

Advies Megastallen

Den Haag, 16 november 2007

Geachte mevrouw Verburg, geachte mevrouw Cramer,

In antwoord op Kamervragen heeft u 10 juli j.l. toegezegd het College van Rijksadviseurs (CRA) advies te vragen over de ruimtelijke uitgangspunten van de zogenaamde megastallen. Aangegeven is dit advies november 2007 de Kamer toe te zenden. De adviesaanvraag aan het College is door het ministerie van VROM als volgt nader gespecificeerd:

Vraag

"De centrale vraag luidt: zijn er door het Rijk uitgangspunten te formuleren voor maat, schaal, verschijningsvorm en inpassing van agrarische gebouwen en installaties? En bij positieve beantwoording daarvan: zou u een handreiking kunnen doen voor de inhoud van zulke ruimtelijke uitgangspunten?

In deze vraagstelling vormen de varkensflats het startpunt, vanuit een ruimtelijke optiek echter acht ik een ruimere formulering: agrarische gebouwen en installaties, gerechtvaardigd. Ik vind het van belang als U in Uw advisering op drie subvragen zou willen ingaan:

1. welke uitgangspunten zouden kunnen gelden voor locaties voor grote veebedrijven?
2. welke uitgangspunten zouden kunnen gelden voor maat, schaal, verschijningsvorm en inpassing van stallen en installaties voor grote veebedrijven?
3. welke regionale differentiatie zou qua landschap en qua structuur van de veehouderij van belang zijn bij de inhoudelijke uitgangspunten onder 1 en 2?"

Advies

Ons advies aan u beiden is beknopt samengevat in deze brief. Een uitgebreidere verwoording van het advies, de overwegingen en een toelichting vindt u in het aangehechte rapport.

Uitgangspunten voor locaties van grote veebedrijven (ad 1)

- In de daarvoor bestemde LOG's (landbouwontwikkelingsgebieden) zal het goed situeren en inpassen van een enkele megastal van één laag over het algemeen geen problemen opleveren, gegeven de juiste aandacht en begeleiding door de betreffende gemeente.
- Het CRA verwacht dat de tendens naar grootschalige bedrijfsmodellen zal doorzetten en adviseert deze bedrijven vanaf het begin in te plaatsen in de zogenaamde projectlocaties binnen de LOG's;
- De spanningen tussen geplande plekken en feitelijke aanvragen die vooral bepaald worden door opportuniteit op de grondmarkt kunnen alleen door lokaal overleg, maatwerk en ruilverkavelingen op kleine schaal worden opgelost.
- Wij constateren tevens dat de gewenste uitplaatsing in de zogenoemde extensiveringsgebieden nog nauwelijks op gang is gekomen. Dit is mede te wijten aan verzet tegen de ontwikkelingsgebieden door burgers en lokale boeren die juist weer vrezende in hun eigen expansiemogelijkheden te worden beperkt. Deze patstelling moet worden doorbroken, en hieraan wordt in de reconstructiegebieden gelukkig ook al gewerkt. Het CRA is van mening dat de discussies rond de megastallen de totstandkoming van de LOG's zo min mogelijk moet belasten.
- Wij geven de provincies ter overweging binnen de LOG's lokale 'verplaatsers', dat wil zeggen ondernemers uit het reconstructiegebied, voorrang te geven om zo de uitvoering niet te stagneren.

- Mede om aan de bovenkant van het ruimteaanbod, de projectlocaties, ruimte te houden adviseren wij de betrokken gemeenten niet-familiebedrijven en/of stallen met meerdere verdiepingen door te verwijzen naar daartoe geschikte bedrijven- of industrieterreinen.
- Wij adviseren gemeenten geen vergunningen te verlenen aan megastallen (in de sterlocaties) in de verwevingsgebieden.
- De innovatie van de reconstructie zit o.i. in de bedrijven (ook grote) waarin koppelingen in de industriële ecologie gelegd worden en bedrijven waarin een beduidend deel van de productiecyclus onder een dak gebracht is. Totstandkoming van en plaatsingsmogelijkheden voor dergelijke bedrijven zouden juist sterk moeten worden gestimuleerd. Wij adviseren de minister van Ruimte en Milieu incentives te ontwikkelen om de initiatieven die er op dit vlak zijn net dat laatste duwtje in de rug te geven en in de betrokken gemeenten, zo mogelijk, voor dergelijke initiatieven ook in verwevingsgebieden mogelijkheden te openen.

Uitgangspunten voor maat, schaal en verschijningsvorm en inpassing (ad 2);

- Over maat, schaal en verschijningsvorm en inpassing van de megabedrijven en megastallen doet het College geen algemene uitspraken. Niet alleen is iedere situatie anders maar ook ieder bedrijf stelt weer andere specifieke eisen. Bovendien moet plaatsing van deze grote bedrijfsgebouwen ingeweven worden in bestaande gebiedsplannen. In veel reconstructiegebieden zijn al beeldkwaliteitsplannen gemaakt waarin specifieke vormen van ruimtelijke sturing zijn ontwikkeld.
- Het CRA beveelt de betrokken gemeenten aan waar nodig de bestaande beeldkwaliteitsplannen of landschapsontwikkelingsplannen aan te passen. Gemeenten die nog geen plannen hebben om de landschappelijke transformatie van hun reconstructieplannen te begeleiden raden wij aan dat met voorrang te doen en ontwerponderzoek te (laten) doen naar de (on)mogelijkheden megastallen in te plaatsen in hun LOG's.
- Wij adviseren de beide ministers het initiatief te nemen om samen met de stallenfabrikanten een meervoudige opdracht uit te schrijven voor het ontwerpen en ontwikkelen van een mooie innovatieve megastal. Het is dienstig bij dit ontwerponderzoek ook toekomstige stalontwikkelingen mee te nemen.

Regionale differentiatie in het landschap (ad 3)

- De regionale differentiatie is gediend bij het geleidelijk aan ontstaan van verschillen tussen de drie gebiedscategorieën: de extensivering-, de verwevings- en de ontwikkelingsgebieden. De manier waarop deze gebieden zich tot elkaar verhouden luistert tegelijkertijd heel nauw.
- De (discussie over de) megastallen zet de vreedzame coëxistentie van de verschillende aanspraken op het landschap op scherp. De functioneel utilitaire blik die vanuit de bedrijfseconomie redeneert is een heel andere dan de multifunctionele blik die op het - meervoudige gebruik van het - platteland is gericht en vanuit de gebiedseconomie redeneert. Op termijn kunnen deze vormen van economiseren van het landschap elkaar in de wielen gaan rijden. Wij adviseren uw beider ministeries dan ook het initiatief te nemen voor het opstellen van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) waarin de verdien capaciteit van beide vormen van 'landschapseconomie' naast elkaar worden gelegd, mogelijke omslagpunten worden opgespoord en optimalisaties worden onderzocht. Het CRA is gaarne bereid te daarvoor noodzakelijke ruimtelijke modellen te leveren.
- Op basis van de uitkomsten van deze MKBA zouden de provincies kunnen bezien of de configuratie tussen de drie gebiedstypen in hun reconstructieplannen wel optimaal is. Knelpunten kunnen dan nog in de lopende reconstructieprojecten worden opgelost.

Wij adviseren de betrokken ministers voorts een klein, maar slagvaardig, team in het leven te roepen van ontwerpers met feitelijke ervaring in de reconstructiegebieden. Deze 'vliegende brigade' kan ondersteuning en/of maatwerk bieden aan gemeenten over de problematiek rond de megastallen. Dat kan gaan over de landschappelijke effecten, het maximum

'laadgewicht' van het landschap ter plekke of de situering en aanheling van de bestaande plannen voor het betreffende LOG.

Hoogachtend,

Namens het College van Rijksadviseurs,

ir. Dirk Sijmons

Rijksadviseur voor het Landschap

ir. Mels Crouwel

Rijksbouwmeester

Advies Megastallen

Aanleiding

In antwoord op Kamervragen heeft de minister van VROM 10 juli j.l. toegezegd dat over de ruimtelijke uitgangspunten van de zogenaamde megastallen het College van Rijksadviseurs gevraagd wordt te adviseren. In antwoord op Kamervragen zegt de minister van LNV toe dat dit advies tegen november 2007 aan de Kamer zal worden toegezonden. De adviesaanvraag is door het ministerie van VROM nader gespecificeerd:

“De centrale vraag luidt: zijn er door het Rijk uitgangspunten te formuleren zijn voor maat, schaal, verschijningsvorm en inpassing van agrarische gebouwen en installaties? En bij positieve beantwoording daarvan: zou u een handreiking kunnen doen voor de inhoud van zulke ruimtelijke uitgangspunten?

In deze vraagstelling vormen de varkensflats het startpunt, vanuit een ruimtelijke optiek echter acht ik een ruimere formulering: agrarische gebouwen en installaties, gerechtvaardigd. Ik vind het van belang als U in Uw advisering op drie subvragen zou willen ingaan:

4. welke uitgangspunten zouden kunnen gelden voor lokaties voor grote veebedrijven?
5. welke uitgangspunten zouden kunnen gelden voor maat, schaal, verschijningsvorm en inpassing van stallen en installaties voor grote veebedrijven?
6. welke regionale differentiatie zou qua landschap en qua structuur van de veehouderij van belang zijn bij de inhoudelijke uitgangspunten onder 1 en 2?

Binnen het College van Rijksadviseurs is afgesproken dat het voortouw in deze advisering ligt bij de Rijksadviseur voor het Landschap en dat het advies gezamenlijk met de Rijksbouwmeester wordt uitgebracht aan de beide meest betrokken bewindspersonen: de minister van LNV en de minister van VROM.

Tegelijk met deze adviesaanvraag zijn twee verkenningen uitgevoerd. Het Wageningse onderzoeksinstituut Alterra is gevraagd in feiten en cijfers rond megastallen en megabedrijven in de agrarische sector op een rijtje te zetten en dit heeft geresulteerd een rapport¹. Aan de hoogleeraar agrarisch recht prof. mr. D. Bruil is gevraagd de mogelijkheden tot regulatie via het juridisch instrumentarium te bezien. Dit heeft geresulteerd in een

¹ Edo Gies, Jaap van Os, Tia Hermans en Rik Olde Loohuis, *Megastallen in beeld*, Alterra-rapport, Wageningen, 2007

briefadvies². Aan beide achtergrondverkenningen zal in ons advies korthedshalve worden gerefereerd. Het advies heeft betrekking op de reconstructiegebieden, maar is eveneens van toepassing op de gebieden die daar buiten vallen en waar eveneens megastallen worden ontwikkeld.

Het CRA constateert dat provincies en gemeenten de reconstructie energiek begeleiden en dat de oploeiende discussie over de megastallen midden in de start van de uitvoering valt. Op het eerste gezicht 'ongelegen', maar bij nadere beschouwing geen toeval. De schaalvergroting in de gedaante van de megastallen kan bepalend zijn voor het verdere verloop van het reconstructieproces. Het kan voor vertraging zorgen maar ook als breekijzer dienen. In zo'n lopend proces is er niets vervelender voor de mensen op de werkvloer om van rijksniveau nieuw beleid te horen roepen. Wij beperken ons derhalve tot aanbevelingen waarbij het rijk op een aantal punten de andere overheden feitelijk kan helpen om de discussie over de ruimtelijke consequenties van deze schaalessprong in de dierhouderij te voeren.

Om de vragen adequaat te kunnen beantwoorden bezien wij de ruimtelijk/maatschappelijke kwesties die betrekking hebben op de megastallen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus. Het CRA doet dit niet alleen om de argumentatie te ontwikkelen, maar ook omdat we op de verschillende schaalniveaus adviezen willen meegeven. Soms op rijksniveau maar vaak ook aan provincies, gemeenten en ondernemers die betrokken zijn bij de schaalvergroting in de dierhouderij.

Terminologie

Allereerst dit: alhoewel voor de ontwikkelingen de typering 'varkensflats' in de politieke discussie heeft postgevat hebben wij het liever over *megastallen*. Varkensflats wekt het vermoeden dat het om hoogbouw gaat. In de realiteit en in de aanvragen gaat het in een enkel geval om een verdieping, je zou hooguit van varkensmaisonettes kunnen spreken. Om woordinflatie te voorkomen reserveren we de term varkensflat voor de ontwerpen die komen uit de koker van architecten als Meta Berghauser-Pont³ en Winy Maas van MVRDV⁴ die respectievelijk tien en zeven jaar geleden ontwerponderzoek verrichten naar ontwikkelingen in de varkenshouderij. De prototypes die zij ontwikkelden zijn op te vatten als meer dan een metafoor om de verschillende onderdelen van de productieketen van IVF, opfok, afmesten, slacht, waardevermeerdering en distributie integraal ruimtelijk te bekijken. Dit waren ook echte flats. De door Berghauser-Pont voorgestelde gebouwen hadden zes verdiepingen en die van MVRDV ca tachtig. Ook beschrijven deze toekomstprojecties de noodzakelijke milieumaatregelen het sluiten van mineralenkringlopen en voorstellen voor een industriële ecologie met andere landbouwakken. De flats van MVRDV waren in de havenomgeving van Rotterdam gedacht, bovenop het aanvoerpunt van de tapioca en de sojaschroot. De gebouwen van Berghauser-Pont maakten deel uit van gemengde bedrijven in regionale schaal en waren in het noordelijk akkerbouwgebied gesitueerd. Dit soort innovatieve ideeën hebben een concreet gevolg gehad in 'Klavertje Vier' in Venlo en in uitgewerkte voorstellen voor een 'Gemengd bedrijf Nieuwe Stijl' in Horst waar combinaties van varkens- en kippenbedrijven hun mest via een vergistingsinstallatie omzetten in energie die aan een glastuinbouwbedrijf wordt geleverd. In dat geval spreken wij in dit advies van *Agroproductieparken*. Deze moeten niet op een hoop gegooid worden met de megastallen - die slechts een, of enkele, component(en) van de productiecycclus van varkens bedienen - omdat het hier gaat om, weliswaar (even) grote, maar kwetsbare initiatieven waar in termen van duurzaamheid reuzensprongen gemaakt kunnen worden.

Wanneer noem je een groot agrarisch bedrijfsgebouw een megastal? De grens zou volgens landbouwspecialisten beter bepaald kunnen worden door de aantallen dieren dan met een hoeveelheid vierkante meters. Bij rundvee spreken we al van een megastal bij meer dan 250 melkoeien of meer dan 2500 vleeskalveren.

Bij de varkenshouderij leggen we de lat bij meer dan 1200 zeugen of meer dan 7500 vleesvarkens. Bij de kippen- en eendenbedrijven begint bij ca 120.000 leghennen of 220.000 vleeskuikens het domein van de megastal.

² Willem Bruil, november 2007

³ Meta Berghuizen Pont, @ 6 verdiepingen

⁴ Winy Maas e.a. @ *Pig City*, 72 verdiepingen

Wat is er aan de hand

Zakelijk geanalyseerd lijkt de inzet waarmee de discussie in de Tweede Kamer opvlamt enigszins bevreedend. De Kamer heeft met de reconstructiewet in 2002 ingestemd. De begrenzings van de Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) zijn in een lang traject door de reconstructiecommissies vastgesteld en door de betrokken provinciale besturen goedgekeurd. De provinciale plannen zijn door de rijksoverheid op een aantal criteria getoetst en goedgekeurd. De Tweede Kamer is in de behandeling in 2005 akkoord gegaan met de reconstructieplannen. De landbouwdeskundigen zijn het erover eens dat met een dergelijke schaalvergroting kansen gecreëerd worden voor het verbeteren van het milieu-performance van bedrijven en de grote omzet mogelijkheden biedt voor het verwezenlijken van doelen op het gebied van het dierenwelzijn. Volledig verrast door de ontwikkelingen kan men niet zijn. Al vanaf ca 2000 is er sprake van plaatsing van grote tot zeer grote bedrijven in Nederland. In 2005 waren er 73 varkensbedrijven die aan de definitie 'megabedrijf' voldeden en 107 mega rundveebedrijven. Alle zakelijke argumenten ten spijt is er sprake van een politieke commotie waarin landschappelijke argumenten, dierenwelzijnargumenten en wensbeelden over de landbouw een complexe, maar vooral ook zeer emotionele, politiek brisante mix heeft opgeleverd.

Zoals vaker het geval is waren perspublicaties, de daarop volgende publieke discussie verantwoordelijk voor een hernieuwde politieke aandacht die zich verbreedde tot buiten het domein van de sectorspecialisten.

Het CRA tracht in dit advies een aantal zakelijke argumenten over de ruimtelijke en landschappelijke consequenties aan de discussie toe te voegen. Tegelijkertijd wil het College de emotionele kant van de discussie zeer serieus nemen. Wat emoties lijken vanuit de 'zakelijke' gezichtshoek blijken wel degelijk (voertuigen voor) argumenten te zijn maar vanuit een andere aanvliegroute. Het verbinden van die twee is even lastig als belangrijk. Wij doen daartoe in elk geval een poging. We schetsen daartoe twee verschillende werkelijkheden die uit verschillende visies op het landelijk gebied voortkomen.

Divergerende visies en een blik vooruit

Meer dan zestig jaar vrede en welvaarts groei hebben onze manier van kijken veranderd. Ons wereldbeeld is geleidelijk aan geësthetiseerd. Vanuit deze geësthetiseerde ervaring stellen we andere, en vooral hogere eisen aan ons werk, de invulling van onze vrije tijd, onze omgeving en dus ook ons landschap. In andere woorden in de oeroude tweedeling tussen *negotium* (het werken in het zweet uwer aanschijn) en het *otium* (het genieten) lijkt de laatste aan de winnende hand te zijn. Vanuit deze consumentistische gezichtshoek is een schone diensteneconomie waarin iedereen alleen achter een toetsenbordje zit hierin het ideaalbeeld. Fysieke bewijzen die het tegendeel tonen zoals hoogovens, snelwegen en bedrijventerreinen zijn vanuit deze visie een doorn in het oog. Onze echt vervuilende industrieën zijn al 'outsourced' naar lage lonen landen, maar het liefst zouden veel mensen de laatste bewijzen van fysiek werk onzichtbaar maken. Vanuit deze vooral ook stedelijke blik moet het landschap het liefst een onbewegelijk achterdoek vormen voor het dynamische stedelijke leven. Iedere verandering in het landelijke gebied wordt met het grootst mogelijke wantrouwen begroet.

Hoezeer deze blik ook is gaan domineren, de daartegenoverstaande visie is – zij het regionaal in kracht verschillend – nog steeds aanwezig. Het is de functioneel utilitaire blik de boer, van de grondeigenaar die het landelijk gebied als een agrarisch bedrijfsdomein beschouwd. Deze visie staat dicht bij het fysieke domein, redeneert praktisch en is economisch gedreven. Het rookgordijn van de 'verbrede plattelandseconomie' heeft voor veel mensen het zicht ontnomen op deze kant van agrarisch Nederland. Met een roze bril op kan gesteld worden dat vooral deze, meestal kennis- en kapitaalsintensieve sectoren een eclatant economisch succes zijn.

Lange tijd zijn deze twee visies, ook door concentratiebeleid en zonerings, redelijk met elkaar te combineren geweest. Maar qua territorium en zichtbaarheid breiden deze landbouw takken zich vrij snel uit. De megastalendiscussie is niet tot de varkenshouderij beperkt maar strekt

zich ook uit tot de pluimveesector, de melkveehouderij en de schaalsprong in de glastuinbouw.

De (discussie over de) megastallen kunnen de vreedzame coëxistentie van deze twee verschillende aanspraken op het landschap op scherp zetten. De functioneel utilitaire blik die vanuit de bedrijfseconomie redeneert is heel een andere dan de multifunctionele blik die op het (meervoudige gebruik van het) platteland is gericht en vanuit de gebiedseconomie redeneert. Waar we voor moeten waken is dat die twee manieren van 'verdienen' elkaar in de wielen gaan rijden of elkaar zelfs onmogelijk maken. Op het moment dat door concentratie- en schaalvergrotingstendensen het landschap (plaatselijk) moeilijk meer van een bedrijventerrein is te onderscheiden, zullen andere manieren van economiseren van het landschap in een wijde omgeving kunnen opdrogen. Een groot deel van de Nederlandse bevolking benut het buitengebied voor recreatie, ontspanning en rust. De kwaliteit van het platteland is een steeds belangrijker onderdeel van de kwaliteit van de leefomgeving aan het worden. Het CRA pleit dan ook voor het, ook op de lange termijn, zodanig ordenen van het landelijk gebied dat beide vormen van economie combineerbaar blijven. Wij adviseren uw beider ministeries dan ook het initiatief te nemen voor het opstellen van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) waarin de verdien capaciteit van beide vormen van 'landschapseconomie' naast elkaar worden gezet, mogelijke omslagpunten worden opgespoord en optimalisaties worden onderzocht. Het CRA is gaarne bereid de daarvoor noodzakelijke ruimtelijke modellen te leveren.

Op basis van de uitkomsten van deze MKBA zouden de Provincies kunnen bezien of de configuratie tussen de drie gebiedstypen in hun reconstructieplannen wel optimaal is. Knelpunten kunnen dan nog in de lopende reconstructieprojecten worden opgelost.

Kwesties in de reconstructiegebieden

De regionale differentiatie is gediend bij het geleidelijk aan ontstaan van verschillen tussen de drie gebiedscategorieën: de extensivering-, de verwevings- en de ontwikkelingsgebieden. De manier waarop deze gebieden zich tot elkaar verhouden luistert tegelijkertijd heel nauw. Maar tekenen deze verschillen zich al af in de praktijk? Geconstateerd kan worden dat de uitplaatsing van bedrijven vanuit de extensiveringsgebieden nog nauwelijks op gang is. Landelijk zijn nu zeven bedrijven uitgeplaatst. We zitten natuurlijk aan de kop van een proces, maar dit is toch een teleurstellend aantal. Dit lijkt mede te wijten aan het stokken van het proces in de LOG's. In de ontwikkelingsgebieden stuiten de gemeenten op verzet door burgers en lokale boeren. De burgers vrezen de milieugevolgen van nieuwvestigingen. De boeren zijn juist weer bang in hun eigen expansiemogelijkheden te worden beperkt. Deze patstelling moet worden doorbroken. Daaraan wordt in de reconstructiegebieden ook gewerkt. Naar het gevoelen van het CRA zouden megastallen deze discussie zo min mogelijk moeten belasten. Het ligt in de rede dat binnen de LOG's lokale verplaatsers, dat wil zeggen ondernemers uit het reconstructiegebied, voorrang krijgen om de uitvoering niet te stagneren. Om ruimte te houden aan de bovenkant van het ruimteaanbod in de LOG's, de projectlocaties, kan het CRA zich voorstellen dat de betrokken besturen de megastallen met verdiepingen en de megastallen zonder bedrijfswoning, de niet familiebedrijven, doorverwijzen naar daartoe geschikte bedrijven- of industrieterreinen. Dit zijn tegelijkertijd de bedrijven met de minste 'agrarische' uitstraling die de gebiedsidentiteit kunnen doen kantelen.

Wij adviseren gemeenten geen vergunningen te verlenen aan megastallen in (de sterlocaties) in de verwevingsgebieden. De innovatie van de reconstructie zit o.i. in de (eveneens grote) bedrijven waarin industrieel ecologische relaties gelegd worden en bedrijven waarin een beduidend deel van de productiecyclus onder een dak gebracht is. Totstandkoming van en plaatsingsmogelijkheden voor dergelijke bedrijven zouden juist sterk moeten worden gestimuleerd. Wij adviseren de minister van Milieu incentives te ontwikkelen om de initiatieven die er op dit vlak zijn net dat laatste duwtje in de rug te geven en de betrokken gemeenten zo mogelijk voor dergelijke initiatieven ook in verwevingsgebieden mogelijkheden te openen.

Kwesties in de LOG's

Het goed situeren en inpassen van een enkele megastal, met een beperkte goothoogte, in de landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) is, gegeven de juiste aandacht en begeleiding door

de betrokken gemeente, over het algemeen goed mogelijk. Wel kunnen er in het streven naar optimale situering problemen optreden doordat de feitelijke vestigingsplek vaak door toevallige mogelijkheden op de grondmarkt tot stand komt. Hier kan alleen maatwerk, overleg tussen grondeigenaren en mini-ruilverkavelingen op lokaal niveau uitkomst bieden.

Over maat, schaal en verschijningsvorm van de megabedrijven en megastallen doet het college geen algemene uitspraken. Niet alleen is iedere situatie anders maar ook ieder bedrijf stelt weer andere specifieke eisen. Ook kunnen dit soort uitspraken als onbedoeld neveneffect hebben dat ze als norm gaan gelden die het legitimeert een serieus ontwerptraject over te slaan. Juist bij het plaatsen van deze grote stallen is het extra belangrijk er ontwerpende aandacht aan te besteden. Bovendien moet de inplaatsing van deze bedrijven, of het uitgroeien van bestaande bedrijven, niet los worden gezien van de plannen die gemaakt zijn voor de gehele reconstructiegebieden of de gedetailleerdere plannen voor de LOG's. Het doen van geïsoleerde normerende uitspraken vanuit het rijk zou het beeld kunnen oproepen dat er in de provincies en de gemeenten die betrokken zijn bij de reconstructie niets is gebeurd. Het tegendeel is het geval. In de Brabantse reconstructiegebieden bijvoorbeeld zijn per deelgebied consequent beeldkwaliteitsplannen opgesteld om het proces te begeleiden. In Gelderland werken gemeenten vaak samen om over hun hele territorium Landschapsonwikkelingsplannen te maken en in Overijssel is een algemeen ondersteunend atelier voor ruimtelijke kwaliteit actief. In de bijlage is een beschrijving van een tot op heden voorbeeldig verlopen reconstructieproces in de gemeente Gemert-Bakel kort beschreven.

Er zijn bij de megastallen ook talloze specifieke ontwerp vragen die niet door de begrippen 'maat, schaal en verschijningsvorm' worden gedekt. In veel plannen voor de LOG's wordt bijvoorbeeld voorgeschreven dat in de kavelorganisatie 'front' gemaakt moet worden naar de weg, een bedrijfswoning aanbevolen wordt en zone van ca 50 meter tot de weg te reserveren voor huiskavel en ontsluitingsstraat. Megastallen zullen in voorkomende gevallen geen familiebedrijf meer zijn. Het kan dus voorkomen dat de bedrijfswoning ontbreekt. Het is van belang ook bij de megastallen – maar dan met andere middelen – een geleidelijke overgang tussen privé en openbaar te bewerkstelligen. Het hanteren van een 'deftige' afstand tot de doorgaande weg ligt in de rede. Ook zijn er reconstructie-gebieden waar voor het bereiken van een zekere eenheid in het beeld afspraken gemaakt zijn over het gehele gebied. Bijvoorbeeld door erfbeplanting te concentreren en eenzijdig langs de bedrijven te planten. Hoe de megabedrijven iets dergelijks kunnen bijdragen aan het herkenbaar maken van de 'laag' die de reconstructie toevoegt aan het landschap zal nog van gebied tot gebied moeten worden bepaald.

Tot zover de opmerkingen over het enkele megabedrijf. Het CRA verwacht dat de tendens naar grootschalige bedrijven zal doorzetten. Verandert de situatie wezenlijk wanneer er meerdere megastallen in een LOG geplaatst moeten worden? Of pas als de schaa sprong in de dierhouderij zelfs de nieuwe standaard wordt? We hebben het dan over een flinke aanwas van megabedrijven en megastallen. Niet alleen in de varkenssector maar ook in de pluimveehouderij en de melkveehouderij. Een rekenvoorbeeld om de orde grootte van de extreme situatie te schetsen. Stel dat alle elf miljoen varkens in Nederland in een megabedrijf van laten we zeggen 10.000 dieren zouden worden gehouden dan gaat het om ca 1.000 megastallen. Gelijkelijk verdeeld over de 50.000 ha LOG's die in de reconstructie zijn aangewezen zou dat 1 megastal per 50 ha opleveren. Of iedere megastal staat in een raster van 700 bij 700 meter. Er zijn ca 150 LOG's aangewezen in Nederland, dat betekent in deze voorbeeld berekening ca 6 a 7 megastallen per LOG. Dat valt allemaal nogal mee maar deze ideaaltypische berekening houdt geen rekening met concentratietendensen en met het eveneens opschalen van pluimvee en melkveehouderij. De werkelijkheid zal natuurlijk een geleidelijk proces laten zien met graduele verschillen. Deze geleidelijkheid moet ons niet in de spreekwoordelijke situatie van de langzaam opwarmende kikker brengen. Het vraagt om nieuwe ordeningsprincipes om e.e.a. op een aanvaardbare manier op te lossen.

Velen stellen zich bijvoorbeeld de vraag of dergelijke megastallen niet op een bedrijfs- of zelfs industrieterrein horen. Is er geen sprake van rechtsongelijkheid doordat deze megastallen, die alleen nog door hun geschiedenis aanspraak kunnen doen op het predikaat 'agrarisch',

anders worden behandeld dan andere sectoren op een 'normaal' bedrijventerrein. Een megastal zou daarmee een *free-rider* worden en indirect gesubsidieerd. Het CRA wil er op wijzen dat de LOG's juist als een – zij het sectorale – bedrijven zone zijn bedoeld waar aan de intensieve dierhouderij expansiemogelijkheden worden geboden. Wij adviseren de gemeenten vanaf het begin de megabedrijven in te plaatsen op de zogenaamde projectlocaties binnen de LOG's. Op projectlocaties kunnen meerdere intensieve veehouderijbedrijven worden gevestigd. Achterliggende bedoeling is de ondernemers gebruik te kunnen laten maken van gezamenlijke voorzieningen en ze te stimuleren tot het ontwikkelen van innovatieve samenwerkingsvormen. De projectlocaties zijn meestal op korte afstand van de bovenlokale infrastructuur gelegen, waardoor dure investeringen voor extra toeleidende wegen voor de megastallen overbodig of minder kostbaar is. Niet iedere LOG heeft een projectlocatie en niet elke provincie heeft deze ambitie ingevuld. Wij adviseren dat alsnog te doen in het licht van de zich aandienende schaa sprong in de bedrijfstak.

Een concentratie van dergelijke megastallen brengt het beeld van een bedrijfsterrein inderdaad dichterbij. Het klopt dat deze concentraties in de LOG's moeten landen, maar de schaal van de gebouwen zal, zeker bij een mogelijke clustering, bij weinig mensen meer de associatie van het landelijk gebied oproepen. Dit soort 'Westlandisering' moet wel worden voorkomen.

Het CRA beveelt de betrokken gemeenten aan waar nodig de bestaande beeldkwaliteitsplannen (BKP) of landschapsontwikkelingsplannen (LOP) aan te passen. Gemeenten die nog geen plannen hebben om de landschappelijke transformatie van hun reconstructieplannen te begeleiden, raden wij aan dat met voorrang te doen en daarin ontwerponderzoek te laten doen naar de (on)mogelijkheden megastallen in te plaatsen in hun LOG's.

Bedrijfsniveau/gebouw

Aandacht voor de architectuur van het agrarische bedrijfsgebouw en de boerderij lijkt voorzichtig aan groeiende. In Groningen en Friesland is bijvoorbeeld een aantal nieuwe bedrijven onder architectuur gebouwd. De ZLTO heeft het initiatief genomen zijn leden bewust te maken van het belang van de beeldkwaliteit van hun agrarische gebouwen, voor hun maatschappelijke acceptatie in hun omgeving en zodoende voor hun ontwikkelingsperspectief in die omgeving. Doel van dit zogenaamde ALFA initiatief was het ondersteunen van agrariërs in de LOG's bij het maken van verantwoorde bouwplannen en – tekeningen ten aanzien van de functionaliteit, beeldkwaliteit en duurzaamheid van nieuwe en/of te verbouwen agrarische gebouwen in hun specifieke omgeving. GS Limburg hebben een ideeënwedstrijd uitgeschreven voor het ontwerpen van een nieuwe typologie voor de Limburgse boerderij. Studenten van de Academies voor Bouwkunst in Amsterdam, Maastricht en Arnhem zijn uitgenodigd in een prijsvraag mee te doen over het ontwerpen van de nieuwe Limburgse boerderij. Deze moest vanuit een bedrijfsmatig gebruikersperspectief worden ontworpen, in relatie worden gebracht met de kenmerken van het Limburgs landschap en een economische bedrijfsvoering op basis van moderne uitgangspunten mogelijk maken. De stal in het winnende ontwerp groeit als het ware met het varken mee. De levenscyclus begint onder maaiveld en eindigt op dezelfde plaats 3 meter boven maaiveld. Het bedrijf heeft op deze manier de beschikking over een gesloten circuit met een afgeschermd binnenruimte.

Deze nieuwe aandacht voor architectonische kwaliteit komt zeer gelegen. De huidige generatie utiliteitsbouw van het platteland is inwendig high-tech en qua exterieur tamelijk pover. Scherp gesteld: door de strenge milieuregels gaat verhoudingsgewijs veel geld en investering zitten in de installaties en vanwege harde welzijnsnormen voor het varken in het interieur. Maar door de veel zachtere regelgeving waar het om ruimtelijke kwaliteitsnormen gaat, lijkt het gebouw zelf stiefmoederlijk bedeed. Waarom zou naast milieu en dierenwelzijn niet ook ruimtelijke kwaliteit deel kunnen uitmaken van de *licence to produce* vanuit het bedrijfsleven. Het rijk zou kunnen aanbieden via een meervoudige opdracht te onderzoeken of in de megastallen de kwaliteitssprong van 'heel minimaal' naar 'mooie eenvoud' gemaakt kan worden. Dus met behoud van de relatief lage stichtingskosten iets aantrekkelijker maken. Deze meervoudige opdracht zou gezamenlijk met de stallenbouwers moeten worden uitgeschreven. Dergelijke prototypische ontwerpen zijn op het schaalniveau van de

afzonderlijke gemeenten of provincies bezwaarlijk te ontwikkelen. Dit ontwerponderzoek is complementair aan het eerder genoemde ALFA-initiatief van de ZLTO waar de architectonische kwaliteit van het Brabantse agrarische bedrijfsgebouw centraal stond.

Wij adviseren de beide ministeries het initiatief te nemen om samen met de stallenfabrikanten een meervoudige opdracht uit te schrijven voor het ontwerpen en ontwikkelen van een mooie innovatieve megastal. Het loont de moeite om in dit ontwerpend onderzoek meteen de volgende generatie bedrijfsgebouwen te verkennen. De bij het CRA bekende aanvragen voor megastallen maken gebruik van de schaalvergroting om de noodzakelijke milieumaatregelen te nemen en de nieuwe EU normen voor dierenwelzijn te halen. Er worden stappen vooruit gezet maar het is niet echt ambitieus. Ze staan nog erg ver af van de voorhoede. In de 'Comfort-class' proefstal in Raalte is bijvoorbeeld gezocht naar een optimalisatie tussen economie, dierenwelzijn en productkwaliteit. Dit bedrijfsmodel is ontwikkeld op gezamenlijk initiatief van LTO-Nederland, de Dierenbescherming en de LU-Wageningen. De nu geplande megastallen kunnen derhalve snel door nieuwe normering zijn achterhaald. Tenminste, als ook de consument bereid is voor verbetering van het dierenwelzijn wat meer te betalen.

Ondersteuning door vliegende brigades

Het CRA constateert tenslotte dat de ontwerpaandacht vanuit het rijk niet optimaal gesynchroniseerd was met het decentrale reconstructieproces. In de derde Architectuurnota (2001) is de Reconstructie Zandgebieden als 'Groot Project' door het ministerie van LNV ingebracht. Ten tijde van de start van het proces in 2002 hebben goed geoutilleerde ontwerpateliers gefunctioneerd. Het bleek lastig de heel concrete ontwerpstudies aan te laten sluiten bij het voorzichtige schuifproces in de reconstructiegebieden waar in die periode getracht werd consensus te krijgen over de begrenzing van extensivering-, verwevings- en ontwikkelingsgebieden. En nu het wel ritstelt van de concrete ontwerp vragen is er geen atelier meer.

Wij adviseren de betrokken ministers een klein, maar slagvaardig team in het leven te roepen van ontwerpers met feitelijke ervaring in de reconstructiegebieden. Deze 'vliegende brigade' kan ondersteuning en/of maatwerk bieden voor gemeenten die geadviseerd willen worden over de problematiek rond de megastallen. Dat kan gaan over de landschappelijke effecten, vragen rond het maximum 'laadgewicht' van het landschap ter plekke of concrete aanbevelingen rond situering en aanheiling van de bestaande plannen voor het betreffende LOG.

Bijlage 1

De Context: Reconstructie van de zandgebieden

Reconstructie van de zandgronden is een grootschalige operatie in vijf provincies, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg, om milieuproblemen en veterinaire problemen in de intensieve veehouderij op te lossen en daarmee het platteland economisch vitaal, groen en leefbaar te houden. De basis hiervoor zijn de reconstructieplannen, die reconstructiecommissies zelf hebben opgesteld.

De aanleiding voor de reconstructie was het uitbreken van de varkenspest in 1997. Een jaar later lanceerde minister Van Aartsen van LNV een plan om in de toekomst de kans op een dergelijke ziekte te verkleinen. De intensieve varkensgebieden zouden moeten worden opgedeeld in clusters met daartussenin varkensvrije zones. Dit plan kreeg de naam *reconstructie*. In Nederland werden vijf provincies aangewezen waarvan de varkensdichte gebieden op de schop moesten. Op deze gebieden werd de Reconstructiewet van toepassing.

Was de reconstructie in eerste instantie bedoeld voor de intensieve veehouderij, uiteindelijk is het een allesomvattend plan geworden om het buitengebied in de zandlandschappen opnieuw in te richten. Veel doelstellingen komen hier bij elkaar, zoals:

- het verbeteren van de ruimtelijke inrichting en het landschap;
- het verbeteren van de milieu- en waterkwaliteit;
- het waarborgen van economische (veer)kracht;
- het verbeteren van de bedrijfsstructuur in de veehouderij;

- het waarborgen van de leefbaarheid;
- de totstandkoming van robuuste natuur.

Met de uitvoering van de reconstructie streven alle betrokken partijen een duurzame inrichting en ontwikkeling van het platteland na. Daarbij wordt gezocht naar het realiseren van de vele doelstellingen in onderlinge samenhang.

De varkensvrije zones zijn overigens in de uiteindelijke plannen geschrapt.

Elke provincie is opgedeeld in een aantal reconstructiegebieden, waar een reconstructiecommissie een plan opstelt. De commissies bestaan onder meer uit afgevaardigden van de boerenorganisatie LTO, waterschappen, gemeenten, de recreatiesector, natuurorganisaties en terreinbeherende organisaties. De provincie ondersteunt en faciliteert de commissies. Een verschil met andere grootschalige operaties is dat de streek zelf het plan maakt. De provincie heeft kaders voor de reconstructieplannen omschreven in het zogenoemde koepelplan. Het eerste product dat elk gebied afleverde was het streefbeeld; een visie van de reconstructiecommissie op hoe het gebied er de komende 15 jaar in grote lijnen uit moet zien. Dit streefbeeld is vervolgens verder verfijnd tot een reconstructieplan en een uitvoeringsprogramma. De reconstructieplannen zijn in 2005 officieel vastgesteld door provincies en goedgekeurd door het rijk.

Een belangrijk onderdeel van ieder reconstructieplan is de integrale zonering. Dat betekent dat het buitengebied is opgedeeld in drie zones. In een landbouwontwikkelingsgebied (LOG) krijgt de intensieve veehouderij alle kansen om te ontwikkelen. Hier zijn grote bouwblokken denkbaar en mogelijkheden om redelijk gemakkelijk nieuwe bedrijven te stichten. De tegenhanger hiervan is het extensiveringsgebied. Dit zijn vooral gebieden op een afstand van 250 meter van natuurwaarden en dorpen. Bedrijven hebben hier in de praktijk geen groei mogelijkheden meer en nieuwe vestiging is uitgesloten. Daartussenin liggen de verwevingsgebieden. Een mix van kansen voor de landbouw en voor de natuur. Op sommige plekken zijn er groei mogelijkheden, op andere plekken niet. Op zogenoemde duurzame locaties is onder bepaalde voorwaarden een vergroting van het bouwblok mogelijk. De meeste oppervlakte in de reconstructiegebieden is benoemd als verwevingsgebied. Daarnaast kent elk reconstructiegebied een aantal landbouwontwikkelingsgebieden. Varkens- en pluimveebedrijven kunnen met behulp van een provinciale regeling (bijv. Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderij of VIV in Brabant) hun oude locatie nabij de natuur saneren en een nieuw bedrijf beginnen in een landbouwontwikkelingsgebied.

Bijlage 2

Case Gemert Bakel

De gemeente Gemert-Bakel toont opdrachtgeverschap en het vermogen tot geduldige begeleiding. In deze gemeente is ingezet op het intensief sturen en coachen van het gehele reconstructieproces. Net als veel andere Brabantse gemeenten heeft Gemert-Bakel een beeldkwaliteitsplan opgesteld. Dit plan is een succes. Nieuwe stallen moeten voldoen aan een handvol eenvoudige spelregels. De bevolking van Elsendorp is tevreden met de uitbreiding van de intensieve veehouderij in hun achtertuin, uitbreidende veehouders in het gebied houden rekening met de nieuwe spelregels en ook de zes andere Brabantse reconstructiecommissies maken een zelfde soort beeldkwaliteitsplannen en aanpalend beleid in de uitvoering van de reconstructie.

Aanleiding voor het maken van een beeldkwaliteitsplan voor Elsendorp was het feit dat de reconstructiecommissie Gemert-Bakel, alleen als er elders in het gebied ruimte was voor groei, intensieve veebedrijven uit kwetsbare gebieden wilde verplaatsen. Elsendorp en De Rips zijn twee gebieden in Gemert-Bakel waar groei van de intensieve veehouderij mogelijk was, omdat er weinig kwetsbare natuur voorkomt (geen problemen met ammoniak) en er weinig burgerbebouwing is (geen problemen met stankoverlast). De reconstructiecommissie wilde niet dat die gebieden een *last resort* voor de intensieve veehouderij zouden worden; een soort industrieel varkenspark waar je als toerist of bewoner liever niet komt. De commissie stelde daarom twee belangrijke voorwaarden: Elsendorp moet landbouwkundig goed ingericht zijn en landschappelijke kwaliteit bieden. Die twee voorwaarden zijn door een landschapsarchitect vertaald in een beeldkwaliteitsplan dat het midden houdt tussen een

landschapsplan en een stedenbouwkundig beeldkwaliteitsplan. Het gaat niet alleen over de landschappelijke inpassing van stallen, maar ook over de inrichting van het bouwblok en de welstandseisen die je aan de stallen stelt. Het plan geldt voor nieuwe en voor bestaande bedrijven die willen uitbreiden.

De gemeenteraad van Gemert-Bakel heeft het beeldkwaliteitsplan vastgesteld en het plan verankerd in het bestemmingsplan. Ambtenaren ruimtelijke ordening bekijken samen met de boeren hoe ze bij bedrijfsuitbreiding kunnen aansluiten op de nieuwe spelregels. Bij de meeste boerenbedrijven komen ze er samen uit. Het plan sluit aan op het natuurlijke investeringsritme van bedrijven. Samen met de bedrijven wordt naar oplossingen gezocht. De aanpak is zo succesvol dat ook de zes andere Brabantse reconstructiecommissies ermee aan de slag zijn gegaan. Toch is het succes niet vanzelfsprekend, zoals ervaringen in Zuid Twente en Nederweert laten zien. In Nederweert strandde een ver uitgewerkt plan voor een cluster van varkensbedrijven onlangs in de gemeenteraad.

Belangrijke succesfactor voor Elsendorp is het feit dat het niet gaat om de inrichting van een geheel nieuw gebied, maar om beperkte groei in een gebied waar al veel intensieve veehouderij aanwezig is. Het plan bouwt voort op het bestaande landschap met bestaande bedrijven.

Ook is het succes van het beeldkwaliteitsplan niet in de laatste plaats te danken aan de procesmatige aanpak. Om een landbouwontwikkelingsgebied te realiseren, is breed draagvlak noodzakelijk. De dorpsraad van Elsendorp werd betrokken, het plan werd door de bevolking/boeren omarmt, en ook de politiek stemde ermee in.

Duidelijkheid en eenduidigheid zijn belangrijk. Een vlek op de kaart wordt altijd als een bedreiging ervaren. Iedereen heeft een ander beeld bij een landbouwontwikkelingsgebied, variërend van een industriegebied tot een landschap met hier en daar een stal. Men moet duidelijk maken wat een landbouwontwikkelingsgebied is en het beeldkwaliteitsplan kan daarbij een belangrijke rol spelen.

Het is essentieel om nauw samen te werken met de bevolking en de boeren. Elsendorp is een jong gebied. De grootouders van de huidige bewoners hebben het land amper honderd jaar geleden ontgonnen, waardoor de bewoners emotioneel nauw betrokken zijn bij het gebied. Behoud en versterking van de identiteit van *hun* gebied is daarom heel belangrijk. De landschapsarchitecten hebben niet zelf een plan bedacht, maar goed geluisterd naar de wensen van de bevolking en gekeken naar de bestaande landschappelijke structuur. Een heel nieuw ontwerp voor het gebied was dan ook niet aan de orde.

Naast spelregels voor de bouw, de afstand tot de weg en de onderlinge afstanden van de bedrijven bevat het beeldkwaliteitsplan ook projecten om het landschap te versterken, zoals de verbreding van ontginningswegen en het herstel van de lanenstructuur. Deze laatste zaken gebeuren in samenhang met de noodzakelijke vernieuwing van de infrastructuur.