



Masterthesis

Tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen
in het buitengebied?

Roy Borst



Tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied?

Masterthesis

Een onderzoek naar de bestaande interactie tussen de gemeente Sint Anthonis en agrariërs bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, in het licht van het investeren in een duurzame- en innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter.

Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Planologie
Auteur: ing. Roy Borst
Studentnummer: s0826189
Semester: 4.1

Begeleider: dhr. dr. M.A. (Mark) Wiering

Datum: 2 maart 2012



Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek naar de tegenprestaties die een gemeente Sint Anthonis mag, kan of wil vragen in ruil voor medewerking aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Hiervoor heb ik een onderzoek uitgevoerd naar de bestaande interactie tussen de gemeente Sint Anthonis en agrariërs bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Dit onderzoek vormt het sluitstuk van mijn studie Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Dit onderzoek heb ik uitgevoerd voor de gemeente Sint Anthonis in combinatie met mijn studie Planologie. Ik ben sinds juni 2008 werkzaam voor het RMB uit Cuijk, een adviesdienst voor overheden ontstaan uit een samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten in Noordoost Brabant. Namens het RMB ben ik sinds april 2010 gedetacheerd bij de gemeente Sint Anthonis. Doorgaans worden veel verzoeken van agrariërs (wijzigen- of herziening van het bestemmingsplan), om een ruimtelijke ontwikkeling te kunnen bewerkstelligen, bij deze gemeente ingediend. Meestal wil de gemeente graag medewerking verlenen aan de plannen van de verschillende agrariërs, maar de gemeente wil ook graag dat de kwaliteit van het buitengebied gewaarborgd blijft en zo nodig wordt versterkt. Bovendien moet de gemeente, bij het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen rekening houden met bestaande wet- en regelgeving en moet een goed woon- en leefklimaat voor de gebruikers van het buitengebied gegarandeerd zijn. Het leek mij interessant om de spanningen tussen de verschillende wensen en belangen in de interactie tussen de gemeente en de agrarische initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen te onderzoeken. Bovendien vroeg ik me af of hier een rol voor tegenprestaties zou kunnen worden weggelegd.

Hiermee sluit ik een voor mij intensieve periode af waarin ik een voltijdstudie heb gecombineerd met mijn voltijdbaan bij het RMB. Het was een zware periode maar ik zal iedere student aanraden om het ook op deze manier te doen. Het is namelijk zeer leerzaam hoe je theoretische stof, geleerd op de opleiding, direct kan toetsen in de praktijk en ook uit kan voeren. Dit geldt natuurlijk ook andersom: ervaringen die ik in de praktijk heb opgedaan kon ik direct relateren aan bepaalde theoretische vraagstukken en in een juist perspectief plaatsen.

Tenslotte bedank ik iedereen die me heeft geholpen bij het realiseren van dit onderzoek. Ten eerste de medewerkers van de gemeente Sint Anthonis en daarbij specifiek Angelique Heijnemans voor de fijne begeleiding gedurende het onderzoek. Ten tweede het RMB en haar medewerkers voor de ruimte die het bedrijf mij heeft gegeven om mijn studie met mijn werkzaamheden te combineren en de interesse die is getoond. Een speciale dank gaat uit naar mijn collega's Ronald Delsink en Jurgen Reijnen voor het ondersteunen in het taalkundig doornemen van dit onderzoek. Ook bedank ik de medewerkers van de gemeente Maasdonk voor hun belangstelling, de andere gemeente waar ik een aantal uur per week gedetacheerd ben. Vervolgens bedank ik de verschillende respondenten van de gemeente Sint Anthonis, gemeente Boxmeer, gemeente Maasdonk, gemeente Mill en Sint Hubert, ZLTO, BMF, de provincie Noord-Brabant en de agrariërs John Kroef en Emil Cornelissen voor hun medewerking aan dit onderzoek. Als laatste bedank ik mijn begeleider van de Radboud Universiteit Mark Wiering voor de prettige begeleiding en de interessante voortgangsgesprekken tijdens het onderzoek.

Roy Borst

Nijmegen, maart 2012



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting.....	7
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	13
1.1 Probleemstelling.....	16
1.2 Maatschappelijke relevantie	17
1.3 Wetenschappelijke relevantie	18
1.4 Doel- en vraagstelling.....	19
1.4.1 Doelstelling.....	19
1.4.2 Centrale vraagstelling	20
1.4.3 Deelvragen	21
1.5 Leeswijzer.....	22
Hoofdstuk 2: Theorie en methodologie	24
2.1 Discours.....	24
2.2 Positionering van de theorie.	25
2.3 Bestaande discoursen	27
2.4 Gekozen discoursen (categorieën).....	29
2.5 Operationalisering theoretisch kader	30
2.5.1 Discoursbepaling.....	30
2.5.2 Toepassingsbereik.....	33
2.6 Methodologie	35
2.6.1 Documentenanalyse	35
2.6.2 Interviews.....	36
2.6.3 Geselecteerde stakeholders	37
Hoofdstuk 3: Beleidsonderzoek.....	41
3.1 Rijksbeleid	41
3.1.1 Nota Ruimte	41
3.1.2 Kabinet Rutte – Verhagen	42
3.1.3 Ontwerpstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte	42
3.1.4 Reconstructiewet.....	43
3.2 Provinciaal beleid.....	43
3.2.1 Ingetrokken provinciaal beleid	43



3.2.2 Vigerend Provinciaal beleid	44
3.3 Gemeentelijk beleid	46
3.3.1 Bestemmingsplan “Buitengebied 2000”	46
3.3.2 Verordening geurhinder en veehouderij 2007	46
3.3.3 Beleidsnotitie Melkrundvee	46
3.4 Beleidsanalyse	46
3.4.1 Discoursanalyse ingetrokken provinciaal beleid	47
3.4.2 Discoursanalyse vigerend provinciaal beleid	48
3.5 Conclusie	51
Hoofdstuk 4: De bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk.....	54
4.1 Interactie in de praktijk	54
4.2 Interviews met stakeholders	58
4.2.1 Positionering casus en de rol van de stakeholders.	58
4.2.2 Analyse gesprekken stakeholders.....	59
4.3 Discoursanalyse gesprekken stakeholders	63
4.4 Conclusie	64
Hoofdstuk 5: Het maatschappelijk debat.....	67
5.1 Het maatschappelijk debat en de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk.....	67
5.2 Discoursanalyse maatschappelijk debat.....	70
5.3 Theoretische reflectie	71
5.4 Conclusie	72
Hoofdstuk 6: Kwalitatief kader	74
6.1 Kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties <i>mag</i> vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.....	74
6.2 Kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties <i>wil</i> vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.....	78
6.3 Kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties <i>kan</i> vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.....	81
6.4 Duurzaam ondernemen, innovatieve bedrijfsvoering en ruimtelijke kwaliteitswinst	83
6.5 Conclusie	84
Hoofdstuk 7: Aanbeveling	86
7.1 Procesmatige aanbevelingen.....	86
7.2 Inhoudelijke aanbevelingen.....	87
Reflectie	90
Literatuurlijst.....	92





Samenvatting

Inleiding

De gemeente Sint Anthonis is een relatief kleine gemeente met 11.785 inwoners, gesitueerd in de provincie Noord-Brabant. Agrariërs, die zijn gevestigd binnen deze gemeente, dienen doorgaans voortdurend verzoeken in om uit te mogen breiden. Zo heeft de gemeente Sint Anthonis jaarlijks gemiddeld ongeveer 60 verzoeken om bouwblokvergroting of bouwblokformverandering in behandeling. Een bouwblok is een in een bestemmingsplan vastgelegde ruimtelijke eenheid, waarbinnen de bebouwing ten behoeve van een bestemming moet worden geconcentreerd. Een bouwblokvergroting kan door de gemeente, middels een herziening van het bestemmingsplan of het doorlopen van een procedure om het bestemmingsplan te wijzigen, worden bewerkstelligd.

Op 1 maart 2011 is de provinciale Verordening ruimte in werking getreden. De Verordening ruimte stelt eisen en beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied en fungeert als toetsingskader voor gemeenten om bestemmingsplannen op te stellen. De provincie Noord-Brabant heeft de regels ten opzichte van vóór de inwerkingtreding van de Verordening ruimte reeds verscherpt. Aanleiding hiertoe is het burgerinitiatief “Megastallen-Nee” in Noord-Brabant. Het initiatief is een protest tegen de gevolgen van de veehouderij in algemene zin en pleit voor een heroverweging van de vestiging van “megastallen” in de provincie.

Burgers voelden zich bijvoorbeeld niet of onvoldoende betrokken bij de totstandkoming en ontwikkeling van de reconstructieplannen (onderdeel van het beleid voor de inwerkingtreding van de Verordening ruimte). Ze vonden tevens dat de overheid onvoldoende kennis had van deze ingewikkelde materie van ruimtelijke ordeningsrecht en het systeem van milieuvergunningen, waardoor zij onzorgvuldige beslissingen hebben genomen. Bovendien brak in 2007 en in 2009 de Q-koortsepidemie uit waaruit bleek dat de ruimtelijke aanpak van de reconstructie niet kon voorkomen dat er wederom een virusziekte onder dieren uitbrak. Dit had tot gevolg dat de weerstand van de maatschappij tegen de schaalvergroting van de veehouderij toenam en dat leidde uiteindelijk in de provincie Noord-Brabant tot het Burgerinitiatief “Megastallen-Nee”. Er is hiermee een kloof tussen de maatschappij en de agrarische sector ontstaan.

Om de kwaliteit van het landschap te versterken heeft de provincie in haar structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte het principe van “kwaliteitsverbetering van het landschap” geïntroduceerd. Dit principe omvat kort samengevat dat elke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied waar ontwikkelingsruimte wordt geboden en planologische besluitvorming noodzakelijk is gepaard gaat met maatregelen die het landschap, in brede zin, versterken (rood-met-groen koppeling). Dit principe kan ook worden aangeduid als een “tegenprestatie”. Een “tegenprestatie” wordt letterlijk omschreven als een verrichting die tegen een prestatie opweegt. Het is iets wat je doet voor een ander in ruil voor iets wat hij of zij voor jou heeft gedaan. Met “tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen” wordt bedoeld de vorm van investering die de gemeente kan, mag of wil vragen van de initiatiefnemer in ruil voor gemeentelijke medewerking aan een ruimtelijk verzoek van de agrarische initiatiefnemer.

Doordat de “kwaliteitsverbetering van het landschap” is opgenomen in de Verordening ruimte (artikel 2.2) zijn gemeenten bij de vaststelling van hun bestemmingsplannen genoodzaakt hiermee rekening te houden. Dit is een nieuw verplicht gegeven en de provincie verzoekt dan ook om op regionaal niveau invulling te geven aan dit principe.

Naast het principe van kwaliteitsverbetering van het landschap wil de gemeente Sint Anthonis graag invulling geven aan de uitvoeringsagenda duurzame veehouderij van het rijk en streeft de gemeente daarmee naar een duurzame- en innovatieve ontwikkeling van het buitengebied.



In dit onderzoek wordt onderzocht:

1. hoe met een wetenschappelijke achtergrond invulling te geven aan de spanningen tussen de bestaande wetgeving (waaronder de Verordening ruimte), wensen van de maatschappij, de wensen van agrarische initiatiefnemers en de wensen van overige belanghebbende partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied (wordt in dit rapport aangeduid als het maatschappelijk debat);
2. hoe met inachtneming van punt 1, conform artikel 2.2 van de Verordening, een kwalitatief kader van tegenprestaties gerealiseerd kan worden. Dit kader dient aan te geven aan welke voorwaarden en eisen een systematiek van tegenprestaties (met als doel de kwaliteitsverbetering in het landschap) moet voldoen.

Theorie en methodologie

Alle standpunten, doelstellingen, concepten, ideeën, argumenten, gedachten en wensen van belanghebbende partijen rondom het maatschappelijk debat zou je ook in discoursen kunnen plaatsen. Een discours is een inrichting van ideeën, argumenten, visies, doelstellingen, standpunten, inzichten en concepten die zijn gecategoriseerd uit identificeerbare verschijnselen om dagelijkse praktijken te verklaren en te verduidelijken. Deze visies krijgen gestalte in woord en geschrift en zijn daarom te lokaliseren in zogenaamde communicatie netwerken, waarvan verschillende actoren en groepen deel uitmaken. Een discoursanalyse is gericht op het achterhalen van verschillende posities die met betrekking tot een bepaald onderwerp worden ingenomen. Voorts wordt geprobeerd deze posities te “deconstrueren”, dat wil zeggen dat er gezocht wordt naar typische vooronderstellingen, ideologische uitgangspunten, historische wortels, de koppeling met specifieke politieke of zakelijke belangen, etc. Bovendien gaat het om de manier waarop via taal een sociale werkelijkheid wordt geconstrueerd. Categorisering speelt daarbij een cruciale rol. Mensen zijn steeds bezig hun sociale leefomgeving te categoriseren en creëren op die manier een sociale werkelijkheid. Discoursanalyse kan worden gekarakteriseerd als een manier van benaderen en denken over een probleem en kenmerkt zich als een discursieve structuur, dat misschien niet meteen door de deelnemers van een debat herkend wordt.

In dit onderzoek is gekozen voor een discursieve benadering van het onderzoeksonderwerp. Een discursieve benadering die vanuit de sociale praktijk een sterke impuls heeft gekregen. Een discursieve benadering kenmerkt zich als een procesmatige ontwikkeling waarin betekenissen steeds gekoppeld zijn aan de discursieve praktijken waarin ze voorkomen. De benadering bestudeert gesprekken en geschreven teksten als sociale praktijken. Door middel van alledaagse gesprekken geven mensen betekenis aan hun leven, en door die gesprekken te analyseren (middels een discoursanalyse) kan tot een constructie van sociale betekenissen worden gekomen. Bij een discursieve benadering wordt het onderwerp benaderd vanuit het perspectief van de mensen en niet vanuit instituties. Hiermee wordt een dynamische benadering gehanteerd.

In dit rapport zijn de bestaande plattelandsdiscoursen van Boonstra geselecteerd als theoretische basis:

- Het neo-moderniseringsdiscours: innovatieve technieken toepassen en schaalvergroting, specialisatie, marktintegratie stimuleren bij agrarische ontwikkelingen. Het scheiden van functies is essentieel met het oog op efficiency en om ruimte vrij te maken voor nieuwe plattelandfuncties.
- Het wildernisdiscours: natuur vertegenwoordigt een waarde op zichzelf en ontwikkelt zichzelf onder de juiste condities.
- Platteland als meervoudige ruimte: een integrale benadering waar ruimte is voor functievermenging en kan worden ingespeeld op de veranderende behoefte van de maatschappij.
- Platteland als vestigingsruimte: het platteland is onderdeel van het stedelijke domein en de economische dynamiek moet de invulling van het platteland bepalen.

De uiteindelijke verschuivingen van de argumenten, gedachten, visies, doelstellingen, etc. binnen de discoursen zijn bepaald aan de hand van een discoursanalyse van:

- het provinciale beleid zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant en de Verordening ruimte;
- het vigerend provinciaal beleid, en;
- de gespreksverslagen met vertegenwoordigers van geïnterviewde stakeholders.



De verschuivingen van de argumenten, gedachten, visies, doelstellingen, etc. binnen de discoursen zijn vervolgens meegewogen bij het opstellen van een kwalitatief kader van tegenprestaties.

Om een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat, om de argumenten van de verschillende discoursen te bepalen en te analyseren, en om uiteindelijk de kaders te formuleren waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag, kan* of *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, zijn vertegenwoordigers van verschillende stakeholders uit de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk gehoord.

Beleid

In eerste instantie is het ruimtelijk beleid van het rijk, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Sint Anthonis geanalyseerd. Hieruit blijkt dat een verschuiving plaatsvindt van het gedachtegoed van het neo-moderniseringsdiscours naar het discours platteland als meervoudige ruimte en het wildernisdiscours. Deze ontwikkelingen zijn te verklaren op basis van maatschappelijke trends, zoals het afnemende aantal agrariërs en de toegenomen wens om het buitengebied te gebruiken voor andere doelen dan de agrarische functie. Bovendien is de bewustwording- en de aandacht voor duurzaamheid de laatste jaren aanzienlijk vergroot. Steeds meer mensen en instanties hebben daarnaast tegenwoordig een idee over de inrichting van het landelijk gebied.

De ruimtelijke ordeningspraktijk

In dit onderzoek is de gemeente Sint Anthonis de casus. Uit de analyse van de interactie bij de gemeente Sint Anthonis blijkt dat de gemeente:

- een invulling dient te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat;
- een systematiek van tegenprestaties dient op te stellen, conform artikel 2.2 van de provinciale Verordening ruimte, en;
- graag invulling wil geven aan innovatieve en duurzame initiatieven van agrariërs.

Met interactie worden de onderhandelingen tussen de gemeente en de initiatiefnemer bedoeld, voorafgaand aan het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente op een ingediende aanvraag voor het opstellen van een bestemmingsplan, waarmee een ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied wordt gefaciliteerd.

De provincie Noord-Brabant geeft aan dat, conform de visie zoals de provincie Noord-Brabant die stelt in de transitie van het Brabantse Stadteland (2011), vertrouwen het vertrekpunt is bij de inrichting van het buitengebied. Zij vinden, net zoals de gemeente Sint Anthonis, dat oplossingen die initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en andere stakeholders in de ruimtelijke ordeningspraktijk zelf bedenken, veel meer geïnternaliseerd (eigen te maken) zijn en daarmee ook stabiel en langer houdbaar zijn, mocht het bevoegd gezag de betreffende oplossing implementeren in haar beleid. Met inachtneming van dit gegeven is gekozen om een aantal stakeholders te interviewen.

De geïnterviewde stakeholders zijn van mening dat iedereen uit redelijkheid, billijkheid en evenredigheid dient bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van het buitengebied en zien daarmee een tegenprestatie als middel om tot dat eindresultaat te komen. Een tegenprestatie vormt een conditie om medewerking te verlenen aan het realiseren van een ruimtelijk plan.

Met betrekking tot de invulling van een systematiek van tegenprestaties kiezen de stakeholders voor systematiek van waarbij “rood” (extra ruimtelijke marge) omgerekend wordt naar euro’s en die euro’s worden ingezet voor “groen”. Dit wordt in de praktijk ook wel aangeduid als een systematiek met een groenfonds of reconstructiefonds. Omdat het lastig is om “rood” rechtstreeks te vertalen naar “groen” wordt er een tussenstap gemaakt met euro’s.

De stakeholders zijn ook van mening dat er nog ruimte moet worden gemaakt in het vigerende beleid voor duurzame- en innovatieve initiatieven.



Uit de interviews met de geselecteerde stakeholders blijkt dat het gedachtegoed van het neo-moderniseringsdiscours nog steeds nadrukkelijk aanwezig is bij de respondenten van de geïnterviewde partijen, ondanks de verscherping van de (provinciale) regelgeving ten aanzien van de agrarische sector. Het wildernisdiscours, waar van oudsher, weinig aandacht aan werd geschonken, wordt mede door de verplichte invulling die gemeenten moeten geven aan artikel 2.2 van de Verordening, expliciet in beeld gebracht. De kwaliteit van natuur en landschap in het buitengebied moet verbeterd worden, aldus de stakeholders. Het wildernisdiscours stijgt daardoor aan populariteit. Dit geldt ook voor het discours platteland als meervoudige ruimte, want het buitengebied verandert, naar de mening van de respondenten, van een agrarisch gedragen buitengebied naar een multifunctioneel buitengebied, omdat we er ons van bewust worden wat het buitengebied allemaal aan gebiedskenmerken heeft aan te bieden. Het buitengebied blijft voor de gebruikers van het buitengebied volgens de respondenten. Het discours platteland als vestigingsruimte is dan ook niet dominant aanwezig in het gedachtegoed van de stakeholders.

Het maatschappelijk debat

De problematiek bestaat, naar de mening van de geïnterviewde stakeholders uit de praktijk, uit de problemen met de maatschappelijke inbedding van het agrarisch bedrijf. De spanningen binnen het actuele maatschappelijk debat komen tot stand door de kloof tussen de agrarische sector en de maatschappij. De agrarische sector heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld, maar onevenredig met de ontwikkeling van de maatschappij (toegenomen aandacht voor milieu, ontwikkeling van kennis van de milieuwetenschappen, etc.). Het neo-moderniseringsdiscours heeft zich teveel gediifferentieerd ten opzichte van de overige discourses. Er is duidelijk een verschuiving waar te nemen in het gedachtegoed van de maatschappij. Het gedachtegoed verandert van een gedachtegoed behorend bij het neo-moderniseringsdiscours naar het gedachtegoed in het kader van het discours platteland als meervoudige ruimte en het wildernisdiscours. Deze verschuiving heeft geleid tot meer eisen en randvoorwaarden ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Het neo-moderniseringsdiscours heeft de afgelopen jaren te vrij spel gehad, wat heeft geleid tot een maatschappelijke opstand. De maatschappij wil dat het neo-moderniseringsdiscours zich meer focust op de ontwikkeling van een duurzame- en zorgvuldige veehouderij en een kwalitatief hoogwaardig landschap. Als antwoord op de huidige spanningen binnen het maatschappelijk debat vinden de stakeholders dat:

- de kwaliteit (verbetering dierenwelzijn, verbetering leefomstandigheden van de dieren, etc.) binnen de huidige agrarische bedrijfsvoering om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij, verhoogd moet worden, en;
- de kwaliteit van het landschap verbeterd moet worden door het landschappelijk inpassen van de agrarische bedrijven en/of elders het buitengebied als geheel van een kwaliteitsimpuls te voorzien.

De stakeholders zien een systematiek van tegenprestaties als een geschikt middel om dat doel te bereiken en de kloof tussen het neo-moderniseringsdiscours en de overige discourses te verkleinen. Middels artikel 2.2 van de Verordening ruimte hebben gemeenten nu een instrument om tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen vragen.

Gedurende het uitvoeren van de verschillende discoursanalyses bleek er een gekwalificeerd gedachtegoed actief te zijn die niet vertegenwoordigd was binnen de geselecteerde discourses. Dit discours distantieert zich ten opzichte van de overige discourses. Het gaat om een discours ten aanzien van het “Megastallen-Nee” gedachtegoed. Door de massaliteit en de impact van het gedachtegoed in het maatschappelijk debat en omdat het gedachtegoed grote invloed heeft op het vigerend (provinciaal) beleid, is hiervoor een apart discours gedefinieerd.

Het discours “Megastallen-Nee” onderscheidt zich ten opzichte van de overige discourses omdat het tot stand is gekomen uit de veranderde maatschappelijke omstandigheden (toegenomen aandacht voor milieu, ontwikkeling van kennis van de milieuwetenschappen, etc.) en zich kenmerkt als een protest tegen de bestaande ontwikkelingen binnen het neo-moderniseringsdiscours. Het discours “Megastallen-Nee” richt zich op het beschermen en waar mogelijk verbeteren van de bestaande (milieutechnische) situatie. Ontwikkelingen die een negatieve invloed hebben op de woon- en leefomgeving moeten gereguleerd worden om daarmee de effecten op het milieu en de natuur te verminderen en het evenwicht met de ander functies te herstellen.



Het kwalitatief kader

Het kwalitatief kader bestaat uit voorwaarden en eisen waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag*, *kan* of *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

De gemeente Sint Anthonis *mag* tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Dit wordt zelfs verplicht gesteld door middel van artikel 2.2 van de provinciale Verordening ruimte. Alleen de invulling van het principe laat de provincie over aan gemeenten. De provincie heeft een concept handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap opgesteld om gemeenten een aantal voorbeelden van methodieken te schetsen. De bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk geeft de voorkeur aan een van de methodieken van tegenprestaties die de provincie heeft geschetst:

- Door het “rood” om te rekenen naar euro’s en die euro’s in te zetten voor “groen”: de geboden ruimtelijke marge, “het rood” (de bouwblokvergroting die het bestemmingsplan van de gemeente mogelijk maakt), wordt gewaardeerd in euro’s. Een bepaald percentage van deze waardering (de waardestijging van het onroerend goed) wordt door de initiatiefnemer overgemaakt in een fonds. Het bedrag in het fonds komt vervolgens ten goede aan projecten die het landschap, “het groen”, binnen de gemeente moet versterken.

De gemeente Sint Anthonis *wil* graag tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De stakeholders, waaronder een viertal gemeenten, is van mening dat een bepaalde ruimtelijke ingreep in het buitengebied (een ontwikkeling) tenminste gecompenseerd dient te worden, zodat het saldo aan ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied gelijk blijft of zelfs stijgt.

De gemeente Sint Anthonis *kan* ook tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Expertise binnen de gemeente en voldoende financiële middelen zijn een vereiste.

Duurzaam ondernemen, innovatieve bedrijfsvoering en ruimtelijke kwaliteitswinst

De ambitie van de gemeente Sint Anthonis, om de agrariër te stimuleren in het investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter, kan eveneens worden gehonoreerd in een systematiek met een fonds waar het “rood” wordt omgerekend naar “groen”. Dit kan door duurzame- en innovatieve concepten in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer bij een ruimtelijke ontwikkeling moet bijdragen om ruimtelijke marge van de gemeente te krijgen. Kortom, de initiatiefnemer hoeft dan minder bij te dragen in het fonds omdat hij bijvoorbeeld een duurzaam- en innovatief stalconcept bouwt, wat ten goede komt aan het welzijn van zijn dieren.

Aanbevelingen

Ten slotte zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd, gebaseerd op het eigen onderzoek, om de gemeente richtlijnen te geven en/of een methodiek te schetsen omtrent hoe bepaalde investeringsmaatregelen te kunnen vragen, eisen of doorvoeren bij verzoeken om ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied:

- Laat de maatschappij meedenken en meebeslissen bij de totstandkoming van een tegenprestatiesystematiek.
- Zorg voor optimale transparantie bij (ruimtelijke) besluitvorming.
- Neem in een anterieure overeenkomst die moet worden aangegaan tussen de gemeente en de initiatiefnemer bij een ruimtelijke ontwikkeling, een bepaling op dat je als gemeente de tegenprestatie, die de initiatiefnemer moet bijdragen, kan controleren.
- Vraag, mede gelet op de maatschappelijke discussie met betrekking tot dierenwelzijn en volksgezondheid, bij aanzienlijke ruimtelijke plannen ten behoeve van de veehouderij, een gezondheidsadvies aan bij de GGD. De maatschappij vraagt om de gevolgen van de ontwikkelingen in de veehouderij voor de gezondheid te schetsen.



- Stimuleer als gemeente dat een dierenwelzijnstichting de agrarische sector gaat begeleiden bij het houden van dieren. Op deze manier kan de agrariër gebruik maken van de kennis die een dergelijke stichting heeft, wat ten goede kan komen aan het welzijn van het dier in de stal.
- Zorg dat een initiatiefnemer een ruimtelijk plan, voordat hij het bij de gemeente als officieel verzoek indient, communiceert naar zijn directe omgeving om vroegtijdig fricties te voorkomen en te kunnen inspelen op de wensen van de omgeving.
- Pas een systematiek toe waarbij “rood” (extra ruimtelijke marge) omgerekend wordt naar euro’s in een daarvoor bedoeld fonds. Die euro’s worden ingezet voor “groen”.
- Stel een structuurvisie vast waar je als gemeente zijnde de beoogde kwaliteitsverbetering in definieert. Waaraan moet een tegenprestatie in de vorm van een fondsbijdrage ten goede komen?
- Stel een toepassingsbereik op waarin is aangegeven voor welke soort ontwikkeling, welke tegenprestatie gaat gelden.
- Zorg dat bij alle functies van het buitengebied (zoals de woon-, bedrijfs-, recreatie-, etc. functie), waar door de gemeente middels een bestemmingsplan meer ruimtelijke marge wordt geboden, de systematiek van tegenprestaties geldt.
- Relateer de omvang van een bouwblok voor een bepaalde functie aan de directe omgeving en de gebiedskenmerken daarbinnen.
- Creëer als gemeente de mogelijkheid om duurzame- en innovatieve concepten (bijvoorbeeld innovatieve stalsystemen), aangedragen door de initiatiefnemer, in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer moet bijdragen in ruil voor de ruimtelijke marge die de gemeente biedt aan de initiatiefnemer.
- Creëer ook als gemeente de mogelijkheid om het slopen van leegstaande/verpauperde agrarische bedrijfsbebouwing, aangedragen door de initiatiefnemer, in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer moet bijdragen in ruil voor de ruimtelijke marge die de gemeente biedt aan de initiatiefnemer.



Hoofdstuk 1: Inleiding

Sint Anthonis

De gemeente Sint Anthonis is een relatief kleine gemeente met 11.785 inwoners, gesitueerd in de provincie Noord-Brabant. Naast Sint Anthonis bestaat de gemeente uit de kerkdorpen Ledeacker, Wanroij, Oploo, Landhorst, Stevensbeek en Westerbeek. De gemeente behoort tot het “Land van Cuijk” en staat bekend als een agrarische gemeente, omdat vele grote agrarische bedrijven, zowel intensieve veehouderijen, grondgebonden bedrijven, gemengde bedrijven als landbouw bedrijven, in het buitengebied van de gemeente zijn gevestigd. Sint Anthonis bezit dan ook statistisch de meeste varkens per vierkante kilometer van Nederland.

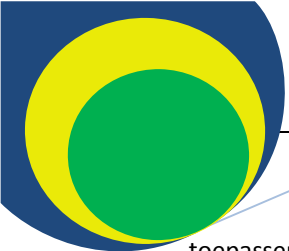
De agrarische bedrijven gelegen binnen de gemeente Sint Anthonis dienen voortdurend verzoeken in bij de gemeente om uit te mogen breiden. In het vigerende bestemmingsplan voor het buitengebied, bestemmingsplan “Buitengebied 2000”, zijn alle bedrijven voorzien van een passend bouwblok. Een bouwblok is een in een bestemmingsplan vastgelegde ruimtelijke eenheid, waarbinnen de bebouwing ten behoeve van een bestemming moet worden geconcentreerd. Echter, niet alle bouwblokken passen bij de verschillende ambities van de agrarische bedrijven. Daarnaast heeft de provincie Noord-Brabant op 17 december 2010 de Verordening ruimte vastgesteld. Deze is 1 maart 2011 in werking getreden. De Verordening ruimte stelt eisen en beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied en fungeert als toetsingskader voor gemeenten om bestemmingsplannen op te stellen. Zo kunnen intensieve veehouderijen in bepaalde gebieden uitbreiden tot maximaal een bouwblok met een omvang van 1,5 hectare (Provincie Noord-Brabant, 2011e). Dit is een verscherping van de (provinciale) regels ten opzichte van vóór de inwerkingtreding van de Verordening ruimte. Aanleiding hiertoe is het burgerinitiatief “Megastallen-Nee¹” in Noord-Brabant. Het initiatief is een protest tegen de gevolgen van de veehouderij in algemene zin en pleit voor een heroverweging van de vestiging van megastallen in de provincie (zie verder voor meer informatie over “Megastallen-Nee”). Dit initiatief heeft Provinciale Staten van Noord-Brabant doen besluiten om uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderij aanzienlijk te reduceren. Dit is in de Verordening ruimte gewaarborgd.

Ter voorbereiding op de Verordening ruimte hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant in maart 2010 een voorbereidingsbesluit genomen. Dit besluit hield in dat er een bouwstop van kracht werd voor alle agrarische bedrijven tot de inwerkingtreding van de Verordening ruimte. Enkele agrarische ondernemers hebben dit zien aankomen en hebben daarop ingespeeld door direct een wijziging en/of vergroting van hun vigerende bouwblok aan te vragen bij de gemeente Sint Anthonis. Hierdoor heeft de gemeente Sint Anthonis een doorgaans onevenredig hoog aantal verzoeken binnen gekregen van agrariërs om het bouwblok te wijzigen en/of te vergroten. De meeste verzoeken dienen middels een procedure, krachtens artikel 3.6 lid 1 sub a van de Wet ruimtelijke ordening, bewerkstelligd te worden. Dit betreft een procedure waarbij burgemeester en wethouders gebruik kunnen maken van de in het plan gegeven ontheffingen en vrijstellingen. Deze term wordt ook wel als wijzigingsbevoegdheid aangeduid.

Besluit Huisvesting

Een andere reden dat agrariërs een verzoek tot vergroting en/of wijziging van hun bouwblok indienen is de inwerkingtreding van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (emissie = uitstoot van stoffen). Dit besluit wordt ook wel het Besluit Huisvesting genoemd. Met dit besluit wordt invulling gegeven aan het algemene emissiebeleid voor heel Nederland. Het besluit bepaalt dat dierenverblijven, waar emissiearme huisvestingssystemen voor beschikbaar zijn, op den duur emissiearm moeten zijn uitgevoerd. Op grond van het besluit mogen alleen nog huisvestingssystemen met een emissiefactor die lager is dan of gelijk is aan de maximale emissiewaarde (weergegeven in het besluit), toegepast worden. Eén van de mogelijkheden om te voldoen aan het Besluit Huisvesting is interne saldering. Hieronder wordt verstaan de mogelijkheid om binnen een veehouderij (een deel van) de bestaande huisvestingssystemen geen Best Beschikbare Techniek (BBT) toe te passen, op voorwaarde dat de daardoor gemiste ammoniakreductie wordt gecompenseerd door het

¹ Een “megastal” is (nog) niet eenduidig gedefinieerd in het vigerende rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid. In paragraaf 18.5 behorend bij bijlage 18 is aan de hand van verschillende bronnen het begrip nader toegelicht.



toepassen van de verdergaande technieken dan BBT in de overige huisvestingssystemen (Infomil, 2011). Kortom, sommige agrariërs kiezen ervoor om een verzoek tot bouwblokvergroting bij de gemeente in te dienen om hun bouwblok te vergroten en daarmee de realisering van een nieuwe, emissiearme, stal mogelijk te maken. Middels interne saldering kan de agrariër vervolgens voldoen aan het Besluit Huisvesting.

Kwaliteitsverbetering van het landschap

De kwaliteit van het buitengebied is belangrijk voor een hoogwaardig leef-, woon- en vestigingsklimaat en draagt daardoor bij aan de economische ontwikkeling van Noord-Brabant. Door de dynamiek van ontwikkelingen ontstaat het gevaar dat de verschillen tussen stad en land en de diversiteit van natuur en landschap verloren gaan. Om de kwaliteit van het landschap te versterken heeft de provincie in haar structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte het principe van “kwaliteitsverbetering van het landschap” geïntroduceerd. Dit principe omvat kort samengevat dat er enerzijds ontwikkelingsruimte wordt geboden mits deze tevens gepaard gaat met maatregelen die het landschap, in brede zin, versterken (rood-met-groen koppeling). Doordat de “kwaliteitsverbetering van het landschap” is opgenomen in de Verordening ruimte (artikel 2.2) zijn gemeenten bij vaststelling van hun bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten genoodzaakt hiermee rekening te houden. Als zij dat niet doen kan de provincie gebruik maken van haar aanwijzingsbevoegdheid en zich baseren op de vastgestelde geldende regels van de Verordening ruimte en de structuurvisie ruimtelijke ordening (als er een provinciaal belang in het geding is).

Als hulpmiddel om invulling te geven aan artikel 2.2 van de Verordening ruimte heeft de provincie een concept “Handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap” opgesteld (2011a). Deze handreiking biedt informatie aan gemeenten om invulling te geven aan de rood-met-groen koppeling. De handreiking is een hulpmiddel en geen verplichte regel of beleidskader. Het staat de gemeente vrij om hun eigen methode van tegenprestaties te kiezen, als maar wordt voldaan aan de Verordening. Artikel 2.2 van de Verordening dwingt dus de gemeente om een eigen kwalitatief kader ten aanzien van tegenprestaties op te stellen waarin zij aangeeft hoe om te gaan met plannen waar ontwikkelruimte wordt geboden en welke kwaliteitsverbetering in het landschap daar tegenover staat. De handreiking is een hulpmiddel om te komen tot een gemeentelijk of regionaal kwalitatief kader.

“Megastallen-Nee”

In 1997 brak in Noord-Brabant de varkenspest uit. Met deze virusziekte bij varkens werd het steeds lastiger om ruimtelijke conflicterende functies in het buitengebied te verenigen (multifunctioneel buitengebied), zonder dat dit ten koste ging van de gezondheid van de dieren en de volksgezondheid. De overheid bedacht in 2002 de Reconstructiewet: een ruimtelijke aanpak die geleidelijk moest uitgroeien tot een integraal gebiedsgericht proces genoemd de “reconstructie”. In de reconstructie werd het buitengebied verdeeld in extensiveringsgebieden (beperkte ontwikkeling veehouderij mogelijk), verwevingsgebieden (verweving van functies) en landbouwontwikkelingsgebieden (concentratiegebieden waar de veehouderij zich kon ontwikkelen).

Echter, gedurende de jaren kwam de maatschappij steeds meer in opstand tegen deze gang van zaken. Er ontstond geleidelijk een kloof tussen de maatschappij en de agrarische sector. Burgers voelden zich bijvoorbeeld niet of onvoldoende betrokken bij de totstandkoming en ontwikkeling van de reconstructieplannen (onderdeel van de Reconstructiewet). Ze vonden dat de overheid onvoldoende kennis had van deze ingewikkelde materie van ruimtelijke ordeningsrecht en het systeem van milieuvergunningen, waardoor zij onzorgvuldige beslissingen hebben genomen. Bovendien brak in 2007 en in 2009 de Q-koortsepidemie uit waaruit bleek dat de ruimtelijke aanpak van de reconstructie niet kon voorkomen dat er wederom een virusziekte onder dieren uitbrak. Dit had tot gevolg dat de weerstand van de maatschappij tegen de schaalvergroting van de veehouderij toenam en dat leidde uiteindelijk in de provincie Noord-Brabant tot het Burgerinitiatief “Megastallen-Nee”.

Maar weegt de mogelijkheid op grootschalige uitbreidingen van de intensieve veehouderij op tegen de beeldvorming in de samenleving ten aanzien van het beeld over landschap, bedrijf, ondernemer en dier? Voorstanders geven aan dat de ontwikkelingen passen binnen de opgestelde reconstructieplannen. Tegenstanders suggereren dat “megastallen” leiden tot meer dierenleed en milieuvervuiling en vinden de



impact van de ontwikkeling van “megastallen” in het buitengebied te groot. Burgers uit de directe omgeving verenigen zich in actiescomités en protesteren tegen de komst van de zogenaamde megastallen en megabedrijven in hun achtertuin, maar diezelfde mensen kopen en eten wel vlees uit de supermarkt. Het vlees dat is mogelijk gemaakt door intensieve veehouderijen. De mensen maken wel gebruik van de voorzieningen, maar willen er geen hinder van ondervinden (Not In My Back Yard gedachte).

Staatsecretaris Bleker van Economische zaken, Landbouw en Innovatie heeft afgelopen zomer een maatschappelijk dialoog over megastallen georganiseerd, naar aanleiding van de steeds groter groeiende weerstand tegen de komst van “megastallen”. Uit de dialoog blijkt dat het voldoen aan de wet- en regelgeving nog niet betekent dat er sprake is van een maatschappelijke acceptatie. De concrete invulling van een duurzame veehouderij in zijn veelkleurige en diverse verschijningsvormen moet vanuit de dynamiek en het samenspel tussen ondernemers en de samenleving zelf komen. Bleker wil geen wettelijke grens stellen aan de grootte van “megastallen”, maar vraagt de provincies en de gemeenten, in afwachting van het advies van de Gezondheidsraad over de mogelijke risico's en de effecten van de veehouderij op de volksgezondheid (wordt eind 2012 verwacht), voorlopig behoudend om te gaan met nieuwe aanvragen voor “megastallen”. Het rijk pakt dus voorlopig niet het initiatief en legt de bal bij de lagere overheden en gaat uit van de dynamiek en het samenspel tussen de agrariërs en de maatschappij.

Op provinciaal niveau hadden Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant een commissie ingesteld die zich, vanuit de context van de gehele agrofoodsector, ging buigen over verduurzamingsperspectieven van de veehouderij in Brabant (commissie Van Doorn). “Al het vlees dat in 2020 wordt verkocht moet duurzaam geproduceerd zijn” luidt het advies van de commissie. Een groot aantal supermarkten, boerenorganisaties, voederbedrijven en vleesverwerkers staan achter dit advies en hebben het zogenoemde Verbond van Den Bosch ondertekend waarin het doel is vastgelegd. Doordat de afspraak is gemaakt om in 2020 alleen maar duurzaam vlees te verkopen in de supermarkten wordt van bovenaf in de retail (zij zijn de ketenpartij die als enige direct contact onderhoudt met de consument) de duurzame productie gestimuleerd, immers “kiloknallers²” worden niet meer aan de consument gebracht en de productievraag hiervoor daalt. De ambitie van de commissie Van Doorn is dan ook om dat gegeven intensief te verbinden met duurzaamheid: de zorgvuldige veehouderij. De agrarische sector moet meer geaccepteerd worden in de maatschappij om daarmee de bestaande kloof te verkleinen.

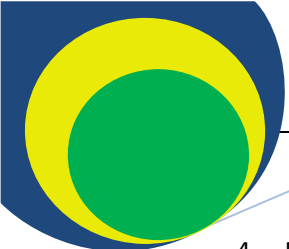
Voor een uitgebreide omschrijving van de achtergrond van het maatschappelijk debat rondom “Megastallen-Nee” wordt verwezen naar bijlage 18.

Uitvoeringsagenda duurzame veehouderij

“Ruimte om duurzaam te ondernemen” is het motto van onder andere de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) Nederland (Van der Grind & Mertens, 2010, p. 2). LTO Nederland is de ondernemers- en werkgeversorganisatie voor de agrarische sector. De LTO reageert hiermee op de uitvoeringsagenda duurzame veehouderij van het rijk. In 2008 sprak het toenmalig kabinet de ambitie uit om in Nederland een volledige duurzame veehouderij te realiseren: *“De veehouderij in Nederland moet zich in 2023 hebben ontwikkeld tot een in alle opzichten duurzame veehouderij, met een breed daagvlak in de samenleving. Daarmee bedoelen we een veehouderij die produceert met respect voor mens, dier en milieu waar ook ter wereld”*. De uitvoeringsagenda duurzame veehouderij bestaat uit de volgende speerpunten:

1. Systeeminnovaties: integrale duurzame stalsystemen;
2. Welzijn en gezondheid van dieren: natuurlijke gedrag stimuleren, voorkomen van ingrepen, gezonde dieren en minder antibioticagebruik;
3. Maatschappelijke inpassing: interactie tussen veehouder/burger en landschappelijke inpassing;

² Vlees wat op een zo goedkoop mogelijke- en dieronvriendelijke manier is geproduceerd wordt veelvuldig als “kiloknaller” bij supermarkten aangeboden.



4. Energie, milieu en klimaat: werken aan gesloten voer-mestkringloop, duurzaam geproduceerde veevoergrondstoffen, energiebesparing en verminderen van uitstoot van broeikasgassen en milieuemissies;
5. Markt en ondernemerschap: kansen benutten om waarde te creëren;
6. Verantwoord consumeren: stimuleren van meer keuzemogelijkheden in het aanbod van dierlijke producten voor de consument.

Maar wat is duurzaam? Feitelijk betekent duurzaam *“de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen”* (Wikipedia, 2011). In dit kader heeft duurzaam ondernemen een milieu achtergrond, maar het kan ook een sociale achtergrond bevatten. In dat geval spreekt men van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Deze termen worden tegenwoordig door elkaar gebruikt. Ze staan beide voor het zoeken naar evenwicht tussen financieel economische resultaten, sociale belangen en het milieu, oftewel de drie P's:

1. People: aandacht voor mensen binnen en buiten de onderneming;
2. Planet: de belasting op het milieu en de omgeving;
3. Profit: de economische productiviteit ofwel het financiële rendement van een bedrijf. De voortbrenging en economische effecten van goederen en diensten. Zonder winst te maken kan een bedrijf immers niet blijven voortbestaan.

De 3 P's dienen in een harmonieuze wijze gecombineerd te worden om op lange termijn winst voor ondernemers en maatschappij op te leveren. Wanneer de combinatie niet harmonieus is zullen de andere elementen hieronder lijden. Wanneer bijvoorbeeld winst te veel prioriteit krijgt, dan zullen mens en milieu hiervan de dupe worden (slechtere arbeidsomstandigheden of natuurvernietiging).

Met de speerpunten van de uitvoeringsagenda duurzame veehouderij en de toepassing van de 3 P's in het achterhoofd streeft de gemeente Sint Anthonis naar een duurzame en innovatieve agrarische bedrijfsvoering van agrarische ondernemingen en een duurzame ontwikkeling van het platteland in haar buitengebied. Bovendien dient een ruimtelijke kwaliteitsslag binnen het plangebied bewerkstelligd te worden om het plan ruimtelijk inpasbaar te maken. De gemeente Sint Anthonis wil graag dat voorgaande begrippen een bijdrage leveren aan de totstandkoming van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

Onderhandelingsfase

Totdat de procedure gestart kan worden dient de gemeente met de agrarische ondernemer, eventuele adviseurs en andere belanghebbenden in overeenstemming te komen omtrent hoe het betreffende plan (ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied) wordt vorm gegeven. Dit wordt ook wel de onderhandelingsfase genoemd. Dit is een belangrijk gegeven in het gehele proces om tot het eindresultaat te komen: de realisering van het planinitiatief.

De gemeente Sint Anthonis heeft een bepaalde visie op ontwikkelingen in het buitengebied. De agrarische ondernemer heeft zijn eigen belangen, visie(s), ambities en gewenste ontwikkelingen. De provincie Noord-Brabant stelt regels aan de planontwikkeling. Bovendien dient het plan te voldoen aan alle gestelde juridische kaders. Al deze juridische aspecten en verschillende belangen van deze partijen moeten worden geïntegreerd in één breed geaccepteerd ruimtelijk plan die wordt vormgegeven in de onderhandelingsfase.

1.1 Probleemstelling

Om een gemeentelijk kader zoals een bestemmingsplan buitengebied of een structuurvisie op te stellen zijn de structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte de voornaamste provinciale kaders om rekening mee te houden. Door onder andere het burgerinitiatief “Megastallen Nee” heeft de provincie besloten de regels voor ontwikkelingen ten aanzien van een (intensieve) veehouderij te verscherpen ten opzichte van het beleid vóór de inwerkingtreding van de structuurvisie en de Verordening. Dit terwijl het Besluit Huisvesting juist eist dat alleen nog maar huisvestingssystemen met een emissiefactor toegepast mogen worden die lager dan-, of gelijk is aan de maximale emissiewaarde zoals weergegeven in het hetzelfde Besluit. Een



bouwblokvergroting of vormverandering, om een nieuwe stal te kunnen bouwen en daarmee interne saldering mogelijk te maken, is voor vele agrariërs de enige oplossing om een dergelijk systeem van emissiereductie te financieren en te voldoen aan het Besluit Huisvesting. Hierdoor ontstaat er een spanning om enerzijds te investeren in duurzame maatregelen (gedwongen door de regelgeving) en anderzijds de noodzaak om een financieel stabiele agrarische onderneming te exploiteren.

Artikel 2.2 van de Verordening ruimte stelt dat wanneer er ontwikkelingsruimte in het buitengebied wordt geboden dit gepaard gaat met maatregelen die het landschap versterken. Dit is een nieuw verplicht gegeven en de provincie verzoekt dan ook, via de concept Handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap, op regionaal niveau invulling te geven aan dit principe.

Naast genoemde provinciale- en wettelijke kaders wil de gemeente Sint Anthonis graag invulling geven aan de uitvoeringsagenda duurzame veehouderij van het rijk en streeft de gemeente daarmee naar een duurzame- en innovatieve ontwikkeling van het buitengebied.

Alle belangen, visies en ambities van de verschillende partijen moeten worden omgevormd in één breed geaccepteerd ruimtelijk plan die tot stand komt in de onderhandelingsfase voorafgaand aan een besluit van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad om medewerking te verlenen aan het plan. Dit vergt een veelzijdig en intensief onderhandelingsproces.

In dit onderzoek wordt onderzocht:

1. hoe met een wetenschappelijke achtergrond invulling te geven aan de spanningen tussen de opgesomde punten (wordt in dit rapport aangeduid als het maatschappelijk debat);
2. hoe met inachtneming van punt 1, conform artikel 2.2 van de Verordening, een kwalitatief kader³ van tegenprestaties gerealiseerd kan worden. Dit kader dient aan te geven aan welke voorwaarden en eisen een systematiek van tegenprestaties (met als doel de kwaliteitsverbetering in het landschap) moet voldoen.

De kaders in deze zin kunnen zijn:

- Juridische/wettelijke kaders;
- Kaders uit het oogpunt van natuur en landschap, milieu, volksgezondheid, etc.;
- Kaders uit een visie of het persoonlijke wensenbeeld.

Onderhavig onderzoek is toegespitst op de gemeente Sint Anthonis. Echter, de in dit rapport weergegeven onderzoeksgegevens kunnen ook worden gerelateerd aan de overheid in algemene zin. Het maatschappelijk debat richt zich bijvoorbeeld niet specifiek tegen één gemeente maar tegen de besluiten van de overheid in algemene zin.

1.2 Maatschappelijke relevantie

Zoals beschreven heeft de provincie Noord-Brabant op 17 december 2010 de Verordening ruimte vastgesteld, welke op 1 maart 2011 in werking is getreden. Het burgerinitiatief "Megastallen-Nee", georganiseerd vanuit de maatschappij, heeft er mede voor gezorgd dat Provinciale Staten van Noord-Brabant de uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderij aanzienlijk gereduceerd hebben. Dit is juridisch vastgelegd in de Verordening. Echter, agrariërs worden verplicht te voldoen aan het besluit Huisvesting en moeten

³ Het is kwalitatief kader genoemd omdat de provincie dit ook zo noemt in de concept handreiking kwaliteitsverbetering voor het landschap (2011a). Het kwalitatief kader is bedoeld voor de gemeente Sint Anthonis en geeft de condities om te komen tot tegenprestaties in het buitengebied weer, de zogenaamde "spelregels". De gemeente Sint Anthonis gaat het kwalitatief kader gebruiken bij de totstandkoming van de structuurvisie buitengebied. De structuurvisie is het juridische instrument waarin een systematiek van tegenprestaties moet worden vastgelegd.



investeren in emissie arme stalsystemen. Soms gaan die investeringen gepaard met uitbreiding van het bouwblok. Dit staat in vele gevallen in contrast met de regels van de Verordening. Daarnaast stelt de Verordening, middels artikel 2.2, dat wanneer ontwikkelingsruimte in het buitengebied wordt geboden, dit gepaard moet gaan met maatregelen die het landschap versterken. Deze verplichte “kwaliteitsregeling” is nieuw voor gemeenten en zij dienen op regionale schaal invulling te geven aan dit principe. Het principe moet dan ook in (postzegel) bestemmingsplannen toegepast worden. Het bestemmingsplan is een direct toetsingskader voor bouwaanvragen van burgers.

In het onderzoek (zoals weergegeven in dit rapport) wordt geprobeerd een invulling te geven aan de spanningen tussen de bestaande wet- en regelgeving (waaronder de Verordening ruimte), wensen van de maatschappij, de wensen van (agrarische) initiatiefnemers en de wensen van overige belanghebbende partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De invulling van deze spanningen worden gebruikt om een kwalitatief kader van tegenprestaties voor de gemeente Sint Anthonis op te stellen, zoals bedoeld in artikel 2.2 van de Verordening. Dit gaat alle gebruikers van het buitengebied aan en maakt daarmee dit onderzoek maatschappelijk relevant.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek maakt gebruik van een discoursanalyse. Een discours is het geheel aan denkbeelden dat in een samenleving wordt geuit betreffende een bepaald onderwerp. Discoursanalyse is gericht op het achterhalen van verschillende posities die met betrekking tot een bepaald onderwerp worden ingenomen. Binnen deze methode komen vier verschillende discourses aan bod die tezamen inzicht moeten verschaffen in de werkelijkheid.

De laatste jaren hebben zich, in de context van dit onderzoek, veel maatschappelijke veranderingen voorgedaan wat regels heeft doen veranderen. Onder andere de grotere bewustwording van de essentie van volksgezondheid, het belang van dierenwelzijn, de bewustwording van de schaarse kwaliteit in het buitengebied, verpaupering van het buitengebied en de Q-koorts. Dit heeft geleid tot het “Megastallen-Nee” gedachtegoed en strakkere regels in de Verordening ruimte.

Dit onderzoek probeert het actuele maatschappelijke debat (in de zin van onderhavige onderzoekscontext) te beschrijven en aan een discoursanalyse te onderwerpen. Vervolgens wordt getracht in kaart te brengen welke verschuivingen binnen-, maar ook tussen de discourses, hebben geleid tot een verandering van het gedachtegoed. Bovendien worden de fricties binnen de onderhandelingsposities tussen de verschillende partijen (die gebruik maken van het buitengebied) geanalyseerd. Dit maakt het onderzoek wetenschappelijk interessant en relevant.

Bovendien worden de resultaten van de discoursanalyse gebruikt om een kwalitatief kader op te stellen voor de gemeente Sint Anthonis waarin zij aangeven hoe om te gaan met plannen waar ontwikkelruimte wordt geboden en welke kwaliteitsverbetering in het landschap daar tegenover staat. Deze vorm om te komen tot kwaliteitsverbetering van het buitengebied is een nieuw verplicht gegeven voor gemeenten als gevolg van de inwerkingtreding van de Verordening. Op gemeentelijk niveau (gezien vanuit de praktijk) is hier dan ook nog weinig tot geen wetenschappelijk onderzoek naar verricht. Hoe kunnen gemeenten dit principe gebruiken en op wat voor manier kunnen zij hier het beste invulling aan geven?



1.4 Doel- en vraagstelling

1.4.1 Doelstelling

Aanbevelingen formuleren omtrent de voorwaarden en eisen die de gemeente Sint Anthonis kan stellen in ruil voor medewerking aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied door een onderzoek te verrichten naar de bestaande interactie tussen de gemeente Sint Anthonis en de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. De uiteindelijke voorwaarden en eisen moeten voldoen aan de kernwaarden “duurzaam ondernemen”, “innovatieve bedrijfsvoering” en/of “ruimtelijke kwaliteitswinst”.

Deze doelstelling bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat *“Aanbevelingen formuleren omtrent de voorwaarden en eisen die de gemeente Sint Anthonis kan stellen in ruil voor medewerking aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied”*. Dit deel bestaat uit de bijdrage voor de oplossing van het vraagstuk waar de gemeente Sint Anthonis mee te maken heeft. Het vraagstuk heeft betrekking op de wens van de gemeente om agrarische initiatiefnemers, die hun bedrijven in het buitengebied willen uitbreiden, te stimuleren om te investeren in een duurzame onderneming en/of een innovatieve bedrijfsvoering met een hoogwaardige ruimtelijk karakter (ruimtelijke kwaliteitswinst). De aanbevelingen komen voort uit een kwalitatief kader en zijn bedoeld om de gemeente richtlijnen te geven en/of een methodiek te schetsen omtrent hoe bepaalde investeringsmaatregelen te kunnen vragen, eisen of doorvoeren bij verzoeken om ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De gemeente kan de aanbevelingen gebruiken bij de herziening van het bestemmingsplan buitengebied en bij de totstandkoming van de structuurvisie buitengebied. Beide documenten worden op dit moment opgesteld.

Het tweede deel luidt: *“door een onderzoek te verrichten naar de bestaande interactie tussen de gemeente Sint Anthonis en de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen”*. De aanbevelingen bestaan uit conclusies van het onderzoek naar de bestaande interactie (en dan met name de fricties in de onderhandelingsposities) tussen de gemeente Sint Anthonis en initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen (voornamelijk agrariërs). Voorafgaand aan het besluit van het college van burgemeester en wethouders op een ingediende aanvraag voor een ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied, is reeds een langdurige onderhandelingsfase gepasseerd. Met interactie worden de onderhandelingen tussen de gemeente en de initiatiefnemer bedoeld. In de interactie zijn de actuele spanningen (het maatschappelijk debat), zoals genoemd in paragraaf 1.1 één van de onderhandelingsthema's. In onderhavig onderzoek wordt, met behulp van interviews met stakeholders, een invulling gegeven aan deze spanningen om een breed draagvlak te creëren binnen het onderhandelingsresultaat⁴. Dat wil zeggen dat om een juiste methodiek of richtlijn te kunnen schetsen (kwalitatief kader), eerst de bestaande problematiek, waaronder de verschillende spanningen en fricties in de onderhandelingsposities, uitgebreid geformuleerd en geanalyseerd dient te worden.

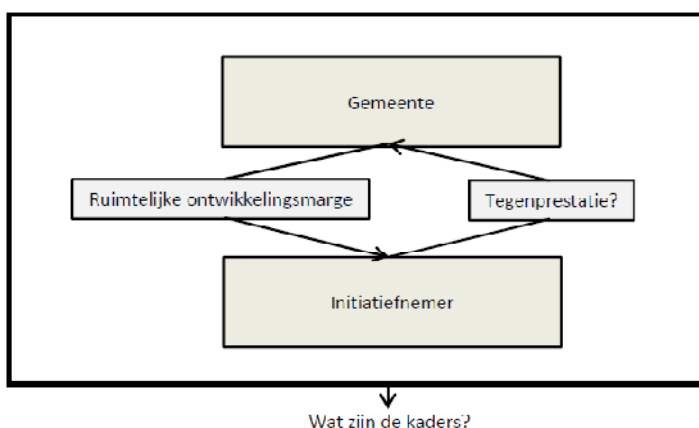
Binnen de interactie in het onderhandelingsproces zijn “tegenprestaties” aan de orde van de dag. Dit woord is dan ook het kernwoord tussen gemeenten en de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Een “tegenprestatie” wordt letterlijk omschreven als een verrichting die tegen een prestatie opweegt. Het is iets wat je doet voor een ander in ruil voor iets wat hij of zij voor jou heeft gedaan. Met “tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen” wordt bedoeld de vorm van investering die de gemeente kan, mag of wil vragen van de initiatiefnemer in ruil voor gemeentelijke medewerking aan een ruimtelijk verzoek. Een ruimtelijk verzoek is in de zin van dit onderzoek een verzoek om nieuwvestiging-, vergroting-, verkleining-, vormverandering-, en/of functieverandering van het bouwblok van de initiatiefnemer, welke uiteindelijk wordt vastgelegd in een wijzigingsplan of bestemmingsplan. De gemeente is op grond van de Wro het bevoegd gezag om dergelijke ontwikkelingen te faciliteren en heeft daarvoor het bestemmingsplan als ruimtelijk instrument.

⁴ Oplossingen die (agrarische) initiatiefnemers en andere belanghebbenden zelf bedenken en implementeren zijn veel meer geïnternaliseerd (eigen te maken) en daarmee stabiel en langer houdbaar. Vertrouwen is het vertrekpunt, conform de visie zoals de provincie Noord-Brabant die stelt in de transitie van het Brabantse Stadeland (2011).



Het bestemmingsplan is een toetsingskader voor het verlenen van de omgevingsvergunning: het vereiste om gebouwen en/of bouwwerken op te richten.

Indien het college van burgemeester en wethouders medewerking wil verlenen aan een ruimtelijke verzoek dan wordt in zekere zin meer (ruimtelijke-, planologische- en juridische-) marge geboden aan de betreffende locatie van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer kan daardoor bijvoorbeeld meer gebouwen oprichten binnen zijn bouwblok wat een aanzienlijke waardeverhoging van zijn bezit (onroerend goed) tot gevolg kan hebben. Maar een ontwikkeling gaat veelal gepaard met een stukje kwaliteitsverlies van het buitengebied (bijvoorbeeld beperking zichtlijnen, verwijderen flora en fauna, verstening, etc.), het buitengebied wat van de gemeenschap is. Wat kan de gemeente als tegenprestatie vragen voor de geboden marge, zoals in afbeelding 1 is aangegeven?



Afbeelding 1.

1.4.2 Centrale vraagstelling

Wat zijn de kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties mag, kan of wil vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied?

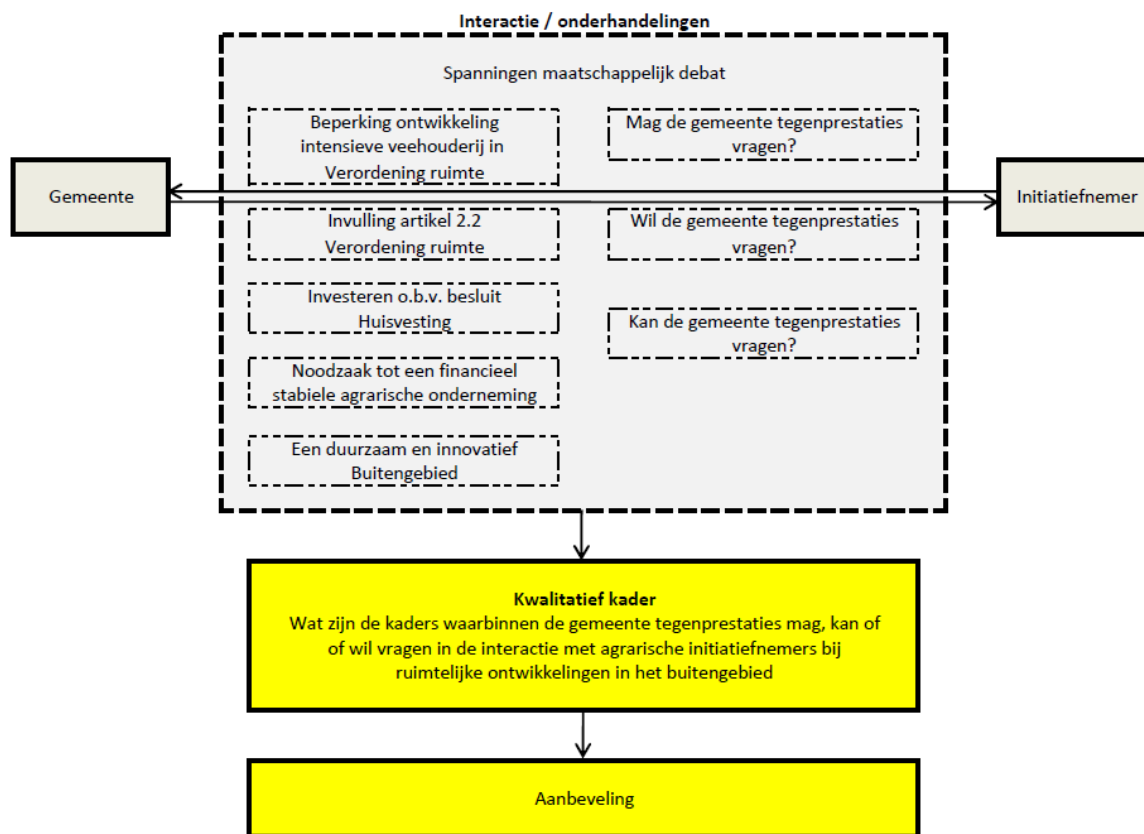
De doelstelling kan alleen gerealiseerd worden als hierbij een geschikte vraagstelling wordt toegepast. Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) is de vraagstelling doorslaggevend voor een geslaagd onderzoek, omdat het namelijk niet alleen de kwaliteit van de onderzoeksresultaten bepaalt, maar ook de voortvarendheid waarmee het onderzoek kan worden uitgevoerd.

De essentie van de centrale vraagstelling is zeer belangrijk. Het geeft namelijk de motivatie aan. Waarom wordt juist deze centrale vraagstelling in het onderzoek toegepast? De doelstelling omvat het opstellen van aanbevelingen met daarin richtlijnen en/of een methodiek hoe agrariërs gestuurd en gestimuleerd kunnen worden om bepaalde investeringsmaatregelen door te voeren bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De centrale vraagstelling is daarom zodanig geformuleerd dat met het antwoord de doelstelling behaald kan worden. Concreet wordt verwacht dat de centrale vraagstelling een kwalitatief kader voor de gemeente Sint Anthonis schetst waarin is aangegeven hoe zij om moet gaan met ruimtelijke plannen waar ontwikkelruimte wordt geboden en welke kwaliteitsverbetering (waaronder de kernwaarden “duurzaam ondernemen”, “innovatieve bedrijfsvoering” en/of “ruimtelijke kwaliteitswinst”) in het landschap daar tegenover staat, een zogenoemde “tegenprestatie”. Echter, het actueel maatschappelijk debat in deze zin geeft een aantal spanningen waarover te discussiëren en te onderhandelen is (fricties in de onderhandelingsposities: de spanningen tussen de bestaande wetgeving, Verordening ruimte, wensen van de maatschappij, de wensen van agrarische initiatiefnemers en de wensen van overige belanghebbende partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied). Bijvoorbeeld: hoe verhoudt de noodzaak tot het houden van een financieel rendabele/stabiele agrarische onderneming zich tot de wens van de gemeente om de initiatiefnemer te laten investeren in een duurzaam, innovatief en kwalitatief hoogwaardig buitengebied?



Zoals de centrale vraag al benadrukt: *mag, kan, of wil* de gemeente Sint Anthonis wel tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied? Dat is de vraag die de gemeente zichzelf moet stellen, in relatie met de verschillende spanningen die in paragraaf 1.1 zijn weergegeven. *Wil*: wat willen we en waar willen we het? *Mag*: is het wettelijk/juridisch haalbaar wat we willen? Wat is ons wettelijk/juridisch “speelveld” waarbinnen we mogen acteren? *Kan*: hebben we de (financiële) middelen, expertise en deskundigheid om invulling te geven aan wat we willen? Dit vertaalt zich in een aantal kaders die moeten gaan gelden om tegenprestaties te gaan vragen. Zijn dit juridische/wettelijke kaders? En/of juist kaders uit het oogpunt van natuur, landschap, milieu, volksgezondheid, etc.? Wordt ook de visie van de gemeente Sint Anthonis en het persoonlijk wensenbeeld van de initiatiefnemer als kader geformuleerd? Kortom, wat is het “speelveld” waarbinnen de gemeente vrij mag zijn om een specifiek beleid te voeren ten aanzien van tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied?

Om tot die afweging te komen wordt de interactie (inclusief de spanningen binnen het huidig maatschappelijk debat), middels het houden van interviews met stakeholders, voorafgaand aan een besluit tot medewerking van burgemeester en wethouders aan een initiatief, bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied onderzocht. In afbeelding 2 is een schematisch overzicht van het onderzoekskader weergegeven.



Afbeelding 2.

1.4.3 Deelvragen

1. Waaruit bestaat de huidige problematiek (inclusief de spanningen binnen het actueel maatschappelijk debat) bij ruimtelijke agrarische ontwikkelingen in het buitengebied?
2. Wat voor kwalitatief kader kan worden geformuleerd, gelet op alle standpunten, concepten, ideeën, ambities, visies en wensen van belanghebbende partijen (die elk hun eigen doelen nastreven), als antwoord op de verschillende spanningen binnen het actueel maatschappelijk debat?



3. Hoe kan de ambitie van de gemeente Sint Anthonis, om de agrariër te stimuleren in het investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter, worden gehonoreerd in het voorgedragen kwalitatief kader?

De eerste deelvraag heeft als doel het analyseren van de huidige problematiek, inclusief de spanningen binnen het actueel maatschappelijk debat, bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De eerste deelvraag wordt pas in hoofdstuk 5 beantwoord omdat eerst het ingetrokken- en vigerend beleid-, maar ook de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk geanalyseerd moet worden.

De tweede deelvraag gaat in op het formuleren van een kwalitatief kader als antwoord op de verschillende spanningen binnen het actueel maatschappelijk debat. Het kwalitatief kader is uiteindelijk in hoofdstuk 6 concreet tot stand gekomen.

De derde deelvraag gaat in op de ambitie van de gemeente Sint Anthonis, de case in dit onderzoek, om de agrariër te stimuleren om te investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter. Het antwoord van deze deelvraag is verweven in hoofdstuk 6.

1.5 Leeswijzer

In het voorgaande is de inleiding, waaronder de probleemstelling, relevantie, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek aangegeven. In het volgende hoofdstuk is het theoretisch kader en de gehanteerde methodologie omschreven. Het theoretisch kader gaat in op het gedachtegoed van een discoursanalyse en omschrijft de vier geselecteerde discourses. Bovendien wordt er ingegaan op de methode hoe tot een bepaalde discours is gekomen. De methodologie geeft de onderzoeksopzet aan en omschrijft welke werkwijze in het onderzoek gehanteerd is.

Nadat de theorie en methodologie bekend gemaakt zijn, is in hoofdstuk 3 een analyse van het nationale-, provinciale- en relevante gemeentelijk beleid opgesteld, omdat deze de spelregels en de handelingsmogelijkheden in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk bepalen, het zogenaamde "speelveld". Bovendien is ook het reeds ingetrokken provinciaal beleid kort opgesomd om uiteindelijk de verschuivingen van argumenten, gedachten, visies, doelstellingen, etc. binnen de verschillende discourses te bepalen ten opzichte van het huidige provinciale beleid. In een beleidsanalyse zijn uiteindelijk de beleidsstukken aan een discoursanalyse onderworpen.

In hoofdstuk 4 wordt als eerste een nadere omschrijving van de praktische interactie gegeven: hoe wordt in de praktijk gekomen tot een ruimtelijke ontwikkeling en wat is de situatie binnen de gemeente Sint Anthonis (de casus van dit onderzoek) hieromtrent? Er wordt een duidelijke omschrijving gegeven van de problematiek binnen de gemeente Sint Anthonis en de rol van het maatschappelijk debat daarin. Om uiteindelijk een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat, om tegenprestaties nader te definiëren en om uiteindelijk de kaders te formuleren waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag, kan of wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, zijn een aantal stakeholders van het ruimtelijke ordeningsproces in het buitengebied geïnterviewd. Er is een korte analyse gegeven inzake wat de respondent van de betreffende stakeholder heeft gezegd. Tevens is het discours van deze partij geformuleerd in een scorematrix.

In hoofdstuk 5 is het actueel maatschappelijk debat omschreven. Dit hoofdstuk gaat, op grond van de informatie afkomstig uit de interviews met verschillende stakeholders die direct of indirect te maken hebben met de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van het buitengebied (de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk), dieper in op de spanningen binnen het maatschappelijk debat. Dit hoofdstuk probeert ook met behulp van dezelfde informatie afkomstig van de bestaande praktijk een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat. Uit het onderzoek blijkt dat aan de hand van de bevindingen en



maatschappelijke ontwikkelingen een nieuw discours gegenereerd kan worden, welke als zodanig in dit hoofdstuk is beschreven. De eerste deelvraag is in hoofdstuk 5 beantwoord.

Hoofdstuk 6 gaat, met inachtneming van de verschuivingen binnen de discoursen, concreet in op de te formuleren kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag*, *kan*, of *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Het kwalitatief kader is dan ook in dit hoofdstuk toegevoegd en vormt het antwoord op de tweede deelvraag.

Vervolgens is ook in hoofdstuk 6 de mogelijkheid geanalyseerd om de ambitie van de gemeente Sint Anthonis (de agrariër stimuleren om te investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter) te honoreren in het kwalitatief kader. Zodoende is de derde deelvraag in hoofdstuk 6 beantwoord.

Kortom, hoofdstuk 6 geeft de kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag*, *kan* of *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Daarom is de centrale vraagstelling van dit onderzoek in hoofdstuk 6 beantwoord.

Tenslotte zijn in het laatste hoofdstuk de uiteindelijke aanbevelingen voor de gemeente Sint Anthonis uitgedrukt, om daarmee te voldoen aan de onderzoeksdoelstelling.



Hoofdstuk 2: Theorie en methodologie

Het doel van een theoretisch kader is het structureren van het onderzoek, waarbij wordt aangesloten op (reeds bestaande) wetenschappelijke inzichten en concepten. Een duidelijk theoretisch kader vergroot tevens, in combinatie met een consequent gebruik hiervan, de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Bovendien draagt een theorie bij aan de transparantie van een onderzoek (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008, p. 58).

2.1 Discours

Zoals genoemd gaat het uit te voeren onderzoek over de interactie tussen de gemeente Sint Anthonis en agrarische initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied om bepaalde gewenste ontwikkelingen te stimuleren en te integreren in het planproces. Zoals in de deelvragen is weergegeven worden daarbij alle standpunten, ideeën, concepten, visies, doelstellingen, argumenten en wensen van belanghebbende actoren in acht genomen. Je zou deze opvattingen ook in discoursen kunnen plaatsen.

Het woord “discours” vindt zijn oorsprong in het Latijnse werkwoord “discurrere”, wat “van elkaar uitvoeren” betekent. Gedurende jaren heeft het woord zich ontwikkeld tot “een idee” en “een uitwisseling van ideeën” (Stahl, 2004, p. 4329). Foucault (1926 – 1984), een Franse filosoof was een van de grondleggers van het begrip.

Foucault beschrijft een discours als een set van ideeën en praktijken die onze manieren categoriseert met betrekking tot bepaalde fenomenen (Foucault, 1971). Een andere belangrijke grondlegger van het begrip, de Duitse filosoof en socioloog Habermas, beschrijft een discours als een middel of een medium om omstreden gangbaarheid te verduidelijken met betrekking tot een bepaald onderwerp. In een discours krijgen alle betrokken partijen de gelegenheid te discussiëren met als doel het oplossen van de verschillen en te sturen naar een consensus betreffende het onderwerp (Habermas, 1981, p. 39). Norman Fairclough (1992, p. 3) ging dieper in op de verschillende manieren waarop de term “discours” gebruikt wordt: “voorbeelden van gesproken dialogen die in contrast staan met geschreven teksten”, “gesproken en geschreven talen”, “de specifieke context van taalgebruik”, “interactie tussen lezer, schrijver en tekst” en “begrip van genre”.

Nederlandse wetenschappers zoals Jan Blommaert, Maarten Hajer en Wytse Versteeg hebben ook veel geschreven over discoursen. Blommaert (2005, p. 3) beschrijft een discours als alle vormen van betekenisvolle niet-verbale menselijke activiteiten, in relatie tot sociale, culturele en historische patronen. Hajer & Versteeg (2005, p. 175) zien een discours als een inrichting van ideeën, concepten en categorieën die worden geconcretiseerd via sociale en fysische verschijnselen ontstaan uit identificeerbare praktijken. Discoursen verwijzen naar min of meer samenhangende ideeën, concepten en categorieën die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden (Hajer, 2000, p. 17). Ze zijn te zien als talige “handelingen” die altijd in een specifieke context worden verricht. In dit verband zijn er ook discourscoalities (de zogenaamde categorieën) te onderscheiden, waarin een groep van partijen zich kan vinden in een bepaald “verhaal” over hoe de werkelijkheid in elkaar zit (Hajer, 2006, p. 70). Discoursen kunnen een onzichtbare macht uitoefenen op actoren. Dit besef is relevant voor het maatschappelijk debat (zie hoofdstuk 1).

In onderhavig onderzoek is gekozen om een discours te beschrijven als een inrichting van ideeën, argumenten, visies, doelstellingen, standpunten, inzichten en concepten die zijn gecategoriseerd uit identificeerbare verschijnselen om dagelijkse praktijken te verklaren en te verduidelijken. Deze begripsomschrijving is een gecombineerde afgeleide van de begripsomschrijving van een discours zoals Foucault, Habermas, Hajer en Versteeg deze beschrijven. Bovendien is het begrip zodanig geformuleerd dat het toepasbaar is voor onderhavig onderzoek. De in de begripsomschrijving genoemde categorieën (discoursen) zijn in dit onderzoek geselecteerd aan de hand van enkele bestaande plattelandsdiscoursen. Deze zijn beschreven in paragraaf 2.3.

In onderhavig onderzoek zijn een aantal bestaande plattelandsdiscoursen geselecteerd. Deze discoursen zijn vervolgens gebruikt bij het analyseren van beleidsteksten. Tevens zijn de geselecteerde discoursen toegepast



bij het analyseren van output gegevens afkomstig van de interviews met diverse partijen die werkzaam zijn in de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk. Dit wordt ook wel als een discoursanalyse aangeduid.

Discoursanalyse is een interdisciplinaire stroming die, net zoals de introductie van de “discours”, op het einde van de jaren '60 en in het begin van de jaren '70 is ontstaan als een wisselwerking tussen linguïstiek, literatuurstudie, antropologie, semiotiek, sociologie, psychologie en communicatiewetenschap (Van Dijk, 1988, p. 17). Het interdisciplinaire karakter van discoursanalyse heeft niet alleen een grote theoretische en empirische verscheidenheid tot gevolg gehad, maar heeft tegelijk een variëteit aan invalshoeken en benaderingen doen ontstaan, die niet altijd even gemakkelijk te verweven zijn.

Discoursanalyse kan worden gekarakteriseerd als een manier van benaderen en denken over een probleem. Discoursanalyse is gericht op het achterhalen van verschillende posities die met betrekking tot een bepaald onderwerp worden ingenomen. Voorts wordt geprobeerd deze posities te “deconstrueren”, dat wil zeggen dat er gezocht wordt naar typische vooronderstellingen, ideologische uitgangspunten, historische wortels, de koppeling met specifieke politieke of zakelijke belangen, etc. Bovendien gaat het om de manier waarop via taal een sociale werkelijkheid wordt geconstrueerd. Categorisering speelt daarbij een cruciale rol. Mensen zijn steeds bezig hun sociale leefomgeving te categoriseren en creëren op die manier een sociale werkelijkheid. Sociale categorisering is nauw gerelateerd aan sociale identiteiten en verhoudingen (KWALON, 2004, p. 27).

Discoursanalyse heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats geeft het de deelnemers en belangstellenden inzicht in de verschillen en achtergronden van standpunten. Deze inzichten kunnen in principe weer een nieuwe richting of in ieder geval een impuls geven aan het discours zelf, zeker wanneer het betreffende onderwerp hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat. In de tweede plaats biedt een discoursanalyse globaal inzicht in de plaats en betekenis die een thema binnen een cultuur inneemt, en welke vormen van sociale en culturele differentiatie kenmerkend zijn voor een bepaald tijdperk.

Hajer en Versteeg (2005, p. 176) geven aan dat discoursanalyse gericht is op het vinden van een bepaalde regelmatigheid die uit discussies of debatten afgeleid kan worden. Discoursanalyse kenmerkt zich als een discursieve structuur, dat misschien niet meteen door de deelnemers van een debat herkend wordt, zoals Foucault ook heeft benadrukt. Het discoursconcept wordt door Foucault gebruikt om de productie van kennis in een specifieke historische periode te verklaren. Foucault huldigt hierbij het uitgangspunt dat kennis niet zomaar het resultaat is van zelfstandige subjecten, maar dat kennis zelf een discursieve praktijk is. Theoretische objecten worden geconstrueerd in een discours en zijn nooit inhoudelijk waar of vals. Een discours wordt volgens Foucault niet gevormd door een gezamenlijk onderzoeksonderwerp of een verwijzing naar een gemeenschappelijk thema, maar wel door de regelmaat van de verspreide uitdrukkingen. Dit betekent niet dat alle statements binnen een discours gelijklopend hoeven te zijn, maar wel dat de relaties en verschillen tussen de statements onderling systematisch dienen te zijn (Hall, 1993, p. 292).

2.2 Positionering van de theorie.

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan verschillende theoretische invalshoeken die als vertrekpunt voor analyse kunnen dienen.

In dit onderzoek is gekozen voor een discursieve benadering van het onderzoeksonderwerp. Een discursieve benadering die vanuit de sociale praktijk een sterke impuls heeft gekregen. Een discursieve benadering kenmerkt zich als een procesmatige ontwikkeling waarin betekenissen steeds gekoppeld zijn aan de discursieve praktijken waarin ze voorkomen. De benadering bestudeert gesprekken en geschreven teksten als sociale praktijken. Door middel van alledaagse gesprekken geven mensen betekenis aan hun leven, en door die gesprekken te analyseren (bijvoorbeeld middels een discoursanalyse) kan tot een constructie van sociale betekenissen worden gekomen. Bij een discursieve benadering wordt het onderwerp benaderd vanuit het perspectief van de mensen en niet vanuit instituties. Hiermee wordt een dynamische benadering gehanteerd.



Deze keuze is bewust gemaakt omdat het ruimtelijke ordeningsproces in het buitengebied (om te komen tot het genereren van een bestemmingsplan) een integraal en intensief proces is met verschillende deelnemers die elk hun eigen standpunten, ideeën, concepten, visies, doelstellingen, argumenten en wensen verdedigen. Alle partijen denken verschillend over een bepaald probleem en benaderen dat probleem op een andere manier. Dit onderzoek tracht vanuit de dynamische positie van de verschillende partijen die deelnemen aan het ruimtelijke ordeningsproces in het buitengebied het onderwerp te benaderen. Een discoursanalyse (in de vorm van een discursieve benadering) is, zoals gezegd, gericht op het achterhalen van verschillende posities die met betrekking tot een bepaald onderwerp worden ingenomen. Het dwingt tot het benaderen van het probleem vanuit een ander perspectief.

Als het ruimtelijke ordeningsproces in het buitengebied als leidend wordt beschouwd in de keuze om te komen tot een discursieve benadering, dan is een institutionele- of agency benadering ook een afweging mogelijk.

Een institutionele benadering kenmerkt zich als de wijze waarop ruimtelijk relevante beslissingen tot stand komen. De institutionele benadering richt zich op het begrijpen van hoe individuen zich gedragen in collectieve situaties en welke instituties daaraan ten grondslag liggen. Wie maken de keuzes in de go- of no go momenten binnen het ruimtelijke ordeningsproces in het buitengebied (hoe- en wanneer wordt er besloten om te komen tot het gewenste resultaat, wat zijn de argumenten achter de besluiten)? De benadering kijkt vooral naar de onderliggende normatieve patronen (instituties) waarin planning verankerd ligt. De institutionele benadering verbindt planning met sociologische inzichten over instituties. Het gaat vooral om ruimtelijke planning te zien in een specifieke maatschappelijke en historische context (Voogt & Woltjer, 2009, p. 29). Het bekijken van ruimtelijke ontwikkelingen en verschillen vanuit een "institutioneel-perspectief" heeft een grote toegevoegde waarde en maakt factoren zichtbaar die anders buiten beschouwing blijven. Actoren binnen het ruimtelijke ordeningsproces bewegen zich niet als gevolg van een vooraf beschreven patroon. Hun gedrag en onderlinge interactie worden beïnvloed door- en zijn ingebed in een institutionele context (Buitelaar & Needham, 2007, p. 14). Die institutionele context bestaat uit zowel formele regels en wetten (bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening) als informele praktijken en culturen (bijvoorbeeld de manier waarop de publieke- en private sector met elkaar omgaan bij een ruimtelijke ontwikkeling).

In onderhavig onderzoek is expliciet gekozen om de institutionele benadering niet toe te passen omdat in dit onderzoek niet de nadruk is gelegd op de wijze waarop ruimtelijke beslissingen tot stand zijn gekomen. Wanneer daarvoor wel was gekozen dan had, in dat geval, bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant als casus gekozen moeten worden om te onderzoeken hoe de provincie bijvoorbeeld de Verordening ruimte heeft opgesteld en welk proces daartoe aan ten grondslag ligt. In dit onderzoek is gekozen om een perspectief in de breedte toe te passen (de gehele keten van het ruimtelijke ordeningsproces in het buitengebied) met betrekking tot een bepaald onderwerp en dat te analyseren middels een discursieve benadering in de zin van een discoursanalyse. De focus van het onderzoek ligt niet op de wijze waarop beslissingen tot stand zijn gekomen en de omgang tussen de actoren (in dit onderzoek de deelnemende actoren in het ruimtelijke ordeningsproces). De ruimtelijke beslissingen (bijvoorbeeld de Verordening ruimte) zijn reeds gemaakt en die worden in acht genomen. Het doel van dit onderzoek is juist om invulling te geven aan de inhoudelijke spanningen binnen het maatschappelijk debat rondom megastallen (fricties in de onderhandelingsposities: de spanningen tussen de bestaande wetgeving, Verordening ruimte, wensen van de maatschappij, de wensen van agrarische initiatiefnemers en de wensen van overige belanghebbende partijen) als gevolg van een aantal ruimtelijke besluiten en met inachtneming van deze spanningen de mogelijkheid voor het gebruiken van tegenprestaties in het buitengebied te bepalen.

Een agency benadering gaat in op het probleem van risicodeling die ontstaat wanneer deelnemende partijen verschillende houdingen ten opzichte van dat risico laten zien. Het (economische) gedrag tussen verschillende partijen staat centraal bij de agency benadering. De agency benadering geeft twee veronderstellingen:

- Belangentegenstellingen tussen twee partijen: de twee partijen bestaan uit de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De opdrachtgever heeft andere belangen voor ogen dan de opdrachtnemer nastreeft in zijn werkzaamheden.



- Opdrachtgever heeft niet altijd de mogelijkheid om na te gaan of de opdrachtnemer wel de gezamenlijke doelen nastreeft. De opdrachtnemer heeft een informatievoorsprong op de opdrachtgever en zo ontstaat er een informatiekloof.

De agency benadering geeft een inzicht in informatiesystemen, uitkomsten van onzekerheden, stimulansen en risico's en daarmee is het een goed perspectief voor empirische onderzoeken (Eisenhardt, 1989, p. 58).

Er is niet voor gekozen om de agency benadering te gebruiken, omdat dit onderzoek zich focust op het integrale proces om te komen tot een ruimtelijk besluit. Het integrale proces (ruimtelijke orderingsproces in het buitengebied) kenmerkt zich als een intensief en complex proces waaraan vele partijen, gewenst of ongewenst, deelnemen en invloed hebben. Van één opdrachtgever en opdrachtnemer is geen sprake. In het kader van de afbakening en het tijdsbestek is het niet mogelijk om in dit onderzoek de verschillende causale relaties tussen opdrachtnemer en opdrachtgever bij een proces tot een bepaald ruimtelijk besluit te analyseren. Als er voor een casus was gekozen die specifiek betrekking heeft op bijvoorbeeld één agrariër, in de context van onderhavige onderzoeksproblematiek, dan was de agency benadering een geschikt instrument geweest. Dan was het mogelijk om met behulp van de agency benadering de relaties, belangen en risicodeling tussen de agrariër (opdrachtgever) en verschillende contractanten (opdrachtnemers zoals een adviesbureau) in het ruimtelijke orderingsproces om te komen tot de gewenste ontwikkeling van het agrarisch bedrijf te onderzoeken. Echter in dit onderzoek is gekozen voor een discursieve benadering (een discoursanalyse van het maatschappelijk debat) om de verschillende spanningen te analyseren en uiteindelijk op basis van die bevindingen de mogelijkheid van het gebruiken van tegenprestaties in het buitengebied te bepalen.

Hoewel discoursanalyse vooral de nadruk legt op de vorming van ideeën, is het van groot belang om in het verlengde daarvan ook de aandacht te besteden aan de praktische politieke en maatschappelijke betekenis. Welke visies en opvattingen zijn uiteindelijk van doorslaggevende betekenis voor de vormgeving van de maatschappij, en in hoeverre zijn in dit verband de concrete machtsverhoudingen in het geding (Cox et al., 2001, p. 59)?

Vanuit het perspectief van dit onderzoek voorziet de discoursanalyse niet in concrete antwoorden op problemen, maar maakt de discoursanalyse juist duidelijk wat de argumenten achter een specifiek probleem zijn. Het verduidelijkt de essentie van dat probleem en dwingt de onderzoeker tot het bekijken van het probleem in een ander perspectief, namelijk van bovenaf.

2.3 Bestaande discourses

In de wetenschappelijke literatuur over ruimtelijke ordening is in de jaren negentig veel aandacht voor discourses en discoursanalyses. Frouws heeft in het artikel "The Contested Redefinition of the Countryside, An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands" (1998) een groot aantal academische- en beleidsteksten geanalyseerd en heeft op grond daarvan drie inrichtingen in het rurale discours onderscheiden.

Frouws beschouwt discours als een georganiseerde set van sociale representaties (1998, p. 56). Hij onderscheidt, zoals genoemd, drie discourses binnen het plattelandsdiscours:

- *The agri-ruralist discours*: centraal in deze discours staat de *sociale dimensie*. Het agrarische karakter van het agrarisch bedrijf is cruciaal voor de voortgang van de mobilisatie en het reguleren van goederen. Het probleem daarbij is dat door de economie de agrariërs gedwongen worden om schaalvergroting toe te passen wat ten koste gaat van de natuur. Multifunctioneel agrarisch ondernemen lijkt een onproblematische oplossing. In een ideale situatie produceren de multifunctionele agrarische bedrijven gelijk aan de vraag van de maatschappij.
- *The utilitarian discours*: centraal in deze discours staat de *economische dimensie*. Dit discours is gefocust op de industrialisatie van het buitengebied. Concurrentie in het platteland zal leiden tot een afname van landelijke gebieden. Werk en inkomen genereren zijn het belangrijkste. Meervoudig ruimtegebruik zou optimaal moeten worden toegepast.



- *The hedonist discours*: centraal in dit discours staat de *culturele dimensie*. Karakteristieken van dit discours zijn onder andere stedelijke originaliteit, stiltecontrast, natuur, integratie platteland met het publiek, kunstvorming en stadsbeperking. Ruimtelijke kwaliteit is een leidend principe.

Voor de invulling van de open ruimte van het buitengebied bestaan meer uiteenlopende discoursen. Zo gaat Boonstra (2004), middels vier vormgegeven discoursen in op de gewenste functies in het buitengebied, de manier van agrarische bedrijfsvoering, het regionale milieu en de gewenste woon- en leefomgeving. Deze discoursen hebben de bestaande invulling van het buitengebied bepaald en zijn nog steeds actueel. Hieronder zijn de vier discoursen opgesomd:

- Het *neo-moderniseringsdiscours*: schaalvergroting, specialisatie, marktintegratie en technologische ontwikkelingen zijn de aangewezen manieren voor de agrarische bedrijven om te voldoen aan de huidige (milieu)regelgeving, zoals het besluit Huisvesting. De beste overlevingskansen zijn weggelegd voor moderne, vooruitstrevende agrarische ondernemers in productieve gebieden, die zich richten op ontwikkelingen in de (wereld)markt, duurzaamheidseisen, de veeleisende consument, de nieuwste technologieën en wetenschappelijke inzichten. Markt, technologie en duurzaamheidscriteria dicteren deze ontwikkelingsrichting. Door optimalisering en ruimtelijke concentratie van landbouwproductie komt er ruimte vrij voor nieuwe plattelandsfuncties zoals natuur, extensieve recreatie en waterberging. Deze functies moeten wel strikt gescheiden blijven met het oog op efficiency. Het neo-moderniseringsdiscours komt vooral tot uitdrukking in het landbouw-milieubeleid (Boonstra, 2004, p. 65).
- Het *wildernisdiscours*: de biodiversiteit neemt af en natuurgebieden zijn versnipperd, dit wordt met name veroorzaakt door de landbouw, infrastructuur, woningbouw, versnippering van de ecosystemen en bedrijventerreinen. Het menselijk handelen is nu niet in harmonie met het natuurlijk milieu. Maatschappelijke ontwikkelingen zouden zich meer moeten voegen naar het grote verhaal van het wereldomspannend ecosysteem met zijn natuurlijke kringlopen en terugkoppelingsmechanismen. Natuur vertegenwoordigt een waarde op zichzelf en ontwikkelt zichzelf, mits daar de juiste condities voor zijn. De gangbare defensieve natuurbeschermingsactiviteiten moeten plaatsmaken voor een offensieve aanpak. Deze aanpak is gebaseerd op de aanleg van een ecologische infrastructuur, een samenhangend stelsel van bestaande en te ontwikkelen natuureservaten en verbindingen daartussen. In deze infrastructuur kan de natuur zich spontaan ontwikkelen in de richting van oernatuur of wildernis. Het beleid ten aanzien van Natura 2000 gebieden kan als een goed voorbeeld in het kader van het wildernisdiscours worden gezien (Boonstra, 2004, p. 66).
- *Platteland als meervoudige ruimte*: landbouw en platteland spelen niet in op de veranderende behoefte van de maatschappij. Waarden zoals natuur, landschap en cultuurhistorie kunnen verloren gaan en de gangbare praktijk van ruimtelijke zonering van verschillende activiteiten op het platteland schiet te kort en loopt vast op ruimtegebrek. Een integrale benadering, waarin de verschillende aspecten worden meegenomen, zou een oplossing moeten bieden. Serieus ingaan op de nieuwe maatschappelijke wensen betekent een grote verscheidenheid bieden aan productieve en consumptieve functies voor het platteland. Het platteland moet letterlijk en figuurlijk ruimte bieden voor uiteenlopende waarderingen. Nieuwe economische dragers, aangepast aan de te beschermen plattelandswaarden, moeten een gat opvullen. Thema's onder dit discours zijn onder andere terug te vinden rond het beleidsconcept "plattelandsvernieuwing". Het tracht de stedelijke wensen rond het buitengebied te verzoenen met plattelandseigen kwaliteiten (Boonstra, 2004, p. 67).
- *Platteland als vestigingsruimte*: het Nederlandse platteland hoort bij het stedelijke domein van sterk met elkaar verweven stedelijke agglomeraties, dominante sociaaleconomische en infrastructurele netwerken met daartussenin versnipperde stukken natuur en landschap. De economische dynamiek bepaalt de inrichting en het gebruik van het landelijke gebied nog te weinig. De economische dynamiek moet de invulling van het platteland bepalen. Een grotere economische dynamiek zal een meer diverse leefomgeving opleveren met verspreide woon- en werkmilieus, landbouw-, natuur- en recreatiegebieden en vele mengvormen hiervan. Deregulering, liberalisering van de grondmarkt en de afbraak van de bescherming van landbouw zijn in dit discours de aangewezen instrumenten. Het platteland moet onderschikt worden aan de dominantie van de stad. Het platteland moet niet anders benaderd worden dan stedelijke vestingmilieus (Boonstra, 2004, p. 68).



Zwanikken gaat in zijn proefschrift (2001, p. 6) in op een drietal discourses met uiteenlopende interpretaties van het concept “ruimte als voorraad”. Hij beziet de discourses vanuit het perspectief “ruimte als voorraad” en relateert dit aan het voeren van een goede ruimtelijke ordening:

- *Geen verspilling van ruimte*: in het beleid dient er meer aandacht te komen voor een brongerichte benadering van de ruimtelijke en milieuproblematiek. Dit leidt tot het denken in voorraden. Ruimte, energie en biodiversiteit zijn daarbij op te vatten als sleutelvoorraden en aangrijpingspunt voor beleid gericht op andere voorraden. Bij ruimtelijke ontwikkelingen dient afwenteling op andere voorraden en daarmee op de toekomst zoveel mogelijk beperkt te worden. In de besluitvorming dient daarom de beperking van de afwentelingsgevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling op de drie sleutelvoorraden (ruimte, energie en biodiversiteit) centraal te staan.
- *Van ruimtegebrek naar ruimtegebruik*: door toenemend en onnodig stedelijk ruimtebeslag verliezen de steden hun draagvlak en gaan de omvang en de kwaliteit van de open ruimte verloren. Er dient daarom een omslag te komen in het ruimtelijk beleid van toevoegingen aan de voorraad stedelijk gebied naar een beter gebruik van bestaande voorraden. Want bij een beter gebruik van de voorraad is er geen ruimtegebrek. Daartoe dient geïnvesteerd te worden in herverstedelijking in plaats van in stedelijke uitbreidingen. Tegelijkertijd dient verstedelijking uit de landelijke gebieden geweerd te worden.
- *Terug naar de ruimte*: de kern van de ruimtelijke ordening (de ruimte en haar kwaliteiten) dient weer centraal gesteld te worden in de besluitvorming. Voorkomen dient te worden dat de aandacht te veel doorslaat naar proces-begeleiding. Er is pas sprake van een goede besluitvorming als ten behoeve van de ruimtelijke ordening, de voorraad ruimte, kwantitatief en kwalitatief geëxpliciteerd, gewaardeerd en gewogen wordt.

2.4 Gekozen discourses (categorieën)

Er zijn reeds diverse discourses omschreven. Ze zijn navolgend nogmaals opgesomd:

- agri-ruralist discours (Frouws, 1998);
- utilitarian discours (Frouws, 1998);
- hedonist discours (Frouws, 1998);
- neo-moderniseringsdiscours (Boonstra, 2004);
- wildernisdiscours (Boonstra, 2004);
- platteland als meervoudige ruimte (Boonstra, 2004);
- platteland als vestigingsruimte (Boonstra, 2004);
- geen verspilling van ruimte (Zwanikken, 2001);
- van ruimtegebrek naar ruimtegebruik (Zwanikken, 2001);
- terug naar de ruimte (Zwanikken, 2001);

Welke discourses zijn bruikbaar voor het uit te voeren onderzoek en wat wordt ermee gedaan? Dit onderzoek gaat over de te formuleren kaders waarbinnen de agrarische initiatiefnemer en de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag*, *kan* of *wil* toepassen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, in het licht van het maatschappelijk debat rondom dit onderwerp. Daarom moet de invloed van de discourses van de verschillende partijen duidelijk zijn (de in deze zin “verschillende partijen” zijn uitgelicht in paragraaf 2.6.3). Er moet een heldere weergave van de argumenten, concepten, ideeën, visies, achtergronden, beweegredenen, standpunten, doelstellingen, etc. van de betreffende partij geformuleerd worden. Vervolgens moet er worden bekeken welke discourses door de verschillende partijen gehanteerd worden.

De geselecteerde actoren zoals beschreven in paragraaf 2.6.3 betreffen allemaal partijen die direct of indirect met het buitengebied en het ruimtelijke orderings- en ontwikkelingsproces van doen hebben. Daarom is een sterke betrekking met het beleidscontextueel handelen in het buitengebied een vereiste.



Zwanikken focust de discoursen aan het thema “ruimte als voorraad”. Deze discoursen zijn sterk gerelateerd aan de manier van ruimtegebruik en de keuzes welke het rijk hierin maakt. Hij gaat niet specifiek in op de maatschappelijke problematiek die speelt in het buitengebied. Als je de omschrijvingen van beide discoursen er goed op na leest dan kun je stellen dat Boonstra de discoursen van Frouws verder uitwerkt. Frouws maakt een driedeling in zijn discoursen, door het sociale-, economische- en de culturele dimensie van elkaar af te scheiden. Boonstra stelt de invulling van het buitengebied in vier discoursen centraal, maar bijvoorbeeld het wildernisdiscours lijkt sterk op de hedonist discours van Frouws. Daarom is ervoor gekozen om de volgende discoursen van Boonstra (2004) als theoretische basis te gebruiken:

- neo-moderniseringsdiscours;
- wildernisdiscours⁵;
- platteland als meervoudige ruimte;
- platteland als vestigingsruimte.

Deze discoursen zijn in bijlage 1 nader uitgewerkt en toegelicht.

De discoursen van Boonstra (2004) zijn een redelijk actuele uitwerking van de discoursen van Frouws (2004 ten opzichte van 1998). Bovendien zijn deze vier discoursen meerdere malen vertaald in overige wetenschappelijke stukken. Zo gebruikten Berg et al. (2007) de vier discoursen als respectievelijk moderniseringsdiscours, wildernisdiscours, het meervoudig plattelandsdiscours en het arcadisch discours.

Echter, door de reeds veranderde wetgeving (nieuwe Wro sinds 1 juli 2008) en het nieuwe beleid (provinciale Verordening ruimte en structuurvisie) is het zeer interessant hoe deze discoursen zich verhouden tot de hedendaagse praktijk. Hebben hierdoor verplaatsingen in de argumenten van de verschillende discoursen plaatsgevonden? Het onderzoek moet hier uitsluitsel over geven.

2.5 Operationalisering theoretisch kader

Het theoretisch kader in relatie met het onderzoeksvraagstuk en de methodologie is samengevat in afbeelding 3.

2.5.1 Discoursbepaling

In de wetenschappelijke literatuur wordt geen eenduidig recept gegeven voor discoursanalyse, want zoals Hajer (1995, p. 43) stelt: "*discourse analysis has come to mean many different things in as many different places*". Een mogelijke verklaring hiervoor kan liggen in het gegeven dat er ook ten aanzien van een methodiek van discoursanalyse verschillende inzichten of discussies bestaan, inzichten die worden bepaald door het discours waartoe de onderzoeker zich heeft verdiept. Toch proberen meerdere wetenschappers op hun eigen manier discoursen uiteen te zetten.

Volgens Trappenburg (1993) zijn er vijf soorten discoursanalyses. De eerste analyse is gebaseerd op het deconstructivisme. Deconstructivisme is de richting in de wetenschappen die het belang van structuur ontkent en de chaos tot norm verheft. De tweede vorm, de argumentenanalyse bestudeert het talig aspect van de maatschappelijke werkelijkheid met behulp van een taaltechnisch begrippenapparaat. De derde vorm is de vertoogtheorie, die onder andere werd toegepast door Foucault. Deze vorm gaat ervan uit dat veranderingen in discoursen een weerspiegeling geven van onderliggende culturele veranderingen, of van verboden voor culturele veranderingen, of van mechanismen waardoor culturele veranderingen zich voltrekken. Het gaat hier altijd om analyses vanuit een langere termijn of anderszins in macrovergelijkend perspectief. De vierde soort

⁵ In dit onderzoek wordt in acht genomen dat de doelstelling- en de volledige weergave van het wildernisdiscours, namelijk het “verwilderen” van het landschap en de condities zodanig te formuleren dat de natuur zichzelf ontwikkeld, niet haalbaar is in Nederland.



discoursanalyse is de debatanalyse. Die bekijkt het debat vanuit een “puur” debat en niet vanuit een verkapt machtsstrijd. In tegenstelling tot de argumentatie analyse gaat het bij deze benadering niet om een gedetailleerde analyse, maar om meer structuur in het debat te krijgen. De laatste vorm is de agendabouw benadering. Deze benadering gaat ervan uit dat dingen op de agenda moeten komen om opgelost te worden. Hier gaat het meer om een onderkenning van het probleem en om (on)zichtbare machten, die ervoor zorgen dat ze (on)verminkt op de agenda komen of er juist af blijven.

Hajer (1995) onderscheidt bij zijn beschrijving van de methode van analyse vier stappen. Aan de hand van deze stappen schetst Hajer een beeld van de verschillende aspecten binnen de discoursen die hij wil onderzoeken:

1. Er wordt op basis van analyse van artikelen een gedetailleerde contextuele geschiedenis van het onderwerp beschreven;
2. Vervolgens wordt een analyse gemaakt van alle relevante beleidsdocumenten over het betreffende onderwerp;
3. Parlementaire debatten en uitspraken op symposia en conferenties omtrent het onderwerp, en de verschillende reacties daarop uit de media, worden onderzocht. Aan de hand hiervan beschrijft Hajer de argumentatieve interactie tussen actoren;
4. Als laatste wordt een serie van interviews gehouden met de actoren die uit de eerdere stappen naar voren kwamen als sleutelactoren.

Zwanikken (2001, p. 47) past de analyse methodiek van Hajer in iets gewijzigde vorm toe. De gebruikte discoursen van Zwanikken worden uiteengelegd en beschreven aan de hand van de volgende elementen:

1. Weergave van de inhoud van het verhaal (set van story-lines⁶), met een toelichting daarop en een beschrijving van de belangrijkste concepten en metaforen;
2. Motieven van de representanten met achterliggende waarden en normen;
3. Probleemperceptie: object en schaalniveau (analytische inzichten);
4. Passend geachte oplossingsrichtingen (ordeningsprincipes) met de bijbehorende implicaties voor sturing (sturingsprincipes), waarbij gelet wordt op gebruik en toepassing van deze elementen in de verschillende fasen van het beleidsproces;
5. De vertellers of representanten met eventuele institutionele inbedding.

In onderhavig onderzoek, is conform de uitspraak van Hajer (*“ten aanzien van een methodiek van discoursanalyse kunnen verschillende inzichten of discussies bestaan, inzichten die worden bepaald door het discours waartoe de onderzoeker zich heeft verdiept”*), een eigen analyse toegepast, welke deels is gebaseerd op de analyse van Hajer (1995), om de discoursen uit het empirisch materiaal uiteen te leggen. De stappen van de gehanteerde analyse zijn als volgt:

1. Discoursbeschrijving van geselecteerde discoursen (een set van story-lines);
2. Er is een analyse gemaakt van alle relevante beleidsdocumenten over het onderzoeksonderwerp;
3. Er is een serie van interviews gehouden met vooraf gekozen en toegelichte sleutelactoren;
4. Probleemperceptie: het waarnemen en benoemen van de kernpunten met betrekking tot de handelingen welke onder punt 2 en 3 zijn genoemd. Deze zijn vervolgens gewaardeerd op een schaalniveau;
5. Beschrijving van de passend geachte oplossingsrichtingen.

De onder 4 genoemde vorm verdient enige uitleg. Deze vorm heeft als doel om op een systematische wijze boodschappen te decoderen en de subjectiviteit van de onderzoeker te verwijderen. Als eerste zijn vooraf, per geselecteerde discours kernwoorden vastgelegd. Deze kernwoorden zijn in tabel 1 weergegeven. Daarna is de tekst, in dit geval de analysetekst van de relevante beleidsdocumenten en de verslagen van de interviews,

⁶ Een set van story-lines in de analyse van Zwanikken is afgeleid uit de set van story-lines zoals Hajer (1995, p. 56) deze beschrijft: *“A story-line is a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena”*.



kwantitatief gemeten door de voorkomende soort discours kernwoorden (of woorden die betrekking hebben op de discours kernwoorden of in een context daarvan) en de frequentie van die discours kernwoorden te bepalen. De bedoelde woorden zijn in de verschillende geanalyseerde teksten *schuingedrukt* afgebeeld (ook in het bijlagenrapport, bij de gespreksverslagen zijn de woorden onderstreept). Als laatste zijn de bevindingen gewaardeerd in een scorematrix waar een effectmeting is uitgevoerd. Uit deze tabel is uiteindelijk bepaald tot welke discours betreffende tekst is gecategoriseerd.

Discours:	Kernwoorden:
Neo-moderniseringsdiscours	Schaalvergroting, specialisatie, marktintegratie, technologische ontwikkeling, ruimtelijke concentratie, scheiden van functies, agrarische modernisering, duurzaamheidscriteria, zorgvuldig ruimtegebruik, functieversterking, duurzame landbouw, meerwaarde, reconstructie van het buitengebied, best beschikbare technieken
Wildernisdiscours	Biodiversiteit, natuur- en landschapsontwikkeling, natuurgebied, landschapsverbetering, natuurbescherming, landschapsverbetering, natuurbescherming, versnippering ecosysteem, leefgebied, harmonie, natuurlijke kringlopen, natuurwaarde, landgoed, ecologische hoofdstructuur, landschapsambitie, vervuiler betaalt, biologische landbouw
Discours platteland als meervoudige ruimte	Integrale benadering, plattelandsvernieuwing, plattelandseigen kwaliteiten, sociale verbondenheid, maatschappelijke wensen, verscheidenheid, productieve functie, consumptieve functie, plattelandsnetwerk, nieuwe economische drager, nevenactiviteit, gebiedsspecifiek, functieverandering, diversiteit
Discours platteland als vestigingsruimte	Stedelijk domein, economische dynamiek, stedelijke vestigingsmilieu, vestigingskwaliteit, sociaal-economische interactie, hoogwaardig woonmilieu, kleinschalige groene plekken, suburbanisatie

Tabel 1. Discours kernwoorden.

De in tabel 1 genoemde kernwoorden zijn afgeleid van de omschrijvingen behorend bij de geselecteerde discourses, zoals deze in paragraaf 2.4 en bijlage 1 zijn beschreven. Kortom, kernwoorden zoals “schaalvergroting”, “specialisatie” en “agrarische modernisering” kenmerken de in dit geval neo-moderniseringsdiscours. Veel voorkomende kernwoorden zoals “duurzaam”, “innovatief”, “dierenwelzijn”, “volksgezondheid”, “tegenprestatie” en “megastal” zijn bewust niet gecategoriseerd bij een discours omdat zij discutabel zijn in de context van onderhavig onderzoeksonderwerp. Zij vormen de kernwoorden in relatie tot het onderwerp van dit onderzoeksrapport en kunnen bij meerdere discourses worden ingedeeld. Zo kan bijvoorbeeld “duurzaam” in het kader van het wildernisdiscours worden gezien (door duurzaam minder aantasting natuurwaarden), maar ook in relatie tot het neo-moderniseringsdiscours (duurzame ontwikkeling schaalvergroting).

Om uiteindelijk te bepalen in hoeverre een gegeven discours binnen de betreffende tekst aanwezig is, zijn de analyseteksten van de relevante beleidsdocumenten en de verslagen van de gehouden interviews gewaardeerd in een scorematrix. In deze scorematrix zijn tevens de veel voorkomende gebruikte kernwoorden weergegeven. Op basis van de frequentie van deze kernwoorden in de betreffende tekst is beoordeeld in hoeverre de tekst gecategoriseerd kan worden binnen de gegeven discours. Hier volgt een score uit. De scorematrix heeft volgende schaalniveau's:

Waardering:	Betekenis:
++	Tekst past uitstekend bij discours
+	Tekst past voldoende bij discours
0	Tekst is neutraal m.b.t. discours
-	Tekst past onvoldoende bij discours
--	Tekst past niet bij discours

Tabel 2. Schaalniveau's waardering.



2.5.2 Toepassingsbereik

In paragraaf 2.4 en in bijlage 1 zijn de geselecteerde discoursen reeds uitvoerig beschreven en is hiermee de set van story-lines bepaald.

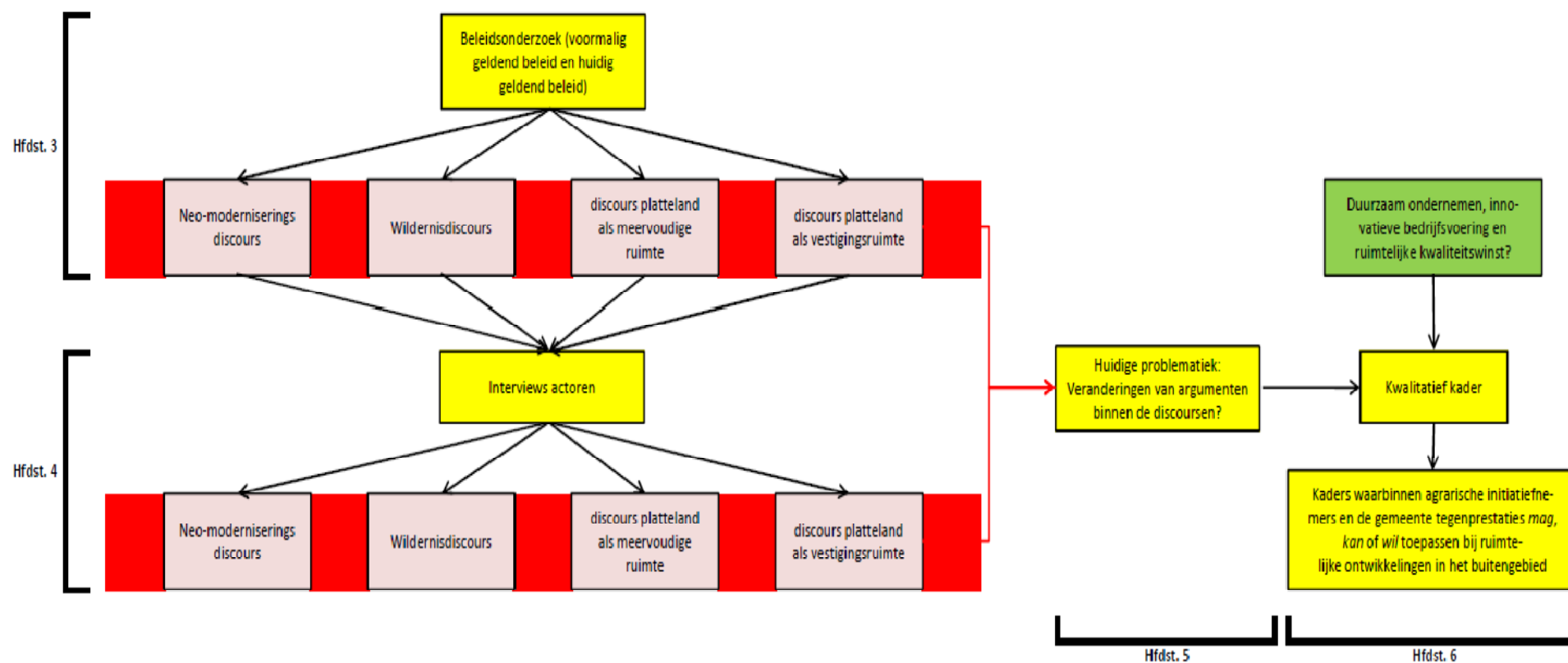
In hoofdstuk 3 is het vigerend beleid, dat direct of indirect met het onderzoeksonderwerp te maken heeft, kort opgesomd in een beleidsonderzoek. Om uiteindelijk de verschuivingen van de argumenten, ideeën, concepten, gedachten, visies, doelstellingen, etc. binnen de discoursen te bepalen is het provinciale beleid zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant en de Verordening ruimte, ook kort opgesomd. Uit het beleidsonderzoek kun je de vier discoursen van Boonstra herleiden, conform de in paragraaf 2.5.1 beschreven vorm. De verschillende beleidsstukken, van zowel het vigerende als het ingetrokken beleid, zijn dan ook meteen aan een discoursanalyse onderworpen. Na de indeling van de gegevens in de vier geselecteerde discoursen zijn ook de verschuivingen en/of veranderingen van argumenten, ideeën, doelstellingen, standpunten, concepten, inzichten, denkbeelden, visies, etc. per discours vertaald. Hebben er verschuivingen plaatsgevonden in het gedachtegoed van de discoursen wat zich heeft vertaald in het nieuwe beleid (discoursanalyse van het voormalig beleid ten opzichte van het geldende beleid)?

De kwalitatieve output gegevens van het onderzoek zijn voornamelijk afkomstig uit de interviews met stakeholders. Dat zijn de vertegenwoordigers van gemeenten, provincie, agrarische ondernemers, en overige relevante actoren in de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk. Ook de gegevens van de interviewverslagen zijn te categoriseren in discoursen, krachtens de in paragraaf 2.5.1 beschreven vorm. De analyse hiervan is in hoofdstuk 4 weergegeven. Tot welke discours behoort het gedachtegoed van de geïnterviewde stakeholder? Gaat er mogelijk een geheel nieuwe discours, of subdiscours, ontstaan door onderhavig vraagstuk te relateren aan de bestaande problematiek? Dit geeft Frouws ook aan in zijn artikel: *“In so far as such a silent voice does exist in a more or less coherent form, it is only through extensive field research that this hidden discourse might be reconstructed”* (1998, p. 65).

Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 getracht aan de hand van de kwalitatieve output gegevens van de interviews de verschuiving tussen de discoursen te meten en een praktische omschrijving eraan te geven. Heeft bijvoorbeeld de verscherping van de regels als gevolg van het Burgerinitiatief “Megastallen Nee”, welke heeft geleid tot een beperking van de marges voor ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, geleid tot verschuivingen van de argumenten van de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk? Tevens worden in dit hoofdstuk enkele passende oplossingsrichtingen geopperd.

Hoe werken de verschuivingen binnen de discoursen dan door in het kwalitatief kader van tegenprestaties? Vanuit de praktijk komt het signaal, zoals reeds is beschreven in hoofdstuk 1, dat de inhoudelijke beslissingen binnen de discoursen aan het veranderen zijn. Er is veel dynamiek binnen de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk en de transparantie daarbinnen verandert ook. Een voorbeeld is dat als gevolg van het strengere regiem van de provincie ten aanzien van bijvoorbeeld landschappelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteitswinst van een ontwikkeling, de gemeente zich daar naar opstelt. De gemeente stelt meer eisen aan een ruimtelijke ontwikkeling van een initiatiefnemer. Het standpunt van een gemeente kan zijn dat wanneer zij toch medewerking verleent, daar best wat extra's tegenover mag staan. Dit is dus een rechtstreeks gevolg van een veranderd argument binnen een discours wat invloed heeft bij de totstandkoming van de tegenprestatie. Om de transparantie optimaal te kunnen waarborgen bij de totstandkoming van het kwalitatief kader van tegenprestaties zijn daarom in hoofdstuk 5 ook de veranderde argumenten van de discoursen meegewogen.

Met in het achterhoofd de veranderde argumenten binnen de discoursen wordt er naar gestreefd om een kwalitatief kader te schetsen waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag, kan of wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Dit kader is in hoofdstuk 6 weergegeven. Door de verandering van de argumenten binnen de verschillende discoursen (en daarmee de spanningen van het huidig maatschappelijk debat / fricties in de onderhandelingsposities) mee te wegen in de totstandkoming van het kwalitatieve kader kan een breed draagvlak voor het kwalitatieve kader geformuleerd worden. Zodoende kan een kader gecreëerd worden waar meerdere partijen mee kunnen instemmen. Dit staat in lijn met het streven die de Provincie Noord-Brabant wil inzetten, zoals genoemd in de transitie van het Brabantse Stadteland (2011b, p. 7).



Afbeelding 3.



2.6 Methodologie

Een onderbouwde manier van informatie verzamelen is noodzakelijk voor een gedegen wetenschappelijk onderzoek. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende manieren om informatie te verzamelen. De belangrijkste informatie komt voort uit wetenschappelijke literatuur, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en interviews.

Op basis van de wetenschappelijke literatuur is het theoretisch kader opgesteld en is bepaald met welke aspecten rekening wordt gehouden in het onderzoek. Zoals in de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 beschreven bestaat het theoretische kader uit meerdere, door experts geformuleerde, discoursen. Deze discoursen zijn vervolgens onderzocht en gerelateerd aan de bestaande praktijk, middels het analyseren van vigerende beleidsstukken en het afnemen van interviews.

Naast de wetenschappelijke literatuur is gebruikt gemaakt van geldende beleidsdocumenten van verschillende actoren zoals, het rijk en de provincie Noord-Brabant om de juridische kaders te bepalen. Met als doel extra informatie te vergaren, de argumenten van de verschillende discoursen te bepalen en te analyseren, en de praktische opinie te peilen hebben interviews met diverse deskundigen uit de ruimtelijke ordeningspraktijk plaatsgevonden, maar ook met initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en de belangenbehartigers daarvan.

In dit onderzoek is de gemeente Sint Anthonis de casus. De gemeente Sint Anthonis wil graag inspelen op de spanningen binnen het maatschappelijk debat, een systematiek van tegenprestaties opstellen en wil graag invulling geven aan innovatieve- en duurzame initiatieven van agrariërs (zie voor meer informatie paragraaf 4.1). Met behulp van een beleidsonderzoek en interviews met stakeholders (zie een de selectie paragraaf 2.6.3), beide middels een discoursanalyse uit een gezet, wordt in dit onderzoek geprobeerd gehoor te geven aan de wensen van de gemeente Sint Anthonis. Een casestudy wordt gedefinieerd als een strategie voor het doen van onderzoek die gebruik maakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt (Robson, 2002, p. 178). Andere kenmerken van een casestudy onderzoek zijn onder andere (Swanborn, 1987 p. 332 - 335):

- Arbeidsintensieve benadering;
- Beredeneerde keuze van de onderzoekseenheden;
- Kwalitatieve data;
- Samenhang tussen variabelen en open waarneming op locatie.

2.6.1 Documentenanalyse

Bij een wetenschappelijk onderzoek wordt veelvuldig gebruik gemaakt van bestaande documenten, zoals wetenschappelijke literatuur, onderzoeksrapporten, wetgeving en beleidsdocumenten. Navolgend is beschreven hoe in dit onderzoek gebruik is gemaakt van deze documenten:

- Wetenschappelijke literatuur: Wetenschappelijke literatuur is voornamelijk gebruikt om het theoretische kader te formuleren en om het onderzoek op een juiste manier te structureren en te ordenen;
- Onderzoeksrapporten: Onderzoeksrapporten zijn van essentieel belang omdat hierin wordt ingegaan op maatschappelijke trends die van belang zijn voor de argumenten van de verschillende discoursen, het bepalen van de hedendaagse actualiteit, maar ze zijn ook zeer van belang voor het vigerende beleid wat de overheid voert. Daarom wordt in dit gehele rapport constant naar bronnen van onderzoeksrapporten verwezen.
- Wetgeving: De huidige wetgeving heeft grote invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van het buitengebied. Zo is er bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet geurhinder en veehouderij die elk regels en (rand)voorwaarden bevatten ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. De wet geeft ook aan welke instrumenten de overheid bezit om te sturen op de ruimtelijke ordeningsmarkt. Aangezien iedereen geacht wordt (volgens de overheid) de wet te kennen zijn in dit onderzoek de verschillende relevante wetten niet uitvoerig beschreven. Echter, het is onmogelijk voor een doorsnee



persoon om alle wetten te kennen, daarom is waar nodig de betreffende wet, of een passage daarvan, extra toegelicht;

- Beleidsdocumenten⁷: In beleidsdocumenten komen verschillende relevante aspecten aan bod. Het gestelde binnen een beleidsdocument kan snel veranderen vanwege onze democratische samenleving. Gekozen bestuurders willen nog wel eens een eigen draai geven aan het geldende beleid waardoor beleidsdocumenten regelmatig wijzigen. Beleidsdocumenten en wetgeving vormen samen de grondlegger waarin onze ruimtelijke ordeningsystematiek is vastgelegd. Het beleid welke relevant is voor dit onderzoek is uitgebreid omschreven en geanalyseerd in een apart hoofdstuk.

2.6.2 Interviews

In het algemeen zijn de interviews gericht op het peilen van de praktische opinie op het onderzoeksonderwerp om de discoursen en de argumenten daarbinnen te bepalen en te analyseren. Bovendien vormen de antwoorden van de respondenten een onderdeel van de te formuleren kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag, kan of wil* toepassen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Uiteindelijk worden uit de antwoorden mogelijke verbanden-, verklaringen- en verschuivingen van argumenten tussen verschillende discoursen in kaart gebracht.

Interviews kunnen zeer geformaliseerd en gestructureerd zijn, met gestandaardiseerde vragen voor elke respondent, of ze kunnen bestaan uit informele en ongestructureerde gesprekken (Saunders et al. 2008, p. 300). Er kunnen gestructureerde-, semi-gestructureerde- of ongestructureerde interviews als categorie worden onderscheiden. De interviews binnen dit onderzoek worden geschaard onder de categorie semigestructureerde interviews. De vooraf opgestelde vragenlijst is zover als mogelijk aangehouden tijdens het interview, maar het stond de respondent vrij om extra (nuttige) informatie, wel gerelateerd aan het onderwerp, in te brengen. De interviews zijn face to face afgenomen. Dat betekent dat de interviewer rechtstreeks, in een onderling gesprek met de respondent, over het onderwerp van gedachten heeft gewisseld. Antwoorden tijdens het interview van de respondent zijn door de onderzoeker vastgelegd en digitaal opgenomen met geluidsapparatuur. Voorafgaand is hiervoor toestemming gevraagd aan de respondent. Het geluidsfragment van het interview is alleen door de onderzoeker gebruikt ten behoeve van de schriftelijke vastlegging van het gesprek. Derhalve is het geluidsfragment niet voor andere doeleinden gebruikt of gepubliceerd. Indien de respondent wilde dat zijn of haar antwoorden (gedeeltelijke) anoniem werden vastgelegd, dan is dit gerespecteerd. De uitwerkingen van de interviews zijn achteraf ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd, voordat deze werden opgenomen in het onderzoeksrapport.

Binnen dit onderzoek zijn drie typen interviews met stakeholders binnen de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk te onderscheiden: interviews gemeenten, interviews ondernemers en interviews overig.

De interviews met gemeenten zijn vooral gericht op het bestaande beleid van betreffende gemeente ten aanzien van tegenprestaties in het buitengebied of juist gefocust op het te wensen beleid hieromtrent, indien de gemeente hiervoor nog geen beleid heeft vastgesteld. Essentieel zijn ook de ervaringen die gemeenten hebben bij het toepassen van tegenprestaties.

De gemeente Sint Anthonis, de case van dit onderzoek, is een agrarische gemeente en derhalve zijn initiatiefnemers van ruimtelijke plannen in het buitengebied vaak agrarische ondernemers. Daarom is gekozen om een tweetal agrarische ondernemers als stakeholder te interviewen. Zij ondervinden tenslotte de grootste gevolgen van het mogelijk toepassen van tegenprestaties in het buitengebied. Hun visie op het principe “tegenprestaties” en het hieraan gerelateerde actuele maatschappelijk debat is zeer belangrijk voor de vormgeving van de aanbevelingen die uiteindelijk in dit rapport gesteld worden.

⁷ Beleidsdocumenten hebben een grote relatie met bestaande wetgeving. Bijvoorbeeld Verordeningen en Structuurvisies zijn beleidsdocumenten, maar zij vloeien voort uit de Wet ruimtelijke ordening. In onderhavig onderzoek wordt hier duidelijk onderscheid in gemaakt.



Onder interviews overig wordt verstaan interviews met stakeholders die direct of indirect met het onderzoeksonderwerp te maken hebben. De ZLTO, regionale milieuverenigingen, adviseurs van agrarische initiatiefnemers, etc. Zij hebben veel kennis en invloed op het ruimtelijke orderingsproces en kunnen daardoor voor een toegevoegde waarde op dit onderzoek zorgen. Tevens zijn dit partijen die als collectief opkomen voor het individuele belang. Zij kunnen dus een grote groep representeren en ze weten wat er speelt in de markt.

De onderzoeksdoelstellingen zijn vertaald in specifieke vragen die aan verschillende respondenten gesteld worden. Vragenlijsten worden ontworpen om informatie te verzamelen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van open vragen. Zo mogelijk is er door de onderzoeker doorgevraagd op het antwoord die de respondent geeft. Het voordeel van deze methodiek is dat volledige antwoorden kunnen worden vastgelegd (Burns & Bush, 2006). Er zijn drie verschillende vragenlijsten opgesteld omdat iedere categorie respondent (gemeente, ondernemer en overig) vraagt om een andere benadering. De onderzoeker kan bijvoorbeeld niet aan een ondernemer vragen hoe de gemeente kwaliteitsverbetering van het buitengebied stimuleert. De in bijlage 5, 6 of 7 weergegeven vragenlijst is, enkele dagen voorafgaand aan het geplande interview, ter voorbereiding naar de betreffende persoon toegezonden. Voor het interview met de provincie is een aparte vragenlijst opgesteld, zie hiervoor bijlage 8.

2.6.3 Geselecteerde stakeholders

In de navolgende selectie is gemotiveerd waarom juist deze stakeholder is gekozen. Tevens is toegelicht wat voor gevolgen de antwoorden van de respondent(en) van deze partij hebben op de uitspraken die worden gesteld in dit onderzoeksrapport.

Provincie Noord-Brabant.

De provincie Noord-Brabant is gekozen om meerdere redenen. Ten eerste maakt de gemeente Sint Anthonis onderdeel uit van de provincie Noord-Brabant. Daarmee geldt voor de gemeente Sint Anthonis het beleid, zoals de provincie die voert. Ten tweede heeft de provincie, middels regels en voorwaarden die zijn opgenomen in de Verordening ruimte, het principe van kwaliteitsverbetering (artikel 2.2) zwart op wit in haar beleid geïntegreerd. Het is zeer interessant om te achterhalen wat de argumenten van de provincie waren om tot deze afweging te komen. Als derde heeft de provincie een inspreker-, zienswijze- en beroepsmogelijkheid als belanghebbende bij de wettelijke procedures (in het kader van de Wro) van ruimtelijke plannen. Bovendien kan de provincie een reactieve aanwijzing instellen op een bestemmingsplan (of een gedeelte daarvan), indien het provinciale belang in het geding is. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde passages van een bestemmingsplan niet in werking treden. De provincie toetst ruimtelijke plannen op haar eigen beleid. Daarom is het belangrijk dat de provincie onderdeel uit maakt van het proces bij de totstandkoming van een ruimtelijk plan.

Doordat de provincie Noord-Brabant het provinciale bevoegd gezag is, dienen alle aanbevelingen te voldoen aan de (ruimtelijke) kaders die de provincie stelt. Dat betekent dat het beleid van de provincie beperkingen stelt aan de uitspraken in dit rapport. Hier is zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

Er is gesproken met Esther Vos, strategisch en juridisch medewerkster van de provincie. Zij heeft grote passages van de provinciale Verordening ruimte en de structuurvisie zelf geschreven. Echter, deze documenten zijn vastgesteld door Provinciale Staten van Noord-Brabant, die daarmee de verantwoordelijkheid dragen voor het gestelde binnen deze documenten. Esther Vos heeft dus uit eigen overweging antwoorden gegeven. Dat wil zeggen dat eventuele uitspraken in dit rapport, gebaseerd op de antwoorden van Esther Vos, niet door de provincie als geheel gedragen zouden kunnen worden. Maar Esther Vos heeft wel degelijk grote invloed bij de totstandkoming van het beleid.

Gemeente Sint Anthonis.

De gemeente Sint Anthonis is de case in dit onderzoek. Dit onderzoek wordt in opdracht van de gemeente Sint Anthonis opgesteld en de aanbevelingen zijn dan ook voor deze gemeente bedoeld. Dit laat echter onverlet wat de visie van de huidige bestuurder (portefeuillehouder ruimtelijke ordening) op ontwikkelingen en



tegenprestaties in het buitengebied is. Daarom is dan ook gekozen om deze wethouder te interviewen en te vragen naar zijn visie op het onderzoeksonderwerp.

Het betreft een interview met een bestuurder (wethouder Willems). Het is dan ook aannemelijker, ten opzichte van een doorsnee gemeentelijke ambtenaar, dat de uitspraken van deze bestuurder, gedragen wordt door het bestuur van de gemeente (college van burgemeester en wethouders).

Doordat dit onderzoek in opdracht van de gemeente Sint Anthonis wordt opgesteld, zal de neutrale lezer denken dat de uitspraken in dit rapport sterk gekleurd zijn. Men zou kunnen denken dat de aanbevelingen naar het wensbeeld van de gemeente is geschreven. Echter, onderhavig onderzoeksrapport geldt ook als masterthesis voor de opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het is dan ook essentieel dat de onderzoeker de neutraliteit bewaakt. De Radboud Universiteit Nijmegen houdt toezicht op de neutraliteit.

Gemeente Mill en Sint Hubert.

Gemeente Mill en Sint Hubert is een van de aangrenzende gemeente van de gemeente Sint Anthonis. Samen met de gemeente Boxmeer, Grave en Cuijk vormen zij het "Land van Cuijk". Binnen het Land van Cuijk worden Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis ook wel aangeduid als de agrarische gemeenten. Grave is klein van omvang en bevat vele cultuurhistorische elementen en Boxmeer en Cuijk zijn meer gefocust op stedelijke ontwikkeling. Mill en Sint Hubert is dus de tweede agrarische gemeente in de regio en daarom is gekozen om deze gemeente te interviewen. Daarnaast is de gemeente Mill en Sint Hubert ver gevorderd met de herziening van het bestemmingsplan buitengebied en met het opstellen van de nieuwe structuurvisie buitengebied, iets waar de gemeente Sint Anthonis ook aan werkt. Mill en Sint Hubert denkt dus ook na over hoe het "voor wat hoort wat" principe binnen hun gemeente toe te passen.

Het betreft een interview met een specialist van de gemeente Mill en Sint Hubert, maar er kan niet volledig gegarandeerd worden dat zijn uitspraken gedragen worden door de hele gemeente, immers het betreft een interview met een specialist die mede uit eigen overweging antwoorden geeft, het betreft geen interview met het voltallige bestuur van de gemeente Mill en Sint Hubert.

Gemeente Boxmeer.

De gemeente Boxmeer maakt, zoals aangegeven, ook onderdeel uit van het Land van Cuijk. Door de grote kern van kerkdorp Boxmeer en de reeds aanwezige overige kernen binnen de gemeente, wordt Boxmeer over het algemeen beschouwd als een gemeente met de focus op de stedelijke ontwikkeling, vergeleken met de overige gemeenten in het Land van Cuijk (behoudens de gemeente Cuijk). Maar Boxmeer heeft ook grote oppervlakten aan natuurgebied, zoals de Maasheggen en de Oeffelter Meent (natura 2000-gebied). Ze worden daarom gedwongen creatief met de schaars beschikbare ruimte in het buitengebied om te gaan. Daarom heeft de gemeente enkele jaren geleden al een bepaalde tegenprestatieconstructie in hun reconstructiebeleid (Landschapsonwikkelingsplan) opgenomen. Het is zeer relevant voor dit onderzoek om ervaringen te delen hoe dit principe tot nu toe werkt bij de gemeente Boxmeer.

Het gesprek is gevoerd met twee deskundigen van de gemeente Boxmeer. Omdat dit deskundigen betreffen die onderdeel uitmaken van de ambtelijke organisatie van de gemeente kan niet volledig gegarandeerd worden dat hun uitspraken gedragen worden door de hele gemeente, want het betreft geen interview met het voltallige bestuur van de gemeente Boxmeer.

Gemeente Maasdonk.

Ten opzichte van de ligging van de overige gemeente-interviews ligt de gemeente Maasdonk niet in de buurt van Sint Anthonis. Maasdonk is een gemeente gelegen tussen de steden Den Bosch en Oss. Beide steden breiden uit richting Maasdonk en deze gemeente heeft dan ook een bepaalde verstedelijkingsopgave. Deze verstedelijkingsopgave vertaalt zich in meerdere structuurvisies, zogenaamde gebiedsvisies, die medio 2009 door de gemeenteraad zijn vastgesteld en grotendeels zijn goedgekeurd door de provincie. De gebiedsvisies maken diverse ontwikkelingen in het buitengebied mogelijk, mits daar een aanzienlijke fysieke en/of financiële compensatie tegenover staat. Het is daarom zeer relevant voor onderhavig onderzoek hoe de gemeente



Maasdonk omgaat met bijvoorbeeld de rekensystematiek van de compenserende maatregelen (tegenprestaties).

Het betreft een interview met wethouder Brands, portefeuillehouder ruimtelijke ordening van het buitengebied. Het is dan ook aannemelijker, ten opzichte van een doorsnee gemeentelijke ambtenaar, dat de uitspraken van deze bestuurder, gedragen wordt door het bestuur van de gemeente (college van burgemeester en wethouders). Natuurlijk zijn er ook enkele antwoorden gegeven die uit persoonlijke overweging tot stand zijn gekomen. Hier is zoveel als mogelijk rekening mee gehouden in dit rapport.

Agrarisch ondernemer Emil Cornelissen.

Emil Cornelissen heeft, samen met zijn broer, een naar verhouding groot varkensbedrijf, op meerdere bedrijfslocaties in de gemeente Sint Anthonis, Boxmeer, Gennep en Bergen. Hij krijgt als ondernemer veelvuldig met de gemeente te maken, zoals met ruimtelijke ontwikkelingen bij zijn locaties. Als ondernemer in het buitengebied wordt hij mogelijk in de toekomst geconfronteerd met het toepassen van tegenprestaties in het buitengebied bij ruimtelijke ontwikkelingen (middels de herziening van het bestemmingsplan buitengebied en/of de nieuwe structuurvisie buitengebied). Emil Cornelissen is ook iemand met een visie. Hij heeft al enkele keren presentaties aan stakeholders gegeven over hoe de sector zich naar zijn mening dient te ontwikkelen. Zijn visie probeert hij ook zoveel mogelijk te realiseren binnen zijn onderneming. Het is daarom erg relevant om deze innovatieve agrariër te horen.

De uitspraken van Emil Cornelissen kunnen gerelateerd te worden aan de uitspraken van agrarisch ondernemer John Kroef om een gemiddeld beeld van de argumenten van een doorsnee agrariër te kunnen schetsen. Het betreft echter wel de antwoorden van een separate agrariër in het buitengebied, terwijl er nog vele andere agrariërs in het buitengebied van Sint Anthonis werkzaam zijn. Deze mensen kunnen wellicht een andere mening op het onderzoeksonderwerp hebben, maar het is onmogelijk om iedere gebruiker van het buitengebied te interviewen.

Agrarisch ondernemer John Kroef.

Emil Cornelissen heeft een omvangrijk bedrijf op meerdere locaties. Hij heeft daardoor andere argumenten en wellicht een andere visie als iemand met een gezinsbedrijf. John Kroef is een agrariër die op zijn huiskavel in het buitengebied van Sint Anthonis varkens houdt in combinatie met een stukje akkerbouw (asperges). Ook voor hem geldt dat hij mogelijk, net zoals andere initiatiefnemers van ruimtelijke plannen, in de toekomst geconfronteerd wordt met het toepassen van tegenprestaties in het buitengebied. Echter, hij zou hele andere antwoorden kunnen geven omdat zijn motivatie voor bepaalde keuzes anders zijn als die van een grote agrarische ondernemer. Het is daarom belangrijk om ook deze agrariër, met een naar verhouding gemiddelde agrarische bedrijfsomvang, te vragen naar zijn visie op het onderzoeksonderwerp.

Zoals genoemd kunnen de uitspraken van John Kroef gerelateerd worden aan de uitspraken van agrarisch ondernemer Emil Cornelissen. Er is bewust gekozen om agrariërs, met verschillende achtergronden ten opzichte van elkaar, te interviewen om een zo breed mogelijk beeld van de visie van agrariërs te kunnen schetsen.

ZLTO

De Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) maakt onderdeel uit van de federatie LTO Nederland. De ZLTO is een vereniging voor ondernemers in de groene ruimte. Zij vertegenwoordigen bijna 18.000 leden die zij ondersteunen in de vorm van belangenbehartiging en het opzetten van projecten, maar ook in de vorm van individueel advies. De ZLTO heeft daarmee invloed op de maatschappij en goed zicht op de ontwikkelingen in de markt. Daarom mag de ZLTO dan ook niet ontbreken in deze selectie.

Er is gesproken met twee specialisten van de ZLTO. Raymond Derks komt meer in aanraking met individuele agrariërs en houdt zich dus meer bezig met het individuele belang. Alexander Smit is meer gefocust op collectieve vraagstukken en ondersteunt lokale afdelingsbesturen en dergelijke. Met deze combinatie kan een gedegen beeld geconstrueerd worden van hun visie op het onderzoeksonderwerp. Het betreft echter een interview met twee specialisten van de ZLTO die ook antwoorden uit eigen overweging geven, het betreft geen



interview met het bestuur. Kortom, het is niet 100% uitgesloten dat de uitspraken van beide specialisten worden gedragen door de ZLTO als geheel.

Brabantse Milieu Federatie

De Brabantse Milieu Federatie (BMF) is een stichting die opkomt voor een schoon milieu, een vitale natuur en een gevarieerd landschap. Als stichting stellen zij het belang van de natuur voorop. Zij zijn dan ook vertegenwoordigd in diverse regionale milieuverenigingen (bijvoorbeeld Milieuvereniging Land van Cuijk). Deze regionale milieuverenigingen kunnen op verzoek het individuele belang in een ruimtelijk proces vertegenwoordigen. De BMF is daarmee een partij die, gewenst of ongewenst, invloed kan uitoefenen op het ruimtelijk proces. Om een zo breed mogelijke afweging voor de op te stellen aanbevelingen te kunnen maken hoort de BMF zeker gehoord te worden.

Als zorgdrager van de Brabantse- en daarmee ook de regionale natuur (Land van Cuijk) kan en wil de BMF een stem hebben in het uiteindelijk te formuleren gemeentelijk beleid. Echter, het betreft een interview met een specialist van de BMF die ook uit eigen overweging antwoorden geeft. Het betreft geen interview met het bestuur van de BMF, waardoor niet volledig gegarandeerd kan worden dat de uitspraken van deze respondent gedragen worden door de gehele BMF als stichting.

Conclusie

De geselecteerde partijen zoals beschreven bestaan grotendeels uit de partijen die bij het ruimtelijke ordenings- en ontwikkelingsproces zijn betrokken. Aan de ene zijde bevindt zich bijvoorbeeld de BMF: zij zijn vermoedelijk conservatief, zien het liefst zo weinig mogelijk ontwikkelingen in het buitengebied en komen op voor de belangen van de natuur. Bovendien zijn zij vermoedelijk tegen ruimtelijke ontwikkelingen die ten koste gaan van waardevolle natuur en landschap. Aan de andere zijde heb je de ambitieuze agrariërs: zij willen hun agrarisch bedrijf uitbreiden, of worden gedwongen duurzame maatregelen te treffen binnen hun bedrijfsvoering. Als gemeente heb je met beide partijen te maken. Over het algemeen willen gemeenten de economische ontwikkeling bespoedigen en zij stimuleren dan ook de plannen van de agrariërs, mits het voldoet aan de regelgeving. Toch willen ze ook dat de druk op de schaarse ruimte niet toeneemt en dat ruimtelijke plannen niet ten koste gaan van natuur en landschap. Bovendien dienen de gemeenten zich te houden aan het vigerende rijks- en provinciaal beleid.

Deze brede steekproef van actoren pakt een groot gedeelte van de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk. Hierdoor kan een goed beeld worden geschetst van de huidige spanningen binnen het maatschappelijk debat (de spanningen tussen de bestaande wetgeving, Verordening ruimte, wensen van de maatschappij, de wensen van agrarische initiatiefnemers en de wensen van overige belanghebbende partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied) en de argumenten van de verschillende discourses. Bovendien kunnen, door deze brede selectie, door deze partijen zelf aangedragen en wel overwogen kaders geformuleerd worden (kaders waarbinnen agrarische initiatiefnemers en de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag, kan of wil* toepassen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied). Kortom, de bevindingen afkomstig uit de interviews met de geselecteerde partijen komen ten goede aan de kwaliteit van het onderzoek.



Hoofdstuk 3: Beleidsonderzoek

In dit hoofdstuk wordt een verdiepingsslag bewerkstelligd in het gekozen onderwerp. Het nationale en provinciale beleid bepalen de mogelijkheden om in het landelijk gebied nieuwe ontwikkelingen toe te voegen. De beleidskaders van het rijk en de provincie beperken de handelingsmogelijkheden van gemeenten en betrokken actoren van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

In de praktijk worden regionale beleidsstukken opgesteld conform de provinciale regelgeving. De provinciale regelgeving is gebaseerd en komt tot stand naar aanleiding van het nationale beleid. Daarom is in dit hoofdstuk als eerste het nationale vigerende beleidskader weergegeven.

Na de weergave van het rijksbeleid zijn in paragraaf 3.2.1 enkele relevante beleidsstukken van de provincie Noord-Brabant, zoals deze golden vóór de inwerkingtreding van de structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant en de Verordening ruimte, opgesomd. De provincie heeft deze beleidsstukken op 1 maart 2011 ingetrokken. Het ingetrokken beleid is kort geschetst om uiteindelijk in hoofdstuk 5 de verschuivingen van argumenten, gedachten, concepten, ideeën, visies, doelstellingen, etc. binnen de verschillende discourses te bepalen ten opzichte van het huidige provinciale beleid.

Het vigerende ruimtelijk beleidskader van de provincie Noord-Brabant is vervolgens in paragraaf 3.2.2 toegelicht. Vanwege de leesbaarheid van dit rapport is alleen een korte omschrijving van het betreffende provinciale beleidsstuk in dit hoofdstuk toegevoegd. Een bredere omschrijving is in het bijlagenrapport omschreven en de volledige teksten van de beleidsdocumenten zijn te vinden op www.brabant.nl. Alle relevante ruimtelijke beleidstukken behorend bij de gemeente Sint Anthonis, de case van dit onderzoek, zijn eveneens in dit hoofdstuk kort opgenoemd en in het bijlagenrapport nader omschreven.

In hoofdstuk 2 zijn kort de discourses, die gehanteerd worden in dit onderzoek, genoemd. Het beleid, zoals beschreven in dit hoofdstuk, is geanalyseerd en tevens aan een discoursanalyse onderworpen in paragraaf 3.4.

3.1 Rijksbeleid

3.1.1 Nota Ruimte

De Nota Ruimte (VROM, 2004) bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De Nota ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling.

In de Nota Ruimte heeft het rijk ook zijn visie neergelegd met betrekking tot bouwen in het buitengebied. Daarin stelt het rijk dat de vitaliteit van het platteland wordt versterkt door ruimte te geven aan hergebruik van bebouwing en nieuwbouw in het buitengebied, gekoppeld aan ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteit en realisatie van bijvoorbeeld nieuwe natuurgebieden.

Het rijk stimuleert de provincies en gemeenten om, naast hergebruik, langdurig leegstaande en verpauperde gebouwen te slopen en in ruil daarvoor (en ter financiering daarvan) woningen terug te bouwen (Ruimte voor Ruimte). Ruimte voor Ruimte leidt per saldo tot een aanzienlijke vermindering van het bebouwde oppervlak. Tevens stimuleert het rijk om middels publiek private samenwerking rommelzones te saneren en te herinrichten. Dit ruimtelijk beleid levert een belangrijke bijdrage aan zowel de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied als aan vergroting van de mogelijkheden om er te wonen, werken en te recreëren.



De Ruimte voor Ruimte wordt per provincie verschillend toegepast, maar de essentie is hetzelfde: verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Door het slopen van stallen die gefinancierd worden door de uitgifte van extra woningbouw kavels vindt ontstening van het buitengebied plaats. Of dit per individuele kavel of projectmatig gebeurt, is afhankelijk van de insteek van de provincie.

3.1.2 Kabinet Rutte – Verhagen

Bovenstaande Nota Ruimte is een initiatief van kabinet Balkenende II (27 mei 2003 – 7 juli 2006). Ondertussen hebben we met kabinet Balkenende III en IV weer andere bewindvoerders gehad en voert nu kabinet Rutte – Verhagen de regie (vanaf 14 oktober 2010). Dit heeft ook gevolgen gehad voor de visie op het ruimtelijk beleid, gevoerd door de Rijksoverheid.

Minister van Ruimtelijke Ordening Jacqueline Cramer ondernam in 2007 actie tegen de verrommeling van het Nederlandse landschap. De kwaliteit van het bestaande landschap moest worden vergroot door te investeren in de Nationale Landschappen en meer groen in en om de stad. Verder moest de kwaliteit en duurzaamheid van de woningbouw verbeteren en dienden er meer huizen te worden gebouwd. Tegelijkertijd moest “slimmer en zuiniger” worden omgegaan met de ruimte. De duurzame leefomgeving en klimaatverandering stonden centraal in het beleid van Cramer. Ze nam daarom maatregelen die waren gericht op de aanpassing van Nederland aan de gevolgen van klimaatverandering (Trouw, 2007).

Het huidige kabinet Rutte – Verhagen zet, mede als gevolg van de financiële crisis, in op bezuinigingen voor de plattelandsontwikkeling, zoals in het regeerakkoord staat omschreven. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is flink omlaag gegaan. Daarmee wordt een grote hoeveelheid subsidies in omvang gereduceerd, zoals subsidie voor de inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit heeft tot gevolg dat het in 1990 bedachte beleid van de EHS op dit moment niet voortgezet en afgerond kan worden.

Tevens zet kabinet Rutte – Verhagen in op decentralisatie van het ILG. Dit betekent dat het kabinet de rol van de provincie ten volle erkent: de provincie is de regisseur die samen met regionale partners de plattelandsontwikkeling inclusief de ontwikkeling van natuur ter hand neemt. Deze decentralisatie is in lijn met de Agenda van Brabant. Hierin staat dat de regie in het landelijk gebied een kerntaak van de provincie is (Reconstructie Maas en Meierij, 2010).

3.1.3 Ontwerpstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De Nota Ruimte wordt in de loop van 2011 vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Op het moment van schrijven is de ontwerpstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte gepubliceerd. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu hoopt aan het einde van het jaar de structuurvisie definitief vast te stellen.

Er komt meer bewegingsvrijheid voor regio's op het gebied van ruimtelijke ordening. Minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) doet dit door het terugbrengen van nationale ruimtelijke belangen en door te schrappen in regels en procedures. Afspraken over verstedelijking, groene ruimte en landschap laat het Rijk over aan de provincies en gemeenten. Gemeenten krijgen ruimte voor kleinschalige natuurlijke groei en voor het bouwen van huizen die aansluiten bij de woonwensen van mensen. Bij het beheren en ontwikkelen van natuur krijgen boeren en particulieren in het landelijke gebied een grotere rol. Het roer moet om in de gebiedsontwikkeling. De daadwerkelijke vraag van bewoners, bedrijven en organisaties wordt daarin leidend. Om een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte te bevorderen, wordt een ladder duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Dat betekent: eerst kijken of er vraag is naar een bepaalde nieuwe ontwikkeling, vervolgens kijken of het bestaande stedelijke gebied of bestaande bebouwing kan worden hergebruikt en mocht nieuwbouw echt nodig zijn, dan altijd zorgen voor een optimale inpassing en bereikbaarheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 8).



3.1.4 Reconstructiewet.

Op 1 april 2002 is, naar aanleiding van onder andere de varkenspestepidemie in 1997, de Reconstructiewet concentratiegebieden in werking getreden. Volgens deze wet moet in de twee Nederlandse concentratiegebieden van de veehouderij, Oost en Zuid, binnen een termijn van twaalf jaar een reconstructie plaatsvinden met een meervoudige doelstelling. Met de reconstructie wil de overheid een functieverandering in het landelijk gebied doorvoeren, om daarmee de maatschappelijke vraag naar bepaalde functies, zoals natuur, waterberging, recreatie en landschap meer in balans te brengen met de economische activiteiten in het landelijk gebied. In de wet zijn verschillende gebieden aangewezen: de reconstructiegebieden. In een opgesteld reconstructieplan is het toekomstbeeld voor het betreffende gebied aangegeven en er is een uitvoeringsprogramma opgenomen waarin de uitvoering van het wensbeeld is aangegeven. De gemeente Sint Anthonis maakt onderdeel uit van het reconstructieplan Peel en Maas. Dit reconstructieplan is door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant vastgesteld op 22 april 2005.

De reconstructie omvat de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw, natuur en landschap en milieu en waterkwaliteit. De reconstructie kent voor het buitengebied een zonering in extensiverings-, verwevings- en landbouwon ontwikkelingsgebieden. Deze zonering is middels kaart vastgelegd.

- Extensiveringsgebieden: Een extensiveringsgebied heeft het primaat wonen of natuur. In dit ruimtelijk begrensd gedeelte van het reconstructiegebied is uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij onmogelijk (Provincie Noord-Brabant, 2005).
- Verwevingsgebieden: Verwevingsgebieden zijn ruimtelijk begrensde gedeeltes van het reconstructiegebied gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is, mits de ruimtelijke kwaliteit of functies zich daar niet tegen verzetten.
- Landbouwon ontwikkelingsgebieden (LOG's): In landbouwon ontwikkelingsgebieden zijn mogelijkheden voor de ontwikkeling van de intensieve veehouderijbedrijven.

3.2 Provinciaal beleid

3.2.1 Ingetrokken provinciaal beleid

Om uiteindelijk de verschuivingen binnen de onderzoeksdiscoursen te kunnen constateren is als eerste een korte opsomming van het reeds ingetrokken provinciale beleid weergegeven: het provinciale beleid zoals deze gold voor de inwerkingtreding van de Verordening ruimte en de structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant.

Het Streekplan Noord-Brabant 2002 "Brabant in Balans" (Provincie Noord-Brabant, 2002) was het gevolg van het rijksbeleid zoals toegelicht in de voorganger van de Nota Ruimte namelijk de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Het streekplan was het vigerende beleidskader voor alle ontwikkelingen in de provincie Noord-Brabant in de periode van 2002 tot 2008. *Zorgvuldiger ruimtegebruik* luidde het hoofddoel van het provinciaal ruimtelijk beleid in het Streekplan "Brabant in Balans". Zorgvuldig ruimtegebruik hield in dat bij het ruimtelijk faciliteren van *nieuwe (economische) ontwikkelingen* meer aandacht moet worden geschonken aan ecologische en sociaal-culturele aspecten. De ruimtelijke visie en het ruimtelijke beleid werden uiteengezet aan de hand van vijf leidende principes die een sterk ruimtelijke inslag hebben en van belang zijn voor het provinciaal schaalniveau: *meer aandacht voor de onderste lagen, zuinig ruimtegebruik, concentratie van de verstedelijking, zonering van het buitengebied en grensoverschrijdend denken en handelen*.

Het in paragraaf 3.2.2.5 genoemde Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant (Beleidsregel ruimte voor ruimte 2006) was ook voor de inwerkingtreding van de structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant en de Verordening ruimte een belangrijk beleidsstuk.

De beleidsnota Rood voor Groen; nieuwe landgoederen (Provincie Noord-Brabant, 2004) was een rechtstreeks gevolg van het beleid wat de provincie mogelijk maakte in het Streekplan. Concreet maakte de regeling het mogelijk om *nieuwe landgoederen* te ontwikkelen in het buitengebied. Het doel was om gewenste



ontwikkelingen mogelijk te maken door het stringente buitengebied beleid met betrekking tot burgerwoningen te versoepelen. Met de “*tegenprestatie*” gedachte was het mogelijk om woningen te realiseren op voorwaarde dat een aaneengesloten oppervlakte van minimaal 5 ha. *nieuwe natuur* werd gerealiseerd. Een beperkte versie van deze beleidsnota is ook in het vigerende beleid opgenomen (zie paragraaf 2.3 van bijlage 2)

De beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling (Provincie Noord-Brabant, 2004) schetste ruimtelijke kaders voor zowel *stoppende agrariërs* als voor agrariërs die zoeken naar een *nevenfunctie*, maar ook voor particulieren die over een voormalige agrarische bedrijfslocatie beschikken. Tevens beoogde de nota voor de daarin besproken onderwerpen de gemeenten de mogelijkheid te bieden om hun eigen beleidsruimte gebiedsspecifiek in te vullen op basis van een visie die past binnen de streekplandoelen. Uitgangspunt was wel dat de waardevermeerdering van grond en opstallen, die met de verruimde mogelijkheden gepaard ging, geïnvesteerd werd in *ruimtelijke kwaliteit*. In de nota was onderscheid gemaakt in vier leidende principes, te weten: Beleidslijn Bebouwingsconcentraties, Beleidslijn Voormalige agrarische bedrijfslocaties in het Buitengebied (buiten de begrensde bebouwingsconcentraties), Beleidslijn Paardenhouderijen en Beleidslijn Nevenfuncties en Verbrede landbouw.

In de toenmalige praktijk bleek dat de Ruimte voor Ruimte (RvR) regeling een effectief instrument was. Hierdoor was de vraag ontstaan of door het ontwikkelen van woningkavels ook andere wenselijke *sanerings- en sloopactiviteiten* te financieren waren. Hier werd gehoor aan gegeven in de Beleidsnota Verbrede inzet van de aanpak Ruimte voor Ruimte (Provincie Noord-Brabant, 2004). Waar de RvR regeling betrekking had op intensieve veehouderijen, was de RvR-verbreed bedoeld voor de sloop van kassen (in kwetsbare gebieden) of de sloop van andere *ongewenste (agrarische) bebouwing* in het buitengebied. In de beleidsnota zijn dan ook verschillende regelingen en subsidies opgenomen.

Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro, vanaf 1 juli 2008, verving de provincie het streekplan voor de Interim structuurvisie Noord-Brabant en paraplunota ruimtelijke ordening (Provincie Noord-Brabant, 2008). Het document diende als tijdelijk beleidsstuk om de kloof tussen het streekplan en de nieuwe structuurvisie op te vullen. De Interimstructuurvisie Noord-Brabant bevatte in hoofdzaak het ruimtelijk beleid, zoals opgenomen in het Streekplan Noord-Brabant 2002 “Brabant in Balans”. De paraplunota ruimtelijke ordening concretiseerde de provinciale belangen en doelen zoals verwoord in de Interimstructuurvisie en had de status van beleidsregel als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:81, lid 1 Awb). Het buitengebied moet in hoofdzaak bestemd blijven voor landbouw, natuur en recreatie, stelde de Interimstructuurvisie en de paraplunota.

3.2.2 Vigerend Provinciaal beleid

3.2.2.1 Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant

De vaststelling van een provinciale structuurvisie is verplicht (Van Buuren, Gier, Nijmeijer & Robbe, 2010, p. 348). De structuurvisie heeft een indicatieve, en derhalve niet een normatieve, betekenis. Zij beoogt een beeld te schetsen van het voorgenomen ruimtelijke beleid van de provincie (Van Buuren et al., 2010, p. 349).

Met de structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant heeft de provincie de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid tot 2025 vastgelegd. Het is de basis voor de wijze waarop de provincie de instrumenten inzet die de Wet ruimtelijke ordening biedt. De visie geeft een ruimtelijke vertaling van de opgaven en doelen uit de Agenda van Noord-Brabant. Daarnaast ondersteunt de structuurvisie het beleid op andere provinciale beleidsterreinen, zoals het economisch-, mobiliteits-, sociaal-, cultureel-, milieu- en natuurbelief. Een nadere omschrijving is in paragraaf 2.1 van bijlage 2 toegevoegd.

3.2.2.2 Uitwerking gebiedspaspoorten (onderdeel van de structuurvisie ruimtelijke ordening)

De provincie heeft voor heel Noord-Brabant gebiedspaspoorten opgesteld. De gebiedspaspoorten geven inhoud aan het provinciaal belang van het landschap en zijn daarom belangrijk voor het handelen van de provincie en de inzet van provinciale instrumenten. Dit is een uitwerking van de structuurvisie en daarmee een



apart document, waarin de provincie aangeeft welke landschapkenmerken zij bepalend vindt voor de kwaliteit van een gebied of een landschapstype (de kernkwaliteiten van Noord-Brabant). Het grondgebied van de gemeente Sint Anthonis strekt zich voornamelijk in de gebiedspaspoorten “Peelrand” en “Peelkern” en daarom zijn alleen deze twee gebiedspaspoorten extra toegelicht in paragraaf 2.2 behorend bij bijlage 2.

3.2.2.3 Verordening ruimte

De Verordening ruimte is één van de uitvoeringsinstrumenten die de provincie inzet bij de realisatie van haar doelen en het borgen van haar belangen. Bij de keuze voor het instrument “verordening” is het belangrijk dat dit het enige instrument is voor de provincie dat vooraf aangeeft waarmee de gemeente rekening moet houden én dat rechtstreeks doorwerkt naar de ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk niveau. Kortom, in de Verordening staan regels waarmee een gemeente rekening moet houden bij het ontwikkelen van bestemmingsplannen. De onderwerpen die in de Verordening staan vloeien voort uit de provinciale structuurvisie. Een nadere beschrijving van de Verordening ruimte is in paragraaf 2.3 van bijlage 2 weergegeven.

De Verordening ruimte Noord-Brabant bevat regels ten behoeve van bevordering ruimtelijke kwaliteit, stedelijke ontwikkeling, ecologische hoofdstructuur, water, groen blauwe mantel, bodem, cultuurhistorie, agrarisch gebied, intensieve veehouderij, glastuinbouw en niet-agrarische ontwikkelingen in het buitengebied. Dit betreffen voornamelijk regels gericht op het buitengebied. De provincie heeft aangegeven dat het “zich nauwelijks zal bemoeien met het stedelijk gebied (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010, p. 84).

3.2.2.4 Concept Handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap

Door de dynamiek van ontwikkelingen ontstaat het gevaar dat de verschillen tussen stad en land en de diversiteit van natuur en landschap verloren gaan. Om de kwaliteit van het landschap te versterken heeft de provincie in haar Structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte (artikel 2.2) het principe van “*kwaliteitsverbetering van het landschap*” geïntroduceerd. Dit principe omvat kort samengevat dat er enerzijds *ontwikkelingsruimte* wordt geboden mits deze tevens gepaard gaat met maatregelen die het *landschap, in de brede zin, versterken*, ook wel genoemd de rood-met-groen koppeling. Het achterliggende idee hierbij is dat ontwikkelingen actief bijdragen aan versterking van het landschap. Dit gaat dus verder dan het compenseren van de effecten van een ontwikkeling op de omgeving of het beperken van verlies aan *omgevingskwaliteit*. Dit uitgangspunt geldt voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied én buiten de ecologische hoofdstructuur (Provincie Noord-Brabant, 2011a, p. 5).

De handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap biedt informatie aan gemeenten om invulling te geven aan de rood-met-groen koppeling. In paragraaf 2.4 van bijlage 2 is de systematiek van de handreiking nader toegelicht. De handreiking is een hulpmiddel en geen verplichte regel of beleidskader. Gemeenten kunnen hun eigen methode kiezen om uitvoering te geven aan de Verordening ruimte. Belangrijke voorwaarde om de rood-met-groen koppeling toe te passen is dat gemeenten over een kwalitatief kader beschikken waarin is aangegeven welke *landschapsambities* er voor een gebied zijn.

3.2.2.5 Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant (Beleidsregel ruimte voor ruimte 2006)

Het provinciale concept van Ruimte voor Ruimte is gebaseerd op het bevorderen van de *sloop van ongewenste bebouwing* om tot *ruimtelijke kwaliteitsverbetering* van het buitengebied te komen. De regeling biedt concreet de mogelijkheid om, in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen, die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij, de bouw van woningen op passende locaties toe te staan. Dit in afwijking van de programmering voor de woningbouw, of indien nodig, in afwijking van de beleidslijnen voor zuinig ruimtegebruik of de beleidslijn dat geen burgerwoningen mogen worden toegevoegd aan het buitengebied.

Eén van de eisen die de Ruimte voor Ruimte regeling stelt, is onder andere het slopen van minimaal 1.000 m² agrarische bebouwing en het inleveren van minimaal 3.500 kg fosfaat binnen de vigerende mestrechten. Ook is het mogelijk dat een (particuliere) aanvrager die een woning wil bouwen in een bebouwingsconcentratie



een *bouwtitel* (een planologische ruimtelijke eenheid met de bestemming “wonen”) koopt van de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte en op die manier bijdraagt in de *kwaliteitsverbetering* van het buitengebied. De provincie Noord-Brabant heeft in de Verordening ruimte regels voor ruimte voor ruimtekavels opgenomen.

3.3 Gemeentelijk beleid

De gemeente Sint Anthonis is de case in dit onderzoeksrapport. Derhalve zijn onderstaand enkele relevante vigerende gemeentelijke beleidstukken opgesomd.

3.3.1 Bestemmingsplan “Buitengebied 2000”

Een bestemmingsplan is een bindend plan voor zowel de overheid als de burger. Het bestemmingsplan is op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) een van de toetsingskaders bij het verlenen van een omgevingsvergunning.

De in dit kader relevante vigerende bestemmingsplan van de gemeente Sint Anthonis omvat het bestemmingsplan “Buitengebied 2000” (zie paragraaf 3.1 van bijlage 3), vastgesteld door de gemeenteraad op 5 maart 2001 (Gemeente Sint Anthonis, 2000). Elk agrarisch bedrijf heeft een passend bouwblok binnen het bestemmingsplan toegewezen gekregen.

In artikel 22 van het bestemmingsplan zijn de binnenplanse vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden en de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen weergegeven. Dit betreft een artikel waarbij burgemeester en wethouders gebruik kunnen maken van de in het plan gegeven ontheffingen en vrijstellingen. Artikel 22 wordt ook wel als wijzigingsbevoegdheid aangeduid.

De gemeente Sint Anthonis is voornemens een herziening van het bestemmingsplan Buitengebied door te voeren. De werkzaamheden hiertoe zijn reeds begonnen.

3.3.2 Verordening geurhinder en veehouderij 2007

Per 1 januari 2007 is de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) in werking getreden. De Wgv biedt de gemeente mogelijkheden om af te wijken van de vastgestelde normen. Hiervoor dient dan een gebiedsgericht geurbeleid opgesteld te worden. Het beleid ten aanzien van geur in ruimtelijke plannen binnen de gemeente Sint Anthonis is vastgelegd in de Verordening geurhinder en veehouderij 2007 (Beurskens-Voermans et al., 2007). Zie hiervoor paragraaf 3.2 van bijlage 3.

3.3.3 Beleidsnotitie Melkrundvee

Op gemeentelijk niveau heeft de gemeente Sint Anthonis beleid opgesteld expliciet voor melkrundveehouderij bedrijven om in te spelen op de behoefte van schaalvergroting van deze sector. “*Groter mag, mits duurzaam*” luidt het uitgangspunt van de beleidsnotitie Melkrundvee (zie paragraaf 3.3 van bijlage 3). Een melkrundveehouderij bedrijf kan uitbreiden tot een bouwblok groter dan 1.5 ha., mits de Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV) wordt toegepast. De MDV is een certificatieschema met als doel het bevorderen van investeringen in een duurzame veehouderij.

3.4 Beleidsanalyse

In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksdiscoursen geselecteerd. Voor de volledigheid zijn de gekozen discoursen hieronder nogmaals kort opgesomd:



- Het neo-moderniseringsdiscours: innovatieve technieken toepassen en schaalvergroting, specialisatie, marktintegratie stimuleren bij agrarische ontwikkelingen. Het scheiden van functies is essentieel met het oog op efficiency en om ruimte vrij te maken voor nieuwe plattelandfuncties.
- Het wildernisdiscours: natuur vertegenwoordigt een waarde op zichzelf en ontwikkelt zichzelf onder de juiste condities.
- Platteland als meervoudige ruimte: een integrale benadering waar ruimte is voor functievermenging en kan worden ingespeeld op de veranderende behoefte van de maatschappij.
- Platteland als vestigingsruimte: het platteland is onderdeel van het stedelijke domein en de economische dynamiek moet de invulling van het platteland bepalen.

In de navolgende analyses zijn de beschreven provinciale beleidstukken nader bekeken en wordt aangegeven welke discourses hierin terug te vinden zijn, conform de in paragraaf 2.5.1 genoemde methode.

3.4.1 Discoursanalyse ingetrokken provinciaal beleid

Beleidsstuk:	Veel voorkomende kernwoorden:	Neo-moderniseringsdiscours	Wildernisdiscours	Discours platteland als meervoudige ruimte	Discours platteland als vestigingsruimte
Streekplan	Zorgvuldig ruimtegebruik, ruimtelijke concentratie, nieuwe economische dragers, landschapsverbetering	++	+	+	--
Ruimte voor Ruimte	Natuur- en landschapsontwikkeling, integrale benadering, platteland vernieuwing	-	+	+	-
Beleidsnota Rood voor Groen	Landgoed, landschapsambitie, natuurgebieden, natuurbescherming, gebiedsspecifiek	-	++	+	-
Buitengebied in Ontwikkeling	Integrale benadering, landschapsverbetering, nieuwe economische dragers, plattelandseigen kwaliteiten	-	+	+	-
Ruimte voor Ruimte verbreed	Natuur- en landschapsontwikkeling, integrale benadering, platteland vernieuwing, gebiedsspecifiek	-	+	++	-
Interim structuurvisie en Paraplunota	Functieversterking, reconstructie van het buitengebied, zorgvuldig ruimtegebruik, ruimtelijke concentratie	++	+	+	--

Waardering:	Betekenis:
++	Tekst past uitstekend bij discours
+	Tekst past voldoende bij discours
0	Tekst is neutraal m.b.t. discours
-	Tekst past onvoldoende bij discours
--	Tekst past niet bij discours

Tabel 3. Beleidsthema's van het voormalig provinciaal beleid gerelateerd aan discourses.

Zorgvuldig ruimtegebruik was het uitgangspunt van het provinciaal ruimtelijk beleid zoals deze gold in de periode van het streekplan. Er moest meer aandacht worden geschonken aan ecologische- en sociaal-culturele aspecten bij het ruimtelijk faciliteren van nieuwe ontwikkelingen, die de veranderingen in de onderlinge verhoudingen tussen de landbouw-, natuur- en recreatiefunctie moest opvangen. Nieuwe burgerwoningen toevoegen aan het buitengebied moest worden voorkomen. Dit betekent dat de provincie dit beleid heeft opgesteld om het discours platteland als vestigingsruimte actief te ontmoedigen.



Toch waren er regelingen mogelijk zoals de Ruimte voor Ruimte-regeling, Rood voor Groen landgoederenregeling en de Beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling die nieuw “rood” mogelijk maakte, mits daar een aanzienlijke tegenprestatie tegenover stond. Per saldo zouden deze ontwikkelingen een positief effect moeten hebben op de inrichting en uitstraling van het buitengebied, maar ook op de bestaande natuur- en landschapskwaliteiten. In die zin zou je dit beleid als een vorm van het wildernisdiscours kunnen zien. Echter, in het wildernisdiscours is natuur een waarde op zichzelf. De scorematrix (zie tabel 3) laat ook zien dat het beleid als een vorm van het discours als meervoudige ruimte wordt gezien omdat middels een integrale benadering (bouwtitels in ruil voor sanering/natuurwaarde creatie) het eindresultaat nagestreefd.

In de interimstructuurvisie en de paraplunota van de provincie was op basis van de aanwezige kwaliteiten verschillende ontwikkelingsmogelijkheden van verschillende functies bepaald. Het neo-moderniseringsdiscours was nadrukkelijk aanwezig in de verschillende zoneringen die zijn toegepast op het Brabantse landschap. Mede hierdoor ontstond er een zonering waarbij de functies gescheiden werden. Dit sluit dan ook aan bij het gedachtegoed van het neo-moderniseringsdiscours, zoals de scorematrix (tabel 3) aangeeft. Tevens staat de interimstructuurvisie en de paraplunota van de provincie nevenschikte activiteiten toe en wordt er ruimte geboden aan zowel agrarische functies, natuur en recreatie. Dit maakte het mogelijk om het platteland als meervoudige ruimte te gebruiken en is daarmee dan ook als zodanig in dit discours mede te categoriseren.

3.4.2 Discoursanalyse vigerend provinciaal beleid

Beleidsstuk:	Veel voorkomende kernwoorden:	Neo-moderniseringsdiscours	Wildernisdiscours	Discours platteland als meervoudige ruimte	Discours platteland als vestigingsruimte
Structuurvisie	Reconstructie van het buitengebied, duurzame landbouw, diversiteit, plattelandsvernieuwing, landschapsverbetering	+	+	++	0
Gebiedspaspoort "De Peelrand"	Schaalvergroting, specialisatie, technologische ontwikkelingen, duurzaamheidscriteria, gebiedsspecifiek	++	-	+	--
Gebiedspaspoort "De Peelkern"	Schaalvergroting, specialisatie, technologische ontwikkelingen, duurzaamheidscriteria, gebiedsspecifiek	++	-	+	--
Verordening ruimte	Duurzame landbouw, agrarische modernisering, integrale benadering, ecologische hoofdstructuur, verscheidenheid	+	+	++	0
Bevordering ruimtelijke kwaliteit	Natuur- en landschapsontwikkeling, leefgebied, harmonie, landschapsambitie, plattelandsvernieuwing, gebiedsspecifiek	0	++	0	-
Agrarisch gebied	Specialisatie, zorgvuldig ruimtegebruik, meerwaarde, schaalvergroting	++	-	-	-
Intensieve veehouderij	Duurzame landbouw, agrarische modernisering, duurzaamheidscriteria	+	--	-	-
Niet-agrarische ontwikkelingen	Nevenactiviteiten, nieuwe economische dragers, economische dynamiek, vestigingskwaliteit, hoogwaardig woonmilieu	-	0	++	+
Kwaliteitsverbetering landschap	Natuur- en landschapsontwikkeling, leefgebied, harmonie, landschapsambitie, plattelandsvernieuwing, gebiedsspecifiek	0	++	0	-
Ruimte voor Ruimte	Natuur- en landschapsontwikkeling, integrale benadering, plattelandsvernieuwing	-	+	+	-



Waardering:	Betekenis:
++	Tekst past uitstekend bij discours
+	Tekst past voldoende bij discours
0	Tekst is neutraal m.b.t. discours
-	Tekst past onvoldoende bij discours
--	Tekst past niet bij discours

Tabel 4. Beleidsthema's van het vigerend provinciaal beleid gerelateerd aan discoursen.

In de verschillende documenten van de provincie Noord-Brabant wordt het beleid voor het buitengebied van de provincie vormgegeven. Hierin komen verschillende discoursen voor. De scorematrix (tabel 4) schetst in hoeverre betreffende beleidsthema van de provincie terug te vinden is in de verschillende discoursen.

Uit de structuurvisie blijkt dat de provincie Noord-Brabant inzet op een integrale aanpak waar ruimte geboden wordt voor multifunctioneel gebruik van de functies. De provincie wil de verschillende kwaliteiten meer met elkaar in balans brengen. Nevengeschiedte activiteiten zijn daarom toegestaan en er wordt ruimte geboden aan agrarische functies, natuur en recreatie. Bovendien staat de provincie positief tegenover verbrede landbouw en andere initiatieven die aansluiten bij het omringende landschap. Dit maakt het duidelijk dat de provinciale structuurvisie naar het discours platteland als meervoudige ruimte neigt.

De provincie geeft echter ook aan in bepaalde gebieden waar de landbouw dominant is ruimte te behouden voor agrarische ontwikkelingen, mits deze duurzaam zijn. Als je de kernwoorden van de structuurvisie analyseert dan sluit het beleid ook aan bij het neo-moderniseringsdiscours. De provincie heeft alleen geen beleid in de structuurvisie geformuleerd ten aanzien van de ontwikkeling van de intensieve veehouderij. Inzake dat onderwerp verwijst de provincie naar de Verordening ruimte (waar een verscherpt regiem met betrekking tot ontwikkeling intensieve veehouderij geldt).

Rondom de grote steden is de verstedelijkingsopgave van een andere orde dan in gebieden aan de randen van Brabant. De provincie maakt het dan ook mogelijk om de verstedelijking te concentreren, waardoor er meer mogelijkheden zijn om een hoog voorzieningenniveau in stand te houden en verder te ontwikkelen. Dit betekent dat in gebieden rondom de grote steden het discours platteland als vestigingsruimte aan de orde is. Een stap hiertoe is al enige jaren geleden gezet door kernrandzones (vorm van een extensiveringsgebied) aan te wijzen in het reconstructiebeleid. In kernrandzones is de afbraak van de bescherming van de landbouw één van de hoofddoelstellingen.

De provincie streeft in de Peelkern en Peelrand naar ruimte voor de verbreding van de landbouw, recreatie en vormen van wonen. Bovendien geeft de provincie, in tegenstelling tot overige gebieden in Brabant, in de Peelkern en de Peelrand wel ruimte aan ontwikkeling van intensieve vormen van de landbouw zoals de intensieve veehouderij. Dit staat in contrast met de regels van de Verordening ten aanzien van intensieve veehouderij. Daarmee kan de visie zoals gesteld in de gebiedspaspoorten Peelkern en Peelrand gekenmerkt worden als een visie in het kader van het neo-moderniseringsdiscours. Dit wordt ook bevestigd door de scorematrix (zie tabel 4). Toch heeft ook het discours platteland als meervoudige ruimte enige referenties met de Peelkern en de Peelrand. Zo staat in beide gebiedspaspoorten beschreven dat samenhangende gebiedsopgaven integraal moeten worden opgepakt om de milieudruk te laten afnemen en "integrale benadering" is een kernwoord behorend bij het discours platteland als meervoudige ruimte. Vandaar dat deze beleidsstukken ook een goede score hebben behaald bij het discours platteland als meervoudige ruimte.

In de Verordening ruimte komen verschillende onderwerpen aan bod, waardoor er verschillende discoursen in voorkomen. Ten aanzien van de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit heeft de provincie een nieuw principe in de regels opgenomen (artikel 2.2 Verordening ruimte, zie paragraaf 2.3 en 2.4 behorend bij bijlage 2). Elke ontwikkelingsmarge die in het buitengebied geboden wordt, dient gepaard te gaan met een kwaliteitsverbetering van het landschap, om daarmee het verlies aan omgevingskwaliteit te beperken. Aantasting van de basiskwaliteiten van het landschap wordt op deze manier voorkomen. Gebeurt dit niet op de locatie van de ruimtelijke ontwikkeling, dan moet elders een compensatie worden uitgevoerd. Dit principe



heeft dus als doel de bestaande ecologische-, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden (basiskwaliteiten) te handhaven en waar mogelijk te versterken. Deze “kwaliteitsregeling” stelt dan ook de waarde van de natuur en landschap centraal (één van de kernwoorden van het wildernisdiscours) en daarom past dit bij het wildernisdiscours.

De regels voor agrarische gebieden in de Verordening zijn gefocust op de ontwikkeling van de gemengde plattelandseconomie en de agrarische economie. Het woord zegt het al: “gemengde plattelandseconomie”, ruimte voor gemengde functies. Dit staat dus één op één met het discours platteland als meervoudige ruimte waarvan kernwoorden zoals “plattelandsvernieuwing en “plattelandsnetwork” essentiële kenmerken zijn. Desondanks wordt er in de Verordening nog wel ruimte geboden voor bijvoorbeeld de grondgebonden veehouderij. Hiervoor laat de provincie het initiatief over aan de gemeenten om op regionale schaal beleid op te stellen (de gemeente Sint Anthonis heeft hier op ingespeeld door de Beleidsnotitie Melkrundvee vast te stellen). De scorematrix (tabel 4) laat zien dat dit kan worden beschouwd als een standpunt in het kader van het neo-moderniseringsdiscours.

De regels ten aanzien van de intensieve veehouderij zijn onder andere door het burgerinitiatief “Megastallen-Nee” flink aangescherpt in de Verordening. Het “Megastallen-Nee” gedachtegoed is een bepaalde vorm van het wildernisdiscours omdat de voorstanders van “Megastallen-Nee” van mening zijn dat de afname van biodiversiteit, versnippering van natuurgebieden, totstandkoming van levensbedreigende ziektes etc. het gevolg zijn van de grote stallen die voor de veehouderij in algemene zin zijn gerealiseerd.

Echter, het gaat om de ontwikkelingsmarge voor de veehouderij die nog steeds geboden wordt in de Verordening. In verwevingsgebieden is uitbreiding van een intensieve veehouderij tot een bouwblok met een maximum van 1.5 ha. mogelijk en in een landbouwonontwikkelingsgebied, met behulp van een ontheffing, tot 2.5 ha. Voor rundveebedrijven is geen maximale maat gesteld, omdat deze bedrijven door de provincie niet als een intensieve veehouderij worden gezien. Tevens concludeert het rapport van de commissie Van Doorn dat de 1.5 ha. grens vooralsnog geen belemmering vormt voor het ontwikkelen van een duurzame veehouderij (Commissie-Van Doorn, 2011, p. 9). Daarmee kunnen de regels aangaande de intensieve veehouderij als een gangbare ontwikkeling worden gezien. Dit gedeelte van de Verordening valt daarmee dan ook, met kernwoorden zoals “schaalvergroting” en “duurzame landbouw”, binnen het neo-moderniseringsdiscours.

Het hoofdstuk “niet agrarische ontwikkelingen in het buitengebied” van de Verordening bevat verschillende regels die voorheen als separaat beleidsstuk gold. Zo is in dit hoofdstuk de Rood-voor-Groen landgoederenregeling opgenomen. Het betreft een beknopte versie van de beleidsnota Rood voor Groen: nieuwe landgoederen (zie paragraaf 3.2.1). Enerzijds sluit deze regeling aan op het wildernisdiscours, er wordt immers nieuw “natuur” gecreëerd in samenhang met het oprichten van één of enkele woningen. Toch kan de regeling ook als een vorm van het discours platteland als meervoudige ruimte gezien worden omdat men via een integrale benadering (tegenprestatie: natuurcreatie in ruil voor bouwruimte) tot het eindresultaat komt. Ook de overige onderwerpen in het hoofdstuk “niet agrarische ontwikkelingen in het buitengebied” bewerkstelligen een multifunctioneel buitengebied, zoals regels voor kleinschalige recreatie. Dit hoofdstuk sluit dan ook, volgens de scorematrix zoals weergegeven in tabel 4), aan bij het discours platteland als meervoudige ruimte.

Het principe van kwaliteitsverbetering van het landschap, zoals voorgeschreven in artikel 2.2 van de Verordening, is nader uiteengezet in de Handreiking. Dit principe gaat uit van het versterken van het landschap. Bovendien gaat het principe verder dan het compenseren van de effecten van een ontwikkeling op de omgeving of het beperken van verlies aan omgevingskwaliteit. Dat betekent dat middels dit principe het volume van de natuur stijgt, of de gemeente nou kiest voor de methodiek van maatwerk, euro's of oppervlakte (zie paragraaf 3.4 van bijlage 3). Genoemde woorden zoals “landschapsverbetering” en “natuurwaarde” zijn gecategoriseerd als kernwoorden behorend bij het wildernisdiscours. Daarom sluit de Concept Handreiking Kwaliteitsverbetering voor het landschap aan bij het wildernisdiscours.

De Ruimte voor Ruimte regeling (RvR-regeling) is ontwikkeld om fosfaatrechten uit de roulatie te halen om zodoende de kwaliteit van het buitengebied te verbeteren. Uit de scorematrix (tabel 4) blijkt dat dit gegeven



valt onder het wildernisdiscours, welke dominant is geweest bij het ontstaan van de RvR-regeling. Dit is ook logisch want minder uitstoot van fosfaat betekent meer kans voor de ontwikkeling van de natuur. Samen met de wens om de kwaliteit van het milieu te verbeteren wilde men de kwaliteit van het buitengebied vergroten door overtollige agrarische bebouwing te verwijderen. Door het toevoegen van nieuwe woningen in het buitengebied werden de maatregelen bekostigd en als tegenprestatie in de regeling opgenomen. Het toevoegen van nieuwe woningen in het buitengebied sluit in dit geval aan bij het discours platteland als meervoudige ruimte. Het instrument heeft duidelijk geen belang om het stedelijk domein te vergroten en kan daarmee niet als discours platteland als vestigingsruimte worden gezien. Doordat de regeling slechts toepasbaar is binnen bebouwingsconcentraties betekent dit dat impliciet rekening is gehouden met het neo-moderniseringsdiscours. Het platteland is niet meer alleen bedoeld voor agrarische functies, natuur en recreatie. Het moet ook mogelijk zijn om op bepaalde plaatsen nieuwe burgerwoningen te realiseren. Als de tegenprestatie in de vorm het intrekken van fosfaatrechten geen onderdeel had uitgemaakt van het verkrijgen van een bouwtitel voor het bouwen van een woning, dan had de RvR-regeling beter bij het discours als vestigingsruimte gepast.

Over het algemeen blijkt uit het overzicht zoals geschetst in de scorematrix (tabel 4) dat de provincie Noord-Brabant nog steeds ruimte biedt aan het neo-moderniseringsdiscours⁸. Er wordt nog steeds ruimte geboden aan de agrarische sector om te ontwikkelen. Er is alleen wel een duidelijke lijn waar te nemen waaruit blijkt dat steeds meer voorwaarden en eisen aan ontwikkelingen worden gesteld. Dit zijn voorwaarden- en eisen die betrekking hebben op milieuwinst (duurzaamheid) en de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Zodoende komen de resultaten hiervan ten goede aan het wildernisdiscours.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het vigerende provinciale beleid en het ingetrokken provinciaal beleid toegelicht en tevens in discoursen gecategoriseerd. Hieronder wordt ingegaan op de veranderde argumenten, visies, denkbeelden, concepten, ideeën, doelstellingen, etc. binnen de verschillende discoursen als gevolg van de beleidswijziging.

Neo-moderniseringsdiscours: vanaf het streekplan tot en met de interimstructuurvisie en paraplunota van de provincie Noord-Brabant was het neo-moderniseringsdiscours het dominante discours in het buitengebied. De agrarische sector werd uitgebreid gefaciliteerd en er waren mogelijkheden voor schaalvergroting, specialisatie, marktintegratie en technologische ontwikkelingen. Het beleid zoals omschreven stond de uitvoering van de Reconstructiewet- en plannen niet in de weg. Stakeholders waren dan ook vanaf medio 2004 druk met het uitvoeren van het reconstructiebeleid. Landbouwon ontwikkelingsgebieden, een idealistisch streefbeeld van het neo-moderniseringsdiscours, waar de focus werd gelegd op de ontwikkeling van de intensieve veehouderij, werden in diverse gebieden opgericht. Een vermenging van agrarische- en overige functies kon plaatsvinden in het verwevingsgebied en in het extensiveringsgebied bij natuurgebieden en dorpsranden moest de agrarische sector (met name de intensieve veehouderij) zich verplaatsen. Initiatiefnemers waren concreet bezig met planontwikkelingen om gehoor te geven aan het gestelde beleid.

Toen kwam de maatschappij in opstand tegen de steeds maar groeiende veehouderij bedrijven. De kloof tussen het neo-moderniseringsdiscours en de overige discoursen was intussen te groot geworden en differentieerde zich van elkaar. De agrarische sector had zich de afgelopen jaren ontwikkeld, maar onevenredig met de ontwikkeling van de maatschappij. Ze accepteerden het niet meer dat de agrarische sector het woon en leefklimaat vervuult (bodem-, lucht-, waterverontreiniging, etc.) en daar niets voor betaalde. Ze verwezen naar de varkenspest en Q-koorts als redenen, maar ze vonden ook dat ze onvoldoende betrokken waren bij de

⁸ In dit overzicht zijn de gebiedspaspoorten "De Peelrand" en "De Peelkern" meegewogen. Het is algemeen bekend, en de provincie onderschrijft dat ook, dat in deze twee gebieden, provinciaal gezien, de meeste ruimte voor de landbouw (en dan met name de intensievere vormen) wordt geboden. Kortom, in de overige gebiedspaspoorten heeft het neo-moderniseringsdiscours een andere waarde wat het algemene beeld kan vertekenen.



totstandkoming van het reconstructiebeleid. Bovendien protesteerde de maatschappij tegen het algemene beeld van de slechte leefomstandigheden waarin de dieren worden gehouden en het gebrek aan dierenwelzijn in de veehouderij. De maatschappelijke weerstand vertaalde zich uiteindelijk in het burgerinitiatief “Megastallen-Nee”.

Met de komst van de provinciale structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte veranderde plots de ingetrokken weg van de reconstructie. Met de Verordening had de provincie een ruimtelijk instrument in handen gekregen om meer sturing te geven aan de inrichting van het platteland en ze gaven dan ook gehoor aan het burgerinitiatief. Zoals het gesprekverslag met de respondent van de provincie aangeeft (zie bijlage 17): *“Gemeenten voerden de afspraken van het reconstructiebeleid onvoldoende uit”*, en daarom heeft de provincie de regie terug in handen genomen en heeft regels gesteld om verdere ontwikkeling van de (intensieve) veehouderij te voorkomen.

Echter, zoals tabel 4 laat zien, is het neo-moderniseringsdiscours nog steeds goed vertegenwoordigd in het gedachtegoed van het beleid. In het provinciaal beleid wordt nog steeds ruimte gegeven aan de agrarische sector om zich te kunnen ontwikkelen. Zo heeft de commissie Van Doorn onderzocht dat een bouwblok met een omvang van ten hoogste 1.5 ha. genoeg is om een duurzame- en zorgvuldige veehouderij te huisvesten, want dat is het streven waar de agrarische sector zich naartoe moet ontwikkelen. Het neo-moderniseringsdiscours zou zich dus meer moeten focussen op het verbeteren van de duurzame- en innovatieve faciliteiten binnen een agrarisch bedrijf.

Kortom, het neo-moderniseringsdiscours was- en is goed vertegenwoordigd in het beleid, maar heeft zich teveel gedifferentieerd ten opzichte van de andere discoursen, wat heeft geleid tot maatschappelijke weerstand. Het neo-moderniseringsdiscours is aan zet en moet bewijzen of de kloof met de andere discoursen verkleind kan worden.

Wildernisdiscours: van oudsher waren agrarische ontwikkelingen mogelijk zonder dat er gedacht werd aan een ruimtelijke compensatie voor de ingreep die de ontwikkeling te weeg bracht. In het streekplan is een eerste transformatie te constateren. Regelingen zoals de Ruimte voor Ruimte, Rood voor Groen landgoederen en de Beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling werden vastgesteld naar aanleiding van het provinciale streekplan. Het gedachtegoed van tegenprestaties werd geïntroduceerd waar een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling gepaard moet gaan met kwaliteitsverbetering van het buitengebied.

De regelingen werkten goed, maar toch werden ze (behalve Ruimte voor Ruimte) met de inwerkingtreding van de Verordening ruimte ingetrokken en zijn ze nu daarin beknopte vorm opgenomen. Hiervoor in de plaats kwam de kwaliteitsregeling in de vorm van artikel 2.2 van de Verordening ruimte: elke ontwikkeling, waar ontwikkelingsmarge wordt geboden buiten bestaand stedelijk gebied en waar planologische besluitvorming noodzakelijk is, gaat gepaard met maatregelen die het landschap versterken. Dit principe leidt ertoe dat het saldo aan gebiedskenmerken in het buitengebied op nul wordt gezet en niet meer onder deze grens mag komen. Een ontwikkeling moet juist een kwaliteitsverbetering opleveren. Met de inwerkingtreding van artikel 2.2 van de Verordening ruimte zou het saldo aan natuur- en landschap dus fors moeten stijgen. De provincie heeft hiermee gebruik gemaakt van de Wet ruimtelijke ordening om hun reeds ingezette beleid “hard” te maken en te concretiseren in de Verordening.

Uit het maatschappelijk debat blijkt dat het wildernisdiscours zich steeds meer profileert binnen de maatschappij. De maatschappij kwam in opstand tegen de ontwikkeling van de veehouderij. Dit resulteerde in de verscherping van de regels ten aanzien van de ontwikkeling van de veehouderij. Een bouwblok kon voorheen vergroot worden tot 2.5 ha. Nu is ten hoogste een bouwblok van 1.5 ha. mogelijk. Dit betekent dat per agrarisch bouwblok, statistisch gezien, 1 ha. aan landschap behouden blijft. Kortom, er wordt steeds meer gehoor gegeven aan de wens van het wildernisdiscours om ons bewust te maken van de kwaliteiten die ons natuur en landschap te bieden heeft.

Discours platteland als meervoudige ruimte: het streekplan, reconstructieplan, interimstructuurvisie en paraplunota van Noord-Brabant maakten het mogelijk om de hoofdfuncties van het buitengebied, te weten



landbouw, natuur en recreatie, te blijven ontwikkelen. De landbouw was de grote drager van het buitengebied, maar dat verandert. De gebruikers van het buitengebied worden zich ervan bewust wat de kwaliteiten van het buitengebied te bieden hebben en de markt speelt daar op in. Er ontstaan nieuwe dragers van het buitengebied die niet gerelateerd zijn aan de landbouw. Dit leidt tot fricties tussen de verschillende functies en dat is nou juist de uitdaging van het discours platteland als meervoudige ruimte om toch middels een integrale benadering een oplossing te bieden.

Het nieuwe beleid gaat verder op de ingeslagen weg en stimuleert en faciliteert dan ook de totstandkoming van een multifunctioneel buitengebied. Het gedachtegoed van het discours platteland als meervoudige ruimte krijgt daarmee steeds meer recht van spreken en wint nog steeds aan populariteit.

Het burgerinitiatief “Megastallen-Nee” is ook een signaal geweest dat de beleidsmakers zich steeds meer kunnen vinden in het gedachtegoed van het discours platteland als meervoudige ruimte. De maatschappij wil dat de overheid ruimtelijke keuzes maakt na een integrale afweging. Daar is het, volgens de initiatiefnemers van het burgerinitiatief, mede misgegaan. Kortom, het neo-moderniseringsdiscours verliest aan invloed en populariteit wat grotendeels ten goede komt aan de invloed en populariteit van het discours platteland als meervoudige ruimte.

Discours platteland als vestigingsruimte: in het streekplan was vastgesteld dat er geen burgerwoningen mochten worden toegevoegd aan het buitengebied. Dit was ook als zodanig beschreven in de interimstructuurvisie en paraplunota van de provincie. Deze lijn is ook doorgezet in de structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte. Kortom, de provincie blijft bij het standpunt dat het buitengebied is voor de gebruikers van het buitengebied en geen plaats maakt voor het stedelijk domein.

Er mogen echter wel (extra) woningen in het buitengebied worden gebouwd als daarvoor een aanzienlijke tegenprestatie wordt geleverd. Ruimte voor Ruimte, landgoederen en BIO-woningen in bebouwingsconcentraties zijn nog steeds mogelijk op basis van de Verordening ruimte. Alleen niet meer zo uitgebreid als beschreven in de Beleidsnota Rood voor Groen en Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling. De provincie maakt dit mogelijk met het oog op het provinciale belang van kwaliteitswinst in het buitengebied. Het is een instrument om belemmerde of verpauperde bedrijfsbebouwing te kunnen saneren. Het instrument heeft duidelijk geen belang om het stedelijk domein te vergroten en kan daarmee niet als discours platteland als vestigingsruimte worden gezien. Kortom, het discours platteland als vestigingsruimte was al niet nadrukkelijk aanwezig bij de ruimtelijke ordening van het buitengebied en is dat nog steeds niet.



Hoofdstuk 4: De bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk

De doelstelling en centrale vraagstelling van dit onderzoek gaan beide in op de bestaande interactie tussen de gemeente Sint Anthonis en de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Met interactie worden de onderhandelingen tussen de gemeente en de initiatiefnemer bedoeld, voorafgaand aan het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente op een ingediende aanvraag voor een ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied. Als eerste wordt dan ook in dit hoofdstuk een nadere omschrijving van de praktische interactie gegeven: hoe wordt in de praktijk gekomen tot een ruimtelijke ontwikkeling en wat is de situatie binnen de gemeente Sint Anthonis (de casus van dit onderzoek) hieromtrent?

Om uiteindelijk een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat, om tegenprestaties nader te definiëren en om uiteindelijk de kaders te formuleren waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag, kan of wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, zijn deskundigen van verschillende partijen uit de bestaande praktijk, zogenaamde stakeholders, geïnterviewd⁹. Het is simpelweg, uit het oogpunt van dit onderzoek, niet mogelijk alle gebruikers van het buitengebied te interviewen. Daarom zijn aan de hand van een steekproef enkele partijen geselecteerd die direct of indirect bij het ruimtelijke ordenings- en ontwikkelingsproces van het buitengebied zijn betrokken.

De complete verslagen van de interviews met de stakeholders zijn in het bijlagenrapport toegevoegd.

4.1 Interactie in de praktijk

De gemeente Sint Anthonis is een relatief kleine gemeente met 11.785 inwoners, heeft een oppervlakte van 99,8 km² en is gesitueerd in de provincie Noord-Brabant. Naast Sint Anthonis bestaat de gemeente uit de kerkdorpen Ledeacker, Wanroij, Oploo, Landhorst, Stevensbeek en Westerbeek. De gemeente staat bekend als een agrarische gemeente, omdat vele grote agrarische bedrijven, zowel intensieve veehouderijen, grondgebonden bedrijven, gemengde bedrijven als landbouw bedrijven, in het buitengebied van de gemeente zijn gevestigd.

Van de 9.980 ha. land binnen de gemeente Sint Anthonis is circa 7.800 ha. bestemd als agrarisch terrein (dit is een kleine 78 % van het totale oppervlakte en is hoger dan het provinciale en landelijke percentage). Ongeveer 1.400 ha. wordt gebruikt als bos en open natuurlijk terrein (CBS, 2011a, p. 36). Van die 1.400 ha. is circa 800 ha. in eigendom van het rijk (de Staatsbossen). Circa 400 ha. natuur is in eigendom van de gemeente Sint Anthonis en ongeveer 50 ha. is in eigendom van het Brabants Landschap (natuurgebied Groote Slink, Bunthorst en omgeving). De overige natuurgronden zijn in eigendom van particulieren. In de gemeente Sint Anthonis bevinden zich zo'n 395.000 varkens. Sint Anthonis bezit statistisch de meeste varkens per vierkante kilometer van Nederland (3.957 varkens per km²). Het heeft daarmee dus de grootste varkensdichtheid van Nederland. Tevens zijn ruim 1 miljoen kippen binnen de gemeente aanwezig, verspreid over verschillende agrarische bedrijven. De rundveestapel heeft een omvang van circa 25.000 dieren (CBS, 2011a, p. 37).

De gemeente Sint Anthonis had in 2010 425 bedrijven in de agrarische sector (dit is ongeveer 40% van het totaal aantal bedrijven in de gemeente, ver boven het provinciale- en landelijke gemiddelde), tegenover 455 agrarische bedrijven in 2006 (CBS, 2011b). Dat betekent dat, net zoals elders in het land, in Sint Anthonis steeds

⁹ Oplossingen die (agrarische) initiatiefnemers en andere belanghebbenden zelf bedenken en implementeren zijn veel meer geïnternaliseerd (eigen te maken) en daarmee stabiel en langer houdbaar. Vertrouwen is het vertrekpunt, conform de visie zoals de provincie Noord-Brabant die stelt in de transitie van het Brabantse Stadteland (2011)



minder agrarische bedrijven voorkomen. Steeds meer agrarische bedrijven besluiten, om diverse redenen, te gaan stoppen. De gemeente verwacht dat de daling van het aantal agrarische bedrijven verder door zal zetten, zeker nu de agrarische sector de slag moet maken naar een duurzame- en zorgvuldige veehouderij (zie hoofdstuk 1). De gemeente verwacht dat niet iedere agrariër deze slag wil of kan maken.

Expliciet verwacht de gemeente de komende jaren (tot 2020) dat 25 tot 30% van alle intensieve veehouderij bedrijven in de gemeente ophouden te bestaan. Op basis van de Wet ammoniak en veehouderij moesten alle intensieve veehouderijen in 2010 een bedrijfsontwikkelplan (BOP) inleveren waarin zij aangaven wat hun plannen zijn (stoppen ze binnen enkele jaren? Voldoet het bedrijf al aan de actuele regelgeving? Gaat het bedrijf investeren in de op grond van de wet- en regelgeving noodzakelijke maatregelen ten aanzien van geurreductie, duurzaamheid, dierenwelzijn, etc.? Kortom, wat is het stappenplan?) De gemeente Sint Anthonis heeft circa 115 BOP's binnen gekregen. Daarvan hebben ongeveer 40 agrariërs van intensieve veehouderijen aangegeven binnen een aanzienlijke termijn te stoppen. Zij krijgen tot 2020 de gelegenheid om geleidelijk af te bouwen. Echter, de IPPC-bedrijven (de "grotere" bedrijven die aan de IPPC-richtlijn moeten voldoen) zijn niet in deze berekening meegenomen. Dit zijn er in Sint Anthonis ongeveer 50. Dat betekent dat ongeveer 40 van de 165 intensieve veehouderijen er mee stoppen. Percentueel, met een extra marge, wordt dit aangeduid als 25 tot 30% van alle intensieve veehouderij bedrijven in de gemeente. Dit houdt in dat een groot aantal agrarische bedrijfsgebouwen in de toekomst leeg komt te staan.

Aan de andere kant zijn er ook agrarische bedrijven die de kwaliteitsslag, om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij, wel willen en kunnen maken. Zij gaan hun stallen renoveren, slopen, of gaan gehele nieuwe stallen oprichten om te voldoen aan de actuele eisen op het gebied van duurzaamheid, geurreductie, fijnstof, ammoniak, dierenwelzijn, etc. Indien deze agrarische bedrijven voldoende vrije ruimte bezitten binnen hun bouwblok (ruimtelijke eenheid in een bestemmingsplan waarbinnen gebouwen en/of bouwwerken mogen worden opgericht) kunnen zij, mits een aanvraag om een omgevingsvergunning voldoet aan de regelgeving, zonder al te veel problemen een omgevingsvergunning krijgen (indien de te bouwen stal binnen het bouwblok is gesitueerd, omdat een aanvraag om een omgevingsvergunning krachtens artikel 2.10 lid 1 onder c van de WABO aan het bestemmingsplan moet worden getoetst). Echter, indien het bouwblok al is volgebouwd en niet past bij de ambities van de agrariër is bouwblokvergroting een mogelijkheid.

Voor een bouwblokvergroting is een wijziging- of een herziening van het bestemmingsplan nodig. Krachtens artikel 3.1 Wro stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast. Indien het vergroten van een bouwblok tot een bepaalde omvang is aangegeven binnen de bij het vigerende bestemmingsplan gegeven ontheffingen en vrijstellingen, kan een wijzigingsplan worden vastgesteld middels een procedure conform artikel 3.6 lid 1 sub a Wro. Als de mogelijkheid om het bouwblok te vergroten niet binnen de gegeven ontheffingen en vrijstellingen van het vigerende bestemmingsplan is gegeven, is een herziening van het bestemmingsplan een mogelijkheid¹⁰ (wordt ook wel als een postzegelbestemmingsplan aangeduid, een klein bestemmingsplan voor bepaalde percelen). Om tot een postzegelbestemmingsplan te komen wordt een procedure conform artikel 3.8 Wro gevolgd.

¹⁰ Een derde mogelijkheid is het aanvragen van een projectbesluit (aanvraag om een omgevingsvergunning gaat vergezeld met een goede ruimtelijke onderbouwing en de tekening voor de activiteit bouwen is leidend, hiervan kan niet worden afgeweken). Dit wordt in de praktijk niet veel toegepast, omdat een projectbesluit geen marge biedt om aanpassingen te doen (het is bijvoorbeeld niet mogelijk om over 2 jaar een extra overkapping aan je gebouw, die je middels een projectbesluit heb gerealiseerd, te plaatsen. Hiervoor zou dan wederom een projectbesluit genomen moeten worden).



De meeste agrariërs huren een adviseur in om te onderzoeken wat hun (financiële en juridische) mogelijkheden zijn om het bouwblok te kunnen vergroten. Als eerste gaan de meeste agrariërs met hun adviseur naar de gemeente om hun voorlopige plannen voor te bespreken. De behandelend ambtenaar kan dan voorlopige richtlijnen en/of tips geven, of kan al zeggen dat betreffend plan helemaal geen doorgang kan vinden.

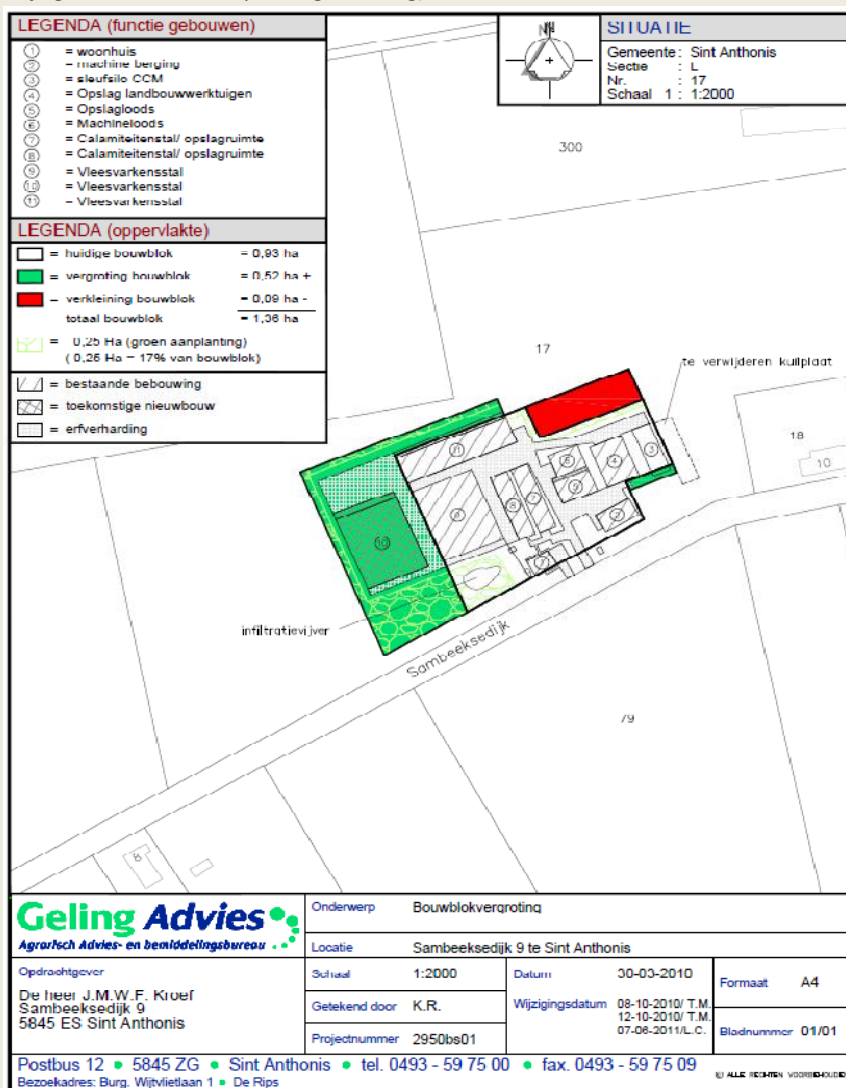
Vervolgens schrijft de adviseur van de agrariër een "officieel" verzoek aan het college van burgemeester en wethouders om het bouwblok te vergroten. In de gemeente Sint Anthonis kan dit meestal middels het opstellen van een wijzigingsplan. Vanaf dit moment starten de onderhandelingen en hebben de ambtenaar van de gemeente en de adviseur (adviseur koppelt het een en ander terug naar de agrariër) regelmatig met elkaar contact over de vormgeving en invulling van het plan. De ambtenaar van de gemeente gaat het ingediende plan toetsen aan alle relevante wet- en regelgeving (regels

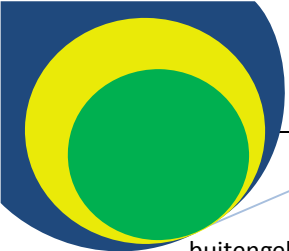
provinciale Verordening ruimte, structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant, flora- en fauna regelgeving, geurbeleid, goed woon- en leefklimaat, milieu regelgeving, archeologie, water, etc.) en bekijkt of het plan echt noodzakelijk is voor de agrarische bedrijfsvoering (de ambtenaar roept hiervoor de hulp in van de onafhankelijke adviescommissie agrarische bouwvragen).

De ambtenaar moet bij de toetsing rekening houden met het belang van de agrarische initiatiefnemer, het belang van de gemeente, het algemene belang en het belang van omwonenden of omliggende bedrijven. Daarbij komen de spanningen binnen het maatschappelijk debat aan de orde (de spanningen tussen de bestaande wetgeving, Verordening ruimte, wensen van de maatschappij, de wensen van agrarische initiatiefnemers en de wensen van overige belanghebbende partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het

Voorbeeld van een bouwblokvergroting

De initiatiefnemer van dit plan wilde graag een extra vleesvarkensstal bouwen op zijn huiskavel in Sint Anthonis. In de situatietekening (volledig weergegeven in bijlage 20) is de bestaande bebouwing en de nieuw te bouwen vleesvarkensstal aangegeven. In het groen is de vergroting ten opzichte van het bestaande bouwblok aangegeven, tevens levert de initiatiefnemer bouwblokrimte in, welke in het rood is gearceerd. Op basis van de regels zoals gesteld in de Verordening ruimte moet minimaal 10% worden aangewend voor een goede landschappelijke inpassing. Dit is ook als zodanig aangegeven in de situatietekening en nader uitgewerkt in een erfbeplantingsplan (zie bijlage 21 voor de erfbeplantingstekening).





buitengebied). Welke keuze moet de gemeente maken? Gaat de gemeente definitief medewerking verlenen aan het plan van de agrarische initiatiefnemer en daarmee gehoor geven aan het belang van de agrariër? De maatschappij zal een vergroting van een intensieve veehouderij niet (zomaar) accepteren. Echter, het verzoek weigeren heeft tot gevolg dat de agrariër wellicht stopt met zijn bedrijfsvoering of failliet gaat omdat de agrariër de gewenste kwaliteitsslag niet kan bekostigen. Dit is niet wenselijk want de economische dynamiek dient wel behouden te blijven. De gemeente dient onder de druk van de maatschappij te zoeken naar een oplossing waardoor de ontwikkeling mede ten goede komt aan het algemene belang. Artikel 2.2 van de Verordening is een verplicht gegeven die wellicht kan helpen in dit complexe vraagstuk.

Zoals genoemd wordt een plan van de agrariër getoetst aan de provinciale Verordening ruimte. In hoofdstuk 1 is genoemd dat de provincie artikel 2.2 van de Verordening reeds heeft geïntroduceerd (elke ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied en waar planologische besluitvorming voor noodzakelijk is, gaat gepaard met maatregelen die het landschap in brede zin versterken, voor nadere informatie wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2.3 en 3.2.2.4). Bestemmingsplannen dienen dus aan dit principe te voldoen. Maar hoe moet dit principe worden ingevuld? Dit is zoals genoemd één van de essentiële onderzoeksonderwerpen van dit rapport. Over de invulling hiervan wordt meer verteld in de overige paragrafen van dit hoofdstuk en de navolgende hoofdstukken. In de toekomst is waarschijnlijk dus ook de invulling van artikel 2.2 een van de onderhandelingsonderwerpen en een toetsingskader voor de ambtenaar van de gemeente, als de gemeente hiervoor op voordracht van de provincie een systematiek heeft opgesteld.

Dient de agrariër een bijdrage te leveren aan een fonds waarvan de gelden kunnen worden gebruikt om elders in het buitengebied het landschap (zoals reeds beschreven heeft de gemeente Sint Anthonis genoeg natuur in eigendom waarin een mogelijke tegenprestatie kan worden geïnvesteerd) te versterken (zie voor meer informatie paragraaf 2.4 van bijlage 2)? Zo ja, hoe hoog dient de bijdrage te zijn en kan de agrariër iets (bijvoorbeeld het slopen van verpauperde stallen) in mindering brengen op de bijdrage (zie voor meer informatie paragraaf 6.2, 6.4 en hoofdstuk 7). Over de definitieve invulling hiervan kan onderhandeld worden.

Als het plan op enig punt niet voldoet aan de regelgeving (en dat komt vaak voor) gaan beide partijen met elkaar in overleg hoe een en ander aangepast kan worden om toch te komen tot een plan welke voldoet aan alle wensen en de wet- en regelgeving. De agrariër en zijn adviseur onderhandelen over de beschikbare opties met één of meerdere ambtenaren. Als er geen overeenstemming wordt bereikt dan zal het college van burgemeester en wethouders worden geadviseerd om het verzoek om bouwblokvergroting af te wijzen.

Als het plan uiteindelijk voldoet aan alle wensen en wet- en regelgeving gaat het in procedure conform de Wro. Kort gezegd wordt het plan dan gepubliceerd, kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen en wordt het plan voor overleg verzonden aan relevante partijen zoals de provincie Noord-Brabant, het waterschap en eventueel de brandweer (in het kader van externe veiligheid). De gemeente Sint Anthonis heeft van oudsher een goede relatie met de regionale milieuverenigingen. De gemeente krijgt dan ook weinig zienswijzen van milieuverenigingen op gepubliceerde ruimtelijke plannen. Als er geen opmerkingen zijn wordt het plan vastgesteld (door burgemeester en wethouders indien het een wijzigingsplan betreft, door de gemeenteraad indien het een postzegelbestemmingsplan betreft).

De gemeente Sint Anthonis heeft gemiddeld zo'n 60 verzoeken per jaar om bouwblokvergroting of bouwblokformveranderingen in behandeling. Al deze agrariërs willen hun bedrijf veranderen of vergroten om aan de regels te voldoen. De praktijk leert dat het gemiddeld circa anderhalf jaar duurt om een traject van bouwblokvergroting door te lopen (exclusief de tijd die vereist is om een omgevingsvergunning te verlenen).

Er is ook een aantal verzoeken bij de gemeente Sint Anthonis ingediend om medewerking te verlenen aan innovatieve concepten van agrarische ondernemers. Zo is er bijvoorbeeld het verzoek om een biomassavergistingsinstallatie uit te breiden. Vergisting wordt, in lijn met de provinciale structuurvisie, gezien als een duurzaam alternatief voor fossiele energiewinning. Een andere agrariër wil graag een specifiek concept oprichten waarbij de stal zodanig is ontworpen dat het volledig is afgestemd op het leefgedrag van het dier. Een burger uit Westerbeek wil graag zijn burgerwoning (aan de rand van een landbouwontwikkelingsgebied) meer naar de weg verplaatsen (slopen en nieuwbouw) in plaats van midden op een perceel waar de woning nu



is gesitueerd. Daarmee hebben de intensieve veehouderijen in het landbouwontwikkelingsgebied meer uitbreidingsmogelijkheden en heeft hij minder geuroverlast. Zo zijn er nog enkele voorbeelden van innovatie verzoeken van ruimtelijke ontwikkelingen bij de gemeente ingediend. De gemeente wil graag dat zulke innovatieve en duurzame ontwikkelingen zijn doorgang vinden. Echter, genoemde voorbeelden voldoen niet aan de regels van de Verordening ruimte, terwijl in de provinciale structuurvisie wel degelijk is aangegeven dat dergelijke duurzame en innovatieve initiatieven gestimuleerd moeten worden. Dit is één van de ruimtelijke vraagstukken binnen de gemeente Sint Anthonis.

Kortom, de gemeente Sint Anthonis dient:

- een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat;
- een systematiek van tegenprestaties op te stellen, conform artikel 2.2 van de provinciale Verordening ruimte, en;
- wil graag invulling geven aan innovatieve en duurzame initiatieven van agrariërs.

4.2 Interviews met stakeholders

Om uiteindelijk een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat, om tegenprestaties nader te definiëren en om uiteindelijk de kaders te formuleren waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag*, *kan* of *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, zijn deskundigen van verschillende partijen uit de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk geïnterviewd. Aan de hand van de informatie uit de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk worden de spanningen binnen het maatschappelijk debat definitief geformuleerd. Bovendien wordt met behulp van die informatie getracht een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat (hoofdstuk 5). Tevens worden alle bevindingen als inputgegevens gebruikt voor de te bepalen kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag*, *kan* of *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied (hoofdstuk 6).

Als eerste wordt in paragraaf 4.2.1 kort ingegaan op de positionering van de casus van dit onderzoek (gemeente Sint Anthonis, ten opzichte van de geïnterviewde actoren. Vervolgens is een analyse gegeven van de gesprekken met de verschillende vertegenwoordigers van de geïnterviewde actoren (De complete verslagen van de interviews zijn in het bijlagenrapport toegevoegd).

4.2.1 Positionering casus en de rol van de stakeholders.

Zoals genoemd is de gemeente Sint Anthonis de casus van dit onderzoek. Uit paragraaf 4.1 blijkt dat de gemeente Sint Anthonis (1) een invulling dient te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat, (2) een systematiek van tegenprestaties dient op te stellen en (3) graag invulling wil geven aan innovatieve en duurzame initiatieven van agrariërs. De resultaten van deze drie principes wil de gemeente Sint Anthonis gebruiken om het dagelijkse proces, met betrekking tot het opstellen van bestemmings- en/of wijzigingsplannen, te optimaliseren.

De provincie Noord-Brabant geeft aan dat, conform de visie zoals de provincie Noord-Brabant die stelt in de transitie van het Brabantse Stadteland (2011), vertrouwen het vertrekpunt is bij de inrichting van het buitengebied. Zij vinden, net zoals de gemeente Sint Anthonis, dat oplossingen die initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en andere stakeholders in de ruimtelijke ordeningspraktijk zelf bedenken, veel meer geïnternaliseerd (eigen te maken) zijn en daarmee ook stabiel en langer houdbaar zijn, mocht het bevoegd gezag de betreffende oplossing implementeren in haar beleid. Met inachtneming van dit gegeven is gekozen om een aantal stakeholders te interviewen. Een “stakeholder” in deze zin is een organisatie die invloed



ondervindt of zelf invloed kan uitoefenen op het ruimtelijke ordeningsproces¹¹ in het buitengebied. Met de stakeholders is gesproken over de actuele ontwikkelingen in de ruimtelijke ordeningspraktijk en is ook nadrukkelijk gesproken over de gewenste invulling van de problematiek bij de gemeente Sint Anthonis. Wat biedt de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk als oplossing aan de gemeente Sint Anthonis met betrekking tot haar drie probleemelementen? Mogelijke beleidsimplementatie van de door de stakeholders aangedragen oplossingen zijn, in de visie van de gemeente Sint Anthonis en de provincie, stabiel en langer houdbaar. Bovendien kan de gemeente Sint Anthonis wellicht leren van de gangbare praktijk bij andere gemeenten. Deze gemeenten worden ook “stakeholders” genoemd.

4.2.2 Analyse gesprekken stakeholders

Sint Anthonis focust zich op het faciliteren van de agrarische sector in haar buitengebied, in samenhang met andere functies waar het aspect “beleven” centraal staat. De gemeente heeft dringend behoefte aan een instrument om het principe van kwaliteitsverbetering bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied af te kunnen dwingen. Bij kwaliteitsverbetering zijn “Duurzaam”, “innovatief” en “ruimtelijke kwaliteitswinst” volgens de gemeente de kernwoorden. Maar de gemeente wil niet de dynamiek uit een ruimtelijk plan van een initiatiefnemer halen (bewegingsvrijheid van initiatiefnemer binnen zijn ruimtelijk plan) en kiest dan ook voor economische ontwikkelingen in bepaalde gebieden, die bij voorkeur gepaard gaan met een kwaliteitsslag elders. Hieruit bestaat dan ook meteen de uitdaging van de gemeente: ruimte geven aan de agrariërs, in relatie tot een duurzaam, innovatief en kwalitatief hoogwaardig buitengebied waar tevens de belevende functies elkaar versterken.

Emil Cornelissen en zijn bedrijf zijn geheel gefocust op de gezondheid en het welzijn van het dier. Hij heeft een heldere visie op de toekomst van zijn bedrijf maar ook hoe de sector zich als geheel zou moeten profileren. Hij ziet de beperking van de regelgeving ten aanzien van de ontwikkeling van de intensieve veehouderij niet als een obstakel, maar juist als een stimulans om in te zetten op een duurzame- en innovatieve veehouderij. De provinciale regelgeving waarin een bouwblok voor een intensieve veehouderijbedrijf ten hoogste 1.5 ha. mag bedragen is voor hem geen hindernis. In de toekomst gaan de schaalvergroterende agrarische bedrijven toch op meerdere compacte bedrijfslocaties hun dieren houden. Aan de andere kant kan een dergelijke ontwikkeling, zoals Emil Cornelissen die stelt, als het ontwikkelen van een mega-bedrijf worden gezien. Accepteert de maatschappij zo’n ontwikkeling wel? Door het burgerinitiatief “Megastallen Nee” zou je kunnen stellen dat de maatschappij dat niet accepteert. Echter, het beleid zoals deze vigerend is, maakt dergelijke ontwikkelingen tot ten hoogste 1.5 ha. wel mogelijk. Het is een voorbeeld van hoe de sector zelf inspeelt op de beperkingen van het beleid en de reacties van de maatschappij.

Emil Cornelissen zegt bovendien dat hij graag door een partij als “Wakker dier” (komt op voor het dier in de vee industrie) begeleid zou willen worden om een betere gezondheid voor het dieren te genereren. Vanuit het vertrekpunt van duurzaam ondernemen en een innovatieve bedrijfsvoering zou dit, onder andere in de ogen van de gemeente Sint Anthonis, ZLTO en de provincie Noord-Brabant, een goed initiatief zijn welke ten goede komt aan het dierenwelzijn binnen de stallen. Maar dergelijke stichtingen staan nog niet open voor de discussie. Ze blijven zich op hun eigen oordeel baseren, zonder het dialoog aan te gaan, naar de mening van Emil Cornelissen.

John Kroef houdt op zijn huiskavel een gemiddeld agrarisch bedrijf en probeert daarvan zo goed mogelijk rond te komen. Uit de antwoorden van het interview met deze stakeholder blijkt dan ook dat hij gefocust is op de ontwikkeling van zijn eigen agrarische onderneming. Hij is zeer benieuwd of een eventuele tegenprestatieregeling invloed heeft op potentiële ontwikkelingen die hij zelf voor ogen heeft. Redelijkheid, billijkheid en evenredigheid zijn de kernwoorden van John Kroef. Uit dat perspectief moet een aantrekkelijk buitengebied ontstaan waar de agrarische bedrijven de hoofddragers van zijn. De agrarische bedrijven zullen in

¹¹ Proces om te komen tot een bestemmingsplan of wijzigingsplan conform de Wro of projectbesluit conform de Wabo.



zijn visie vooral in schaal toenemen om te kunnen overleven, maar ze moeten wel in overeenstemming met de omgeving landschappelijk zijn ingepast en dienen, uit oogpunt van ziekteoverdracht, met voldoende afstand ten opzichte van elkaar gevestigd te zijn.

De ZLTO is als belangenbehartiger van maar liefst 18.000 leden een belangrijke stakeholder in het buitengebied. De ZLTO heeft daarmee invloed op de maatschappij en goed zicht op de ontwikkelingen in de markt. De respondenten van de ZLTO zien een trend van suburbanisatie die negatieve argumenten met zich mee brengen. Mensen afkomstig uit de stad verhuizen naar het platteland omdat ze er een bepaald idealistisch beeld bij hebben, maar ze nemen de hinder en de lasten die ze in de stad wél accepteren, niet voor lief in het buitengebied. Dit is één van de argumenten waarom het maatschappelijk debat gevoerd wordt zoals deze nu is. Een mogelijke tegenprestatieregeling moet in de ogen van de vertegenwoordigers van de ZLTO ten goede komen aan de visie van de agrarische ondernemer. “Maatwerk” en “gebiedsgericht” zijn essentieel bij de totstandkoming van een tegenprestatie. Bovendien moet de tegenprestatie werkelijk in daden worden omgezet. Er zijn de laatste jaren teveel plannen opgesteld die niet of nauwelijks werkelijk zijn uitgevoerd. Daarnaast wil de ZLTO graag een integrale afweging bij het opstellen van een tegenprestatieregeling. Samen met meerdere belanghebbende partijen meedenken en mee beslissen om uiteindelijk tot een afweging te komen.

De gemeente Maasdonk heeft een aantal gebiedsvisies, als onderdeel van de gemeentelijke structuurvisie, vastgesteld waarin een tegenprestatieregeling is verweven en heeft daarmee al ruimte ervaring met het toepassen van een tegenprestatieregeling bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. In de gebiedsvisies is concreet beschreven wat de kwaliteitsverbetering voor het betreffende gebied inhoudt. De gemeente geeft bouw kavels uit in ruil voor een fondsbedrag of door fysieke natuurontwikkeling door de initiatiefnemer zelf (conform de betreffende gebiedsvisie). Van het verworven bedrag koopt de gemeente onder andere verpauperde agrarische bedrijfslocaties op en saneert ze. Ook vinden er diverse natuur- en landschapsontwikkelingen in het buitengebied plaats. Bij de totstandkoming van de tegenprestatie regeling was, zoals wethouder Brands aangeeft, het eindresultaat (het beoogde doel) leidend. Tegenprestaties zijn hét middel om tot het eindresultaat te komen. De gemeente Maasdonk kiest dus voor het faciliteren en verruimen van niet-agrarische functies in het buitengebied om elders een kwaliteitsslag te kunnen maken. Die kwaliteitsslag is nodig om het buitengebied zijn oorspronkelijke waarden terug te geven en functies te ondersteunen die het buitengebied beleefbaar maken.

Boxmeer is enerzijds een stedelijke georiënteerde gemeente omdat het met Boxmeer zelf en meerdere andere kerkdorpen een flink aantal burgers huisvest. Aan de andere kant heeft Boxmeer stukken waardevolle natuur, zoals het natura 2000-gebied Oeffelter Meent. Een tegenprestatieregeling biedt daarom een uitstekend perspectief om beide ontwikkelingsrichtingen te versterken. De respondenten van Boxmeer geven in het interview aan een actieve rol van de initiatiefnemer te verwachten. Door de initiatiefnemer zelf stukken natuurgrond te laten kopen ligt de onderhoudsplicht niet bij de gemeente. De respondenten vinden vooral dat het besef over onze waarden, ten aanzien van klimaat, natuur, landschap, etc. steeds groter wordt, wat het algemene draagvlak van het toepassen van een tegenprestatie breder maakt.

De BMF stelt het belang van de natuur en het landschap voorop. Dit is dan ook nadrukkelijk te herleiden uit de antwoorden van Geert Verstegen. De BMF is conservatief en terughoudend met ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied om de bestaande natuur- en landschapkenmerken te beschermen. De huidige situatie in het buitengebied is tot stand gekomen door fouten uit het verleden en de agrarische sector is mede verantwoordelijk voor de ruimtelijke wanorde. De provincie doet nog steeds niets aan bijvoorbeeld de mineralen problematiek (mestoverschot, veevoer uit het buitenland importeren, etc.). Volgens Geert Verstegen moeten we in harmonie leven met onze omgeving. Echter, Geert Verstegen ziet wel degelijk kansen in het toepassen van een tegenprestatieregeling, omdat tegenprestaties ten goede komen aan de kwaliteit van het buitengebied. Transparantie is daarbij een kernwoord. Laat zien wat je doet en pas de ontwikkeling toe binnen de gebiedskenmerken van de directe omgeving. Stort tevens een bijdrage in een daarvoor bestemd fonds. De tegoeden van het fonds moeten ten goede komen aan de ontwikkeling van het buitengebied, immers er wordt een stukje buitengebied (gemeenschapsgoed) weggenomen. Dat moet worden



gecompenseerd. Laat tenslotte de belanghebbende partijen meedenken en meebeslissen in een integraal proces om tot een “tegenprestatiebeleid” te komen. Geert Verstegen ziet hiermee de kansen voor de natuur- en landschapsontwikkeling die een tegenprestatie biedt.

Mill & Sint Anthonis heeft van oudsher de naam “agrarische gemeente”, omdat ze veel agrarische bedrijven faciliteert in haar buitengebied, maar daar komt door de vele diversiteit in het huidige buitengebied verandering in. Door de bewustwording van de kwaliteiten in het buitengebied en een stukje marktwerking daalt de vraag om agrarische bedrijven te faciliteren en stijgt de variëteit van functies in het buitengebied. In het nieuwe bestemmingsplan buitengebied en de structuurvisie van de gemeente Mill & Sint Hubert is dit dan ook verwoord. Dit wordt nog eens versterkt met het toepassen van de tegenprestatieregeling die de gemeente verweven heeft in de structuurvisie. Middels een “kapstok” in de structuurvisie is de basis gelegd voor een fonds voor ontwikkelingen in het stedelijk gebied en een fonds voor ontwikkelingen in het buitengebied. Een multifunctionele systematiek die inspeelt op de behoefte van alle functies binnen de gemeente Mill & Sint Hubert.

De respondent van de gemeente Mill & Sint Hubert kwam ook met een interessante relevante ontwikkeling: zij laten een gezondheidseffectscreening uitvoeren voor hun bestemmingsplan buitengebied. Ze spelen daarmee in op naderende ontwikkelingen. Zo stelt de GGD dat een gezondheidsrapportage bij vergunningverlening van een “megastal” een verplicht onderdeel van het proces moet worden. Nu is het nog vrijblijvend en gebeurt het niet overal (GGD, 2011). Zo overweegt de gemeente Sint Anthonis ook een gezondheidseffectscreening op te laten nemen in het ruimtelijke ordeningsproces. De gezondheidsrapportage moet leiden tot een advies waarin alle kenmerken van het bedrijf meegewogen worden bijvoorbeeld het soort dieren dat wordt gehouden, het type stal en de ligging van het bedrijf. De GGD vindt namelijk dat de volksgezondheid onder de huidige wet- en regelgeving onvoldoende gewaarborgd is. Net als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat vindt. Bij gezondheidsrisico's van intensieve veeteelt gaat het nu vooral over fijn stof en stank. Met bacteriën, schimmels, parasieten en virussen wordt volgens de GGD onvoldoende rekening gehouden. Daardoor blijven de gezondheidsrisico's van de intensieve veehouderij te veel buiten beschouwing (NOS, 2011).

Uit de antwoorden van Esther Vos blijkt dat zij op grote lijnen de visie deelt met de Provinciale Staten. Als het aan Esther Vos ligt dan ontstaat er een beleef- en goed vertoefbaar buitengebied met respect voor elkaars functies. Ontwikkelingsmarge kan geboden worden mits daar een “groene” compensatie tegenover staat. Esther Vos stelt dan ook voor om het verlichte principe van artikel 2.2 van de Verordening op een juiste manier in te vullen en waar te maken.

Over het algemeen zien de vertegenwoordigers van de stakeholders het buitengebied veranderen van een agrarisch gedragen buitengebied naar een multifunctioneel buitengebied waar de gebiedskwaliteiten optimaal benut worden en de verschillende functies in harmonie leven met de agrarische sector. Agrarische bedrijven voeren een schaalvergroting uit, of stoppen met de bedrijfsvoering. Bovendien vinden de respondenten van de ZLTO en de BMF specifiek dat de verhoudingen van de dominante – aan het buitengebied gerelateerde – instituties verschuiven, wat invloed heeft op de inrichting van het buitengebied. Een voorbeeld hiervan is de Boerenbond, een organisatie welke voorheen een breed draagvlak had binnen de plattelandsgemeenschap in de vorm van vertakkingen in het christelijk geloof, de banken sector, enkele melkfabrieken, vleesverwerkingsbedrijven, winkelketen en de politiek. Ze hadden daarmee een breed draagvlak binnen de plattelandsgemeenschap en konden daarmee hun invloed op het beleid uitvoeren. Inmiddels is de Boerenbond niet meer de partij die het was. Het brede draagvlak is daarmee ook verdwenen. Dit is ook één van de redenen dat sommige respondenten stellen dat de afstand tussen de burger en de agrariër is vergroot. Dit zou één van de verklaringen kunnen zijn waarmee het burgerinitiatief “Megastallen-Nee” is ontstaan. Echter, agrariërs beginnen door overheidsinterventie, grote druk op de grondmarkt en de financiële crisis, wel meer na te denken over een lange termijn visie van hun agrarisch bedrijf.

Alle stakeholders zijn van mening dat er nog ruimte moet zijn in het vigerende beleid voor duurzame- en innovatieve initiatieven. De respondenten zien “duurzaam” als een middel om de “houdbaarheid” zo lang mogelijk te continueren zonder dat je er op korte termijn hinder van ondervindt. “Duurzaam” mag niet alleen maar kosten maar moet zich op zijn minst terugverdienen. “Innovatief” is een continue focus op de research



naar nieuwe processen, technieken en methoden. De BMF stelt wel eisen zoals een gesloten mineralenbalans en optimale transparantie (bijvoorbeeld inzicht in het Bedrijfsontwikkelplan (BOP) van een bedrijf).

Het merendeel van de respondenten is van mening dat er beperkt- of geen samenhang is in de relatie tussen dierenwelzijn en volksgezondheid. De maatschappelijke discussie hieromtrent wordt teveel beïnvloed door de media. Het is een ontwikkeling gebaseerd op emotie en niet op wetenswaardigheden. Diezelfde respondenten vinden het stellen van een maximale maat aan de omvang van een bouwblok een irrelevante discussie. De omvang van een bepaald agrarisch bouwblok moet gerelateerd worden aan de directe omgeving en de gebiedskenmerken daarbinnen. Kwaliteitsverbetering moet het uitgangspunt zijn. Het moet een kwalitatieve- in plaats van een kwantitatieve beoordeling worden. Daarmee wordt gestreefd naar een beleefbaar buitengebied met een gestructureerde samenhang van agrarische bedrijven die in harmonie leven met een variërend aanbod van overige functies.

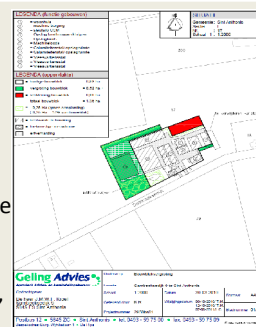
De vertegenwoordigers van de stakeholders zien een tegenprestatie als een middel om het eindresultaat “kwaliteitsverbetering van het buitengebied” te bewerkstelligen. Iedereen dient uit redelijkheid, billijkheid en evenredigheid bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van het buitengebied. Een tegenprestatie vormt een conditie om medewerking te verlenen aan het realiseren van een ruimtelijk plan, mits er wel een toepassingsbereik wordt vastgesteld, naar de mening van de respondenten. In een toepassingsbereik dient de mate van toepassing van de rood-met-groen koppeling, zoals genoemd in artikel 2.2 van de Verordening ruimte, te worden gekwalificeerd en gekwantificeerd. Een tegenprestatie moet bij bepaalde verruimingen van functies ingezet worden en niet bij de ontwikkelingen die bijvoorbeeld een niet-zichtbare- of een onevenredige ingreep in het buitengebied bewerkstelligd, zeggen de stakeholders. De Verordening ruimte stelt namelijk dat de rood-met-groen koppeling geldt voor alle ontwikkelingen in het buitengebied waarbij planologische besluitvorming vereist is (zie paragraaf 3.2.3.3).

De stakeholders geven de voorkeur aan een systematiek van tegenprestaties waarbij “rood” (extra ruimtelijke marge) omgerekend wordt naar euro's en die euro's worden ingezet voor “groen” (optie 2 behorend bij paragraaf 2.4 van bijlage 2). Dit wordt in de praktijk ook wel aangeduid als een systematiek met een groenfonds of reconstructiefonds. Omdat het lastig is om “rood” rechtstreeks te vertalen naar “groen” wordt er een tussenstap gemaakt met

Voorbeeld systematiek groenfonds

Bij dit voorbeeld is gebruik gemaakt van het plan zoals weergegeven in bijlage 20.

1. De vergroting van het bouwblok omslaat 5.200 m².
2. De groen gearceerde grond behoort nog niet tot het agrarisch bouwblok en vertegenwoordigt daardoor een waarde als landbouwgrond, ter waarde van grofweg € 5,- per m².
3. Indien de groen gearceerde grond, middels een procedure om het bestemmingsplan te wijzigen, door de gemeente aan het bouwblok wordt toegevoegd, stijgt de waarde van de grond tot circa € 15,- per m².
4. De in punt 2 en 3 genoemde bedragen zijn door de gemeente vastgestelde standaardbedragen en worden op een door de gemeente gewenst moment (jaarlijks), op basis van taxatierapporten, geactualiseerd.
5. Huidige waarde als landbouwgrond: 5.200 x € 5,- = € 26.000,-.
6. Toekomstige waarde als bouwblokgrond: 5.200 x € 15,- = € 78.000,-.
7. Dit betekent dat de agrariër zijn grondwaarde met € 52.000,- (€ 78.000,- - € 26.000,-) ziet stijgen, doordat de gemeente haar medewerking verleent aan het plan van de agrarische initiatiefnemer, middels het bewerkstelligen van een procedure om het bestemmingsplan te wijzigen.
8. De uitwerking van artikel 2.2 van de Verordening ruimte (Handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap, zie paragraaf 2.4 van bijlage 2) geeft aan dat minimaal 20% van de waardevermeerdering van de grond, bij bestemmingsuitbreiding, moet worden geïnvesteerd in een kwaliteitsverbetering van het landschap. Dit komt neer op een bijdrage van € 10.400,- (20% x € 52.000,-).
9. De agrarische initiatiefnemer maakt € 10.400,- over in een door de gemeente open te stellen fonds.
10. De gemeente heeft in een structuurvisie aangegeven aan welke doelen (kwaliteitsverbetering van het buitengebied, zoals het aanplanten van een stuk natuur) de gelden van het fonds ten goede zullen komen.
11. De gemeente gebruikt de gelden van het fonds voor het werkelijk bekostigen van de kwaliteitsverbetering van het buitengebied.
12. In een anterieure overeenkomst tussen de gemeente en de agrarische initiatiefnemer wordt bovenstaande vastgelegd.





euro's. Principe van deze methodiek is dat het "rood" eerst wordt omgerekend naar euro's om de euro's vervolgens te benutten voor het "groen". De waardestijging van het onroerend goed van de initiatiefnemer, die wordt mogelijk gemaakt door de ontwikkelingsmarge die de gemeente biedt, wordt gewaardeerd in euro's. Van die waardestijging wordt een bepaald percentage (provinciale basisinspanning is over het algemeen 20% van de waardevermeerdering) ingezet in een fonds. De gelden van dat fonds worden besteed aan natuur- en landschapsprojecten die ten goede komen aan de kwaliteit van het buitengebied.

Het laatste belangrijke punt, zoals aangedragen door de stakeholders, is de communicatie bij het ruimtelijke ordeningsproces. De respondenten vinden dat relevante actoren moeten meedenken en meebeslissen bij het opstellen van bijvoorbeeld een tegenprestatieregeling. Communicatie is essentieel voor de inrichting van het buitengebied. Dit geldt ook voor een initiatiefnemer van een ruimtelijk plan. Een initiatiefnemer moet verantwoordelijkheid nemen en dient, voordat hij met een plan naar de gemeente gaat, op de burens afstappen en in overleg treden.

4.3 Discoursanalyse gesprekken stakeholders

Aan de hand van de gespreksverslagen is, conform de methode zoals beschreven in paragraaf 2.5.1, een discoursanalyse uitgevoerd. De resultaten zijn in de scorematrix van tabel 6 weergegeven.

Actor:	Veel voorkomende kernwoorden:	Neo-moderniseringsdiscours	Wildernisdiscours	Discours platteland als meervoudige ruimte	Discours platteland als vestigingsruimte
Gemeente Sint Anthonis	Functieversterking, duurzame landbouw, beleven in het platteland, agrarische modernisering, gebiedsspecifiek	++	0	+	--
Agrariër Emil Cornelissen	Meerwaarde, best beschikbare technieken, schaalvergroting, marktintegratie, sociale verbondenheid	++	-	0	--
Agrariër John Kroef	Meerwaarde, best beschikbare technieken, schaalvergroting, functieverandering	++	-	0	--
ZLTO	Agrarische modernisering, suburbanisatie, sociale verbondenheid, duurzame landbouw, gebiedsspecifiek	++	0	+	-
Gemeente Maasdonk	Stedelijke vestingmilieu, plattelandsvernieuwing, plattelandseigen kwaliteiten, landschapsverbetering	-	+	++	+
Gemeente Boxmeer	Natuurgebied, natuurwaarde, landschapsambitie, verscheidenheid, integrale benadering, gebiedsspecifiek	0	+	+	0
Brabantse Milieufederatie	Vervuiler betaalt, biologische landbouw, biodiversiteit, natuurlijke kringlopen, harmonie, gebiedsspecifiek	--	++	+	--
Gemeente Mill & Sint Hubert	Plattelandsvernieuwing, plattelandseigen kwaliteiten, gebiedsspecifiek, scheiden van functies	+	0	++	--
Provincie Noord-Brabant	Integrale benadering, ruimtelijke concentratie, duurzame landbouw, landschapsambitie, sociale verbondenheid	+	0	++	-



Waardering:	Betekenis:
++	Tekst past uitstekend bij discours
+	Tekst past voldoende bij discours
0	Tekst is neutraal m.b.t. discours
-	Tekst past onvoldoende bij discours
--	Tekst past niet bij discours

Tabel 6. De visies, argumenten, doelstellingen, denkbeelden, etc. van de actoren gecategoriseerd in discourses

De gemeente Sint Anthonis faciliteert nog steeds de agrarische sector in haar, ondanks het verminderen van de ontwikkelingsmarge in met name de provinciale regels. De beide agrariërs zijn gefocust op de ontwikkeling van hun bedrijf op een zo duurzaam- en innovatief mogelijke manier en ZLTO komt collectief in de sector op voor de agrariërs. Dit zijn enkele argumenten waarom deze stakeholders onder het neo-moderniseringsdiscours geschaard kunnen worden.

Opvattingen zoals *“De agrarische sector bedrijft geen ruimtelijke ordening maar ruimtelijke wanorde”, “de verschillende kringlopen moeten hersteld worden”* en *“Waarom moet een land wat geen ruimte heeft inzetten op een ruimte vragende functie?”* maken, zoals tabel 6 weergeeft, de BMF duidelijk tot een stakeholder behorend bij het wildernisdiscours.

In het discours platteland als meervoudige ruimte zijn stakeholders als de gemeente Maasdonk, de gemeente Mill & Sint Hubert en de provincie Noord-Brabant te vinden. Voor de gemeente Maasdonk en Mill & Sint Hubert geldt dat dit voornamelijk komt door hun vastgestelde beleidslijn in hun structuur- c.q. gebiedsvisies. De provincie zet in op een integrale aanpak van de opgaven, waarbij multifunctioneel gebruik van het landelijke gebied het uitgangspunt is.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat zij wel degelijk mogelijkheden zien in het toepassen van tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De stakeholders geven de voorkeur aan een systematiek van tegenprestaties waarbij “rood” (extra ruimtelijke marge) omgerekend wordt naar euro’s en die euro’s worden ingezet voor “groen”. Echter, alle vormen waarbij een kwaliteitsslag van de gebiedskenmerken van natuur en landschap wordt bewerkstelligd, komen ten goede aan het wildernisdiscours. Bovendien komen tegenprestaties door de integrale benadering ten goede aan het discours platteland als meervoudige ruimte.

Een bepaalde ruimtelijke ingreep in het buitengebied (een ontwikkeling) dient naar de mening van de respondenten tenminste gecompenseerd te worden, zodat het saldo aan ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied gelijk blijft of zelfs stijgt. Gemeente Maasdonk is al een gemeente waar deze lijn zich bewijst (buiten het gegeven dat Maasdonk door haar strategische ligging een verstedelijkingsopgave faciliteert en hierdoor minder ruimte biedt aan het neo-moderniseringsdiscours).

Het buitengebied verandert van een agrarisch gedragen buitengebied naar een multifunctioneel buitengebied, stellen de respondenten in het algemeen. Deze beweging komt duidelijk ten goede aan het discours platteland als meervoudige ruimte, blijkt uit tabel 6.

De respondenten zijn over het algemeen van mening dat het buitengebied niet behoort tot het stedelijke domein van agglomeraties, dominante sociaal-economische en infrastructurele netwerken. Dit komt dan ook nadrukkelijk tot uiting bij de bevindingen gerelateerd aan het discours platteland als vestigingsruimte.

4.4 Conclusie

De gemeente Sint Anthonis bezit statistisch de meeste varkens per vierkante kilometer van Nederland. Door grootste varkensdichtheid van het land wordt de gemeente geassocieerd als een agrarische gemeente. De huidige trends geven aan dat steeds meer agrarische bedrijven besluiten, door onder andere het gebrek aan opvolging, het naderen van pensioengerechtigde leeftijd, het gebrek aan financiële potentie, het voldoen aan



de strenge regelgeving, etc., te gaan stoppen met hun agrarische bedrijfsvoering. De gemeente Sint Anthonis verwacht dat de daling van het aantal agrarische bedrijven verder door zal zetten, zeker nu de agrarische sector de slag moet maken naar een duurzame- en zorgvuldige veehouderij. Expliciet verwacht de gemeente tot 2020 dat 25 tot 30% van alle intensieve veehouderij bedrijven in de gemeente ophouden te bestaan.

Aan de andere kant zijn er ook agrarische bedrijven die de kwaliteitsslag, om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij, wel willen en kunnen maken. Zij gaan hun stallen renoveren, slopen, of gaan gehele nieuwe stallen oprichten om te voldoen aan de actuele eisen op het gebied van duurzaamheid, geurreductie, fijnstof, ammoniak, dierenwelzijn, etc. In vele gevallen is hiervoor een bouwblokvergroting noodzakelijk. Voor een bouwblokvergroting is een wijziging- of een herziening van het bestemmingsplan nodig.

De agrarische initiatiefnemer (of zijn adviseur) schrijft in dat geval een “officieel” verzoek aan het college van burgemeester en wethouders om het bouwblok te vergroten. Vanaf dit moment starten de onderhandelingen en hebben de behandelend ambtenaar van de gemeente en de adviseur (adviseur koppelt het een en ander terug naar de agrariër) regelmatig met elkaar contact over de vormgeving en invulling van het plan. De ambtenaar van de gemeente gaat het ingediende plan toetsen aan alle relevante wet- en regelgeving. De ambtenaar moet bij de toetsing rekening houden met het belang van de agrarische initiatiefnemer, het belang van de gemeente, het algemene belang en het belang van omwonenden of omliggende bedrijven. Daarbij komen de spanningen binnen het maatschappelijk debat aan de orde (de spanningen tussen de bestaande wetgeving, Verordening ruimte, wensen van de maatschappij, de wensen van agrarische initiatiefnemers en de wensen van overige belanghebbende partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied).

Eén van deze spanningen is het feit dat het plan moet worden getoetst aan het nieuwe gegeven in de Verordening ruimte: artikel 2.2 (elke ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied en waar planologische besluitvorming voor noodzakelijk is, gaat gepaard met maatregelen die het landschap in brede zin versterken, voor nadere informatie wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2.3 en 3.2.2.4). Hoe gaat de gemeente invulling geven aan dit principe (het principe van tegenprestatie)? Hiervoor moet de gemeente van de provincie Noord-Brabant een uniforme systematiek opstellen.

De geïnterviewde stakeholders zijn van mening dat iedereen uit redelijkheid, billijkheid en evenredigheid dient bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van het buitengebied en zien daarmee een tegenprestatie als middel om tot dat eindresultaat te komen. Een tegenprestatie vormt een conditie om medewerking te verlenen aan het realiseren van een ruimtelijk plan, mits er wel een toepassingsbereik wordt vastgesteld, naar de mening van de respondenten. Een tegenprestatie moet bij bepaalde verruiming van functies ingezet worden en niet bij de ontwikkelingen die bijvoorbeeld een niet-zichtbare- of een onevenredige ingreep in het buitengebied bewerkstelligd, zeggen de stakeholders. De Verordening ruimte stelt namelijk dat de rood-met-groen koppeling geldt voor alle ontwikkelingen in het buitengebied waarbij planologische besluitvorming vereist is. Dit vinden de stakeholders onredelijk.

Met betrekking tot de invulling van een systematiek van tegenprestaties kiezen de stakeholders voor systematiek van waarbij “rood” (extra ruimtelijke marge) omgerekend wordt naar euro’s en die euro’s worden ingezet voor “groen” (optie 2 behorend bij paragraaf 2.4 van bijlage 2). Dit wordt in de praktijk ook wel aangeduid als een systematiek met een groenfonds of reconstructiefonds. Omdat het lastig is om “rood” rechtstreeks te vertalen naar “groen” wordt er een tussenstap gemaakt met euro’s.

Naast een invulling geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat en het opstellen van een systematiek van tegenprestaties, wil de gemeente Sint Anthonis graag invulling geven aan innovatieve en duurzame initiatieven van agrariërs. Hiertoe zijn een aantal ruimtelijke verzoeken bij de gemeente ingediend. De gemeente wil graag medewerking verlenen aan zulke innovatieve- en duurzame ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een specifiek concept waarbij de stal zodanig is ontworpen dat het volledig is afgestemd op het leefgedrag van het dier. Echter, zulke initiatieven voldoen niet aan de regels van de Verordening ruimte, terwijl in de provinciale structuurvisie wel degelijk is aangegeven dat dergelijke duurzame en innovatieve initiatieven gestimuleerd moeten worden. Dit is dan ook één van de ruimtelijke vraagstukken binnen de gemeente Sint Anthonis. Derhalve zijn de stakeholders van mening dat er nog ruimte moet worden



gemaakt in het vigerende beleid voor duurzame- en innovatieve initiatieven. De BMF stelt wel eisen zoals een gesloten mineralenbalans en optimale transparantie (bijvoorbeeld inzicht in het Bedrijfsontwikkelplan (BOP) van een bedrijf).

De discoursanalyse laat zien dat het gedachtegoed van het neo-moderniseringsdiscours is nog steeds nadrukkelijk aanwezig bij de respondenten van de geïnterviewde partijen, ondanks de verscherping van de (provinciale) regelgeving ten aanzien van de agrarische sector. Het wildernisdiscours, waar van oudsher, weinig aandacht aan werd geschonken, wordt mede door de verplichte invulling die gemeenten moeten geven aan artikel 2.2 van de Verordening, expliciet in beeld gebracht. De kwaliteit van natuur en landschap in het buitengebied moet verbeterd worden, aldus de stakeholders. Het wildernisdiscours stijft daardoor aan populariteit. Dit geldt ook voor het discours platteland als meervoudige ruimte, want het buitengebied verandert, naar de mening van de respondenten, van een agrarisch gedragen buitengebied naar een multifunctioneel buitengebied, omdat we er ons van bewust worden wat het buitengebied allemaal aan gebiedskenmerken heeft aan te bieden. Het buitengebied blijft voor de gebruikers van het buitengebied volgens de respondenten. Het discours platteland als vestigingsruimte is dan ook niet dominant aanwezig in het gedachtegoed van de stakeholders.



Hoofdstuk 5: Het maatschappelijk debat

In dit hoofdstuk wordt het antwoord op de eerste deelvraag beschreven:

Deelvraag 1: Waaruit bestaat de huidige problematiek (inclusief de spanningen binnen het actueel maatschappelijk debat) bij ruimtelijke agrarische ontwikkelingen in het buitengebied?

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven zijn in de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk van het buitengebied een aantal fricties aanwezig bestaande uit spanningen tussen wetgeving, Verordening ruimte, wensen van de maatschappij, wensen van de agrariërs en wensen van overige belanghebbenden partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. In dit onderzoek wordt dit als het maatschappelijk debat aangeduid.

Dit hoofdstuk gaat, op grond van de informatie afkomstig uit de interviews met verschillende partijen die direct of indirect te maken hebben met de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van het buitengebied (de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk), dieper in op de spanningen binnen het maatschappelijk debat. Dit hoofdstuk probeert ook met behulp van dezelfde informatie afkomstig van de stakeholders een invulling te geven aan de spanningen binnen het maatschappelijk debat.

Paragraaf 5.3 gaat in op de theoretische reflectie. Uit het onderzoek blijkt dat aan de hand van de bevindingen en de maatschappelijke ontwikkelingen een nieuw discours gegenereerd kan worden, welke als zodanig in dit hoofdstuk is beschreven.

Dit hoofdstuk sluit af met het antwoord op de eerste deelvraag.

5.1 Het maatschappelijk debat en de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk

Bij de totstandkoming van deze paragraaf is gebruik gemaakt van de analyse welke in bijlage 19 is toegevoegd. In deze bijlage zijn alle antwoorden van de verschillende respondenten per vraag geanalyseerd (er zijn verbanden gelegd tussen de verzamelde gegevens, oorzaken opgespoord, benodigde achtergrondinformatie verzameld, belangen van de elementen bepaald, adequate oplossingen bedacht, etc.). Dat wil zeggen dat alle antwoorden van een bepaalde vraag naast elkaar zijn gelegd om er vervolgens conclusies uit te trekken.

De respondenten zien allen het buitengebied veranderen van een agrarisch gedragen buitengebied, naar een multifunctioneel buitengebied. Zo stelt bijvoorbeeld de respondent van de gemeente Mill en Sint Hubert dat *“we ons meer bewust raken van de vele landschappelijke kwaliteiten die ons buitengebied te bieden heeft”*. De markt speelt in op de behoefte van de maatschappij om het buitengebied ook voor andere doeleinden dan de agrarische sector te gebruiken. Volgens de respondenten wordt de vraag naar een multifunctioneel buitengebied in de toekomst alleen maar groter en dient de agrarische sector in harmonie te leven met de andere functies.

Maar die transitie gaat niet gepaard zonder problemen. Zo zien alle respondenten een lijn van schaalvergroterende en specialiserende agrarische bedrijven en juist steeds meer stoppende agrarische bedrijven. De schaalvergroterende bedrijven spelen in op de veeleisende regelgeving en passen duurzame- en innovatieve maatregelen toe, maar nemen wel steeds meer kostbare ruimte van het buitengebied in gebruik. De stoppende bedrijven laten juist lege stallen achter.

De respondenten zijn van mening dat de afstand tussen de agrarische sector (hoofddrager van het buitengebied) en de maatschappij in de afgelopen jaren een flinke kloof is geworden. Er zijn tegenwoordig niet zoveel dieren meer in de wei te zien. De bedrijfsvoering vindt voornamelijk plaats achter gesloten deuren, wat zich in de ogen van de maatschappij kenmerkt als een industrie functie. Die stelling delen ook de beide



geïnterviewde agrariërs, maar opvallend genoeg willen zij juist graag wel het dialoog met de maatschappij aangaan. Agrariër Emil Cornelissen organiseert opendagen op zijn bedrijfslocaties en nodigt stichting “Wakker Dier” (komt op voor het welzijn van het dier) graag uit om met hem in gesprek te gaan. John Kroef wil graag de kloof verkleinen door een agrarisch bedrijf te laten uitstralen dat het een eenheid is met zijn omgeving. Het moet worden ingepast in de omgeving, zodat het voor de voorbijgangers een mooi aanzicht is.

De respondenten van de ZLTO stellen dat de suburbanisatie leidt tot een veranderend beeld van het buitengebied. Mensen uit de stad verhuizen naar het buitengebied omdat ze er een idealistisch beeld bij hebben. In de stad nemen ze echter de lasten, zoals geluids- en geuroverlast, drukte, etc. voor lief maar als ze eenmaal in het buitengebied wonen gaan ze hiertegen in bezwaar. Ze zijn niet bereid om zich aan te passen aan het woon- en leefklimaat van het buitengebied.

In maart 2010 kwam de juridische omslag als antwoord van de provincie op de ontwikkelingen in het maatschappelijk debat. In maart 2010 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant besloten het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de agrarische sector te verscherpen (eerst in een voorbereidingsbesluit, waarvan de regels later werden opgenomen in de Verordening ruimte). De afspraken en regels van het reconstructiebeleid (het beleid wat gevoerd werd vóór maart 2010) werden overruled door de regels van de Verordening ruimte.

Over het uitvoeren van het reconstructiebeleid zijn de meningen van de stakeholders verdeeld. Drie respondenten waren van mening dat de praktijk goed bezig was met het uitvoeren van het reconstructiebeleid. Dit kostte tijd, maar die tijd werd uiteindelijk niet gegund doordat de provincie de regels weer heeft veranderd. Esther Vos van de provincie Noord-Brabant is het daar niet mee eens. Zij vindt juist dat het reconstructiebeleid onvoldoende werd uitgevoerd. De gemeenten voerden de reconstructieafspraken (bijvoorbeeld verplichte landschappelijke inpassing bij ontwikkelingen wat in een bestemmingsplan gewaarborgd had moeten zijn) onvoldoende uit. Esther Vos heeft dan ook niet het idee dat er een grote omslag in het beleid is gemaakt. Het gedachtegoed is wellicht hetzelfde gebleven maar de provincie heeft met de Verordening een “hard” ruimtelijk instrument van de nieuwe Wro gekregen die het provinciale gedachtegoed op de juiste wijze kan vertalen en door laten werken in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Enkele andere respondenten zien juist de positieve kant van de beleidswijziging, omdat het de praktijk stimuleert tot samenwerken en tot nadenken. De BMF vindt, in lijn met hun doelstellingen (een schoon milieu, een vitale natuur en een gevarieerd landschap), dat de verandering van de regels een breuk zijn met het verleden maar dat ze nog steeds te ruim zijn, omdat de vigerende regels bijvoorbeeld niets doen tegen de bestaande mineralenproblematiek (mestoverschot, etc.).

Er is ook gevraagd aan de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk wat zij een geschikte definitie van het begrip “megastal” vinden. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat zij het een irrelevante discussie vinden. Zoals in paragraaf 18.5 behorend bij bijlage 18 is weergegeven wordt aan het begrip doorgaans een bereik in dierenaantallen, NGE's gerelateerd, terwijl de provincie in omvang van het agrarisch bouwblok meet. De respondenten vinden dat de essentie van het begrip niet afgeleid moet worden van dierenaantallen, NGE's of bouwblokkoppervlakte, de essentie om een stal als “mega” te beschouwen moet een specifieke vorm van maatwerk bevatten. Het gaat juist om de locatie waar een agrarisch bedrijf zich bevindt. Als bijvoorbeeld het agrarisch bedrijf van het praktijkvoorbeeld, zoals gegeven in paragraaf 4.1, in een gedifferentieerd (natuur)gebied was gesitueerd, dan had dat als een “megastal” beschouwd kunnen worden, maar als het in een open gebied was gelegen, dan was het een doorsnee bedrijf geweest omdat het past bij die locatie. Één van de respondenten van de ZLTO geeft juist een positieve suggestie aan het begrip megastal: het mooiste stalsysteem wat je kunt bedenken uit oogpunt van natuur, milieu, dierenwelzijn, duurzaamheid en innovatie. Enkele andere respondenten vinden dat het begrip afkomstig is van de maatschappij die er een emotionele waarde aan hecht. Het maatschappelijk debat hieromtrent zou naar hun mening teveel worden beïnvloed door de media.

Hoe zou het naar de mening van de respondenten dan wel moeten? Volgens de respondenten zou de agrarische sector zich meer moeten profileren om de afstand tussen de maatschappij en de sector te verkleinen. Het vervaardigen van agrarische nevenactiviteiten zou een goed middel zijn om de maatschappij



dichter bij de agrarische sector te laten groeien, waardoor de maatschappij de sector wellicht beter gaat begrijpen en zichtbaar van de agrarische sector kan profiteren. Nu ziet de maatschappij alleen maar het resultaat in de supermarkt liggen. De agrarische sector moet meegaan met de wensen van de maatschappij en de gezondheid en het welzijn van het dier voorop stellen. Bovendien moet dat op een duurzame en innovatieve manier gebeuren. Om die kwaliteitsslag te maken zijn drastische veranderingen bij vele agrarische bedrijven noodzakelijk, zoals ook het rapport van de commissie Van Doorn stelt (zie paragraaf 18.8 van bijlage 18).

Daarnaast streven de respondenten naar een beleefbaar buitengebied met een gestructureerde samenhang van agrarische bedrijven die in harmonie leven met een gevarieerd aanbod van overige functies. Het buitengebied moet kwaliteit uitstralen. Kwaliteitsverbetering is dan ook het uitgangspunt. Mede door kwaliteitsverbetering zou de kloof tussen de maatschappij en de agrarische sector verkleind kunnen worden. Dit kan enerzijds gebeuren door kwaliteitsverbetering in de zin van het welzijn van het dier zoals die in de veehouderij bedrijven gehouden wordt. De faciliteiten binnen een agrarisch bedrijf dermate verbeteren zodat er een duurzame en zorgvuldige veehouderij ontstaat. Anderzijds kan de kloof tussen de maatschappij en de agrarische sector verkleind worden door agrarische bedrijven in het landschap te integreren en/of elders de kwaliteit van het landschap verbeteren. De maatschappij moet een agrarisch bedrijf niet als verpauperde locatie zien. Ze moeten juist een bepaalde aantrekkingskracht uitstralen en in overeenstemming met hun directe omgeving en de gebiedskenmerken daarbinnen, ontwikkeld worden. Bijvoorbeeld een agrarisch bedrijf dient te zijn voorzien van hoogwaardige erfbeplanting met een variërend aanbod van boomsoorten en andere planten indien het is gesitueerd in een gedifferentieerd gebied met vele natuur- en landschapswaarden.

Bij het bewerkstelligen van die kwaliteitsverbetering zien alle respondenten een rol weggelegd voor een tegenprestatie bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Ze vinden het logisch dat het stukje buitengebied van de gemeenschap, die verloren gaat door een ontwikkeling, in een bepaalde vorm, door de initiatiefnemer van die ontwikkeling, gecompenseerd moet worden. Over het algemeen omschrijven de meeste respondenten een tegenprestatie als een middel om het eindresultaat te bewerkstelligen. Het eindresultaat in deze zin is kwaliteitsverbetering van het buitengebied en iedereen dient uit redelijkheid, billijkheid en evenredigheid bij te dragen aan de totstandkoming daarvan. De gemeenten zien een planologisch proces (een ruimtelijk traject in de vorm van bijvoorbeeld het opstellen van een bestemmingsplan of een wijzigingsplan) als hét instrument om tegenprestaties toe te kunnen passen. Van de geïnterviewde gemeenten passen niet alle gemeenten tegenprestaties toe in hun beleidsvoering, maar degene die het nog niet toepassen zijn wel actief om dergelijke tegenprestaties in de toekomst bij planologische besluitvorming mogelijk te gaan maken. De respondenten van de gemeenten geven aan dat dit uit eigen afweging tot stand is gekomen, of gaat komen. Ze willen de kwaliteit van het buitengebied verbeteren en ze zien tegenprestaties als een ideaal instrument om dat te bewerkstelligen. Bovendien verplicht artikel 2.2 van de Verordening ruimte om tegenprestaties toe te passen, maar de respondenten van de gemeenten geven aan dat dit artikel niet de hoofdreden is om een systematiek van tegenprestaties in het gemeentelijk beleid te gaan integreren. Kwaliteitsverbetering blijft het uitgangspunt. In hoofdstuk 4 is aangegeven hoe de stakeholders het liefst invulling geeft aan het verbeteren van de kwaliteit van het buitengebied middels het toepassen van tegenprestaties.

Kortom, de vertegenwoordigers van de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk zijn van mening dat er een flinke kloof is tussen de maatschappij en de agrarische sector (hoofddrager van het buitengebied). Ze vinden dat de agrarische sector aan zet is om die kloof te verkleinen. Dit kan naar hun mening door:

- Het verhogen van de kwaliteit binnen de huidige agrarische bedrijfsvoering om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij, en;
- Door het landschappelijk inpassen van de agrarische bedrijven en/of elders de kwaliteit van het landschap verbeteren om daarmee het buitengebied als geheel van een kwaliteitsimpuls te voorzien.

Om dat te bewerkstelligen zien de stakeholders een tegenprestatie als middel om tot dat doel te komen. Ook de respondent van de BMF, die vindt dat de agrariërs de grenzen telkens weer overschrijden (bodem-, lucht- en waterverontreiniging), staat positief tegenover het invoeren van een tegenprestatie omdat de schade verhaald moet worden en een tegenprestatie ten goede komt aan de kwaliteit van het landschap.

Maar om tot het doel van kwaliteitsverbetering van het buitengebied te komen (een duurzame veehouderij en verbetering van de kwaliteit van het landschap) zien ook de stakeholders een aantal fricties zoals genoemd in



hoofdstuk 1. Agrarische bedrijven moeten voldoen aan het Besluit Huisvesting en willen dit bewerkstelligen door één of meerdere stallen te bouwen om interne saldering mogelijk te maken. Dit vraagt om meer ruimte binnen een bouwblok. Maar de provincie heeft juist de regels ten aanzien van de (intensieve) veehouderij verscherpt in de Verordening ruimte, zoals omschreven in paragraaf 2.3 behorend bij bijlage 2.

De beide geïnterviewde agrariërs zeggen op hun beurt: *“We moeten wel een inkomen kunnen genereren uit onze bedrijfsvoering om onze gezinnen te kunnen onderhouden”*. Dit terwijl de maatschappij vraagt om duurzame- en innovatieve maatregelen door te voeren in het bedrijf om het welzijn van het dier te vergroten. Dat vergt wel een omvangrijke investering, die op een manier terug verdiend moet worden. Tot op heden hebben de agrarische bedrijven hierop gereageerd door de dierenstapel te vergroten en om de investeringen te bekostigen juist in omvang toe te nemen (Van der Ploeg, 2010, p. 17). Dat is zeer tegen de wil van de maatschappij.

Enkele respondenten van de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk verwijzen naar het rapport van de commissie Van Doorn. In het Verbond van Den Bosch hebben een groot aantal supermarkten gezamenlijk afgesproken om in 2020 alleen maar duurzaam vlees in de supermarkten te verkopen. Hierdoor wordt van bovenaf in de voedselketen (supermarkt, vleesverwerkers, veehouderij) gestuurd op een duurzame veehouderij. De consument gaat meer betalen voor duurzaam vlees. De prijs zal daardoor ook doorvloeien naar de prijs die de agrariër ontvangt voor het dier. Hierdoor kan hij zijn investeringen in een duurzame- en zorgvuldige veehouderij terugverdienen, zonder dat de agrariër hiervoor meer dieren hoeft te houden. Agrariër John Kroef geeft ook aan met alle plezier te willen investeren in duurzame maatregelen, als ze zich maar terugverdienen. Dit is dus door de voedselketenbenadering en het Verbond van Den Bosch gegarandeerd. Agrariër Emil Cornelissen is zelfs al een aantal jaren actief om zijn bedrijf op een zo duurzaam mogelijke manier in te richten.

Bovendien is door de commissie Van Doorn onderzocht dat een agrarisch bouwblok van 1.5 ha. (maximale maat, conform de Verordening ruimte) geen belemmering vormt om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij. Dus ook op de spanningen tussen het investeren in duurzame maatregelen (waaronder Besluit Huisvesting) en het houden van een financieel rendabele agrarische onderneming vinden de stakeholders, waaronder de agrariërs zelf, dat er een kwaliteitsslag moet plaatsvinden om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij en daarmee de kloof tussen de agrarische sector en de maatschappij te verkleinen.

5.2 Discoursanalyse maatschappelijk debat

Het aantal agrarische bedrijven in Nederland en de rol van de agrarische sector in zijn geheel neemt af. Daar tegenover neemt de vraag naar andere functies in het buitengebied toe. Dat betekent dat het gedachtegoed van het neo-moderniseringsdiscours steeds meer plaats maakt voor het gedachtegoed van het discours platteland als meervoudige ruimte. De agrarische bedrijven die wel actief bleven, gingen zich specialiseren of pasten schaalvergroting toe. Er werd ruimte geboden aan ontwikkelingen zonder dat er enige restricties werden opgelegd, totdat de maatschappij in opstand kwam.

De kloof tussen het neo-moderniseringsdiscours en de overige discourses was intussen te groot geworden en differentieerde zich van elkaar. Er was weinig integratie en verweving tussen het gedachtegoed van het neo-moderniseringsdiscours en de overige discourses. De agrarische sector heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld, maar onevenredig met de ontwikkeling van de maatschappij. De maatschappij accepteerde dit niet langer en kwam, naar aanleiding van de varkenspest, onvoldoende betrokkenheid bij de totstandkoming van het reconstructiebeleid, Q-koorts, etc. in opstand. De agrarische sector is aan zet en moet een kwaliteitsslag maken om de kloof tussen de maatschappij en hen te verkleinen. Kan het neo-moderniseringsdiscours de kloof met de andere discourses verkleinen en worden verweven met de overige discourses?

Het neo-moderniseringsdiscours zou zich, in de ogen van de stakeholders, meer moeten focussen op het verbeteren van de kwaliteit binnen de huidige agrarische bedrijfsvoering om te komen tot een duurzame- en



zorgvuldige veehouderij. Dit is al één van de bestaande kernwoorden (duurzame landbouw) binnen het gedachtegoed van het neo-moderniseringsdiscours, zoals weergegeven in tabel 1 behorend bij paragraaf 2.5.1, maar uit de praktijk blijkt dus dat de agrarische sector zich hierin nog onvoldoende profileert.

In de ogen van de stakeholders, om de kloof tussen de maatschappij en de agrarische sector te verkleinen, is ook een essentiële rol weggelegd voor het wildernisdiscours. We worden ons er steeds meer van bewust wat de kwaliteiten van het buitengebied ons te bieden hebben. De maatschappij wil dat het buitengebied, waaronder de vele agrarische bedrijven, een aantrekkelijke uitstraling heeft en kwalitatief hoogwaardig is. Tegenprestaties zijn daarbij, naar de mening van de respondenten van de geïnterviewde actoren, het middel om dat doel te bereiken. Dit gedachtegoed komt ten goede aan de invloed van het wildernisdiscours in de praktijk. Het wildernisdiscours is dan ook gegroeid aan populariteit binnen de maatschappij.

De stakeholders zien dus in het opstellen van een systematiek van tegenprestaties (waarvoor in dit rapport een kwalitatief kader wordt geschetst) een instrument om de kloof tussen het neo-moderniseringsdiscours en de overige discoursen te verkleinen en daarmee de agrarische sector meer te laten verweven in de maatschappij.

5.3 Theoretische reflectie

In hoofdstuk 3 is het vigerende provinciale beleid en het ingetrokken provinciaal beleid toegelicht en, conform de in paragraaf 2.5.1 beschreven methode, in discoursen ingedeeld. Dit zelfde geldt voor de bevindingen afkomstig uit de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk zoals omschreven in hoofdstuk 4 en voor de bevindingen uit het maatschappelijk debat, zoals omschreven in paragraaf 5.2. Ook zijn alle verschuivingen en veranderde argumenten, visies, denkbeelden, concepten, ideeën, doelstellingen, etc. tussen de discoursen reeds geanalyseerd.

Gedurende het uitvoeren van de verschillende discoursanalyses bleek er een gekwalificeerd gedachtegoed actief te zijn die niet vertegenwoordigd was binnen de geselecteerde discoursen (neo-moderniseringsdiscours, wildernisdiscours, discours platteland als meervoudige ruimte en het discours platteland als vestigingsruimte). Dit discours distantieert zich ten opzichte van de overige discoursen. Het gaat om een discours ten aanzien van het “Megastallen-Nee” gedachtegoed. Door de massaliteit en de impact van het gedachtegoed in het maatschappelijk debat en omdat het gedachtegoed grote invloed heeft op het vigerend (provinciaal) beleid, is hiervoor een apart discours gedefinieerd.

Discours “Megastallen-Nee”: Naar aanleiding van de groeiende maatschappelijke weerstand tegen de schaalvergroting in de veehouderij heeft Provinciale Staten in het voorjaar van 2010 beperkingen opgelegd aan de groei van de agrarische sector. Dit is tot stand gekomen naar aanleiding van het burgerinitiatief “Megastallen Nee”. Burgers vinden dat zij niet of onvoldoende waren betrokken bij de implementatie en ontwikkeling van de reconstructieplannen, het beleid waar de intensieve veehouderij nog de ruimte kreeg. Voorgeschreven best beschikbare technieken zoals luchtwassers om de emissie te verminderen zouden onvoldoende werken. Onkunde bij gemeenten, gewijzigde economische omstandigheden en het toch uitbreken van de Q-koorts epidemie, ondanks alle maatregelen, zijn andere redenen waarom burgers het burgerinitiatief hebben geformaliseerd.

Hoe kon het gebeuren dat de maatschappij in opstand kwam? Eén van de respondenten uit de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk ziet een duidelijke trend van suburbanisatie die negatieve argumenten met zich mee brengen. Mensen afkomstig uit de stad verhuizen naar het platteland omdat ze er een bepaald idealistisch beeld bij hebben, maar ze nemen de hinder en de lasten die ze in de stad wél accepteren, niet voor lief in het buitengebied. Ze komen in opstand.

De meeste respondenten geven aan dat de afstand tussen de agrariër en de maatschappij steeds groter wordt. Er ontstaan steeds meer “megastallen” waar het lijkt alsof achter gesloten industrie activiteiten worden ontplooid. Het industriële karakter van de veehouderij zorgt voor vervreemding bij de maatschappij. De maatschappij vroeg zich af wat die agrariër eigenlijk doet en kwam tot de conclusie dat hij meer last dan profijt



van de agrariër heeft. De maatschappij wilde het gewoon niet meer. Bovendien wordt het aantal dieren wat per agrarisch bedrijf gehouden wordt, steeds groter. De maatschappij accepteert het niet meer dat de agrarische sector het woon- en leefklimaat vervuult (bodem-, lucht-, waterverontreiniging, etc.) en daar niets voor compenseert. Ook protesteert de maatschappij tegen het algemene beeld van de slechte leefomstandigheden waarin de dieren worden gehouden en het gebrek aan dierenwelzijn in de veehouderij. De agrarische sector bleef zich de afgelopen jaren wel doorontwikkelen, maar in een onevenredige verhouding ten opzichte van hoe de maatschappij zich heeft ontwikkeld. En die kloof accepteerde de maatschappij niet langer.

Het discours “Megastallen-Nee” onderscheidt zich ten opzichte van de overige discoursen omdat het tot stand is gekomen uit de veranderde maatschappelijke omstandigheden (toegenomen aandacht voor milieu, ontwikkeling van kennis van de milieuwetenschappen, etc.) en zich kenmerkt als een protest tegen de bestaande ontwikkelingen binnen het neo-moderniseringsdiscours. De veranderde maatschappelijke omstandigheden zijn vervolgens geïnstitutionaliseerd in beleid en regelgeving. Uiteindelijk heeft het geleid tot een andere visie op het buitengebied.

Het discours “Megastallen-Nee” richt zich op het beschermen en waar mogelijk verbeteren van de bestaande (milieutechnische) situatie. Ontwikkelingen die een negatieve invloed hebben op de woon- en leefomgeving moeten gereguleerd worden om daarmee de effecten op het milieu en de natuur te verminderen en het evenwicht met de ander functies te herstellen.

5.4 Conclusie

Dit hoofdstuk had als doelstelling het beantwoorden van de eerste deelvraag. Voor de duidelijkheid wordt deelvraag 1 onderstaand nogmaals benadrukt.

Deelvraag 1: Waaruit bestaat de huidige problematiek (inclusief de spanningen binnen het actueel maatschappelijk debat) bij ruimtelijke agrarische ontwikkelingen in het buitengebied?

De bestaande problematiek bestaat, naar de mening van de stakeholders, uit de problemen met de maatschappelijke inbedding van het agrarisch bedrijf. De afstand tussen de agrarische sector en de maatschappij is in de afgelopen jaren te groot geworden, wat heeft geleid tot maatschappelijke weerstand. De agrarische sector heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld, maar onevenredig met de ontwikkeling van de maatschappij (toegenomen aandacht voor milieu, ontwikkeling van kennis van de milieuwetenschappen, etc.). Bovendien vraagt de maatschappij om duurzame- en innovatieve maatregelen, die een aanzienlijke investering vergen, door te voeren in de veehouderij bedrijven, om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij. Maar de agrariërs moeten wel een inkomen kunnen genereren uit hun bedrijfsvoering om hun gezinnen te kunnen onderhouden.

Er is duidelijk een verschuiving waar te nemen in het gedachtegoed van de maatschappij. Het gedachtegoed verandert van een gedachtegoed behorend bij het neo-moderniseringsdiscours naar een gedachtegoed in het kader van het discours platteland als meervoudige ruimte en het wildernisdiscours. Het neo-moderniseringsdiscours heeft de afgelopen jaren te vrij spel gehad, wat heeft geleid tot een maatschappelijke opstand. De maatschappij wil dat het neo-moderniseringsdiscours zich meer focust op de ontwikkeling van een duurzame- en zorgvuldige sector en een kwalitatief hoogwaardig landschap. Deze verschuiving heeft geleid tot meer eisen en randvoorwaarden ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Bovendien is er duidelijk behoefte aan een systematiek van tegenprestaties (waar in dit rapport de kaders voor worden geschetst) om gehoor te geven aan de gewenste kwaliteitsverbetering en de kloof tussen het neo-moderniseringsdiscours en de overige discoursen te verkleinen.

Als conclusie kan gesteld worden dat de verschuivingen binnen de verschillende discoursen en de ontwikkeling van het discours “Megastallen-Nee” gevolgen heeft voor de kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag*, *kan* of *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.



Er worden steeds meer randvoorwaarden en eisen gesteld, ten aanzien van duurzaamheid, innovatie, dierenwelzijn, en ruimtelijke kwaliteitswinst. Gemeenten delen het gedachtegoed en stellen, afhankelijk van hun visie, meer eisen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Waar een gemeente voorheen alleen eisen op grond van bestaande wet- en regelgeving stelde in ruil voor haar medewerking aan een ruimtelijk plan, stelt de gemeente nu aanvullende eisen in het kader van aspecten als “duurzaam”, “innovatief” en “ruimtelijke kwaliteitswinst”.

Deze verschuiving is ook duidelijk in het wildernisdiscours te constateren. Mensen worden zich ervan bewust dat de gebiedskenmerken van het buitengebied vele- en verschillende kwaliteiten te bieden heeft. Ze accepteren het niet meer dat er zomaar ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die ten koste gaan van de kwaliteit van het buitengebied. Daarom is artikel 2.2 van de Verordening ruimte inmiddels geïntroduceerd: elke ontwikkeling, waar ontwikkelingsmarge wordt geboden buiten bestaand stedelijk gebied en waar planologische besluitvorming noodzakelijk is gaat gepaard met maatregelen die het landschap versterken. Het saldo aan gebiedskenmerken in het buitengebied moet verhoogd worden. Het gehele principe leidt tot het stellen tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De betreffende ruimtelijke ontwikkeling moet in een overeen te komen vorm het saldo aan gebiedskenmerken in het buitengebied verhogen. Gemeenten hebben nu een instrument om dit principe toe te passen en nemen dit dan ook nadrukkelijk in overweging in de onderhandelingen met (agrarische) initiatiefnemers.



Hoofdstuk 6: Kwalitatief kader

In dit hoofdstuk is het kwalitatief kader geformuleerd om invulling te geven aan de verschillende spanningen binnen het actuele maatschappelijke debat. Hiermee kan deelvraag 2 beantwoord worden:

Deelvraag 2: Wat voor kwalitatief kader kan worden geformuleerd, gelet op alle standpunten, ambities, visies en wensen van belanghebbende partijen (die elk hun eigen doelen nastreven), als antwoord op de verschillende spanningen binnen het actueel maatschappelijk debat?

Nog even terugkomend op de bevindingen van hoofdstuk 4 en 5 als introductie van onderhavig hoofdstuk: de spanningen binnen het actuele maatschappelijk debat komen tot stand door de kloof tussen de agrarische sector en de maatschappij. Het neo-moderniseringsdiscours heeft zich teveel gedifferentieerd ten opzichte van de overige discoursen. Er is duidelijk een verschuiving waar te nemen in het gedachtegoed van de beleidsbepalers en van de maatschappij. Het gedachtegoed verandert van een gedachtegoed behorend bij het neo-moderniseringsdiscours naar het gedachtegoed in het kader van het discours platteland als meervoudige ruimte en het wildernisdiscours. Deze verschuiving heeft geleid tot meer eisen en randvoorwaarden ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Als antwoord op de huidige spanningen binnen het maatschappelijk debat vinden de stakeholders dat:

- de kwaliteit (verbetering dierenwelzijn, verbetering leefomstandigheden van de dieren, etc.) binnen de huidige agrarische bedrijfsvoering om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij, verhoogd moet worden, en;
- de kwaliteit van het landschap verbeterd moet worden door het landschappelijk inpassen van de agrarische bedrijven en/of elders het buitengebied als geheel van een kwaliteitsimpuls te voorzien.

De stakeholders zien een systematiek van tegenprestaties als een geschikt middel om dat doel te bereiken. In dit hoofdstuk wordt het kwalitatief kader geschetst waarbinnen een systematiek van tegenprestaties tot stand kan komen.

Vervolgens is in dit hoofdstuk de mogelijkheid geanalyseerd om de ambitie van de gemeente Sint Anthonis (de agrariër stimuleren om te investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter) te honoreren in het kwalitatief kader. Hiermee kan deelvraag 3 worden beantwoord. Deelvraag is onderstaand weergegeven.

Deelvraag 3: Hoe kan de ambitie van de gemeente Sint Anthonis, om de agrariër te stimuleren in het investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter, worden gehonoreerd in de voorgedragen oplossing?

Als laatste is uiteindelijk de centrale vraagstelling beantwoord:

Wat zijn de kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties mag, kan of wil vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied?

6.1 Kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied

Met inachtneming van het in hoofdstuk 3 gegeven beleidsonderzoek is in afbeelding 4 een schema opgesteld waarin is aangegeven wat de juridische rijks- en provinciale beleidskaders zijn, inclusief relevante wet- en regelgeving (die als bekend worden geacht), waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *mag* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

Binnen het kwalitatief kader van tegenprestaties heb je als gemeente enerzijds te maken met het faciliteren van de gewenste ontwikkeling, middels een herziening- of wijziging van het bestemmingsplan. Dit is de



ruimtelijke marge die je als gemeente toegeeft aan de agrarische initiatiefnemer (zie afbeelding 1 van hoofdstuk 1). Hierdoor kan de agrariër bijvoorbeeld een extra stal bouwen. Bij het opstellen van een dergelijke herziening- of wijziging van het bestemmingsplan dient een gemeente, zoals omschreven in hoofdstuk 3, het vigerende rijks-, provinciaal- en gemeentelijk beleid en overige bestaande wet- en regelgeving in acht te nemen.

Aan de andere kant vraag je als gemeente in een kwalitatief kader van tegenprestaties een bijdrage (tegenprestatie) om die gewenste ontwikkeling van de agrarische initiatiefnemer mogelijk te maken. Voor die te bouwen stal (de ontwikkelingsmarge die de gemeente biedt) wil je “iets” terug zien van de agrarische initiatiefnemer. Zodoende zijn ook de juridische randvoorwaarden en eisen om dergelijke tegenprestaties mogelijk te maken in hetzelfde schema van afbeelding 8 geïntegreerd, bijvoorbeeld de basisinspanning behorend bij artikel 2.2 van de Verordening ruimte.

Zo op het eerste gezicht lijkt afbeelding 4 een gecompliceerde weergave. Echter, bij het bepalen van een kwalitatief kader van tegenprestaties moet het landelijke- en provinciale beleid en wet- en regelgeving in acht worden genomen. Desondanks kunnen niet alle relevante beleidsdocumenten en wet- en regelgeving in het overzicht opgenomen worden. In afbeelding 4 zijn de belangrijkste kaders hiervan aangegeven. Er expliciet niet voor gekozen om sporadisch van toepassing zijnde wetgeving in het overzicht op te nemen. Per project (bijvoorbeeld een bouwblokvergroting) kunnen namelijk ook nog verschillende andere beleidsdocumenten of wetgeving van toepassing zijn zoals de Flora- en Faunawet en de Monumentenwet. Dit is echter bij een doorsnee project niet het geval.

Het belangrijkste structurerende element welke is aangegeven in afbeelding 4 is de Verordening ruimte. Vanuit het provinciale beleid de Verordening ruimte het “harde” instrument omdat de Wro aangeeft dat bestemmingsplannen aan een (provinciale) Verordening getoetst moet worden. Het overruled daarmee reeds vastgesteld gemeentelijk beleid. Vele beleidsthema's zoals zorgvuldig ruimte gebruik, rekening houden met de omgeving en kwaliteitsverbetering van het landschap, zijn afkomstig uit de structuurvisie maar vertaalt in concrete regels in de Verordening. De inzet van de uitvoeringsinstrumenten (bijvoorbeeld een reactieve aanwijzing) om de regels van de Verordening te handhaven is gekoppeld aan de term “provinciaal belang”. Als er sprake is van een provinciaal belang kan de provincie één van de instrumenten inzetten. Een reactieve aanwijzing kan een provincie, op basis van de Wro, geven na de vaststelling van het bestemmingsplan. Daarmee wordt dan één of meerdere onderdelen van het bestemmingsplan buiten werking gesteld. De beleidsdocumenten kunnen gebruikt worden om te onderbouwen waarom iets een provinciaal belang betreft. Elk provinciaal belang moet in principe apart gemotiveerd worden. Tabel 5 laat zien dat de provincie Noord-Brabant nadrukkelijk de regierol in het ruimtelijk beleid naar zich toe trekt (IPO, 2011, p. 19). De provincie Noord-Brabant is verantwoordelijk voor meer dan de helft (30 van de 54!) van alle gegeven reactieve aanwijzingen in ons land. Noord-Brabant heeft dit instrument dus al 30 keer gebruikt om blijkbaar het provinciale belang te beschermen. Bovendien heeft de provincie Noord-Brabant al 6 keer de Verordening op delen aangepast, ruim boven het aantal keren ten opzichte van de overige provincies.

In bijlage 4 is een (sub)onderzoek toegevoegd naar de vigerende Verordeningen binnen de overige provincies van Nederland (mits de betreffende provincie deze heeft vastgesteld)¹². Uit deze onderzoeksgegevens is bekeken of de provincie Noord-Brabant een afwijkende beleidslijn hanteert ten opzichte van de overige provincies.

Het onderzoek naar overige provinciale verordeningen in Nederland laat zien dat Noord-Brabant een verordening heeft die in lijn is met de overige verordeningen van ons land. Over het algemeen hebben alle provincies nieuwvestiging van een intensieve veehouderij uitgesloten en zijn uitbreidingen van deze bedrijven nog beperkt mogelijk. Er wordt nog wel royaal de ruimte gegeven aan de ontwikkeling van overige agrarische

¹² Dit onderzoek heeft april 2011 plaatsgevonden. Eventuele wijzigingen en/of aanvullingen die sindsdien zijn doorgevoerd zijn niet in dit onderzoek opgenomen.



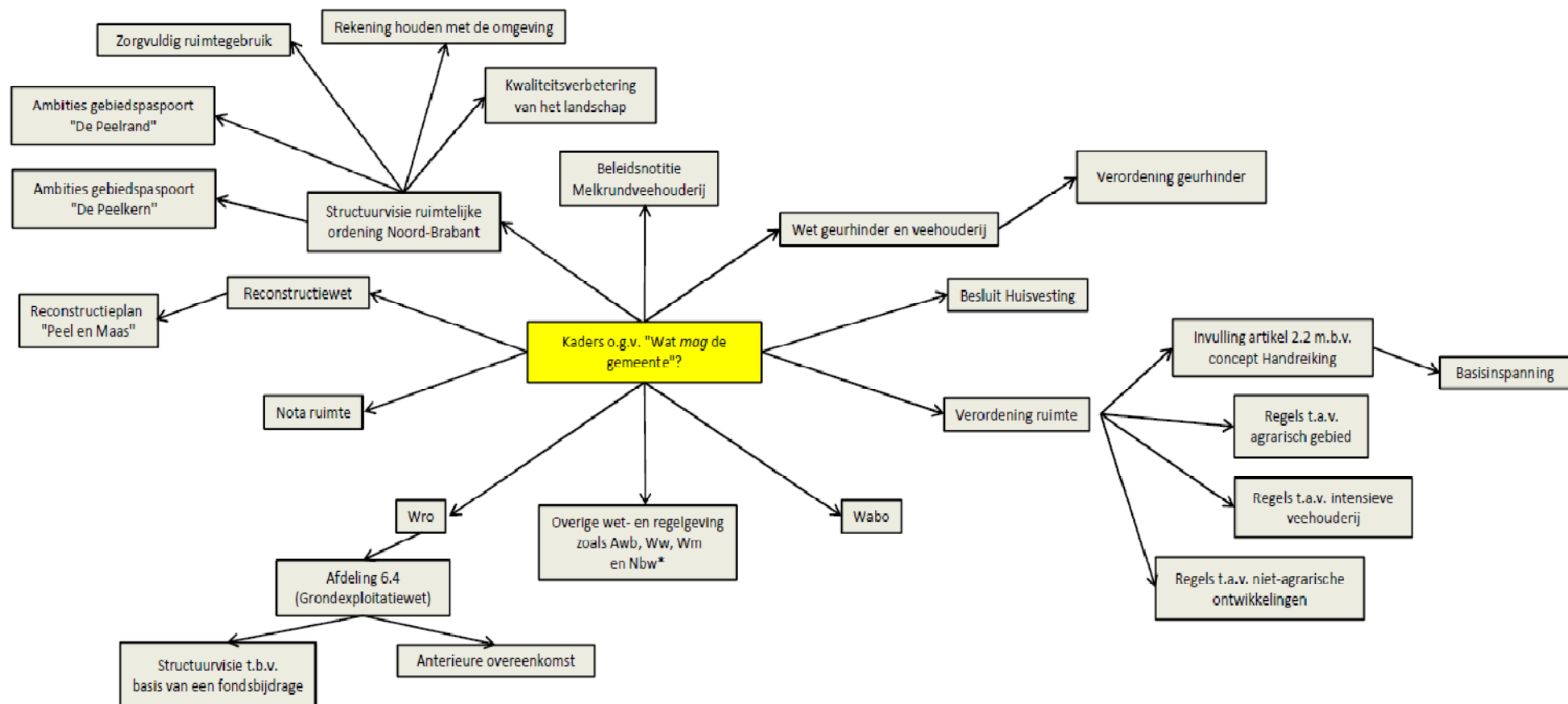
activiteiten, zoals grondgebonden agrarische bedrijven. De voormalige separate beleidsrichtingen Ruimte voor Ruimte, Buitengebied in Ontwikkeling en de Landgoederenregeling komen nog voor in verschillende provincies. De provincie Noord-Brabant is wel een van de eerste provincies die door het stellen van een kwaliteitsregeling (artikel 2.2 Verordening) het “tegenprestatie” principe verplicht stelt bij elke ontwikkeling in het buitengebied waar bouwmarginen worden geboden en planologische besluitvorming noodzakelijk is.

Inzet instrumenten door provincies sinds inwerkingtreding Wet ruimtelijke ordening (medio 2008)								
Situatie per 1 oktober 2011 (in aantallen)								
Provincie	Inpassingsplan vastgesteld	Inpassingsplan in voorbereiding	Proactieve aanwijzing	Reactieve aanwijzing	Structuurvisie vastgesteld	Structuurvisie in voorbereiding	Verordening ruimte vastgesteld	Verordening ruimte in voorbereiding
Groningen	1	1	0	6	1	0	3	1
Fryslân	1	2	0	0	1	0	1	0
Drenthe	0	0	0	0	2	0	1	0
Overijssel	0	1	0	6	1	0	1	0
Gelderland	4	11	0	0	4	3	1	0
Flevoland	1	0	0	0	5	2	1*	0
Utrecht	0	2	0	2	3	1	1	1
Noord-Holland	5	1	0	1	1	1	2	1
Zuid-Holland	3	6	0	7	2	1	2	1
Zeeland	1	0	0	0	1	1	1	1
Noord-Brabant	2	4	0	30	4	1	6	1
Limburg	4	1	0	2	10	3	0	0
Totaal	22	29	0	54	35	13	20	6

Tabel 5 (IPO, 2011, p. 19).

Terugkomend op het kader zoals weergegeven in afbeelding 4: vanzelfsprekend moeten ontwikkelingen voldoen aan de bestaande wet- en regelgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht (de juiste procedures moeten gevolgd worden), de Woningwet, de Wet milieubeheer (dient er een milieueffectenrapportage (MER) opgesteld te worden die de milieugevolgen van de ontwikkeling schetst?, wat zijn de gevolgen ten aanzien van externe veiligheid?) en de Natuurbeschermingswet. De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) is apart benoemd omdat deze nadrukkelijk als kader gebruikt moet worden, immers als de beoogde ontwikkeling werkelijk gerealiseerd gaat worden is in de meeste gevallen een omgevingsvergunning vereist. De Wro is de basis van het ruimtelijk handelen en mag als zodanig niet ontbreken als kader. Indien een gemeente ervoor kiest om een fonds (euro's), optie 2 zoals genoemd in paragraaf 2.4 van bijlage 2 in het leven te roepen, geeft de Grondexploitatiewet randvoorwaarden waar een dergelijk fonds aan moet voldoen.

De Reconstructiewet is nog steeds vigerend en dient zodoende ook als kader meegenomen te worden. Er moet wel opgemerkt worden dat enkele bepalingen in het reconstructieplan “Peel en Maas” overruled worden door de Verordening ruimte, bijvoorbeeld dat er geen nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied mag plaatsvinden. Dit is namelijk nog wel in het reconstructieplan geborgd.



Afbeelding 4.

- *
 Awb: Algemene wet bestuursrecht
 Ww: Woningwet
 Wm: Wet milieubeheer
 Nbw: Natuurbeschermingswet



6.2 Kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *wil* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied

Aan de respondenten van de verschillende partijen (waaronder verschillende gemeenten en de case van dit onderzoek: gemeente Sint Anthonis) is gevraagd wat zij vinden wat de kaders zouden moeten zijn voor de gemeente Sint Anthonis om tegenprestaties te vragen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Dit heeft geresulteerd in veelzijdige antwoorden welke zoveel als mogelijk zijn geïntegreerd in een kader. Door de wensen, eisen en randvoorwaarden van de stakeholders mee te wegen in de totstandkoming van het uiteindelijke kwalitatief kader van tegenprestaties, is getracht een breed draagvlak te creëren¹³. Hierdoor is de kans groter dat het kwalitatief kader geaccepteerd gaat worden door de maatschappij.

Kortom, wat de respondenten betreft zou de gemeente Sint Anthonis het in afbeelding 5 opgenomen kwalitatief kader moeten gebruiken om tegenprestaties te vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

Dus met behulp van de in afbeelding 9 gegeven kaders *wil* de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. In het geval van de randvoorwaarde “kwaliteitsverbetering van het buitengebied” betekent dat het volgende: tegenprestaties moeten ten goede komen aan de kwaliteit van het buitengebied, dat is de harde eis die de stakeholders stellen aan het op te stellen kwalitatief kader. En binnen dit gegeven zien de respondenten van de gemeenten, de beide agrariërs en de ZLTO bijvoorbeeld het liefst dat een toepassingsbereik wordt vastgesteld. Dat wil zeggen dat een tegenprestatie niet, zoals artikel 2.2 van de Verordening stelt, voor elke ontwikkeling in het buitengebied waar planologische besluitvorming voor vereist is, zou moeten worden toegepast. In een toepassingsbereik zou expliciet omschreven moeten worden voor welke ruimtelijke ontwikkelingen tegenprestaties toegepast zouden moeten worden.

Wat de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk belangrijk vind is communicatie en transparantie. “*Laat zien wat je doet en communiceer wat je doet*”. Ze hebben het liefst dat zij, de stakeholders (met uitzondering van de gemeenten want het gaat over de besluitvorming welke plaatsvindt bij de gemeenten), zoals de BMF, ZLTO, klankbordgroepen (met verschillende vertegenwoordigers), etc. mogen mee beslissen en meedenken bij de totstandkoming van het beleid.

De respondenten van de verschillende partijen zijn van mening dat een goed onderbouwde structuurvisie de basis vormt voor een tegenprestatieregeling. Op te stellen bestemmingsplannen dienen, conform de Wro, te voldoen aan het gestelde van een provinciale en/of gemeentelijke structuurvisie. Een gemeente heeft een grote mate van vrijheid om een structuurvisie in te vullen naar haar wensen en ambities. Het is daarom een geschikt instrument om het begrip “kwaliteitsverbetering” nader te definiëren en kwantificeerbaar te maken en dit meteen te relateren aan een tegenprestatieregeling. Op deze manier is de motivatie van een tegenprestatie goed gewaarborgd, want er wordt direct een relatie gelegd met de kwaliteitsverbetering waar de tegenprestatie aan ten goede komt.

De gemeente Sint Anthonis vindt het belangrijk dat de dynamiek en de economische potentie van een ruimtelijk plan behouden blijft. De gemeente Sint Anthonis is in deze kwestie de case en daarom is het extra belangrijk dat de wensen van deze gemeente geïntegreerd worden in het kwalitatieve kader. Met de dynamiek en de economische potentie van een ruimtelijk plan doelt de gemeente Sint Anthonis op de bewegingsvrijheid

¹³ Oplossingen die (agrarische) initiatiefnemers en andere belanghebbenden zelf bedenken en implementeren zijn veel meer geïnternaliseerd (eigen te maken) en daarmee stabiel en langer houdbaar. Vertrouwen is het vertrekpunt, conform de visie zoals de provincie Noord-Brabant die stelt in de transitie van het Brabantse Stadeland (2011).



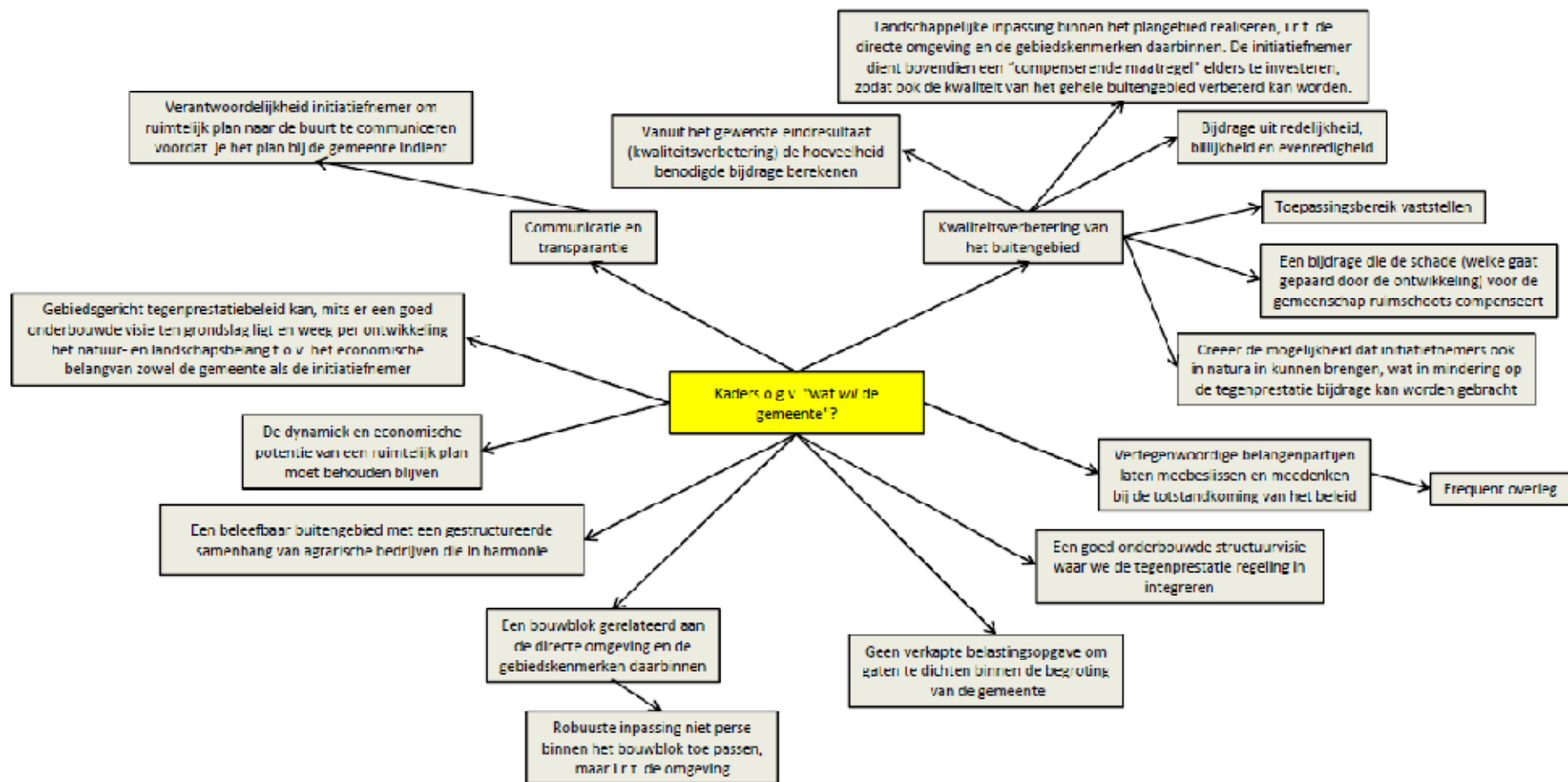
van de initiatiefnemer. De overheid zou niet met al zijn regels en randvoorwaarden het plan van de initiatiefnemer moeten beïnvloeden.

De stakeholders geven de voorkeur aan een systematiek waarbij “rood” (extra ruimtelijke marge) omgerekend wordt naar euro’s en die euro’s worden ingezet voor “groen” (optie 2 behorend bij paragraaf 2.4 van bijlage 2). Dit wordt in de praktijk ook wel aangeduid als een systematiek met een groenfonds of reconstructiefonds. Omdat het lastig is om “rood” rechtstreeks te vertalen naar “groen” wordt er een tussenstap gemaakt met euro’s. Principe van deze methodiek is dat het “rood” eerst wordt omgerekend naar euro’s om de euro’s vervolgens te benutten voor het “groen”. De waardestijging van het onroerend goed van de initiatiefnemer, die wordt mogelijk gemaakt door de ontwikkelingsmarge die de gemeente biedt, wordt gewaardeerd in euro’s. Van die waardestijging wordt een bepaald percentage (provinciale basisinspanning is over het algemeen 20% van de waardevermeerdering) ingezet in een fonds. De gelden van dat fonds worden besteed aan natuur- en landschapsprojecten die ten goede komen aan de kwaliteit van het buitengebied.

De stakeholders zijn ook allemaal van mening dat een initiatiefnemer zelf in natura “iets” zou moeten kunnen realiseren wat in mindering op de tegenprestatiebijdrage kan worden gebracht. Dus als initiatiefnemers zelf in staat zijn om bijvoorbeeld stallen te slopen of natuur te ontwikkelen dan kan dit gewaardeerd worden (in euro’s, conform paragraaf 2.4 behorend bij bijlage 2) en in mindering gebracht worden op de tegenprestatie. Daarnaast dient een bijdrage van een tegenprestatie uit redelijkheid, billijkheid en evenredigheid geformaliseerd te zijn en vinden de stakeholders dat de landschappelijke inpassing moet plaatsvinden binnen het betreffende plangebied in relatie tot de directe omgeving en de gebiedskenmerken daarbinnen. Bovendien moet de initiatiefnemer een “compenserende maatregel” elders investeren zodat ook de kwaliteit van het gehele buitengebied verbeterd kan worden. Hier kan worden gedacht aan een financiële bijdrage waarmee de gemeente elders de ecologische hoofdstructuur kan versterken (natuurontwikkeling).

Er is ook onderzocht of een tegenprestatie gebiedsgericht ingezet kan worden. Dat wil zeggen dat boer A meer moet investeren in een tegenprestatie dan boer B, omdat hij met zijn bedrijf op een locatie is gesitueerd die meer landschappelijke kwaliteiten bevat. Die mogelijkheid is er volgens de respondenten van de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk maar weeg wel, per ontwikkeling, het natuur- en economisch belang van zowel de gemeente als de initiatiefnemer luidt het advies. Kortom, als boer A meer moet investeren in de tegenprestatie (natuurbelang) dan gaat hij dat wellicht verhalen op zijn bedrijfsbegroting wat kan leiden tot een minder omvangrijke ontwikkeling en/of bezuinigingen op andere aspecten binnen zijn bedrijfsvoering (economisch belang). Weeg dus goed de belangen van beide partijen ten opzichte van elkaar.

Als de gemeente kiest voor de methodiek met behulp van euro’s (zie paragraaf 2.4 van bijlage 2) dan vinden de stakeholders het essentieel dat de bijdrage (geldbedrag) geen verkapte belastingsopgave wordt in de begroting van de gemeente. Kortom, de bijdrage van de initiatiefnemer mag in geen beding worden ingezet voor bijvoorbeeld het onderhoud van groen of andere kosten die regulier in een begroting van de gemeente zijn opgenomen.



Afbeelding 5.



6.3 Kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *kan* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied

De kaders waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *kan* vragen zijn in deze context gerelateerd aan de condities die bij de gemeente, in dit geval Sint Anthonis, aanwezig dienen te zijn om een kader van tegenprestaties op te stellen.

Als eerste moet er geld beschikbaar zijn om een gemeentelijke structuurvisie buitengebied op te stellen waarin de ambities van de gemeente voor de komende jaren vertaald zijn. Een tegenprestatieregeling, in welke vorm dan ook, zal in een structuurvisie verweven moeten worden. Doorgaans is zo'n regeling opgenomen in de financiële uitvoeringsparagraaf van een structuurvisie.

Ook in het bestemmingsplan buitengebied (en alle (postzegel)bestemmingsplannen in het buitengebied) dient een voorwaardelijke regeling, dat eerst aan artikel 2.2 Verordening ruimte moet worden voldaan, opgenomen te worden. Specifiek gaat het om de in het plan gestelde wijzigings-, afwijkings- en / of vrijstellingsbevoegdheden van burgemeester en wethouders.

Als de gemeente voor een tegenprestatieregeling kiest met behulp van een fonds (initiatiefnemers storten een "kwaliteitsbijdrage" in een gemeentelijk fonds om te voldoen aan artikel 2.2 Verordening ruimte, conform de methode zoals uitgelegd in optie 2, paragraaf 2.4 behorend bij bijlage 2), dan dient mogelijk ook een startbedrag in het fonds gestort te worden, indien de gemeente ervoor kiest meteen te beginnen met het uitvoeren van het eindbeeld zoals gegeven in de betreffende visie.

Dit brengt doorgaans wel risico's met zich mee, immers er is geen zekerheid dat er in de komende jaren initiatieven tot stand komen waar een bouwtitel in het buitengebied voor gewenst is. Tevens wil de waarde van een bouwtitel schommelen door de bestaande marktwerking. Als de woningmarkt "onderuit" gaat zijn er meer bouwtitels nodig om een positief financieel resultaat te halen. Daarbij is het dan nog maar de vraag of het kwaliteitsverbeteringsbelang van de 3 te saneren bedrijven hoger weegt als het belang van het mogelijk maken van meer dan 8 woningen in het buitengebied.

Mogelijk kan een startbedrag worden verworven door een krediet aan te vragen bij een bank, met als ondergrond de structuurvisie waarin de ontwikkelingen zijn aangegeven. Een andere mogelijkheid is om hiervoor budget te reserveren in de jaarlijkse begroting van gemeente in het kader van "uitvoeringsbudget structuurvisie buitengebied". Tenslotte kan ook worden afgewogen het budget uit de reserves van de gemeente te halen, als ze die bezitten.

Om invulling te kunnen geven aan het opstellen van beleid met daarin een tegenprestatieregeling, in welke vorm dan ook, verweven, is wel de juiste expertise vereist. Er moet voldoende kennis aanwezig zijn binnen de gemeente om het principe uit te kunnen voeren. Eisen aan het kennisniveau kunnen onder andere zijn:

1. *Kennis van- en ervaring met de systematiek:* Het zijn complexe vraagstukken. Het waarderen van de tegenprestatie, waaronder het bepalen van de bijdrage die de agrarische initiatiefnemer moet investeren en het bepalen voor welk kwaliteitsverbetering de bijdrage bestemd is, is een complex gegeven. In de praktijk zal men merken dat iedere ontwikkeling vraagt om een andere werkwijze.
2. *Kennis van- en ervaring met grondexploitaties:* vooral als een gemeente kiest voor een tegenprestatiemethodiek in euro's is kennis van grondexploitaties essentieel. De inbreng bestaat voornamelijk uit taxatierapporten van grond en vastgoedobjecten. Bovendien ligt een (interne) grondexploitatieopzet ten grondslag aan een gemeentelijke structuurvisie om de kosten te bewaken.
3. *Kennis van- en ervaring met (anterieure) overeenkomsten:* hetgeen de initiatiefnemer en de gemeente overeenkomen, ten aanzien van de kwaliteitsbijdrage, planschade en kostenverhaal, wordt geborgd in

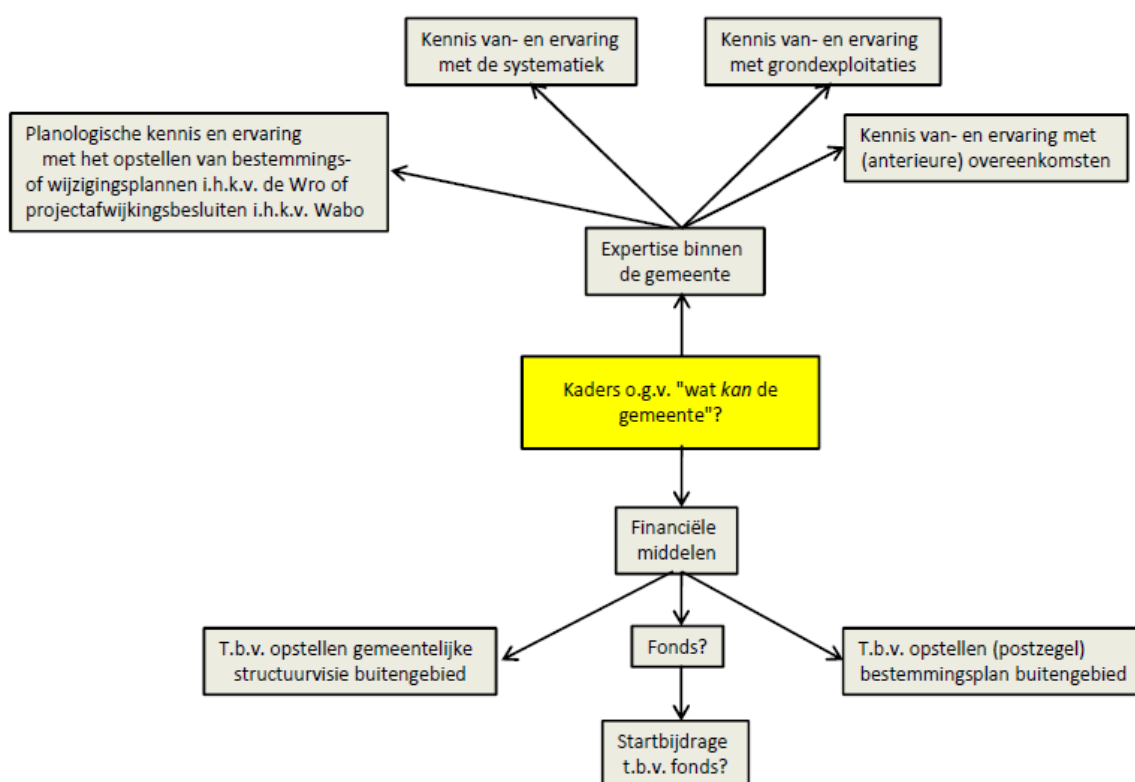


een (anterieure) overeenkomst¹⁴. Er is dan ook een grote mate van juridisch inzicht nodig om deze overeenkomsten te kunnen opstellen of te beoordelen.

4. *Planologische kennis en ervaring met het opstellen van bestemmings- en/of wijzigingsplannen en projectafwijkingsbesluiten in het kader van de Wabo*: Het resultaat van een plan is het juridisch/planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling in een bestemmings-, of wijzigingsplan of een projectafwijkingsbesluit. Dit vormt immers het toetsingskader om de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen te verlenen. Om dit te effectueren is een procedure in het kader van respectievelijk de Wro en de Wabo noodzakelijk.

Het is ook een optie om de opgesomde vormen van expertise extern te verwerven. Echter, de voorkeur gaat uit naar vast personeel omdat je dan zekerheid genereert die ten goede komt aan het vertrouwen tussen de gemeente en initiatiefnemer van een ruimtelijk plan, want de initiatiefnemer zit niet te wachten op vertraging van het proces doordat er personeelsverschuivingen plaats vinden.

Aan de hand van deze bevindingen is in afbeelding 6 een kader geschetst waarbinnen de gemeente Sint Anthonis tegenprestaties *kan* vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.



Afbeelding 6.

¹⁴ Op grond van artikel 6.12 Wro (afdeling 6.4 grondexploitatie) dient de gemeente verplicht bepaalde kosten te verhalen bij de initiatiefnemer van een particuliere grondexploitatie. De kosten die verhaald kunnen worden zijn genoemd in artikel 6.2.2 t/m 6.2.6 van het Bro (bijvoorbeeld de kosten voor het opstellen van een bestemmingsplan). De kosten kunnen verhaald worden middels het opstellen van een exploitatieplan, waarbij de kosten in rekening kunnen worden gebracht via het verlenen van de bouwvergunning (de publiekrechtelijke manier). Dit komt in de praktijk niet vaak voor omdat het opstellen van een exploitatieplan veel tijd kost. De kosten worden doorgaans verhaald, middels een anterieure overeenkomst (overeenkomst in de zin van artikel 6.24 Wro) tussen de gemeente en de initiatiefnemer (de privaatrechtelijke manier).



6.4 Duurzaam ondernemen, innovatieve bedrijfsvoering en ruimtelijke kwaliteitswinst

In deze paragraaf is de mogelijkheid geanalyseerd om de ambitie van de gemeente Sint Anthonis (de agrariër stimuleren om te investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter) te honoreren in het kwalitatief kader.

Bij de totstandkoming van deze paragraaf is gebruikt gemaakt van de analyse welke in bijlage 19 is toegevoegd. In deze bijlage zijn alle antwoorden van de verschillende respondenten per vraag geanalyseerd (er zijn verbanden gelegd tussen de verzamelde gegevens, oorzaken opgespoord, benodigde achtergrondinformatie verzameld, belangen van de elementen bepaald, adequate oplossingen bedacht, etc.). Dat wil zeggen dat alle antwoorden van een bepaalde vraag naast elkaar zijn gelegd om er vervolgens conclusies uit te trekken.

Als eerste is bepaald wat de definitie is van “duurzaam ondernemen”, “innovatieve bedrijfsvoering” en “ruimtelijke kwaliteitswinst”. De provincie Noord-Brabant heeft in haar beleid alleen het begrip ruimtelijke kwaliteit gedefinieerd: *“kwaliteit van een gebied die bepaald wordt door de mate waarin sprake is van gebruikswaarde, beleevingswaarde en toekomstwaarde”* (Provincie Noord-Brabant, 2011e, p. 10). Bovendien omschrijft de provincie ruimtelijke kwaliteitsverbetering als alle projecten die zijn gericht op een aantoonbare en uitvoerbare verbetering van structuren of waarden op het vlak van natuur, water, landschap of cultuurhistorie (Provincie Noord-Brabant, 2011d, p. 12).

Deze vraag is ook gesteld aan de stakeholders. “Duurzaam” wordt door de stakeholders gezien als de middelen om de houdbaarheid zo lang mogelijk te continueren zonder dat je er op de korte termijn hinder van ondervindt. Bovendien mag “duurzaam” niet alleen maar kosten, het moet zich op zijn minst terugverdienen. “Innovatief” wordt door de stakeholders gezien als een continue focus op de research naar nieuwe processen, technieken en methoden. Ruimtelijke kwaliteitswinst wordt door de stakeholders omschreven als een verbetering van de ter plaatse geldende waarden en gebiedskenmerken. Deze omschrijving komt in grove mate overeen met de begripsomschrijving van de provincie.

Een praktisch agrarisch voorbeeld waarbij “duurzaam”, “innovatief” en “ruimtelijke kwaliteitswinst” met elkaar verweven is, is een stalsysteem wat zodanig is ontworpen dat het is afgestemd op het leefgedrag van de dieren die er in worden gehouden en tevens is ontworpen in overeenstemming met het omliggende landschap.

De gemeente Sint Anthonis heeft de ambitie om, in lijn met de uitvoeringsagenda duurzame veehouderij van het rijk en in lijn met het advies van de commissie Van Doorn, te streven naar een volledige duurzame- en zorgvuldige veehouderij in haar buitengebied. Dit is een veehouderij die produceert met respect voor, mens, dier en milieu. Maar hoe kan deze ambitie een rol krijgen bij het toepassen van tegenprestaties bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied? De stakeholders zijn van mening dat de volgende punten essentieel zijn bij de totstandkoming van de ambitie van de gemeente Sint Anthonis:

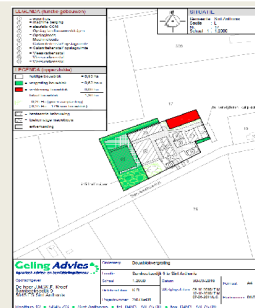
- Er moet een structuurvisie ten grondslag liggen aan de ruimtelijke keuzes die je als gemeente maakt. De begrippen “duurzaam”, “innovatief” en “ruimtelijke kwaliteitswinst” moeten een juridische status krijgen en concreet gedefinieerd worden. Een structuurvisie is een ruimtelijk instrument als bedoeld in artikel 2.2 van de Wro. Wat vindt de gemeente Sint Anthonis duurzaam? Omschrijf dat en geef concrete voorbeelden zodat initiatiefnemers zich kunnen verbeelden hoe het eruit ziet.
- Leg de verantwoordelijkheid om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij bij de agrariër: als we de commissie van Doorn mogen geloven dan is er over een aantal jaar geen ruimte meer voor traditionele veehouders, omdat de maatschappelijke weerstand zich tegen hen keert vanwege de moeite die de maatschappij krijgt met de manier van werken in de traditionele veehouderij. De veehouders worden dus al door de druk van de maatschappij gedwongen te investeren in een duurzame- en zorgvuldige veehouderij. Maar als ze eenmaal een duurzame- en zorgvuldige veehouderij hebben dan worden ze geholpen door het Verbond van Den Bosch (zie paragraaf 18.8 van bijlage 18).
- Leg als gemeente geen verplichting op aan agrarische bedrijven om te investeren in een duurzame- en zorgvuldige veehouderij: door de wetgeving wordt de agrariër al gedwongen om te investeren in



Als de gemeente kiest voor het toepassen van een tegenprestatiesystematiek met euro's (conform paragraaf 2.4 behorend bij bijlage 2), maak het dan mogelijk om duurzame- en innovatieve concepten die ten goede komen aan een duurzame- en zorgvuldige veehouderij (bijvoorbeeld innovatieve stalsystemen) in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer moet bijdragen in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling (zie voor meer informatie hoofdstuk 7). Belangrijk is wel dat het betreffende duurzame-en/of innovatieve concept gewaardeerd kan worden in punten (certificatie) of euro's. In de melkrundveehouderij is reeds een gewaardeerd certificatiesysteem van toepassing: de Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV), zoals omschreven in paragraaf 3.3 behorend bij bijlage 3). De tegenprestatie (te investeren door de initiatiefnemer) komt dan ten goede aan de eigen bedrijfsvoering, maar belan het dier.

Bij deze voorbeelden is gebruik gemaakt van het eerdere voorbeeld (het plan zoals weergegeven in bijlage 20).

- Een agrariër wil graag een van zijn stallen slopen (de grondoppervlakte van de te slopen stal mag vervolgens niet in het toekomstig bouwblok zijn gesitueerd). De te slopen stal vertegenwoordigt een waarde van bijvoorbeeld € 5.000,- (bedrag is gebaseerd op sloopsubsidieregelingen van de provincie Noord-Brabant). De agrarische initiatiefnemer maakt € 5.400,- (€ 10.400,- - € 5.000,-) over in het gemeentelijk fonds. Op deze manier stimuleer je als gemeente de sloop van ongewenste en verpauperde agrarische bedrijfsbebouwing.
- Een agrariër wil graag een duurzaam- en innovatief stalsysteem toepassen (bijvoorbeeld een stalinrichting ontworpen op grond van leefgedrag van het dier, zoals genoemd in paragraaf 6.4) in zijn te bouwen stal. Dit stalsysteem vertegenwoordigt bijvoorbeeld een meerwaarde van € 7.400,- ten opzichte van een doorsnee stalsysteem. De agrariër maakt € 4.000,- (€ 10.400,- - € 7.400,-) over in het gemeentelijke fonds. Op deze manier stimuleer je als gemeente de ontwikkeling van een duurzame- en innovatieve veehouderij.



Zorg voor een gemeentelijke structuurvisie om de gewenste ambitie te definiëren en juridisch vorm te geven. Leg de verantwoordelijkheid voor het investeren in een duurzame- en zorgvuldige veehouderij bij de agrariër en leg daarom dan ook geen verplichtingen op. Maak het mogelijk om duurzame- en innovatieve concepten in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer bij een ruimtelijke ontwikkeling moet bijdragen om ruimtelijke marge van de gemeente (zie afbeelding 1) te krijgen.

De centrale vraagstelling om uiteindelijk de doelstelling te realiseren luidt:

Concreet werd verwacht dat de centrale vraagstelling een kwalitatief kader voor de gemeente Sint Anthonis schetst waarin is aangegeven hoe zij om moet gaan met ruimtelijke plannen waar ontwikkelruimte wordt



geboden en welke kwaliteitsverbetering in het landschap daar tegenover staat, een zogenoemde “tegenprestatie”. Maar *mag*, *kan* of *wil* de gemeente Sint Anthonis wel tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied?

De afbeeldingen 4, 5 en 6 schetsen het uiteindelijk geformuleerde kwalitatief kader. Dit zijn de condities (grenzen en randvoorwaarden) die de wet- en regelgeving stellen aan het “speelveld”. Dit zijn ook de grenzen en randvoorwaarden die de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk heeft voorgedragen om tegenprestaties te vragen bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Er is expliciet gekozen om de stakeholders als vertrekpunt en referentie te beschouwen omdat wanneer mensen zelf oplossingen bedenken en implementeren deze meer eigen te maken zijn. Daardoor is het kwalitatief kader stabiel en langer houdbaar, doordat het een breed draagvlak in de maatschappij waarborgt.

De gemeente Sint Anthonis *mag* tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Dit wordt zelfs verplicht gesteld door middel van artikel 2.2 van de provinciale Verordening ruimte. Artikel 2.2 verplicht het treffen van maatregelen die het landschap versterken indien er ontwikkelingsruimte in het buitengebied wordt geboden. Dit is verplicht voor elke ontwikkeling in het buitengebied waar bouwmargin wordt geboden en planologische besluitvorming vereist is. Alleen de invulling van het principe laat de provincie over aan gemeenten. De provincie heeft een concept handreiking kwaliteitsverbetering van het landschap opgesteld om gemeenten een aantal voorbeelden van methodieken te schetsen (zie paragraaf 2.4 van bijlage 2).

De gemeente Sint Anthonis *wil* graag tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De stakeholders, waaronder een viertal gemeenten, is van mening dat een bepaalde ruimtelijke ingreep in het buitengebied (een ontwikkeling) tenminste gecompenseerd dient te worden, zodat het saldo aan ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied gelijk blijft of zelfs stijgt.

De gemeente Sint Anthonis *kan* ook tegenprestaties vragen in de interactie met agrarische initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Expertise binnen de gemeente en voldoende financiële middelen zijn een vereiste.

De ambitie van de gemeente Sint Anthonis, om de agrariër te stimuleren in het investeren in een duurzame- en/of een innovatieve agrarische onderneming met een hoogwaardig ruimtelijk karakter, kan eveneens worden gehonoreerd in een dergelijke systematiek met een groenfonds / reconstructiefonds. Dit kan door duurzame- en innovatieve concepten in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer bij een ruimtelijke ontwikkeling moet bijdragen om ruimtelijke marge van de gemeente te krijgen. Kortom, de initiatiefnemer hoeft dan minder bij te dragen in een fonds omdat hij bijvoorbeeld een duurzaam- en innovatief stalconcept bouwt, wat ten goede komt aan het welzijn van zijn dieren.



Hoofdstuk 7: Aanbeveling

In dit hoofdstuk wordt invulling gegeven aan de doelstelling van voorliggend onderzoeksrapport.

De doelstelling van het onderzoek is onderstaand gemakshalve weergegeven.

Aanbevelingen formuleren omtrent de voorwaarden en eisen die de gemeente Sint Anthonis kan stellen in ruil voor medewerking aan ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied door een onderzoek te verrichten naar de bestaande interactie tussen de gemeente Sint Anthonis en de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. De uiteindelijke voorwaarden en eisen moeten voldoen aan de kernwaarden “duurzaam ondernemen”, “innovatieve bedrijfsvoering” en/of “ruimtelijke kwaliteitswinst”.

De aanbevelingen komen voort uit het in hoofdstuk 6 geformuleerde kwalitatief kader, gebaseerd op het eigen onderzoek (voor de volledigheid is *schuingedrukt* aangegeven welke uit paragraaf de betreffende aanbeveling tot stand is gekomen). De aanbevelingen zijn bedoeld om de gemeente richtlijnen te geven en/of een methodiek te schetsen omtrent hoe bepaalde investeringsmaatregelen te kunnen vragen, eisen of doorvoeren bij verzoeken om ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

De aanbevelingen zijn gecategoriseerd naar procesmatige- en inhoudelijke aanbevelingen:

- Procesmatige aanbevelingen zijn aanbevelingen die zijn gericht op het proces rondom de totstandkoming van een tegenprestatie, maar ook rondom het proces met betrekking tot de ruimtelijke marge die wordt geboden aan een initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling. Kortom, de aanbevelingen hebben betrekking op de interactie tussen de agrarische initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen en de gemeente Sint Anthonis.
- Inhoudelijke aanbevelingen hebben betrekking op de randvoorwaarden, eisen en de methodiek die de gemeente Sint Anthonis zou moeten toepassen bij het gebruiken van tegenprestaties.

7.1 Procesmatige aanbevelingen

- Laat de maatschappij meedenken en meebeslissen bij de totstandkoming van een tegenprestatiesystematiek. De maatschappij vertegenwoordigt zichzelf hedendaags in verschillende belangenpartijen zoals de ZLTO en de BMF. Bovendien worden er tegenwoordig steeds meer klankbordgroepen bestaande uit actoren met verschillende achtergronden gevormd door de druk van de maatschappij. De maatschappij wil meer invloed krijgen bij de besluitvorming. Gebruik bovendien de kennis van de maatschappij om te komen tot een integrale afweging bij het maken van ruimtelijke keuzes en het opstellen van een tegenprestatiesystematiek. Oplossingen ruimtelijke vraagstukken, die de maatschappij zelf bedenkt zijn meer eigen te maken en hebben daarmee een langere houdbaarheid. Bovendien is de haalbaarheid groter bij een breed gedragen oplossing. Hiermee kan het vertrouwen van de maatschappij in de overheid worden hersteld (enkele stakeholders hadden aangegeven dat, door het doorvoeren van constante beleidswijzigingen, het vertrouwen van de maatschappij in de overheid afneemt). *Paragraaf 6.2.*
- Zorg voor optimale transparantie. Laat in lijn met het vorige punt zien wat je (ruimtelijke) keuzes zijn. Zorg voor een goed onderbouwde motivatie van de keuzes die je als gemeente maakt, zodat de maatschappij kan zien waarom een gemeente betreffende keuze maakt. *Paragraaf 4.2 c.q. paragraaf 6.2.*
- Neem in een anterieure overeenkomst (voor meer informatie over een anterieure overeenkomst wordt verwezen naar paragraaf 6.3), die moet worden aangegaan tussen de gemeente en de initiatiefnemer bij een ruimtelijke ontwikkeling, een bepaling op dat je als gemeente de tegenprestatie, die de initiatiefnemer moet bijdragen, kan controleren. Met een anterieure overeenkomst kan op de privaatrechtelijke manier kosten worden verhaald (zoals de kosten voor het opstellen van een bestemmingsplan). Een gemeente is op grond van artikel 6.12 Wro verplicht om bepaalde kosten te verhalen bij de initiatiefnemer. Een



anteriorre overeenkomst heeft contractsvrijheid omdat de gemeente deze overeenkomst als privaatrechtelijke partner met de initiatiefnemer afsluit. Zorg dus als gemeente dat in de anteriorre overeenkomst een bepaling is opgenomen dat de tegenprestatie gecontroleerd kan worden of deze werkelijk is uitgevoerd (bijvoorbeeld in het geval dat de tegenprestatie deels een landschappelijke inpassing omvat), om een goede ruimtelijke ordening te borgen. Mocht de initiatiefnemer de tegenprestatie onvoldoende of niet hebben gerealiseerd, dan kan de gemeente gaan handhaven op basis van die bepaling uit de anteriorre overeenkomst. Dit kan uiteindelijk resulteren in het vorderen van een dwangsom¹⁵ of het toepassen van bestuursdwang¹⁶. Enkele respondenten hebben aangegeven dat er teveel plannen niet of nauwelijks gerealiseerd worden of niet in overeenstemming met het plan zijn gerealiseerd. *Paragraaf 4.2, paragraaf 6.2 c.q. paragraaf 6.3.*

- Vraag, mede gelet op de maatschappelijke discussie met betrekking tot dierenwelzijn en volksgezondheid (GGD, 2011), bij aanzienlijke ruimtelijke plannen ten behoeve van de veehouderij, een gezondheidsadvies aan bij de GGD. De maatschappij vraagt om de gevolgen van de ontwikkelingen in de veehouderij voor de gezondheid te schetsen. Gezondheid dient bij beleids- en planontwikkeling ten aanzien van de veehouderij een duidelijke plaats te krijgen. *Paragraaf 4.2 c.q. paragraaf 6.2.*
- Stimuleer als gemeente dat een dierenwelzijnstichting de agrarische sector gaat begeleiden bij het houden van dieren. Op deze manier kan de agrariër gebruik maken van de kennis die een dergelijke stichting heeft, wat ten goede kan komen aan het welzijn van het dier in de stal. Dit is een van de stappen om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij. *Paragraaf 4.2 c.q. paragraaf 6.2.*
- Zorg dat een initiatiefnemer een ruimtelijk plan, voordat hij het bij de gemeente als officieel verzoek indient, communiceert naar zijn directe omgeving om vroegtijdig fricties te voorkomen en te kunnen inspelen op de wensen van de omgeving. Kortom, de initiatiefnemer moet met een goed-, en een door de omgeving gedragen- plan, komen bij de gemeente. Hiermee verloopt het proces en de wettelijke ruimtelijke procedure aanzienlijk vlotter. *Paragraaf 4.2 c.q. paragraaf 6.2.*

7.2 Inhoudelijke aanbevelingen

- Pas een systematiek toe waarbij “rood” (extra ruimtelijke marge) omgerekend wordt naar euro’s in een daarvoor bedoeld fonds. Die euro’s worden ingezet voor “groen”. Omdat het lastig is om “rood” rechtstreeks te vertalen naar “groen” wordt er een tussenstap gemaakt met euro’s. De waardestijging van het onroerend goed van de initiatiefnemer, die wordt mogelijk gemaakt door de ontwikkelingsmarge die de gemeente biedt, wordt gewaardeerd in euro’s. Van die waardestijging wordt een bepaald percentage (provinciale basisinspanning is over het algemeen 20% van de waardevermeerdering) ingezet in een fonds. De gelden van dat fonds worden vervolgens besteed aan natuur- en landschapsprojecten die ten goede komen aan de kwaliteit van het buitengebied. Zie pagina 84 voor een praktijkbeschrijving van deze systematiek. *Paragraaf 3.2, paragraaf 4.2 c.q. paragraaf 6.2.*
- Stel een structuurvisie vast waar je als gemeente zijnde de beoogde kwaliteitsverbetering in definieert. Waaraan moet een tegenprestatie in de vorm van een fondsbijdrage ten goede komen? Het is belangrijk dat er concrete projecten in de structuurvisie genoemd worden, mede uit het oogpunt van de Grondexploitatiewet. *Paragraaf 3.2, paragraaf 6.2 c.q. paragraaf 6.3.*

¹⁵ Een dwangmiddel (een te betalen bedrag door de overtreder) om het voldoen aan een gerechtelijke- of bestuurlijke beslissing af te dwingen.

¹⁶ Overtreder van een wettelijk voorschrift te laten bewegen deze overtreding ongedaan te maken, of als dat niet lukt, het ongedaan maken van de overtreding door de overheid op kosten van de overtreder.



- Stel een toepassingsbereik op waarin is aangegeven voor welke soort ontwikkeling, welke tegenprestatie gaat gelden. Artikel 2.2 van de Verordening ruimte stelt dat elke ontwikkeling, buiten bestaand stedelijk gebied en waar planologische besluitvorming noodzakelijk is, gepaard moet gaan met een kwaliteitsverbetering (lees de tegenprestatie) van het buitengebied. Maar er moet wel een balans worden gevonden tussen de impact van de ruimtelijke ontwikkeling en de prestatie die geleverd moet worden voor de kwaliteit van het landschap. Zo kan er een glijdende schaal gevormd worden waarop ruimtelijke ontwikkelingen binnen marges in te delen zijn. Bijvoorbeeld:
 - a. Ontwikkelingen met geen, een verwaarloosbare of zeer geringe impact;
 - b. Ontwikkelingen met een beperkte impact;
 - c. De buitencategorie, ontwikkelingen met een grote impact.Analoog aan deze inschaling van de impact kan ook de gewenste tegenprestatie in bandbreedtes worden ingedeeld:
 - a. Ontwikkelingen waarbij geen landschappelijke inpassing of tegenprestatie wordt geëist;
 - b. Ontwikkelingen waarbij een goede landschappelijke inpassing voldoende is;
 - c. Ontwikkelingen waarbij landschappelijke inpassing + extra tegenprestatie in de vorm van een fondsbijdrage vereist is.Een toepassingsbereik doet recht aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het landschap enerzijds, maar doet anderzijds ook recht aan een werkbare reële praktijk waarin initiatiefnemers en een gemeente niet nodeloos, of onevenredig, geconfronteerd worden met extra werk en extra kosten. *Paragraaf 4.2 c.q. paragraaf 6.2.*
- Zorg dat bij alle functies van het buitengebied (zoals de woon-, bedrijfs-, recreatie-, etc. functie), waar door de gemeente middels een bestemmingsplan meer ruimtelijke marge wordt geboden, de systematiek van tegenprestaties geldt. Immers, de kwaliteitsverbetering van het buitengebied komt ten goede aan alle gebruikers van het buitengebied en moet dus dan ook worden bewerkstelligd door- en voor alle functies van het buitengebied. *Paragraaf 6.2.*
- Relateer de omvang van een bouwblok voor een bepaalde functie aan de directe omgeving en de gebiedskenmerken daarbinnen. Bijvoorbeeld in een weid open landschap is een groter bouwblok mogelijk dan in een gedifferentieerd landschap vol met natuurwaarden. *Paragraaf 4.2 c.q. paragraaf 6.2.*
- Creëer als gemeente de mogelijkheid om duurzame- en innovatieve concepten (bijvoorbeeld innovatieve stalsystemen), aangedragen door de initiatiefnemer, in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer moet bijdragen in ruil voor de ruimtelijke marge die de gemeente biedt aan de initiatiefnemer. Hiermee stimuleer je als gemeente een duurzame- en zorgvuldige veehouderij in het buitengebied, zonder dat dit ten koste gaat van de economische draagkracht van de agrarische initiatiefnemer. Een duurzame- en zorgvuldige veehouderij kan vooralsnog op een bouwblok van 1.5 ha. worden gehouden, concludeert de commissie Van Doorn (Commissie-Van Doorn, 2011, p. 9)¹⁷. Zie de verschillende gegeven voorbeelden voor een invulling van dit principe. *Paragraaf 5.1, paragraaf 6.2 c.q. paragraaf 6.4.*
- Creëer ook als gemeente de mogelijkheid om het slopen van leegstaande/verpauperde agrarische bedrijfsbebouwing, aangedragen door de initiatiefnemer, in mindering te brengen op de tegenprestatie die een initiatiefnemer moet bijdragen in ruil voor de ruimtelijke marge die de gemeente biedt aan de initiatiefnemer. Hiermee stimuleer je als gemeente de sanering van verpauperde bebouwing, want de gemeente Sint Anthonis verwacht dat, zoals gesteld in paragraaf 4.1, vele agrarische bedrijfsgebouwen in de komende jaren leeg komen te staan. Hiermee kunnen stallen van gestopte agrariërs voor hun toch nog

¹⁷ Deze aanbeveling is uit eigen inzicht opgesteld maar tot stand gekomen naar aanleiding van de randvoorwaarden die meerdere respondenten hebben gesteld. De betreffende randvoorwaarden zijn nader genoemd in paragraaf 6.4.



van waarde zijn. Zie de verschillende gegeven voorbeelden voor een invulling van dit principe. *Paragraaf 5.1, paragraaf 6.2 c.q. paragraaf 6.4.*

- Gebruik als gemeente de volgende motivatie naar initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen, die als tegenprestatie een landschappelijke inpassing van de ontwikkeling moeten bewerkstelligen: de landschappelijke inpassing wordt binnen het plangebied van de initiatiefnemer uitgevoerd (bedrijfsperceel). Dit heeft als gevolg dat de totale waarde van het onroerend goed binnen het plangebied van de agrarische initiatiefnemer stijgt. Dit komt door de bestaande marktwerking. Er is meer vraag naar agrarische bedrijven die een hoogwaardige uitstraling hebben dan agrarische bedrijven die zijn verpauperd. Kopers zijn daarom dan ook eerder bereid te betalen voor een dergelijke hoogwaardige locatie dan een verpauperde locatie. Dit komt dan ook ten goede aan de marktwaarde van het gehele onroerend goed, doordat de vraag hoger is. Het maakt het voor de initiatiefnemer, met deze motivatie, wellicht acceptabeler om te investeren in de tegenprestatie (landschappelijke inpassing)¹⁸. *Paragraaf 6.2.*

¹⁸ Voor de duidelijkheid: deze aanbeveling geldt als een landschappelijke inpassing onderdeel uitmaakt van de tegenprestatie, bijvoorbeeld bij categorie b en c zoals genoemd in het derde opsommingpunt van de inhoudelijke aanbevelingen.



Reflectie

In deze reflectie blik ik terug op de bevindingen zoals gesteld in dit onderzoeksrapport ten aanzien van de beperkingen en resultaten.

De moeilijkheidsgraad van dit onderzoek lag in het gegeven dat ik gekozen heb om praktische vraagstukken, afkomstig uit de dagelijkse ruimtelijke ordeningspraktijk van het buitengebied bij de gemeente Sint Anthonis, te combineren met een wetenschappelijk onderzoek naar de oorsprong en verdieping van die praktische vraagstukken. Bovendien probeer ik met inachtneming van de onderzoeksbevindingen meteen een uitkomst op de problematiek te schetsen. Ik wilde graag mijn werk combineren met mijn studie. Ik wist vooraf dat dit een zware opgave ging worden, doordat vanuit beide partijen (de Universiteit en de gemeente Sint Anthonis) kritisch naar het onderzoeksrapport zou worden gekeken. Aan de andere kant was dit juist een uitdaging en een uitstekende mogelijkheid om de actuele praktijk te combineren met de theoretische leerstoel van de Universiteit. Dat is mij goed bevallen. Ik heb dan ook zeer veel geleerd van de verschillende tips, op- en aanmerkingen en visies van beide partijen gedurende het onderzoeksproces.

Dit was voor mij de eerste keer dat ik bij het opstellen van een rapport een discoursanalyse als theoretische grondlegger heb gebruikt. Ik had, voor dit onderzoek, nog weinig onderzoek uitgevoerd in de systematiek en interpretatie van discourses. Het was nieuw voor mij. Ik vond het interessant om de materie van discourses me eigen te maken. Vooral het literatuuronderzoek naar bestaande discourses heeft mij nieuwe gedachten gegeven over de verschillende manieren van probleembenadering. Een discours, bijvoorbeeld het wildernisdiscours, dwingt de lezer het betreffende probleem door de ogen van een geheel ander perspectief te benaderen dan vanuit de neo-moderniseringsdiscours gedachte. Vooraf dacht ik dat het wildernisdiscours niet tot weinig binnen het beleid, maar ook binnen het gedachtegoed van de verschillende actoren die werkzaam in de ruimtelijke ordeningspraktijk van het buitengebied, aanwezig zou zijn. Echter, gedurende het onderzoek, toen ik het empirisch materiaal analyseerde, kwam ik erachter dat het gedachtegoed van het wildernisdiscours vrij nadrukkelijk bij de vertegenwoordigers van de geïnterviewde partijen en de maatschappij aanwezig is. Vooral het besef en de landschapsambitie van geïnterviewde partijen, om gezamenlijk te komen tot kwaliteitsverbetering van het buitengebied, heb ik als positief ervaren. Zij zien “tegenprestaties” als een geschikt middel om die ambitie te verwezenlijken. En daarom denk ik ook dat “tegenprestaties” of “verevening” zoals dat in sommige literatuur wordt genoemd, een steeds nadrukkelijker rol gaat krijgen bij de inrichting van het buitengebied en daarmee de ruimtelijke ordening van het buitengebied.

Ik heb moeite gehad met het zoeken van een juiste methodologie voor het toepassen van de discoursanalyse. Ik vond het zelf vrij duidelijk te herleiden welke discours uit een betreffende tekst geanalyseerd kon worden. Misschien komt dat ook door mijn dagelijkse werkzaamheden waar ik met verschillende beleidsstukken, maar ook met verschillende partijen te maken heb. Echter, ik werd gedurende het onderzoek terecht gewezen op dat de teksten en analyses expliciet kwalitatief of kwantitatief op discours ontleed moesten worden. Gelukkig heb ik toch nog een methode gevonden, na intensieve bestudering van relevante wetenschappelijke literatuur hieromtrent, die in mijn ogen de verschillende teksten en analyses relateert aan het juiste discours.

In het rapport ga ik dieper in op het maatschappelijk debat rondom de “megastallen-nee” discussie. Ik stel op basis van de afgenomen interviews als antwoord op de huidige spanningen binnen het maatschappelijk debat dat de kwaliteit, in tweeledige zin (verbetering faciliteiten voor de dieren binnen de agrarische bedrijfsvoering en verbetering landschap door onder andere het landschappelijk inpassen van de agrarische bedrijven), verbeterd moet worden om de kloof tussen de agrarische sector en de maatschappij te verkleinen. Een systematiek van tegenprestaties, zoals geschetst in dit rapport, is een geschikt middel om dat doel te bereiken, want een dergelijk systeem kan zowel de kwaliteit van het buitengebied versterken als de agrariër stimuleren om te investeren in duurzame- en innovatieve (stal)concepten om te komen tot een duurzame- en zorgvuldige veehouderij. Daarbij kan je wel de kanttekening zetten of het ruimtelijke ordeningsbeleid dan niet terug gaat naar een ruimtelijke zonering van functies zoals deze werd beoogd in het reconstructiebeleid? Immers, een vergroting van een intensieve veehouderij kan met een systematiek van tegenprestaties, mits duurzaam en mits het voldoet aan overige wet- en regelgeving, toch zijn doorgang vinden. De agrarische functie wordt dus,



net zoals de natuurfunctie, ontplooid en gefaciliteerd, maar wel gescheiden van elkaar. Echter, ik denk dat als je een goede verhouding kiest tussen de mate van vergroting van de intensieve veehouderij en de omgeving waarin het initiatief is gesitueerd (bijvoorbeeld geen grootschalige ontwikkelingen in gedifferentieerde gebieden met veel natuurwaarden) en de maatschappij ook meer bij het agrarische bedrijf probeert te betrekken, de juiste harmonie tussen het agrarisch bedrijf en de maatschappij gecreëerd kan worden. Kortom, ik denk dat dit rapport een toegevoegde waarde zou kunnen zijn voor het maatschappelijk debat rondom de “megastallen-nee” discussie, omdat het inzicht geeft in de visie, argumenten, beweegredenen en het gedachtegoed van alle participanten binnen deze discussie.

Aanbeveling vervolgonderzoek

Eén van de beperkingen, is het gegeven dat dit rapport zich focust op de problematiek rondom de agrarische sector in het buitengebied, terwijl ook bij functies als recreatie, niet-agrarisch en wonen een invulling moet worden gegeven aan de kwaliteitsverbetering van het buitengebied. Welke discoursen hadden bij deze functies onderscheiden kunnen worden en heeft het maatschappelijk debat in de context van dit rapport ook invloed gehad op de ruimtelijke ordeningspraktijk in deze zin? Dat had ik graag willen onderzoeken, maar uit het oogpunt van afbakening en tijdsbestek is dit niet nader onderzocht.

Dat geldt ook voor één van de aanbevelingen. De respondenten van de geïnterviewde partijen en de gemeente Sint Anthonis willen graag dat duurzame- en innovatieve (stal)concepten in mindering gebracht kunnen worden op een tegenprestatiebijdrage. Dit is ook als zodanig als een aanbeveling geformuleerd. Echter, duurzame- en innovatieve stalrichtingen of stalsystemen voor de intensieve veehouderij zijn nog niet concreet in een waarderingsladder of certificatiesysteem gewaardeerd (in tegenstelling tot duurzame- en innovatieve stallen voor de (melk)rundveehouderij, hier is de Maatlat Duurzame Veehouderij het waarderingsstelsel). Het lijkt mij in het vervolg interessant om te onderzoeken of ook een soort waarderingsladder of certificatiesysteem voor duurzame- en innovatieve stalsystemen in de intensieve veehouderij gangbaar is.

De uitgevoerde discoursanalyse laat zien dat er de laatste jaren een nieuw, oorspronkelijk niet vertegenwoordigd, discours actief is, namelijk het discours “Megastallen-Nee”. Door de massaliteit en de impact van het gedachtegoed in het maatschappelijk debat en omdat het gedachtegoed grote invloed heeft op het vigerend (provinciaal) beleid, heb ik hiervoor een apart discours gedefinieerd. Dit discours is reeds enkele jaren oud en sterk gerelateerd aan de veranderde maatschappelijke omstandigheden. Het heeft zelfs tot een impulsieve beleidswijziging bij de provincie Noord-Brabant geleid (voorbereidingsbesluit Verordening ruimte). Doordat dit discours nog in de kinderschoenen staat, maar de media op het moment van schrijven veel over dit onderwerp publiceren (het is dus zeer actueel) zou ik, in de zin van onderhavige gekozen theorie, aanbevelen om meer onderzoek te doen naar de toenemende invloed van dit discours op de maatschappij en de gevolgen daarvan voor het ruimtelijk beleid in het buitengebied.



Literatuurlijst

- Alders, H. (2011). *Van mega naar beter, rapportage van de maatschappelijke dialoog over schaalgrootte en toekomst van de veehouderij*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Bakx, M., Ree, P. van, Vuyst, S., Zwanikken, T. (2010). *Leren van een reconstructie, reflectie op de rol van Provinciale Staten van Noord-Brabant bij het reconstructiebeleid*. Nijmegen: Royal Haskoning.
- Berg, H. van den (2004). Discoursanalyse in de praktijk. *KWALON*. 27(3), 27-34.
- Berg, J. van den, Boer, S. de, Roza, P., Zouwen, M. van der (2007). *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Wageningen UR.
- Beurskens-Voermans, M., Bouwmans, A., Heijnemans, A., Zegers, H. (2007). *Quick-scan en opstellen gebiedsgericht geurbeleid*. Sint Anthonis.
- Blommaert, J. (2005). *Discourse: A Critical Introduction*. Cambridge: University Press.
- Boonstra, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels, verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Van Gorcum.
- Boer, S. de, Boonstra, F.G., Gerritsen, A.L., Kuindersma, W., Pleijte, M., Selnes, T.A. (2006). *Evalueren in interactie*. Wageningen: Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 19.
- Buitelaar, E., Needham, B. (2007). Ook regels sturen de ruimte. *Geografie*. 16(3), 14-17.
- Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2010). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht. Achtste druk*. Deventer: Kluwer.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, LEI, onderdeel van de Wageningen UR (2010). *Land- en tuinbouwcijfers 2010*. Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011a). *Gemeente Op Maat, Sint Anthonis*. Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011b). *Statline. Bedrijven; vestigingen naar bedrijfstak (SBI 2008) en gemeenten, 1 januari*. Vinddatum 27 december 2011, op:
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80234ned&D1=0&D2=a&D3=353&D4=a&VW=T>
- Commissie-Van Doorn (2011). *Al het vlees duurzaam, de doorbraaknaar een gezonde, veilige en gewaardeerde veehouderij in 2020*. Den Bosch.
- Cox, D.O., Neven, M.G.G., Volker, C.M. (2001). *Gammakennis voor de Groene Ruimte; evaluatie van het onderzoeksprogramma 314 Mens en draagvlak in de Groene ruimte*. Wageningen: Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 239.
- Cramer wil einde aan verrommeling van Nederland. (2007, 26 maart). *Trouw*.
- Dijk, T. van (1988). *News as discourse*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Eilers, K., Peet, G. van der, Peet-Schwering, C. van der (2008). *State of the art megabedrijven intensieve veehouderij*. Wageningen: Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 105.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. 14(1), 57-74.



Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.

Foucault, M. (1971). *L'ordre du discours*. Parijs: Gallimard.

Frouws, J. (1998). The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands. *Sociologia Ruralis*. 38(1), 54-68.

Gemeente Sint Anthonis (2000). *Bestemmingsplan Buitengebied 2000*. Sint Anthonis.

GGD (2011). *VNG en GGD Nederland eens met Rapport Van Dijk; drastische veranderingen zijn nodig om herhaling te voorkomen*. Vinddatum 11 november 2011, op <http://www.ggd.nl/actueel/pers/2010/11/22/vng-en-ggd-nederland-eens-met-rapport-van-dijk-dra/>

Gies, E., Hermans, T., Olde Loohuis, R., Os, J van (2007). *Megastallen in beeld*. Wageningen: Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 1581.

Gorp, B. van (2002). Werken aan de werkelijkheid. *Tijdschrift voor sociologie*. 23 (3-4), 326-341.

Grind, G. van der, Mertens, H. (2010). *De Nederlandse Agrarische Sector: Toonaangevend in de wereld*. Den Haag: LTO Nederland.

Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse; Ecological Modernization and Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.

Hajer, M.A. (2000). *Politiek als vormgeving (oratie)*. Amsterdam: Vossius pers AUP.

Hajer, M.A., Versteeg, W. (2005). A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 7 (3), 175-184.

Hajer, M.A. (2006). "Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning". In: Brink, M. van den, Metze, M. *Words matter in policy and planning, Discourse Theory and Method in the Social Sciences, Netherlands geographical Studies*. Utrecht: KNAG/Nethur. 344, 65-74.

Hall, S. (1993). Discourse and power. In: S. Hall, Gieben, B. (ed.). *Formations of modernity*. Londen: Polity Press: 291-295.

Infomil (2011). *Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij*. Vinddatum 11 februari 2011, op <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/ammoniak/besluit>

Interprovinciaal Overleg (2011). *Provincies gaan door..., De provincies en hun regierol in het ruimtelijk beleid. Feiten en voorbeelden*. Den Haag.

Janssen, L.H.J.M., Okker, V.R., Schuur, J. (2006). *Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Centraal Planbureau / Milieu en Natuurplanbureau / Ruimtelijk Planbureau.

Kalmthout, R. van, Koenen, B., Verhue, D., Vieira, V. (2011). *Opvattingen over megastallen, een onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak naar megastallen en de opvattingen hierover*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag.



Ministerie van VROM (2004). *Nota Ruimte*. Den Haag.

NOS (2011). *GGD wil geen huizen bij megastallen*. Vinddatum 11 november 2011, op <http://nos.nl/artikel/305715-ggd-wil-geen-huizen-bij-megastallen.html>

Ploeg, J.D. van der (2010). We moeten een volstrekt nieuwe veehouderij ontwerpen. *Boederij*. 95(44), 16-18.

Provincie Flevoland (2009). *Verordening voor de fysieke leefomgeving 2009*. Lelystad.

Provincie Gelderland (2010). *Ruimtelijke Verordening Gelderland*. Arnhem.

Provincie Groningen (2009). *Omgevingsverordening 2009*. Groningen.

Provincie Limburg (2010). *Omgevingsverordening Limburg*. Maastricht.

Provincie Noord-Brabant (2002). *Streekplan Brabant in Balans*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2004). *Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2004). *Rood voor Groen, nieuwe landgoederen in Brabant*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2005). *Reconstructieplan / Milieueffectrapport Peel en Maas, Deel B*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2006). *Verbrede inzet van de aanpak Ruimte voor Ruimte*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2011a). *Concept Handreiking Kwaliteitsverbetering voor het landschap*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2011b). *De transitie van het Brabantse stadsteland, een nieuwe koers*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2011c). *Structuurvisie ruimtelijke ordening*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2011d). *Toelichting Verordening ruimte Noord-Brabant 2011*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2011e). *Verordening ruimte Noord-Brabant 2011*. Den Bosch.

Provincie Noord-Holland (2010). *Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie*. Haarlem.

Provincie Overijssel (2009). *Omgevingsverordening Overijssel 2009*. Zwolle.

Provincie Utrecht (2009). *Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Utrecht*. Utrecht.

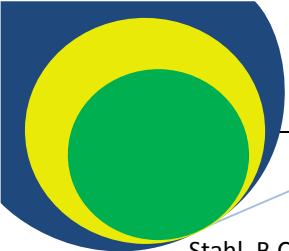
Provincie Zeeland (2010). *Provinciale ruimtelijke verordening Zeeland*. Middelburg.

Provincie Zuid-Holland (2010). *Verordening ruimte, visie op Zuid-Holland*. Vinddatum 26 april 2011, op <http://ruimtelijkeplannen.zuid-holland.nl/tekst/NL.IMRO.9928.DOSx2007x0002943VO-VA01>

Reconstructie Maas en Meierij (2010). *Pas op de plaats na plannen kabinet*. Vinddatum 1 augustus 2011, op http://www.maasenmeierij.nl/index.php?pagina_id=51

Robson, C. (2002). *Real World Research* (2^e ed.) Oxford, Blackwell.

Saunders, M., Lewis, Ph, Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek. Vierde editie. Nederlandse bewerking Jan Pieter Verckens*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.



Stahl, B.C. (2004). Whose Discourse? A Comparison of the Foucauldian and Habermasian Concepts of Discourse in Critical IS Research. *Proceedings of the tenth Americas Conference on Information Systems*. 4329 – 4336. New York.

Swanborn, P.G. (1987). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boom uitgevers.

Trappenburg, M.J. (1993). *Soorten van gelijk, Medisch-ethische discussie in Nederland*. Zwolle: uitgeverij W.E.J. Tjeerd Willink.

Trouw (2011). *Bleker: Geen wettelijke grens aan omvang megastal*. Vinddatum 25 november 2011, op <http://www.trouw.nl/tr/nl/5948/Dierenwelzijn/article/detail/3047374/2011/11/23/Bleker-Geen-wettelijke-grens-aan-omvang-megastal.dhtml>

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde druk. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Voogd, H., Woltjer, J. (2009). *Facetten van de Planologie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer. 8e druk

Vromraad (2005). *Meerwerk, advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*. Advies no. 042. Den Haag: VROMraad.

Wikipedia (2011). *Duurzame ontwikkeling*. Vinddatum 25 oktober 2011, op http://nl.wikipedia.org/wiki/Duurzame_ontwikkeling

Zwanikken, T.H.C. (2001). *Ruimte als voorraad? Ruimte als variëteit!* Nijmegen: Katholieke Universiteit.