de politiek om deze zogenoemde zienswijzen wel of niet mee te nemen in haar uiteindelijke besluit.

Het BZV-proces heeft veel weg van een deliberatieproces, doordat belanghebbenden worden betrokken bij de ontwikkeling van het beleid. In hoofdstuk 3 'Ontwikkeling van de BZV' is echter gebleken dat de uitkomst van het deliberatieproces niet zonder meer door de politiek wordt geïmplementeerd. De BZV is weliswaar ontwikkeld door betrokken partijen, maar wel op zodanige wijze dat het nog steeds voldoet aan de eisen van de politiek. Dit zorgt voor een botsing tussen het deliberatieproces en klassieke politieke proces. Hierdoor heeft een situatie kunnen ontstaan waarbij sommige partijen die de BZV zelf hebben ontwikkeld, niet achter het instrument staan. Verderop in dit hoofdstuk wordt daar verder op ingegaan.

4.1.2 Framing van probleem

Eerder constateerde Commissie Van Doorn (2011) al dat de balans tussen boeren en hun omgeving verstoord is. Op het Ruwenbergberaad zijn de deelnemende partijen in het BZV-proces al eerder samengekomen om de problematiek rondom de veehouderij te bespreken. Er wordt gesteld dat er sprake is van “een aantal overbelaste situaties en gebieden” (Ruwenbergakkoord, 2013, p. 1). Welke gebieden dit zijn, hoeveel gebieden dit zijn en hoe ernstig de overbelasting is, wordt verder niet op ingegaan. De problemen rondom de veehouderij worden niet duidelijk gedefinieerd, in plaats daarvan wordt er gefocust op oplossingen.

Volgens de standpunten van het IRGC-model hebben alle belanghebbenden hun eigen risicoperceptie, en dus ook probleemdefinitie. Om na te gaan wat de probleemdefinitie is van de deelnemers van de werkgroep BZV, is een discoursanalyse uitgevoerd.

Agrifirm

Het beoordelen van de effecten van de veehouderij behoren niet tot Agrifirms kerncompetentie, dus in die discussie laten zij zich leiden door het ingebrachte van andere partijen (Oostdam, persoonlijke communicatie, 29 november 2013).

BMF

Voor de BMF is het probleem dat de veehouderij intensiveert, en dit ongewenste effecten en risico's met zich meebrengt. Als voornaamste effect wordt geuroverlast genoemd, en als voornaamste risico's de kans op een zöonosen-uitbraak en schadelijke effecten van fijnstof uitstoot. Vooral in overbelaste situaties zijn deze effecten en risico's het hoogst, en de druk hierop moet dan ook verminderen (Verstegen, persoonlijke communicatie, 2 december 2013).

Gemeente Oirschot

De risico's van de veehouderij voor volksgezondheid zijn onzeker, maar dit mag geen excuus zijn om niets te doen. Vanuit het voorzorgsprincipe moet er dus rekening gehouden worden met gezondheidsrisico's en overlast van de veehouderij (Van de Ven, persoonlijke communicatie, 3 december 2013).

Gemeente Sint-Anthonis

De veehouderij heeft invloed op de omgeving, en dus op gezondheid. Maar door de veehouderij op slot te gooien is er geen ontwikkeling meer mogelijk in de sector. Omdat ontwikkeling juist zorgt voor vooruitgang, is dat iets wat de gemeente Sint-Anthonis wil voorkomen. De veehouderij moet verduurzamen, maar tegelijkertijd moet ontwikkeling mogelijk blijven. Daarom moet ontwikkeling alleen mogelijk zijn op de locaties waar dit geen negatieve invloed heeft op de omgeving (Beurskens, persoonlijke communicatie, 10 december 2013).

GGD

Voor de GGD is het voornaamste probleem dat er een grote mate van onzekerheid is betreffende de risico's van veehouderijen op volksgezondheid. Totdat er meer inzicht is in deze risico's moet het voorzorgsbeginsel worden aangehangen (Nijdam, persoonlijke communicatie, 12 december 2013).

Provincie

Voor de provincie is het voornaamste probleem dat de balans tussen de veehouderijen en burgers verstoord is. Door de concurrentiedruk dreigt de veehouderij steeds meer te intensiveren, terwijl de burgers zorgen hebben over hun gezondheid en leefomgeving. Er moet actie worden ondernomen om de maatschappelijke onrust te verminderen, maar de veehouderijsector moet economisch perspectief behouden (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013).

ZLTO

Voor de ZLTO is het probleem dat het maatschappelijke draagvlak voor veehouderijen weg is, en dat dit nodig is voor toekomstperspectief. Het maatschappelijk draagvlak moet terug komen, deels door aanpassingen te doen binnen de veehouderij, deels door maatregelen om boeren en burgers nader tot elkaar te brengen (Litjens, persoonlijke communicatie, 6 december 2013).

Bovenstaande discoursen laten belangrijke verschillen in de probleemdefiniëring zien. Voor BMF zijn de effecten het probleem, voor de GGD de onzekerheid, en voor ZLTO het toekomstperspectief. De gemeentes en provincie lijken vooral de veiligheid en perceptie van burgers belangrijk te vinden. Binnen het BZV-proces is er niet geprobeerd om een consensus te vinden tussen deze verschillende probleemdefinities. Dit is een belangrijke stap in de Voorafgaande Risicobeoordeling van het IRGC-model, omdat een dergelijke consensus samen met het doel bepaalt waar het risk governance proces over zal gaan.

4.1.3 Framing van doel

In het geval van het BZV-proces is er een consensus over de richting die nodig is om de problemen tegen te gaan, namelijk een transitie naar zorgvuldige veehouderij (Ruwenbergakkoord, 2013). In de slotverklaring van het Ruwenbergberaad wordt echter geen definitie gegeven van een 'zorgvuldige veehouderij'. In relatie met 'zorgvuldige veehouderij' worden door de provincie begrippen genoemd als duurzaamheid, *industrial* en *community farming*, gezondheid voor mens en dier, inpassing in sociale en fysieke leefomgeving, ruimtelijke en maatschappelijke inpassing in de omgeving, en andere begrippen.

Aan de oppervlakte lijkt het dat de deelnemers van de werkgroep BZV het eens zijn over de richting die de veehouderij uit moet gaan. Echter, volgens Hajer (2006) gaan er achter termen en begrippen vaak een uitgebreidere onderbouwing, een story line, schuil. Deze story line is voor verschillende partijen anders.

Dit is ook het geval in het BZV-proces. Doordat de begrippen 'zorgvuldig' en 'duurzaam' niet duidelijk gedefinieerd worden, blijft het onzeker over wat de ambitie van de provincie daadwerkelijk inhoudt (Commissie MER, 2013). Deelnemer van de werkgroep Geert Verstegen (BMF) zegt hierover:

“Wat is een zorgvuldige veehouderij? [...] Zorgvuldig is niet gedefinieerd. Dus het is een soort van container begrip dat politiek wenselijk is, maar voor de rest is het niet hard.” (Verstegen, persoonlijke communicatie, 2 december 2013).

Doordat de ambitie niet duidelijk is geformuleerd, kunnen de betrokken partijen in het BZV-proces ieder hun eigen story line handhaven van een zorgvuldige veehouderij. Volgens sommige deelnemers zorgt een zorgvuldige veehouderij ervoor dat er geen verdere overbelasting plaatsvindt. Voor andere betekent het echter dat ondernemers doen wat in hun bereik ligt, afgewogen tegen de economische perspectieven.

Door vage en flexibele begrippen te gebruiken en deze niet volledig te definiëren, kunnen de partijen in feite hun meningsverschillen omzeilen. Er bestaan zonder twijfel grote meningsverschillen tussen de deelnemende partijen, maar door deze niet expliciet te benoemen wordt geprobeerd om desondanks een consensus te bereiken.

In het Ruwenbergberaad zijn enkele oplossingsrichtingen besproken. Deze zijn echter niet concreet gemaakt, en worden bovendien door verschillende story lines verschillend uitgelegd. Bijvoorbeeld, het uitgangspunt 'Elke vergunning is een kans' kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. 'Elke vergunning is een kans, dus geen recht, en moet worden verdiend', of 'Elke vergunning is een kans om te verbeteren, en zal op den duur leiden tot innovatie en verduurzaming'. Volgens de eerste interpretatie stimuleert men zorgvuldige veehouderij door vergunningverlening te bemoeilijken, terwijl volgens de tweede interpretatie men dit doel juist bereikt door vergunningverlening te vergemakkelijken.

Ook hebben de afspraken van het Ruwenbergberaad betrekking op veel verschillende gebieden, zoals gezondheid, overbelaste gebieden, bouwblokken, en het economisch perspectief van ondernemers. Hierdoor wordt ieder discours in het Ruwenbergberaad vertegenwoordigd, maar het zorgt ook voor problemen. Dit heeft er namelijk toe geleid dat iedere partij andere afspraken van het Ruwenbergberaad voorop stelde.

Het doel van de BZV is gedefinieerd door de GS, en was dus niet het directe resultaat van deliberatie. Zover kan worden nagegaan zijn in het BZV-proces dan ook niet de doelstellingen besproken.

“De communicatie was heel erg gericht op het BZV-proces. En weinig op de achterliggende ideeën en doelstellingen van de deelnemers. [...] Terwijl het in een proces goed kan zijn om eerst een stapje terug te doen om de opinies met elkaar te delen.” (Oostdam, persoonlijke communicatie, 29 november 2013)

Toch hebben de belanghebbenden die aan het proces hebben deelgenomen ieder een eigen doel voor ogen. De verschillende percepties over het probleem en de oplossing hiervoor leiden namelijk tot verschillende ideeën over de doelen die de BZV moet bereiken. In de interviews zijn de doelstellingen van de deelnemers duidelijk naar voren gekomen.

Agrifirm

Uiteindelijk is het belangrijkste van de BZV dat deze toekomst en ontwikkelingsruimte geeft voor agrarisch ondernemers in Brabant, op een manier die maatschappelijk acceptabel of geaccepteerd is (Oostdam, persoonlijke communicatie, 29 november 2013).

BMF

De BZV moet ervoor zorgen dat overbelaste gebieden niet verder belast worden (Verstegen, persoonlijke communicatie, 2 december 2013).

Gemeente Oirschot

Dat de BZV iets toevoegt aan een zorgvuldige, duurzamere, veehouderij (Van de Ven, persoonlijke communicatie, 3 december 2013).

Gemeente Sint-Anthonis

De BZV moet er voor zorgen dat de sector - die al verduurzaamt - sneller verduurzaamt. Dit om toekomstperspectief voor de veehouderij te blijven houden (Beurskens, persoonlijke communicatie, 10 december 2013).

GGD

De BZV moet ervoor zorgen dat gezondheid voldoende wordt meegewogen in de besluitvorming rondom de uitbreiding of ontwikkeling van veehouderij (Nijdam, persoonlijke communicatie, 12 december 2013).

Provincie

De BZV moet leiden tot een veehouderij die inherent zorgvuldig is en economisch rendabel, op een manier die hanteerbaar is voor overheden (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013).

ZLTO

De BZV moet enerzijds ondernemers stimuleren om te verduurzamen, anderzijds laten zien dat ondernemers al duurzamer worden. Dus het moet zorgen voor ontwikkelingsruimte voor agrarisch ondernemers in Brabant, op een manier die maatschappelijk geaccepteerd is (Litjens, persoonlijke communicatie, 6 december 2013).

Hier komen de verschillen tussen de discoursen duidelijk naar voren. Iedere belanghebbende concentreert zich op een ander doel, en de provincie en gemeenten willen een balans hiertussen.

De BZV wordt in de discoursen als een metafoor gebruikt voor de achterliggende problemen die de partijen willen aankaarten. Bijvoorbeeld, als de GGD het heeft over de BZV, doelt zij voornamelijk op de gezondheidskant hiervan. De BZV is een middel om de doelen van de GGD met betrekking tot gezondheid te realiseren. Voor andere partijen geldt dit echter niet. De BZV wordt door veel partijen anders uitgelegd, soms zelfs op conflicterende wijze. De BMF ziet de BZV als een instrument dat overbelasting zou moeten tegengaan, terwijl de ZLTO de BZV ziet als een instrument dat onder andere ontwikkelingsruimte zou moeten creëren. Deze visies op de BZV botsen vaak met elkaar.

Hoewel de partijen dezelfde begrippen en afspraken gebruiken, geven ze hier ieder heel andere betekenissen aan. Dit is een verklaring voor de uiteenlopende meningen over het succes van het BZV-proces. Zo was de BMF na afloop van het proces van mening dat zorgvuldige veehouderij onvoldoende wordt gestimuleerd, en dat de Ruwenberg-afspraken niet zijn nagekomen (BMF, 2014), terwijl de ZLTO aangeeft dat zorgvuldige veehouderij wel wordt nageleefd en dat de Ruwenberg-afspraken wel zijn nageleefd (Van Ham, 2014).

Weliswaar zijn belanghebbenden betrokken in het BZV-proces, maar deze zijn niet betrokken bij de definiëring van de doelstelling. In een aanpak zoals het IRGC-model voorstelt zou er een gezamenlijke, duidelijk gedefinieerde, doelstelling zijn afgesproken. Deze doelstelling is de fundering voor het hele verdere risk governance-proces. Omdat deze fundering in het BZV-proces ontbreekt, is er in de loop van het proces steeds discussie blijven bestaan over de vraag wat de BZV zou moeten bereiken. Naast het feit dat dit veel tijd heeft gekost, zijn de partijen dus altijd andere doelen blijven nastreven, met als resultaat dat sommige partijen hun doel bereikt hebben en andere niet. Deelhoofdstuk 4.4 'Risicomanagement' komt hier op terug.

4.1.4 De bewijzen voor verschillende discoursen

De deelnemers van de werkgroep BZV gebruiken vaak verschillende bewijzen om hun mening op te baseren. Ook worden dezelfde rapporten door de belanghebbenden soms op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Het lijkt er op dat er niet zozeer sprake is van verschillen tussen de bewijzen die worden gebruikt, maar van de waarden van de deelnemers van de werkgroep.

Dat veehouderijen een sterke invloed hebben op dierenwelzijn en –gezondheid en op fysieke leefomgeving wordt door iedereen erkend. Alleen over het effect van veehouderijen op volksgezondheid zijn nog verschillende risicopercepties.

De BMF, gemeentes, GGD en provincie hanteren een post-positivistisch standpunt. Deze partijen zijn het erover eens dat de veehouderij een effect heeft op volksgezondheid. Hoewel er nog veel onzekerheid is over hoe groot de risico's zijn die hiermee verbonden zijn, bestaat dit risico (groot of klein) wel degelijk. Uit voorzorg moet er dus rekening worden gehouden met volksgezondheid (Beurskens, Buys, Nijdam, Verstegen, persoonlijke communicatie, 2013).

De ZLTO wijkt hier van af, en hanteert in plaats daarvan een positivistisch standpunt. Hier is nog steeds onzekerheid over of veehouderijen wel een effect hebben op volksgezondheid (geur buiten beschouwing gelaten). Onderzoek moet dat nog steeds uitwijzen. Wat wel bewezen is door onderzoek, is dat de risicoperceptie van sommige omwonenden en groeperingen uit de maatschappij is dat de veehouderij een risico vormt voor gezondheid. In dat kader moet er rekening gehouden worden met volksgezondheid (Litjens, persoonlijke communicatie, 6 december 2013).

Dit laatste standpunt komt overeen met klassieke risicoanalyse, waar als wetenschappelijke zekerheid over een risico ontbreekt, risico's niet gekwantificeerd kunnen worden, en dus ook niet worden beheerst. Het is typerend dat ook al de masterthesis van Molenaar (2013) uitwees dat de landbouwsector ten tijde van de Q-koorts-epidemie een sterk positivistische houding aannam, en het bestaan van een verband tussen zieke geiten en mensen niet erkende vanwege gebrek aan kwantitatief bewijs. Risk governance pleit juist voor een niet afwachttende houding door andere manieren van onderzoek te gebruiken om het risico te beheersen.

Het valt ook op dat fenomenen binnen een bepaald *narrative* worden geplaatst, wat bepaalt hoe ze gezien worden. Waar de BMF spreekt van trends, spreekt de ZLTO van incidenten. Deze twee partijen maken gebruik van dezelfde bewijzen, maar leggen deze anders uit. Deze uitleg komt vaak uit het *narrative* dat de partijen al gebruiken. Bijvoorbeeld, de Q-koorts wordt door vrijwel alle partijen gezien als een waarschuwing. Vooral de BMF interpreteert dit als signaal dat grote dieren aantallen leiden tot zoönosen uitbraken. De ZLTO daarentegen ziet het als signaal dat de technieken niet goed genoeg waren. Nu die technieken zijn verbeterd is er nauwelijks een gevaar meer voor de samenleving. De uitleg van de Q-koorts heeft ook veel te maken met de positivistische of post-positivistische houding die de ZLTO en de BMF hebben tegenover bewijs.

4.2 Risico Inschatting

De politieke context is heel bepalend geweest voor het BZV-proces. Voordat het proces van start ging zijn er al voorwaarden, uitgangspunten, thema's en maatlatten vastgesteld door de GS (zie paragraaf 3.2.1 'Voorwaarden'). Hoofdstuk 3 beargumenteert dat alles wat buiten deze criteria valt, nooit in aanmerking is gekomen voor onderzoek. Dit heeft veel implicaties voor het proces. Dit zien we in de volgende paragrafen.

4.2.1 Risicobeoordeling

Oplossingsgericht in plaats van probleemanalyse

Een traditionele risicobeoordeling zou volgens het IRGC-model een probleemanalyse uitvoeren, en in ieder geval de volgende aspecten van het vraagstuk onderzoeken:

- wat zijn de mogelijke consequenties van veehouderijen,
- wat is de ernst van de mogelijke consequenties
- wat is de kans dat deze consequenties zullen voorkomen.

In het onderzoek is hier zo goed mogelijk aandacht aan besteed (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Het was echter niet de opdracht van het onderzoeksteam om te informeren over het risico, maar om aparte informatie te geven over de effecten en hanteerbaarheid van keuzemaatregelen op zich. De opdracht van het onderzoeksteam was om bouwstenen aan te dragen voor de inhoudelijke kant van de BZV, oftewel om maatlatten te ontwikkelen voor de BZV (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Het onderzoek is dus sterk oplossingsgericht, en bevat vrijwel geen probleemanalyse, zoals het IRGC-model aanbeveelt.

Door het domein van het onderzoek te bepalen waarin het onderzoeksteam onderzoek moet verrichten, waarbij ook nog eens sterk gefocust wordt op de oplossing, voorkomt de provincie dat er onderzoeksresultaten komen die misschien niet worden gesteund door de politiek.

Hierdoor is de kans dat er nieuwe informatie wordt gevonden zeer klein. Er komt zo geen nieuwe duidelijkheid over het risico zelf. Dus worden de risicopercepties van belanghebbenden ook niet veranderd. Dit vormt een belemmering voor belanghebbenden om het probleem beter te kunnen begrijpen. Het onderzoeksteam is uitgegaan van de drie oplossingsrichtingen die zijn aangegeven door de GS (Volksgezondheid, Fysieke leefomgeving en Dierenwelzijn), en heeft van daaruit bekeken wat het best passend is bij het probleem. In een probleemanalyse wordt eerst het probleem onderzocht, en daarna pas de mogelijke oplossingsrichtingen.

In een dergelijke situatie kan er geen onderzoek worden gedaan naar alternatieven, die misschien wel effectiever of duurzamer zouden kunnen zijn. In deelhoofdstuk 3.4 is al geopperd dat het er op lijkt dat de betrokken politieke actoren alternatieven op het BZV-instrument niet wenselijk vonden. Dit kan de reden zijn voor het uitblijven van een probleemanalyse; de oplossing (namelijk de BZV) stond immers al vast en boven discussie verheven.

Politieke context van het onderzoek

Er is veel samenwerking geweest tussen de onderzoekers van het onderzoeksteam en de werkgroep en kerngroep. Hierbij is het vaak de provincie die de ‘knopen doorhakt’ (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Deze moet echter rekening houden met veel meer aspecten dan wetenschappelijke zekerheid, zoals de politieke agenda en tijdsoverwegingen (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013). Dit is een voorbeeld van de combinatie van twee procesvormen: het BZV-proces als deliberatieproces, waarbij belanghebbenden de beslissing nemen, en als klassiek politiek proces, waarbij de politiek de beslissingen neemt. Hoewel het de bedoeling is dat de BZV wordt ontwikkeld door belanghebbenden, heeft het resultaat niet mogen afwijken van de verwachtingen van de politiek. Vandaar dat er veel politieke sturing heeft plaatsgevonden binnen het BZV-proces. Het onderzoeksteam kon hier soms lastig mee omgaan (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013).

Door de tijdsdruk die op het proces zat, had het onderzoeksteam soms maar weinig tijd om haar onderzoek te voltooien. Het was voor het onderzoeksteam moeilijk om dit niet ten koste te laten gaan van de zorgvuldigheid van het proces (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013).

Daarnaast heeft er – naast de afbakening vooraf – ook veel afbakening *tijdens* het onderzoek plaatsgevonden. De reden hiervoor was dat de keuzemaatregelen moesten voldoen aan de eisen van de stuur- en werkgroep. De oorspronkelijke risicobeoordeling is in de uiteindelijke BZV flink vereenvoudigd (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Vooral met betrekking tot volksgezondheid waren niet alle deelnemers van de werkgroep het eens met deze vereenvoudiging (Nijdam, persoonlijke communicatie, 12 december 2013; Van de Ven, persoonlijke communicatie, 3 december 2013; Verstegen, persoonlijke communicatie, 2 december 2013). Ook vonden sommige het uiteindelijk te beperkt omdat het bepaalde zaken niet meenam, vanwege tijdsdruk, uitvoerbaarheid of dergelijke.

Ondanks alle nadelen van dien hadden alle deelnemers van de werkgroep BZV veel respect voor de professionaliteit en kundigheid van het onderzoeksteam.

4.2.2 Sociaalwetenschappelijk onderzoek

Een van de standpunten van het IRGC-model is dat traditionele wetenschappelijke risicobeoordelingen vaak niet voldoende zijn om het risico in te schatten. Dit is ook het geval bij het onderzoek naar de risico's van veehouderijen. In dit geval kan er gebruik worden gemaakt van kennis uit andere bronnen, zoals uit de sociale wetenschappen en economie. Informatie over maatschappelijke zorgen – afgeleid van publieke percepties en de maatschappelijke reacties op risico's – kan de informatie van de risicobeoordeling aanvullen. Renske Nijdam (GGD) verwoordt dit als volgt:

“Afgaande op puur technische risicobenadering, dan is er eigenlijk niet zoveel aan de hand. We weten die dosis-effect relaties helemaal niet. Maar ik vind het al relevant om als omwonende te weten of je überhaupt wordt blootgesteld. Maar nu weet je dat gewoon ook niet. Dat is die maatschappelijke onrust, denk ik. Daar moet je wel iets mee, vind ik als GGD” (Nijdam, persoonlijke communicatie, 12 december 2013).

Verbinding boeren-burgers

Het is de bedoeling dat de BZV de verbinding tussen boeren en burgers verbetert, en daarmee het maatschappelijke draagvlak voor de veehouderij vergroot. De strategie van de BZV is om boeren zodanig te laten presteren, dat de burgers de veehouders niet meer ervaren als een bron van overlast en risico's.

Maar wat ervaren burgers of omwonenden als overlast en risico's? Wat wordt als een groter risico ervaren en wat als een kleiner? Wordt iets als een groot risico ervaren wat volgens onderzoek zeer klein is, dan zijn er strategieën nodig om de ware grootte van het risico door te communiceren. Wordt iets als een klein risico ervaren terwijl onderzoek uitwijst dat dit groot is, dan moet dit ook gecommuniceerd worden én actie ondernomen. Wordt iets als een groot risico ervaren waar het onderzoek nog niet over uit is (vooral het geval bij gezondheidsrisico's), dan is dit een extra reden om het voorzorgsbeginsel toe te passen.

De risicoperceptie van burgers en omwonenden zou dus een grote rol moeten spelen in de BZV. Daarnaast zijn de risicopercepties van de andere belanghebbenden minstens even belangrijk. Bijvoorbeeld, de risicoperceptie van veehouders bepaalt in grote mate wat zij bereid zijn te veranderen aan hun bedrijf. De risicoperceptie van gemeenten heeft invloed op de verdere regelgeving die zij gaan opstellen.

In de BZV worden de risicopercepties van de belanghebbende vertegenwoordigd door belangenorganisaties, die invloed hebben op de inhoud van de BZV. Maar er mag van worden uitgegaan dat er veel verschillende risicopercepties op de veehouderij zijn, terwijl de belangenorganisaties er ieder maar één kunnen uitdragen. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat er veel risicopercepties zijn die niet vallen onder een van de partijen.

Rekening houden met risicopercepties betekent niet meteen dat er meer belanghebbenden betrokken moeten worden. Het kan er al uit bestaan dat deze onderzocht worden, zodat er duidelijkheid over is wat omwonenden en andere betrokkenen nu eigenlijk vinden. In gevallen van onzekerheid en ambiguïteit kunnen deze percepties dan meegewogen worden.

Bovendien geven risicopercepties veel inzicht over hoe de verbinding tussen veehouders en omwonenden het beste verbeterd kan worden.

Vertrouwen

Vertrouwen wordt erg belangrijk gevonden. De Brabantse burgers moeten vertrouwen hebben in de BZV, dat het de risico's en effecten verkleint, en in de veehouders, dat deze de keuzemaatregelen opvolgen. Door middel van sociaal wetenschappelijk onderzoek kan dit vertrouwen beter worden begrepen. Waardoor wordt het beïnvloed? Wat kan de BZV doen om hier een rol in te spelen? Als de BZV slechts een façade is, verdwijnt het vertrouwen hierin heel snel. Het moet dus dingen regelen die de mensen ook daadwerkelijk associëren met 'zorgvuldige veehouderij'.

In de eerste versie van de BZV is er vrijwel geen sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Theo van de Ven (Gemeente Oirschot) zegt hierover:

“Er wordt te weinig aandacht besteed aan de maatschappelijke en sociale context van het probleem. Je ziet ook bijna geen sociale wetenschappers terugkomen in de hele discussie. [...] Terwijl dit juist een onderwerp is wat daar door aangepakt zou moeten worden” (Van de Ven, persoonlijke communicatie, 3 december 2013).

4.3 Risico Karakterisering & Evaluatie

Omgaan met onzekerheid en complexiteit

De mate van onzekerheid en complexiteit verschilt veel per thema. Vooral voor het thema volksgezondheid is er weinig kennis over de manieren om risico's goed in te schatten en maatregelen om deze risico's te verkleinen (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Er is soms sprake van tegenstrijdige resultaten, of niet consistente gegevens. Hier is mee omgegaan door experts te betrekken uit verschillende disciplines. Met de expertgroepen werd dan naar een consensus gezocht (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Dit wordt ook door het IRGC-model voorgesteld als manier om te gaan met complexiteit.

Omgaan met ambiguïteit

Er is al beargumenteerd dat veel van de deelnemers van de werkgroep de BZV gebruikten als een metafoor voor hun eigen visie van de veehouderij problematiek. Bijvoorbeeld, de BMF en ZLTO legden de nadruk respectievelijk op de problemen en doelen rondom overbelaste gebieden en het economisch perspectief van de ondernemer. Dit zijn voor deze organisaties zeer belangrijke onderwerpen. Toch konden deze onderwerpen niet in de BZV, omdat ze niet voldeden aan de voorwaarden van de GS (zie 3.2.1 'Voorwaarden').

In paragraaf 3.2.3 'Ontwikkeling van de maatlatten' is besproken dat veel onderhandelingen in het BZV-proces gingen over onderwerpen die niet direct binnen de BZV vallen. Projectleider Jos van Lent (provincie) zegt hier over:

“Dat zijn allemaal dingen die in de BZV niet kan regelen, maar het is wel heel erg gekoppeld aan de BZV [...] En daar hebben wij als projectleiders BZV ook steeds op gewezen, omdat wij zagen gebeuren dat het draagvlak voor de BZV steeds ondermijnd werd, omdat die andere afspraken niet werden uitgediept.” (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014).

Als een onderwerp niet voldoet aan de voorwaarden, kan de BZV het niet regelen. Echter, de onderwerpen zijn volgens de betrokken partijen wél sterk gekoppeld aan de BZV, of aan de problematiek rondom veehouderijen in het algemeen. Sommige onderwerpen werden door de partijen zo belangrijk gevonden, dat zij zonder afspraken hierover hun steun voor de BZV zouden kunnen intrekken. De twee voornaamste onderwerpen waar het hier over gaat zijn ‘overbelaste gebieden’ en ‘economisch perspectief voor de ondernemer’. De BMF en ZLTO namen ten opzichte van deze onderwerpen het standpunt in: ‘Als onze doelen niet ergens (in de BZV of ander instrument) nagekomen worden, steun ik de BZV niet’.

Het punt dat niet alle discoursen een plaats hadden in de BZV is een verklaring voor het feit dat de milieugroeperingen hebben geweigerd om deel te nemen in het proces (Van Lent, persoonlijke communicatie, 14 februari 2014). Zij staan uitsluitend voor het discours ‘niet meer dieren in overbelaste gebieden’, een discours wat niet past in de definiëring van de BZV.

Het was mogelijk om de discoursen buiten de BZV te houden door het in stukken hakken van het probleem. De risico's van veehouderijen moeten door meerdere instrumenten worden aangepakt. Maar de afstemming met de andere instrumenten was niet altijd duidelijk (Dekkers, persoonlijke communicatie, 29 november 2013). Hierdoor ontstond veel onduidelijkheid binnen (en buiten) de werkgroep BZV. In paragraaf 3.2.3 wordt gesteld dat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over deze andere instrumenten. Veel partijen namen aan dat de provincie dit op ging pakken, maar uiteindelijk heeft de provincie besloten dat veel van deze instrumenten door de gemeente moeten worden opgesteld en geïmplementeerd.

4.4 Risicomanagement

Zoals men kan zien in hoofdstuk 3, bestaat de BZV uit verschillende keuzemaatregelen die vallen onder acht verschillende maatlatten (gezondheid, geuremissie, geurimpact, emissie & impact fijnstof en endotoxinen, ammoniak, mineralen kringlopen, verbinding en biodiversiteit). De keuzemaatregelen hiervoor zijn ontwikkeld door het onderzoeksteam, de werkgroep BZV en expertgroepen, en daarna geëvalueerd, geselecteerd en gewaardeerd.

Het voornaamste verschil tussen de uitvoering van het BZV-proces en zoals voorgesteld in het IRGC-model is dat de mogelijke gevolgen van de keuzemaatregelen minder uitgebreid onderzocht zijn. Het IRGC-model hanteert acht criteria (effectiviteit, efficiëntie, zo min mogelijk negatieve effecten, duurzaamheid, eerlijkheid, politieke en juridische implementatie, ethische accepteerbaarheid, publieke acceptatie). In het BZV-proces zijn veel minder criteria gebruikt.

De maatlatten van de BZV zijn gewogen naar de effectiviteit; naar de bijdrage die het levert aan dat thema (Bokma, persoonlijke communicatie, 13 december 2013). Hier is zelfs op voorgesorteerd door middel van uitvoeringsvoorwaarden (zie Tekstvak 3 in 3.2.1 ‘Voorwaarden’). Er is zowel vóór als gedurende het BZV-proces veel aandacht besteed aan de borgbaarheid, implementeerbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatlatten. Naast het onderzoeksteam heeft ook Arcadis dit met een steekproef onderzocht.

De overige criteria die het IRGC-model noemt zijn niet of in mindere mate onderzocht. De meest opvallend afwezige zijn publieke acceptatie en duurzaamheid, omdat de deelnemers van de werkgroep hebben aangegeven deze criteria belangrijk te vinden.

Publieke acceptatie is een belangrijk onderdeel van de BZV. Vier van de tien deelnemers van de werkgroep (Buys, Litjens, Nijdam, Oostdam, persoonlijke communicatie, 2013) gaven aan dat publieke acceptatie een belangrijk criterium moest zijn voor keuzemaatregelen van de BZV. Zoals al eerder is aangemerkt, is er geen sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan. Hierdoor is het dan ook niet duidelijk hoe publieke acceptatie bereikt kan worden met de BZV.

Daarnaast is de duurzaamheid – het effect dat de keuzemaatregelen hebben op het milieu – ook niet voldoende onderzocht (Commissie MER, 2013). Dit is vreemd omdat de BZV soms omschreven wordt als een instrument dat verduurzaming stimuleert. In werkelijkheid is het dus niet bekend welke effecten de keuzemaatregelen allemaal hebben op verduurzaming (Commissie MER, 2013). Opnieuw gaven vier van de tien deelnemers van de werkgroep (Beurskens, Litjens, Van de Ven, Versteegen, persoonlijke communicatie, 2013) aan dit heel belangrijk te vinden.

Aanname van de BZV

De Verordening Ruimte – met daarin de BZV 1.0 – is in februari 2014 aangenomen door de PS. In dat opzicht heeft het BZV-proces dus veel resultaat gehad. Paragraaf 3.1.3 ‘Van deliberatie naar beleid’ heeft echter al aangetoond dat de uiteindelijke BZV 1.0 niet één op één het resultaat is van het deliberatieproces. Dit betekent dat de BZV niet automatisch op ondersteuning van de deelnemende partijen kan rekenen. Door de standpunten van de verschillende partijen over de uiteindelijke BZV te vergelijken, kan worden nagegaan in hoeverre ze nog achter de BZV staan zoals die er nu uitziet.

Agrifirm

[onbekend]

BMF

De BZV is op zich goed, maar daarnaast zijn er onvoldoende maatregelen om de druk op overbelaste gebieden te verminderen (BMF, 2014).

GGD

De BZV is zeker een stap in de goede richting, ook al heeft de GGD wel meer ambities dan de gezondheidsmaatregelen die in de eerste versie zijn beland (Nijdam, persoonlijke communicatie, 12 december 2013).

Gemeente Oirschot

Piet Machielsen, wethouder gemeente Oirschot: “Voor de gemeenten is belangrijk dat er nu een concrete maatlat ligt, waarmee overheid, burger en boer een handvat hebben om ontwikkeling en leefbaarheid in het buitengebied in balans te brengen. Verder is voor gemeenten cruciaal dat er met deze afspraken perspectief is gecreëerd op echte verbetering van de leefbaarheid in overbelaste gebieden.” (Provincie, 2014).

Gemeente Sint-Anthonis

[onbekend]

Provincie

De BZV is een eerste stap om de problemen rond de intensieve veehouderij op te lossen (De Boer, 2014).

ZLTO

De ZLTO staat volledig achter de BZV. Het terugdringen van overbelaste situaties ligt terecht bij de gemeentes. De problemen rond de veehouderij moeten gezamenlijk worden aangepakt door lokale democratie en lokale gemeenschap (Van Ham, 2014).

Niet alle deelnemende partijen zijn het dus zonder meer eens over de BZV. Voor de GGD is de BZV op dit moment niet genoeg om haar belangen te behartigen. Voor de BMF is het niet zozeer in de BZV, als wel in de andere instrumenten waar haar belangen niet goed vertegenwoordigd zijn.

Doordat de BZV wordt gepresenteerd als een instrument dat door middel van een deliberatieproces is ontwikkeld, kan het vreemd overkomen dat niet alle deelnemende partijen er helemaal achter staan. Deze thesis heeft dan ook aangetoond dat de BZV dan ook niet het resultaat is van een deliberatieproces, maar van een hybride vorm van deliberatie en de representatieve democratie. Dit is echter niet altijd even duidelijk gecommuniceerd.

4.5 Risicocommunicatie

Een belangrijk onderdeel van de communicatie in het BZV-proces was geconcentreerd rond de werk- en stuurgroep en werkconferenties, dus met de partijen die een rol hadden in het BZV-proces. Dit kan gezien worden als de interne communicatie. Daarnaast was er ook communicatie met anderen buiten het BZV-proces, de externe communicatie.

Interne communicatie

Bij de interne communicatie werd er gebruik gemaakt van tweerichtings-communicatie; iedere partij had de mogelijkheid om direct te reageren op de uitspraken van een andere partij. Dit gold voor alle betrokken partijen in het BZV-proces. Dus partijen uit de overheid, markt, civiele maatschappij en onderzoeksinstituten waren regelmatig met elkaar in gesprek.

Van april 2013 tot en met september 2013 is er ruwweg maandelijks een werkgroep of werkconferentie geweest. Hierna werd dit opgevoerd tot het punt waarop er vrijwel wekelijks contact was tussen de partijen. Door het regelmatige contact bleven de betrokken partijen op de hoogte van de vorderingen in het BZV-proces, en hadden ze de mogelijkheid om hierop te reageren.

Zoals bleek uit de interviews, werd de communicatie door alle leden van de werkgroep als professioneel, respectvol en constructief ervaren. Ook al waren de onderliggende waarden zeer verschillend, was er toch de wil om tot een consensus te komen. Kortom, iedereen was heel tevreden over de manier van discussie voeren en de professionaliteit van de andere deelnemers van de werkgroep.

De functie van de werkgroep en stuurgroep was duidelijk. De rol van de werkconferenties werd echter niet altijd even goed begrepen. Het was niet helemaal helder wat de rol van de werkconferentie was in het proces, en hoe deze zich verhiel ten opzichte van de andere groepen. Volgens Patrick Dekkers (HVR):

“Hoe nou de structuur in elkaar zit voor dit project en wie welke rol heeft, dat is volgens mij aan de voorkant niet helemaal strak uitgelijnd. Waardoor je af en toe de verwarring ook zag bij mensen. En dat speelde met name op de werkconferentie.” (Dekkers, persoonlijke communicatie, 29 november 2013).

Het was voor veel deelnemers van de werkconferenties ook niet duidelijk wat er gebeurde met de reacties die op de werkconferentie zijn geuit. Kortom, de invloed van de werkconferenties op het BZV-proces was niet helder. Verschillende deelnemers hadden het gevoel dat er niet veel ruimte was voor de werkconferenties om veranderingen in het proces aan te brengen (Litjens, Nijdam, Van de Ven, Verstegen, persoonlijke communicatie, 2013).

De leden van de werkgroep gaven allen aan last te hebben gehad van de tijdsdruk. Volgens veel deelnemers waren agenda's laat en de tijd die het zou gaan innemen is van tevoren niet altijd goed ingeschat (Beurskens, Nijdam, Oostdam, Van de Ven, Verstegen, persoonlijke communicatie, 2013). Woorden als tijdsdruk, snelheid, tijdgebrek en chaotisch werden vaak gebruikt om het BZV-proces te beschrijven. Verschillende deelnemers gaven aan dat ze vreesden dat de kwaliteit van het proces hieronder heeft geleden (Bokma, Litjens, Nijdam, persoonlijke communicatie, 2013). Door veel deelnemers wordt dan ook aangegeven dat zij achteraf gezien meer tijd zouden hebben genomen, of het proces anders zouden hebben ingepland (Beurskens, Bokma, Dekkers, Nijdam, Van de Ven, persoonlijke communicatie, 2013).

Externe communicatie

Naast interne communicatie was er ook sprake van externe communicatie. Alle partijen die deelnamen aan het BZV-proces werden geacht de vorderingen met hun achterban te bespreken. Zo konden zij hun achterban optimaal vertegenwoordigen.

Daar buiten werden mensen geïnformeerd door de provincie via de media, voornamelijk via de website van de provincie. Ook is er een consultatiebijeenkomst georganiseerd die voor iedereen open toegankelijk was. Het doel van de externe communicatie was het creëren van draagvlak en informeren van een bredere groep Brabanders (Buys, persoonlijke communicatie, 20 november 2013).

Het was moeilijk om de buitenwereld geïnformeerd te houden, terwijl veel vorderingen in het proces nog onzeker waren. Er is wel geprobeerd om hier een goede balans in te vinden (Dekkers, persoonlijke communicatie, 29 november 2013).

5. Praktische toepasbaarheid van het IRGC-model op het BZV-proces

In het vorige hoofdstuk lag de nadruk op het vergelijken van het BZV-proces met het IRGC-model, en dan voornamelijk op wat het IRGC-model als aanvulling zou kunnen geven voor het BZV-proces. Van tevoren is echter rekening gehouden met de mogelijkheid dat sommige aspecten van het IRGC-model gewoonweg niet toepasbaar zijn op het BZV-proces. In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag *B. In hoeverre is het IRGC-model praktisch toepasbaar op het BZV-proces?* beantwoord.

Hierbij wordt niet ieder aspect van het IRGC-model dat minder praktisch toepasbaar is individueel behandeld. In plaats daarvan wordt er in algemenere termen gesproken, met soms enkele voorbeelden of bijzonderheden.

Theoretisch

Ten eerste is het IRGC-model vaak erg theoretisch. In sommige gevallen ontbreekt een omschrijving van concrete stappen die uitgevoerd kunnen worden. Hierdoor is het IRGC-model breed toepasbaar, maar ook minder aantrekkelijk voor risico managers. In het BZV-proces had men vooral te maken met een behoefte aan concrete, praktisch uitvoerbare stappen. Het vertalen van een theoretisch kader naar de praktijk neemt namelijk kostbare tijd in beslag.

Uitgebreid

Daarnaast is het IRGC-model erg uitgebreid. Het beschrijft erg veel acties die ondernomen kunnen worden in een risk governance proces. De vijf stappen, Voorafgaande Risicobeoordeling, Risico Inschatting, Risico Karakterisering & Evaluatie, Risicomanagement, en Risicocommunicatie beschrijven ieder een uitgebreid scala aan acties die risicomangers zouden kunnen ondernemen. Veel van deze acties kunnen alleen worden opgevolgd door middel van uitgebreide onderzoeken, zoals bijvoorbeeld de 'identificatie van de potentiële schade' of 'onderzoek naar de risicopercepties van belanghebbenden'. Andere acties vereisen overleg tussen verschillende partijen, wat in het geval van ambigue risico's veel tijd in beslag kan nemen.

In hoofdstuk 4 is beargumenteerd dat het BZV-proces erg afgebakend is; niet zoals het IRGC-model aanbeveelt. Het IRGC-model is daarentegen zo uitgebreid, dat het voor een dergelijk proces niet haalbaar is om het model tot in detail te volgen. Het grotere kader dat het IRGC-model biedt kan wel van nut zijn voor een dergelijk proces.

Structuur

De structuur die het IRGC-model aanhoudt, namelijk eerst onderzoek doen naar het risico en dan pas naar de keuzemaatregelen, is heel anders dan de structuur die het BZV-proces heeft gevolgd. In het vorige hoofdstuk is beargumenteerd dat er in het BZV-proces geen probleemanalyse is gemaakt, maar dat er oplossingsgericht is opgetreden. Hoewel de aanpak van het IRGC-model idealiter de voorkeur heeft, kost het erg veel tijd om eerst uitgebreid onderzoek te doen naar het risico.

Tijd en middelen

Om de stappen van het IRGC-model uit te voeren zoals Renn het beschrijft zullen er veel tijd en middelen beschikbaar moeten zijn. Een proces zoals het BZV-proces zou nooit alle stappen precies kunnen opvolgen, omdat er simpelweg niet genoeg tijd en middelen zijn. Wanneer de maatschappelijke druk om nieuw beleid te ontwikkelen zo groot is als in dit geval, is het ook niet verstandig om zoveel tijd te nemen. In gevallen waar risico's mogelijk ernstige gevolgen kunnen hebben, of er maatschappelijk veel waarde aan wordt gehecht (zoals het geval is bij de risico's van veehouderijen), zou het niet uitvoeren van risicomanagement ernstige gevolgen kunnen hebben. Dit is ook niet wat het IRGC-model aanbeveelt, omdat dit model pleit om ondanks onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit toch actie te ondernemen.

Een goed voorbeeld van waar het BZV-proces sterk afwijkt van het IRGC-model vanwege tijdsbeperkingen is in de Risico Inschatting. Het IRGC-model stelt dat de Risico Inschatting zo onafhankelijk mogelijk moet zijn. In de praktijk van het BZV-proces zou dit echter voor problemen hebben gezorgd. Uit de interviews is gebleken dat de onderzoekers van het consortium liever langer de tijd hadden genomen om het onderzoek uit te voeren. Dit was echter in strijd met de politieke agenda. Er is nog zoveel onzekerheid over de risico's van veehouderijen dat het redelijkerwijs nog lang kan duren voordat deze helemaal begrepen worden, als dit al mogelijk is. Door te wachten op de voltooiing van het onderzoek gaat er veel tijd verloren. In de praktijk van het BZV-proces is dan ook gebleken dat de politiek druk zet op de onderzoekers om tijd en middelen te besparen.

Ook in andere stappen komen veel verschillen tussen het BZV-proces en IRGC-model voor die te wijten zijn aan een gebrek aan tijd en middelen. Een proces dat meer wordt opgezet volgens de stappen van het IRGC-model heeft dan ook meer tijd en middelen nodig dan in het BZV-proces het geval was.

Consensus

In de Voorafgaande Risicobeoordeling wordt er maar kort ingegaan op de framing van het probleem en doel, en het bereiken van een consensus hierover. Terwijl deze consensus als het ware de fundering vormt voor het verdere risk governance proces. Uit het BZV-proces is gebleken dat verschillen in de probleem- en doelstelling kunnen leiden tot veel onduidelijkheden later in het proces. Het is daarom voor een proces als het BZV-proces belangrijk om deze stap goed uit te voeren. Het IRGC-model zou hier ondersteuning bij kunnen bieden door meer informatie te geven over hoe een consensus dan bereikt kan worden.

Daarnaast worden er geen opties gegeven voor als er op dit onderdeel geen consensus bereikt kan worden. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat er in het BZV-proces geen eenduidige consensus over het doel is gevormd. In feite is het, doordat de meningen over het probleem zover uiteen lopen, waarschijnlijk dat het op korte termijn onmogelijk is om een consensus tussen alle belanghebbende partijen te bereiken. Het is onduidelijk hoe men in zulk geval verder gaat. Het IRGC-model biedt geen informatie over wat er gedaan kan worden als het niet mogelijk is om binnen afzienbare tijd een consensus te krijgen. Het gevaar hiervan in de praktijk is dat als de belanghebbende partijen geen consensus kunnen vinden over de doelstelling, dit een stop zet op het verdere proces.

In de Risico Karakterisering & Evaluatie stap worden wel enkele punten genoemd waar evaluatie zich op moet richten, maar er wordt niet ingegaan op wat de mogelijkheden zijn als

de belanghebbenden het niet eens kunnen worden. In het BZV-proces is dit juist het voornaamste probleem.

Ook in de andere stappen wordt er niet ingegaan op wat de alternatieven zijn voor als een bepaalde actie niet uitgevoerd kan worden.

6. Conclusies & aanbevelingen

Het IRGC-model is gebruikt als een ‘maatstaf’, aan de hand waarvan het BZV-proces is geanalyseerd. Ondanks de onvermijdelijke verschillen tussen de twee, is gebleken dat het BZV-proces wel degelijk kan leren van het IRGC-model en de theorieën over deliberatie en discoursanalyse. Andersom kan het IRGC-model nog verbeterd worden wat betreft praktische toepasbaarheid.

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies beschreven die getrokken kunnen worden uit de voorgaande hoofdstukken. Hierbij ligt vooral de nadruk op hoe het IRGC-model en de theorieën over deliberatie en discoursanalyse van toegevoegde waarde kunnen zijn voor de verdere ontwikkeling van het BZV-proces. Zo zal de laatste onderzoeksvraag C worden beantwoord.

Zoals het IRGC-model adviseert, nemen er partijen uit de overheid, wetenschap, bedrijfsleven en civiele maatschappij deel in het proces. De deelnemende partijen hebben wijd uiteenlopende achtergronden en discourses, en kunnen allemaal actief participeren en constructief meedenken in het BZV-proces. Partijen die geen rol hebben in het BZV-proces hebben veel minder mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de BZV. Het BZV-proces is dus niet voor iedereen openlijk toegankelijk. Ook is het deliberatieproces op diverse punten beknopt door de normen van de politiek.

De meningen van de partijen over het probleem rondom veehouderijen en het doel dat de BZV moet hebben lopen sterk uiteen. Door begrippen die een grote rol spelen in het BZV-proces niet eenduidig te definiëren en afspraken niet te concretiseren, worden deze verschillende probleem- en doelstellingen ook niet nader tot elkaar gebracht. Ook de bewijzen, of het gebrek daaraan, werden op verschillende manieren geïnterpreteerd, waardoor verschillende conclusies over het risico werden getrokken. Dit leidde tot foutieve verwachtingen over de BZV. Een proces dat het IRGC-model volgt concentreert zich op het zoeken naar een consensus tussen de partijen, of anders te focussen op waardes die wel gedeeld worden. Dit zou in het BZV-proces van toegevoegde waarde zijn geweest.

Aanbeveling 1: Zorg ervoor dat de belangrijkste belanghebbenden samen de probleem- en doelstelling definiëren, alsmede de mogelijke oplossingsrichtingen. Hierbij is het belangrijk dat begrippen duidelijk gedefinieerd en de afspraken geconcretiseerd worden, en dat er een consensus bestaat over het bewijs.

Alle deelnemers waren van mening dat het onderzoek van het consortium van goede kwaliteit was. De nadruk van het onderzoek lag op het ontwikkelen van keuzemaatregelen, niet op het onderzoeken van de risico's van veehouderijen. Een dergelijke risicobeoordeling kon niet plaatsvinden door het politieke kader, omdat al vastgesteld was dat er iets gedaan moest worden aan de problemen rond de veehouderij. Deze problemen én de oplossingen daarvoor waren ook al grotendeels gedefinieerd.

Men heeft zich geconcentreerd op één instrument met vastgestelde voorwaarden, zonder andere opties te verkennen, terwijl andere opties wellicht hadden kunnen leiden tot duurzamere, effectievere of beter geborgde instrumenten, waarbij het makkelijker zou zijn om een consensus te bereiken.

In het BZV-proces was een gebrek aan tijd en middelen om een grootschalig, intensief onderzoek op te zetten naar de risico's van veehouderijen. In plaats daarvan zou bestaand onderzoek kunnen worden gebruikt om een beeld te schetsen van wat er wel en wat er niet bekend is over het risico. Op basis van dit beeld zou dan onderzoek kunnen worden gedaan naar de mogelijke oplossingsrichtingen en bijbehorende instrumenten.

Aanbeveling 2: Gebruik onderzoek naar de risico's van veehouderijen om onderzoek te doen naar mogelijke instrumenten om deze te beheersen.

Er is geen sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan. Sociaalwetenschappelijk onderzoek had de risicobeoordeling kunnen aanvullen. In het BZV-proces zou dit extra relevant zijn geweest, omdat de doelen van de BZV onder andere zijn om het vertrouwen te versterken en risicopercepties te beïnvloeden.

Aanbeveling 3: Gebruik sociaalwetenschappelijk onderzoek om extra relevante informatie te krijgen over het risico, zoals de risicopercepties van onder andere omwonenden en veehouders.

De BZV was al voor het proces begon afgebakend door de provincie. Er is in dit instrument geen ruimte voor alle discoursen van de deelnemende (en overige) partijen.

Het vraagstuk 'risico's en overlast van veehouderijen' is door de provincie in verschillende onderdelen verdeeld, die verschillende instrumenten zouden moeten behandelen. De BZV is één van deze instrumenten. Het was echter lange tijd nogal onduidelijk hoe de ontwikkeling van de overige instrumenten eruit zag. Daardoor was het ook onduidelijk of de discoursen hierin dan wel vertegenwoordigd konden worden.

Dit leidde tot onbegrip en tijdsdruk in het BZV-proces, omdat partijen in de laatste fase van het proces nog probeerden om hun belangen vertegenwoordigd te zien. Ook komt het uiteindelijke resultaat – de BZV – niet overeen met hoe de partijen het liefst het risico zouden aanpakken.

Aanbeveling 4: Zorg ervoor dat alle belanghebbenden hun discours kwijt kunnen in het proces. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs de BZV te zijn, maar kan ook een ander instrument zijn dat gelijktijdig ontwikkeld wordt. Hierbij moeten de partijen dan wel actief betrokken worden.

De keuzemaatregelen van de BZV zijn vooral onderzocht op effectiviteit, borgbaarheid, implementeerbaarheid en uitvoerbaarheid, en vrijwel niet op publieke acceptatie en duurzaamheid. Onderzoek hiernaar is relevant voor de BZV, omdat het nauw samenhangt met wat het instrument wil bereiken en deelnemende partijen dit belangrijk vinden.

Aanbeveling 5: Onderzoek het mogelijke effect dat de maatregelen van de BZV kunnen hebben op de publieke acceptatie en duurzaamheid, omdat deze twee begrippen nauw samenhangen met het doel van de instrument.

De politiek houdt de uiteindelijke beslissing bij zichzelf, waardoor de BZV niet één op één het resultaat is van het werk van de betrokken partijen. Niet alle partijen zijn het eens over het uiteindelijke resultaat, of dit nu de BZV zelf beslaat of omliggende instrumenten. Dit kan een resultaat zijn van de verschillende discourses die geen plaats vonden in het instrument zelf.

Aanbeveling 6: Zorg ervoor dat het uiteindelijke resultaat de uitkomst is van het deliberatieproces, zodat het kan rekenen op de steun van alle deelnemende partijen, óf communiceer duidelijk dat de BZV niet één op één het resultaat is van het deliberatieproces.

De communicatie binnen de werkgroep was tweerichtings-communicatie. Er was regelmatig contact, en de deelnemers gaven allen aan dat de communicatie professioneel, respectvol en constructief verliep.

De vormgeving van het proces was over het algemeen duidelijk, hoewel voor veel deelnemers de rol van de werkconferenties en de positie van de werkgroep ten opzichte van andere processen onduidelijk was. Er werd aangegeven dat de afstemming tussen verschillende groepen moeizaam verliep.

Daarnaast speelde de tijdsdruk die op het BZV-proces zat een grote rol. Vrijwel alle deelnemers van de werkgroep gaven aan last te hebben gehad van deze tijdsdruk. Volgens verschillende deelnemers waren agenda's laat en is de tijd die het zou gaan innemen van tevoren niet goed ingeschat.

Een van de redenen voor deze tijdsdruk is dat de discourses zo uiteen lopen, en dat maakt het moeilijk een beslissing te nemen. Door andere processen op te stellen waarmee de partijen hun belangen kunnen behartigen, en deze goed af te stemmen met het BZV-proces, kan dit voorkomen worden.

Aanbeveling 7: Lijn het proces van tevoren goed uit. Maak duidelijk wat er mogelijk is binnen dit proces en wat niet, maak een heldere planning en regel de afstemming met andere processen.

Het valt op dat veel van de problemen in het BZV-proces ontstaan uit de definiëring van het probleem en instrument. Dit benadrukt het grote belang van Voorafgaande Risicobeoordeling, de voorbereidende stappen vóór het risicoproces begint. Deze stap moet gezamenlijk gebeuren, waarbij alle relevante belanghebbende partijen betrokken worden.

Deze thesis opende met een korte uiteenzetting over de problematiek rondom veehouderijen. Er is hier niet alleen veel onzekerheid binnen de wetenschap, maar ook maatschappelijke onrust en ambiguïteit. De BZV wordt geïntroduceerd als instrument dat helpt om de problemen die de veehouderijen veroorzaken tegen te gaan.

Inmiddels hebben we gezien dat de BZV slechts een klein onderdeel van de problemen aanpakt, en dat zelfs partijen die het instrument hebben ontwikkeld niet unaniem overtuigd zijn van het effect van de BZV.

Echter, de BZV is opgezet als een instrument dat blijft ontwikkelen. Door deze ontwikkeling kunnen de belangen van alle partijen alsnog vertegenwoordigd worden, binnen de BZV of in andere instrumenten.

Referenties

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2013) *Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Arcadis (2013) *Steekproef Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV)*. Vinddatum 9 januari 2014, van: <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/zorgvuldige-veehouderij/brabantse-zorgvuldigheidsscore-veehouderij-%28bzbv%29/-/media/028FB4BABAB24538BE7A39CB8A7112E4.pdf>
- Bokma, S. , Gaag, M.A. van der , Docters van Leeuwen, H. , Brunt, D. , Bokma-Bakker, M.H. , Ellen, H.H. (2013) *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij: ontwikkeling maatlaten*. Lelystad : Wageningen UR Livestock Research
- Brabantse Milieufederatie (BMF) (2014) *Vee-industrie blij, burgers in de kou*. Vinddatum 11 februari 2014, van: <http://www.brabantsemilieufederatie.nl/node/4036>
- Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij 1.0 (BZV 1.0) (2014). *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij – versie 1.0*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant
- Commissie Van Doorn (2011) *Al het vlees duurzaam. De doorbraak naar een gezonde, veilige en gewaardeerde veehouderij in 2020*. Vinddatum 12 september 2013, van: <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/zorgvuldige-veehouderij/commissie-van-doorn.aspx?document=advies-commissie-van-doorn%3a-al-het-vlees-duurzaam&rel=8113ABB7873349F1BD455CF8E0EFOA3A>
- Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie MER) (2013) *Herziening Structuurvisie ruimtelijke ordening transitie veehouderij, Provincie Noord-Brabant. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*. Vinddatum 9 januari 2014, van: <http://www.commissiemer.nl/docs/mer/p27/p2751/a2751ts.pdf>
- De Boer, Y. (2014) *Reactie gedeputeerde provincie Brabant. De reactie van gedeputeerde Yves de Boer (ruimtelijke ordening) van de provincie Brabant aan Nieuwsuur*. Vinddatum 17 februari 2014, van: <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/612492-reactie-gedeputeerde-provincie-brabant.html>
- Dryzek J.S. (2009) Democratization as deliberative capacity building. *Comparative Political Studies*, 42, pp. 1379–1402.
- Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (GS) (2013) *Statenvoorstel 16/13 A "Transitie naar een zorgvuldige veehouderij 2020"*. Vinddatum 6 januari 2014, van: <http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2013/maart/-/media/F30AB2611B014F6FB2B7C25C51FD2A4D.pdf>
- Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) (2011) *Informatieblad intensieve veehouderij en gezondheid. Update 2011*. Vinddatum 12 september 2013, van: <http://www.ggd Kennisnet.nl/?file=5781&m=1318950947&action=file.download>

- Gezondheidsraad (2008) *Voorzorg met rede*. Den Haag: Gezondheidsraad
- Gezondheidsraad (2012) *Gezondheidsrisico's rond veehouderijen*. Den Haag: Gezondheidsraad
- Haas, P. (2004) When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy*, 11, pp. 569–592.
- Hajer, M.A. (2006) Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In: M.V.D Brink en T. Metzger (Eds.), *Words matter in policy and planning: discourse theory and method in the social sciences*, pp. 65–74. Utrecht: Netherlands Geographical Studies
- Hoppe, R. (2011) Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making. *Policy & Politics*, 39, pp. 163-186.
- International Risk Governance Council (IRGC) (2008) *An introduction to the irgc risk governance framework*. Genève: IRGC
- Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS) (2011) *Mogelijke effecten van intensieve-veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen*. Utrecht: IRAS Universiteit Utrecht, NIVEL, RIVM.
- Jaeger, C. C., Renn, O., Rosa, E. A. & Webler, T. (2001) *Risk, uncertainty, and rational action*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Landbouw Economisch Instituut (LEI) (2011) *Perspectieven Brabantse intensieve veehouderijsector richting 2020*. Den Haag: LEI
- Livestock, Environment and Development Initiative (LEAD) (2006) *Livestock's long shadow. Environmental issues and options*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations
- Meadowcroft, J. (2004) Deliberative democracy. In: R. F. Durant, D. J. Fiorino & R. O'Leary (Eds.) *Environmental governance reconsidered: challenges, choices and opportunities*. Cambridge: MIT Press
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Ministerie van EL&I) (2011) *Van mega naar beter. Rapportage van de maatschappelijke dialoog over schaalgrootte en toekomst van de veehouderij*. Den Haag: Rijksoverheid
- Molenaar, I. (2013) *Verbetering Nederlandse zoönosenbeleid. Q-koorts benaderd vanuit de BAB, het IRGC framework en de reflectief leren theorie*. Nijmegen: Radboud Universiteit
- Nieuwsuur (2014) *Koude oorlog in de Peel gaat door*. Vinddatum 6 maart 2013, van: <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/612359-koude-oorlog-in-de-peel-gaat-door.html>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003) *Emerging systemic risks. Final report to the OECD futures project*. Parijs: OECD
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2002) *Guidance document on risk communication for chemical risk management*. Parijs: OECD

- Provincie Noord-Brabant (Provincie) (2009) *Persbericht: Eerste burgerinitiatief in de provincie ingediend*. Vinddatum 23 april 2014, van: www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderstukken-en-besluiten-ps-en-commissies/zoeken/download.aspx?qvi=30277
- Provincie Noord-Brabant (Provincie) (2013a) *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij – Consultatieversie*. Vinddatum 8 januari 2014, van: <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/zorgvuldige-veehouderij/brabantse-zorgvuldigheidsscore-veehouderij-%28bzbv%29/-/media/67FC68F5DD53400FA72911E7485A16C1.pdf>
- Provincie Noord-Brabant (Provincie) (2013b) *Transitie veehouderij naar 2020*. Vinddatum 6 januari 2014, van: <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/zorgvuldige-veehouderij/-/media/9BE412C2499E46118267AB4E92C655EC.pdf>
- Provincie Noord-Brabant (Provincie) (2013c) *Workshops consultatiebijeenkomst BZV 16 december 2013*. Vinddatum 29 januari 2014, van: <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/zorgvuldige-veehouderij/brabantse-zorgvuldigheidsscore-veehouderij-%28bzbv%29/-/media/41AF381019DD40F2B4F2AF71BB01830C.pdf>
- Provincie Noord-Brabant (Provincie) (2014) *Overeenstemming aanpak zorgvuldige veehouderij*. Vinddatum 1 april 2014, van: <http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2014/januari/overeenstemming-maatregelen-zorgvuldige-veehouderij.aspx>
- Renn, O. (2005) *Risk governance. Towards an integrative approach*. Genève: International Risk Governance Council
- Renn, O. (2008) *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan
- Renn, O., Klinke, A. & Van Asselt, M.(2011). Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: a synthesis. *Ambio*, 40, pp. 231–246
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2008) *Intensieve veehouderij en gezondheid. Overzicht van kennis over werknemers en omwonenden*. Vinddatum 10 maart 2014, van: http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2008/februari/Intensieve_veehouderij_en_gezondheid_Overzicht_van_kennis_over_werknemers_en_omwonenden
- Ruwenbergakkoord (2013) *Slotverklaring Brabantberaad “zorgvuldige veehouderij”*. Vinddatum 6 januari 2014, van: <http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2013/februari/-/media/6844AAAC5218411AA18689AC42ACB0EA.pdf>
- Stichting EKO-keurmerk (2014) *Wat is biologisch?* Vinddatum 28 april 2014, van: <http://www.eko-keurmerk.nl/biologisch>

Toelichting op de Verordening Ruimte (Toelichting VR) (2014). *Verordening ruimte 2014 (geconsolideerde versie 18-03-2014)*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Van Ham, H. (2014) Blog: *Aanwijzen is ook aanpakken*. Vinddatum 4 februari 2014, van: <http://www.zlto.nl/blog/209/Aanwijzen-is-ook-aanpakken>

Verordening Ruimte 2014 (VR) (2014). *Verordening ruimte 2014 (geconsolideerde versie 18-03-2014)*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant

Voedingscentrum (2014) *IKB*. Vinddatum 28 april 2014, van: <http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/ikb.aspx>

Interviews

Beurskens, M. Persoonlijke communicatie, 10 december 2013. Sint-Anthonis: Gemeentehuis

Bokma, S. Persoonlijke communicatie, 13 december 2013. Wageningen: Wageningen universiteit

Buys, J. Persoonlijke communicatie, 20 november 2013. 's-Hertogenbosch: Provinciehuis

Dekkers, P. Persoonlijke communicatie, 29 november 2013. Tilburg: Gemeentehuis

Lent, A. van. Persoonlijke communicatie, 14 februari 2014. 's-Hertogenbosch: Provinciehuis

Litjens, H. Persoonlijke communicatie, 6 december 2013. 's-Hertogenbosch: ZLTO

Nijdam, R. Persoonlijke communicatie, 12 december 2013. Tilburg: GGD

Oostdam, A. Persoonlijke communicatie, 29 november 2013. Veghel: Agrifirm

Ven, T. van de. Persoonlijke communicatie, 3 december 2013. Oirschot: Gemeentehuis

Verstegen, G. Persoonlijke communicatie, 2 december 2013. Tilburg: BMF

Annex I

Inhoudsopgave

Artikel 6.3 Veehouderijen	72
Bron: Verordening Ruimte 2014 (VR) (2014). Verordening ruimte 2014 (geconsolideerde versie 18-03-2014). 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant	
Artikel 7.3 Veehouderijen	73
Bron: Verordening Ruimte 2014 (VR) (2014). Verordening ruimte 2014 (geconsolideerde versie 18-03-2014). 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant	
Artikel 4 Zorgvuldige veehouderij	74
Bron: Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij 1.0 (BZV 1.0) (2014). Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij – versie 1.0. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant	

Artikel 6.3 Veehouderijen

1. Een bestemmingsplan gelegen in de groenblauwe mantel kan voorzien in een uitbreiding van, een vestiging van of een omschakeling naar een veehouderij, mits:
 - a. is geborgd dat ter plaatse alleen een zorgvuldige veehouderij is toegestaan;
 - b. het bouwperceel ten hoogste 1,5 hectare bedraagt;
 - c. de ontwikkeling vanuit een goede leefomgeving en gelet op de aspecten als benoemd in artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving;
 - d. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20 %, tenzij er -indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages- maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;
 - e. is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM10) op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal 31,2 µg/m³;
 - f. de landschappelijke inpassing tenminste 10% van de omvang van het bouwperceel omvat;
 - g. de toelichting van het bestemmingsplan een verantwoording bevat dat een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de planontwikkeling.
2. Een bestemmingplan gelegen in groenblauwe mantel bepaalt voor een bestaande veehouderij dat:
 - a. een toename van de bestaande bebouwingsoppervlakte alleen is toegestaan indien:
 - I. maatregelen worden getroffen en in stand gehouden die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij;
 - II. de ontwikkeling vanuit een goede leefomgeving en gelet op de aspecten als benoemd in artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving;
 - III. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20 %, tenzij er -indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages- maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;
 - IV. is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM10) op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal 31,2 µg/m³;
 - V. een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de planontwikkeling.
 - b. binnen gebouwen ten hoogste één bouwlaag gebruikt mag worden voor het houden van dieren, met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar ten hoogste twee bouwlagen gebruikt mogen worden;
 - c. bij een gebruikswijziging van bestaande gebouwen, gericht op het in gebruik nemen van bebouwing voor de uitoefening van de veehouderij, wordt voldaan aan de bepalingen zoals opgenomen onder a.
3. Gedeputeerde Staten stellen nadere regels over de inzet van maatregelen die bijdragen aan de ontwikkeling naar zorgvuldige veehouderij als bedoeld in het tweede lid, sub a, onder I;
4. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid kan binnen het bouwperceel voorzien in een niet-agrarische functie overeenkomstig artikel 6.10 tot en met artikel 6.13.

Artikel 7.3 Veehouderijen

1. Een bestemmingsplan gelegen in gemengd landelijk gebied kan voorzien in een uitbreiding van, een vestiging van of een omschakeling naar een veehouderij, mits:
 - a. is geborgd dat ter plaatse alleen een zorgvuldige veehouderij is toegestaan;
 - b. het bouwperceel ten hoogste 1,5 hectare bedraagt;
 - c. de ontwikkeling vanuit een goede leefomgeving en gelet op de aspecten als benoemd in artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving;
 - d. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20 %, tenzij er -indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages- maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;
 - e. is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM10) op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal 31,2 µg/m³;
 - f. de landschappelijke inpassing tenminste 10% van de omvang van het bouwperceel omvat;
 - g. de toelichting een verantwoording bevat dat een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de planontwikkeling.
2. Een bestemmingplan gelegen in gemengd landelijk gebied bepaalt voor een bestaande veehouderij dat:
 - a. een toename van de bestaande bebouwingsoppervlakte alleen is toegestaan indien:
 - I. maatregelen worden getroffen en in stand gehouden die invulling geven aan een zorgvuldige veehouderij;
 - II. de ontwikkeling vanuit een goede leefomgeving en gelet op de aspecten als benoemd in artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving;
 - III. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20 %, tenzij er -indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages- maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;
 - IV. is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM10) op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal 31,2 µg/m³;
 - V. een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de planontwikkeling.
 - b. binnen gebouwen ten hoogste één bouwlaag gebruikt mag worden voor het houden van dieren, met uitzondering van voliëre- en scharrelstallen voor legkippen waar ten hoogste twee bouwlagen gebruikt mogen worden;
 - c. bij een gebruikswijziging van bestaande gebouwen, gericht op het in gebruik nemen van bebouwing voor de uitoefening van de veehouderij, wordt voldaan aan de bepalingen zoals opgenomen onder a.
3. Gedeputeerde Staten stellen nadere regels over de inzet van maatregelen die bijdragen aan de ontwikkeling naar zorgvuldige veehouderij als bedoeld in het tweede lid, sub a, onder I;
4. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid kan binnen het bouwperceel voorzien in een niet-agrarische functie overeenkomstig artikel 7.10 tot en met artikel 7.15.

Artikel 4 Zorgvuldige veehouderij

1. Een veehouderij die ten minste 7 punten behaalt overeenkomstig de bij deze nadere regels horende BZV, treft voldoende maatregelen inzake de (ontwikkeling naar een) zorgvuldige veehouderij als bedoeld in artikel 6.3 en 7.3, tweede lid, onder a sub I van de Verordening ruimte 2014, waarbij geldt dat ten minste 0,2 punten behaald moet worden via de pijler Certificaten en minimaal 0,6 punten via de pijler Inrichting & Omgeving.
2. Een biologische veehouderij voldoet in afwijking van het eerste lid aan de BZV indien zij 40 punten scoort op de maatlat Fysieke maatregelen gezondheid.
3. Indien voor een bepaalde diersoort geen certificaten in de BZV zijn opgenomen, zijn de in het eerste lid genoemde minimumscores niet van toepassing. Indien een veehouderij voor deze diersoort onvoldoende mogelijkheden heeft de vereiste normscore te realiseren is deze veehouderij zorgvuldig indien dit blijkt uit een verklaring van het deskundigenpanel, bedoeld in artikel 6.
4. Ingeval van innovatieve bedrijfsconcepten is er in afwijking van het eerste lid sprake van een (ontwikkeling naar) een zorgvuldige veehouderij indien dit blijkt uit een verklaring van het deskundigenpanel, bedoeld in artikel 6.

Bron: Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij 1.0 (BZV 1.0) (2014). *Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij – versie 1.0*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant