



Werk aan de winkel

Versnellen innovatie
in de veehouderij

Rapportage aan de
Provincie Noord-Brabant

Inhoud

1. Inleiding	5
2. Huidige situatie	7
2.1 Innovaties	7
2.2 Begrippen	7
2.3 Institutioneel kader	8
3. Bevindingen	13
3.1. Innovatie onzeker en langdurig traject	13
3.2. Wie waarvoor verantwoordelijk is	15
3.3. Emissie reducerende maatregelen	16
3.4. Opstart gebiedsplannen	19
4. Reflectie en bestuurlijke analyse	21
4.1. Geen eenvoudige oplossingen, schaarse win-win situaties	21
4.2. Samenwerking en voorkomen van vertragingen	23
4.3. Evenwicht tussen ecologie en economie	26
5. Afronding	29
5.1. Conclusies	29
5.2. Moeilijke keuzes	30
5.3. Aanbevelingen	32



1. Inleiding

De provincie Noord-Brabant heeft doelstellingen vastgelegd voor het reduceren van de emissie van ammoniak uit stallen. Om deze doelen te bereiken moeten veehouders emissiereducerende maatregelen doorvoeren. Bij aanpassingen aan stalsystemen is hiervoor een vergunning nodig. De provincie heeft in maart 2023 echter een vergunningenstop ingesteld. Vergunningaanvragen van projecten die stikstofdepositie hebben op een Natura2000-gebied werden vanaf dat moment niet meer behandeld. Diezelfde maand hebben de Provinciale Staten in motie M29-2023 aan het college van Gedeputeerde Staten verzocht een onafhankelijke kwartiermaker te installeren die gaat onderzoeken waar het proces stagneert en die suggesties doet over oplossingsrichtingen. In juni 2023 is de opdracht aangevuld met de motie M39-2023 om de aan te stellen kwartiermaker tevens de opdracht te geven om in het onderzoek naar de stagnering in het proces rondom innovatieve stalsystemen ook het proces ná het verkrijgen van een provinciale hardheidsclausule mee te nemen. Ondergetekende is in augustus benoemd in de rol van onafhankelijke kwartiermaker. De opdracht aan de Kwartiermaker Innovatie richt zich op drie zaken: (1) Mogelijk maken / toelaten van voer- en management en in het bijzonder toevoegmiddelen, waarbij de gemeente “gestimuleerd” wordt om hiervoor de Crisis en Herstelwet¹ in te zetten; (2) vergunningverlening voor emissiearme systemen al dan niet in combinatie met voer- en management en toepassing van de Hardheidsclausule²; en (3) versnellen van de vergunningverlening voor Rav³ gecertificeerde stalsystemen via een passende beoordeling, om de vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming eerder op gang te brengen, en wel vanuit

een integrale beoordeling. De opdracht richt zich op innovaties die de emissie van met name ammoniak reduceren. Daarbij zal de kwartiermaker concretiseren wat de knelpunten zijn, en perspectievolle oplossingsrichtingen formuleren. Hierbij worden betrokken: (1) het advies van de landelijke Taskforce Versnelling Innovatieproces stalsystemen over het versnellen van het innovatieproces in stallen, (2) het rapport van kwartiermaker dhr. R. Tijssens, (3) het vervolg hierop in de aanpak van de zandprovincies in samenwerking met het bedrijfsleven en (4) het op 4 december 2023 ingestelde regieorgaan onder voorzitterschap van dhr. E. Roest, de in januari 2024 door het Rijk benoemde innovatiegezant. De afgelopen maanden zijn, naast een documentstudie, veertig gesprekken gevoerd met veehouders, leveranciers, erfbetreders, experts, en met vertegenwoordigers van advies- en regieorganen, alsook van (inter)gemeentelijke, (inter)provinciale en nationale overheden.⁴ De weerslag hiervan is in dit rapport weergegeven. Het rapport beschrijft in achtereenvolgende hoofdstukken de huidige situatie, de bevindingen op basis van de gesprekken, de eigen reflectie en bestuurlijke analyse hierop. Afsluitend volgen de conclusies, discussie en aanbevelingen.

1 Artikel 7ae Besluit uitvoering Chw biedt de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel en alle gemeenten in deze provincies 1 januari 2025 de mogelijkheid om te experimenteren met innovatieve stalsystemen om de emissie in de praktijk zo snel mogelijk te beperken. Zie Innovatieve stalsystemen (artikel 7ae) - Kenniscentrum InfoMil

2 Een clausule in een wet of overeenkomst op grond waarvan een bepaling geheel of gedeeltelijk buiten toepassing kan worden gelaten als de toepassing ervan zou leiden tot uitzonderlijk onbillijke of onredelijke gevolgen.

3 Regeling ammoniak en veehouderij

4 Aan deze veertig gesprekken hebben meer dan vijftig personen hebben deelgenomen.



2. Huidige situatie

■ 2.1 Innovaties

De provincie Noord-Brabant zet in haar beleid in op een koers waarbij de emissies worden geminimaliseerd en mest als circulaire grondstof optimaal wordt benut. Dit betekent dat wordt ingezet op benutting van kwalitatief hoogwaardige dierlijke mest in kringloopbemesting. Dat vergt ontwikkeling van daarop ingerichte duurzame (brongerichte) stalsystemen en daarop aangepaste bemestingspraktijken, zo nodig geschakeld met passende mestbehandeling, en het bewerken en tot waarde brengen van mest. Meerdere initiatieven zijn aan de slag gegaan met kringlooplandbouw. Naast de reeds langer beschikbare emissiereducerende systemen wordt de afgelopen jaren dan ook gewerkt aan systemen die emissies bij de bron aanpakken (gescheiden opvang mest en urine in combinatie met frequente mestafvoer uit de stal). Deze systemen zijn vaak pas echt effectief met goed management in de stal en op het bedrijf. Het is van belang te komen tot systemen die ook effectief zijn op CO₂ en CH₄ emissies, een beter stalklimaat en arbeidsomstandigheden. De huidige *end of pipe* technieken zoals luchtwassers kunnen overigens nog steeds een goede rol vervullen. Zo worden steeds vaker hybride systemen met mengvormen tussen brongerichte en end of pipe systemen toegepast. Nieuwe systemen luchtwassers worden toegepast in een combinatie met warmteterugwinning (WTW). Dit vermindert de last van de klimaatdoelstelling. Ook dragen deze WTW systemen bij aan het stalklimaat zelf door het conditioneren van de inkomende lucht. Voor alle innovatieve systemen geldt echter dat er een systematiek nodig is om tot betrouwbare emissie-indicatoren te komen (of tot betrouwbare bedrijfs-

specifieke metingen), die voldoende zekerheid bieden dat de werking van de betreffende innovaties juridisch geborgd is. Uit rechterlijke uitspraken die over de werking van emissie reducerende systemen meermalen hebben vastgesteld dat de theorie en de praktijk niet samenvallen, blijkt dat dit geen eenvoudige opgave is. Berichten dat door gebrekkige controlesystemen de registratie van mestafvoer via mesttransporten fraudegevoelig is, dragen bij aan een kritische opstelling vanuit politiek en samenleving.⁵

■ 2.2 Begrippen

Handelingsruimte provincie (en gemeenten) bij vergunningverlening: Deze handelingsruimte wordt door de wetgever bepaald (Omgevingswet en Besluit kwaliteit leefomgeving, maar ook de Awb met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en getoetst door een rechter. De Omgevingswet zit daarbij zo in elkaar dat aan overheden op diverse vlakken afwegingsruimte en flexibiliteit wordt geboden. Dat betekent dat normen die de wetgever heeft gesteld mogen afwijken: Als je als overheid beleid hebt vastgesteld in de Omgevingsvisie of een omgevingsprogramma kun je afwijken van die wettelijke uitgangspunten. Bij geur en geluid mag je minder streng zijn, bij ammoniak mag je wel strenger zijn, maar niet minder streng, omdat van EU normen niet mag worden afgeweken.

Doelsturing: Door de kwartiermaker Innovatiegeuzant is in 2022 in het rapport ‘Versnellen van innovatie voor een toekomstbestendig agrarisch Nederland’⁶ gepleit voor een omslag van middelsturing naar doelsturing. Deze aanbeveling is in lijn met het advies van

5 <https://nos.nl/artikel/2508111-om-waarschuwde-ministerie-voor-fraudegevoelige-apparatuur-mestcontrole>

6 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/08/bijlage-versnellen-van-innovatie-voor-een-toekomstbestendig-agrarisch-nederland>

Remkes⁷, door LNV omarmd, en heeft geleid tot een regeling waarbij via zogenoemde regionale *fieldlabs* innovaties kunnen worden aangejaagd. Voor wat betreft emissies biedt doelsturing zeker voor gesloten stallen, en op termijn ook voor open stallen perspectief. Bij het werken met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften hoort het *real time* meten op het individuele bedrijf. Voor de effectiviteit van een emissie reducerend systeem wordt dan niet meer uitgegaan van een genormaliseerde gemiddelde waarde maar wordt de effectiviteit van dat systeem gemeten op het individuele bedrijf zelf. Daarmee kan in potentie met grotere accuratesse de effectiviteit van de emissiereductie op een individueel bedrijf - op elk moment - worden bepaald. Met deze informatie krijgt de ondernemer ook meer mogelijkheid om zelf te sturen. Bij het mestbeleid is doelsturing echter niet altijd makkelijker. Bij doelsturing op waterkwaliteit is het nodig om rekening te houden met het type grondsoort. Het effect van weer is vaak groter dan de effecten van maatregelen. Dat maakt het moeilijk om goed te monitoren. Daarom is een regio-specifieke aanpak voor waterkwaliteit beter dan een bedrijfsspecifieke.

Formele ruimte voor de provincie om bij vergunningverlening met doelvoorschriften te werken: Er is wettelijke ruimte voor een bestuursorgaan om binnen de kaders van de wet te werken met doelvoorschriften. In eerste instantie wordt die ruimte door de wetgever bepaald (in het Besluit kwaliteit leefomgeving) en daarna door het bevoegde bestuursorgaan tot hoever men gebruik wil maken van die ruimte. In opdracht van de zandprovincies heeft Kokx-De Voogd onderzocht tot hoever je daarin kan gaan.⁸

De Technische Advies Pool (TAP) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: Deze beoordeelt aanvragen voor een bijzondere emissiefactor (proefstalaanvraag). Voor de aanvraag van een emissiefactor voor een innovatief nieuw systeem (proefstal) is een

TAP-advies niet verplicht, een deskundige(n) advies wel. Dit mag ook een andere deskundige dan de TAP zijn. Mits gemotiveerd en goed onderbouwd mag afgeweken worden van een deskundige(n) advies. Dat is met name bij een TAP advies lastig omdat juist daar de deskundigheid zit. Gelet op alle discussies over emissiearme systemen dient bij het afwijken van een deskundigen- dan wel TAP-advies een wetenschappelijk erkend rapport overlegd te worden. De provincie is niet direct gebonden aan een deskundigen- of TAP-advies, maar sluit wel aan bij deze systematiek en bij afwijking moet er een gedegen (wetenschappelijke/onafhankelijke) onderbouwing voor het plan geleverd worden. Daarnaast blijft er voor een Omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit ook toestemming van het bevoegd gezag (meestal de gemeente) nodig.

■ 2.3 Institutioneel kader

Voor emissies uit veehouderijen alsook voor de uitspoeling van meststoffen naar grond- en oppervlaktewater gelden wetten, kaderrichtlijnen en verordeningen. Hierbij zijn de rijksoverheid, de provincie, de waterschappen en de gemeenten het bevoegd gezag. Provinciale regelgeving voor veehouderijen betreft onder meer de eisen in de (Interim) Omgevingsverordening. Binnen deze verordening zijn uitzonderingsbepalingen opgenomen waardoor niet in een emissie-arme stal hoeft te worden geïnvesteerd. Zo kunnen bedrijven die per januari 2028 stoppen, voldoen met minder dieren. Daarnaast betreft het natuurinclusieve bedrijven.⁹ Landelijke wetgeving betreft met name de Aanvullingswet natuur Omgevingswet (voorheen Wet Natuurbescherming, Wnb) en de Omgevingswet (voorheen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Proefstalstatus: Onder de Omgevingswet kan het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten (mba-vergunning, meestal de gemeente) zelf een emissiefactor

⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4039eee4ed64ecd5574d2c34f1e1fe24fa8e8f18/pdf>

⁸ Zie ook: https://klimaatweb.nl/nieuws/nieuw-stikstofbeleid-met-emissiebudgetten-voor-ammoniak-en-methaan-krijgt-vorm/?utm_medium=social&utm_source=email&utm_campaign=Artikel+gedeeld

⁹ Natuurinclusieve bedrijven scoren minimaal 1000 punten op de scoringstabel in de handreiking natuurinclusieve melkveehouderij (gebaseerd op de Brabantse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij) in combinatie met een lage veebezetting en weidegang.

voor een proefstal vaststellen, gebaseerd op een onderbouwing en een deskundigenadvies. In de praktijk komt dit neer op een TAP-advies. Het bevoegd gezag kan dit ook doen met een maatwerkbesluit, indien geen omgevingsvergunning vereist is. In principe blijft de toegekende proefstalstatus dan door de vergunning ‘onbeperkt’ bestaan, maar het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning of het maatwerkbesluit wel aanpassen vanwege nieuwe inzichten, als in de vergunning of maatwerkvoorschrift daarover voorschriften zijn opgenomen (bijvoorbeeld aanpassen met de gemeten emissiefactor). Een brede uitrol op basis van een proefstalstatus is niet zonder meer mogelijk zonder een gelijke status voor nieuwe situaties. Voor brede uitrol is opname in bijlage V van de Omgevingsregeling (voorheen bijlage 1 Rav) nodig. Ook geldt dat emissies binnen twee jaar gemeten moeten zijn.

Veehouderijen moeten beschikken over een vergunning op basis van de Omgevingswet. De gemeente is hiervoor bevoegd gezag. In bepaalde gevallen treden Gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders. Bij aanpassing van de veehouderij om te voldoen aan de vereisten van de (I)OV moet de gemeente deze toetsen (op aspecten als geur, fijn stof, geluid, etc.) en zo nodig de omgevingsvergunning of

verklaring van geen bedenkingen aanpassen. De gemeente beoordeelt ook of de voorgenomen aanpassingen passen in het bestemmingsplan. Tenslotte kan er sprake zijn van de plicht om (een vorm van) een milieueffectrapportage op te stellen. Vergunningen waren tot 25-11-2022 gekoppeld aan de voor specifieke huisvestingsystemen berekende ammoniakemissie van de veehouderij. Die dag informeerde de Minister van LNV de Kamer dat de Regeling ammoniak en veehouderij (RAV) die tot dan werd gebruikt voor de omgevingsvergunning niet zonder meer gebruikt kan worden voor het berekenen van depositiepatronen voor vergunningen in het kader van de Wnb. In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 23-01-2024 geeft de minister van Natuur en Stikstof aan in te zetten op het realiseren van een robuust systeem van stalbeoordeling, geschikt voor vergunningverlening, door de ontwikkeling van een “handreiking voor passende beoordeling”.

In het 7^e Actieprogramma Nitraat en ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) van december 2023 geeft de rijksoverheid aan hoe ze een duurzame landbouw wil realiseren. Concreet komt het erop neer dat men zich richt op landelijk 20-30% minder vee, een versnelde afname van het aantal veehouderijen, het extensiveren en afwaarderen van gronden in en rond beekdalen,





en het extensiveren van bouwplannen door meer rustgewassen. Voor de blijvers richt men zich op het stimuleren van natuurinclusieve landbouw en het door ontwikkelen van innovatieve huisvestingssystemen en managementmaatregelen.

Tot slot dient de provinciale Uitvoeringsagenda Mest te worden genoemd als relevant institutioneel kader. Deze uitvoeringsagenda zet de koers uit waarbij mest als circulaire grondstof optimaal wordt benut en de verliezen/ emissies worden geminimaliseerd. De provincie heeft via haar ruimtelijke ordeningsbevoegdheden de mogelijkheid om beleidsmatig te sturen op omvang en locaties van industriële mestbewerkingsinstallaties. Daarnaast hebben provincies de mogelijkheid om een meer of minder grote rol te pakken in het faciliteren van innovaties ten behoeve van mestbewerking en mestaanwending als bouwsteen van kringlooplandbouw.

Bij bovengenoemde wetten, regels, verordeningen en plannen zijn meerdere uitvoerings- en adviesorganisaties betrokken. Noord-Brabant heeft drie omgevingsdiensten. Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, Midden- en West-Brabant en Brabant Noord. Dit zijn uitvoeringsorganisaties voor handhavings- en vergunningstaken waar de provincie en gemeenten bevoegd gezag voor zijn. De Omgevingsdienst is op grond van de wet verplicht een aantal taken van de provincie in mandaat (dus geen delegatie)

uit te voeren, waaronder het verlenen van de mba-vergunning. Primair geven zij uitvoering aan een wettelijke taak en voeren dus de wet uit. Voor zover provincie of gemeenten aanvullende eisen kunnen stellen aan vergunningverlening (bijvoorbeeld door het stellen van regels in de Omgevingsverordening of het vaststellen van beleidsregels voor een bepaalde mba) moet de Omgevingsdienst zich aan die regels houden. Een Beleidskader, Omgevingsvisie of zelfs een omgevingswetprogramma zijn beleidsinstrumenten die niet rechtstreeks doorwerken naar de vergunningverlening. Naast de RVO-TAP die aanvragen beoordeelt voor een bijzondere emissiefactor (proefstalaanvraag), adviseert de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) het rijk over gewenste aanpassingen van aannames, regels, normen en onderbouwingen in onder meer de Meststoffenwet.



3. Bevindingen

Er zijn binnen de verschillende veehouderijsectoren (melkveehouderij, varkenshouderij, pluimveehouderij, vleeskalverenhouderij, melkgeitenhouderij) meerdere innovatieve initiatieven met betrekking tot stalsystemen en managementmaatregelen geanalyseerd. Ook is gesproken met low-tech initiatieven op gebiedsniveau. Uit deze casussen komt een rode draad naar voren als het gaat om de knelpunten die ondernemers ervaren bij het opstarten, testen en implementeren van de innovatie. Het beeld is dat innovatie tijd kost en tegen belemmeringen aan loopt als gevolg van beleidskaders, wet- en regelgeving. Thema's die vaak terugkomen in de casussen zijn gebrek aan continuïteit, duidelijkheid en integraliteit, gebrek aan samenwerking en durf bij overheidsinstanties, en een gevoeld gebrek aan vertrouwen vanuit de overheid richting de ondernemer. Dit is overigens ook verklaarbaar, gegeven ervaringen uit het verleden. Verder wordt in de casussen ook aangegeven dat versneld overgestapt moet worden op een doelvoorschriftensystematiek.

■ 3.1. Innovatie onzeker en langdurig traject

Innovatie richt zich in deze context op het realiseren en testen van vernieuwende stalsystemen en/of managementmaatregelen. Op basis van wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen moet vooraf een inschatting worden gemaakt van het effect van dergelijke maatregelen op de emissie vanuit de stal. Het werkelijke rendement wordt pas zichtbaar als er stallen zijn gerealiseerd en hierin praktijkervaringen worden opgedaan en de resultaten worden onderbouwd met (erkende) metingen. Innovatie kent nog onzekerheden, het is dus

mogelijk dat de gerealiseerde emissie boven de vooraf ingeschatte emissie blijkt te liggen. Bijsturing en aanscherping kan helpen, maar mogelijk niet alles oplossen. Hierbij speelt ook dat enkele technische maatregelen niet tot minder effectief bleken te zijn dan was verondersteld.¹⁰

Bovengenoemde onzekerheid en ervaringen botst met de zekerheid die het bevoegd gezag wil hebben bij het verlenen van een proefstalstatus of vergunning. De bevraagde initiatiefnemers geven aan dat zowel bij de TAP (technische adviespool



Innovatie is onzeker en langdurig traject

¹⁰ Managementmaatregelen die bedrijfsspecifiek continue gemeten worden zouden juist wel effectief kunnen zijn. Voordeel is dat continue meten veehouders mogelijkheden biedt om bij te sturen. De beperking ligt in het toezicht op de naleving.

RAV¹¹), als bij het bevoegd gezag (omgevingsdienst, provincie, gemeente) steeds meer aangestuurd wordt op 100% zekerheid terwijl die in deze fase niet gegeven kan worden. Processen belanden in een impasse omdat 100% zekerheid onmogelijk is. De stip op de horizon is 'geen significante aantasting van de natuur'. Het traject van een proefstalaanvraag, naar vergunning, realisatie en erkenning duurt lang. Dit wordt versterkt doordat sommige stappen in het traject volgtijdelijk uitgevoerd moeten worden. De omgevingsvergunning en natuurvergunning (of VVGB) kunnen pas worden beoordeeld en verleend als de proefstalbeschikking is afgegeven. Doordat trajecten lang duren wijzigen gedurende de looptijd de inzichten en spelregels door bijvoorbeeld gerechtelijke uitspraken en gewijzigd landelijk en/of provinciaal beleid. Van wijzigende spelregels heeft iedereen last, wellicht nog meer dan van de complexiteit van het systeem. Daarnaast zorgt de lange tijdsduur voor verloop van behandelaars van het dossier. Uit rechterlijke uitspraken blijkt dat er voor de verlening van natuurvergunningen voldoende zekerheid moet zijn over de emissie reducerende werking van (nieuwe) stalsystemen en -technieken. In biologische systemen kan nooit 100% zekerheid geboden worden, daarom is het de uitdaging om de juridische risico's te minimaliseren en na te gaan welke borgingsinspanningen of voorwaarden aan de borging van emissiereductie nodig zijn om voldoende juridische zekerheid te kunnen bieden over de werking van (nieuwe) emissiearme stalsystemen.

Op basis van ervaringen wordt aangegeven dat het traject om te komen tot een erkend systeem op de RAV-lijst gemiddeld 5 tot 10 jaar duurt. Het verkrijgen van de proefstalstatus (op basis van een ontwerp en berekende emissie op basis van wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen) duurt meer dan eens langer dan 2 jaar. Vervolgens moeten nog een aantal stappen worden gezet om tot erkenning van de betreffende techniek te komen, zoals realisatie, metingen, goedgekeurd meetrapport en opname op de RAV lijst.

De RAV systematiek is ontwikkeld voor milieuwetgeving en heeft als doel op een vereenvoudigde manier de ammoniakemissie uit stallen te beoordelen. Deze systematiek is ook ingezet voor natuurwetgeving. Dit vraagt echter om aanzienlijk meer zekerheid over de depositie op een specifieke plaats. Door diverse gerechtelijke uitspraken is de RAV, op zichzelf, nauwelijks meer bruikbaar voor het verlenen van natuurvergunningen. De onzekerheid dat de depositie op een specifieke plek niet toeneemt is te groot. Zowel Rijk als provincies werken aan een handreiking of passende beoordeling om de RAV weer bruikbaar te maken voor het verlenen van natuurvergunningen.¹²

De onzekerheid van innovatie, gecombineerd met de onzekerheid van de RAV systematiek, zorgen ervoor dat er nauwelijks natuurvergunningen worden verleend omdat de gevraagde zekerheid dat er geen significante, nadelige gevolgen kunnen zijn voor natuur ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat a) de TAP de proefstalaanvragen die in procedure zijn strenger beoordeelt, en b) het bevoegd gezag onvoldoende zekerheid voelt dat een verleende vergunning over-eind blijft en daardoor steeds minder in mogelijkheden gaat denken, maar meer in beperkingen.

- f) TAP: Ondernemers ervaren dat er steeds meer vragen beantwoord moeten worden aan de TAP om tot een proefstalerkenning te komen. Door veranderende inzichten of beleid worden steeds weer nieuwe vragen gesteld. De ondernemer heeft geen zicht op hoeveel stappen er nog gezet moeten worden en wordt geconfronteerd met nieuwe inzichten, die de behandeling van zijn aanvraag/aanvragen beïnvloed. Elke stap brengt voor de ondernemer een langer tijdspad en extra kosten voor adviseurs met zich mee.
- g) Initiatiefnemers ervaren dat ambtelijke medewerkers vanuit hun rol geen beslissingen durven nemen zonder 100% zekerheid, vanuit angst voor een verkeerde beoordeling, of het onderuit gaan van de vergunning bij een eventuele gerechtelijke procedure. Dit is gestoeld op de

11 Benamingen in dit rapport zijn op basis van wet- en regelgeving voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1-1-2024

12 In november 2022 gaf het Rijk aan dat zomer 2023 een handreiking voor passende beoordeling gereed zou zijn. Voorjaar 2023 werd aangegeven dat het tot november 2023 zou duren. Zomer 2023 besloot de provincie hier niet meer op te wachten en heeft ze zelf een handreiking voor een passende beoordeling opgesteld. Deze is in december 2023 gepubliceerd. Medio maart 2024 is er nog steeds geen handreiking voor een passende beoordeling door het Rijk opgesteld.



Wie waarvoor verantwoordelijk is

interpretatie van eerdere uitspraken. De ambtenaar zoekt garanties, begrijpelijk vanuit zijn / haar rol, en blijft daardoor steeds nieuwe vragen stellen. Anderzijds wordt het bevoegd gezag geconfronteerd met niet volledig doorontwikkelde innovatieve systemen die gedurende het traject nog verder worden geoptimaliseerd, waardoor de aanvankelijke aanvraag inhoudelijk steeds meer afwijkt van het uiteindelijke systeem.

Door de lange looptijd van aanvragen kunnen ondernemers in de knel komen met hun vergunning. Bijvoorbeeld dat bij de start niet was voorzien dat een hardheidsclausule nodig was om te kunnen voldoen aan de (I)OV. Nu blijkt dat het traject zoveel langer duurt is de hardheidsclausule wel nodig. Anderzijds komt het ook voor dat geen rekening wordt gehouden met gemaakte afspraken bij de start: aanvullende maatregelen wanneer beoogde reducties niet worden behaald.

Innovatieve ondernemers lopen substantiële risico's bij het implementeren van innovaties op hun bedrijf, zij investeren in een vergunningentraject en het uitvoeren van testen ter onderbouwing, zonder garantie op een positief resultaat. In de praktijk lopen zij de meeste risico's - overigens kiezen zij daar zelf voor - en een systeem om de pijn van de onzekerheid te verdelen ontbreekt. Niet erkennen van een emissie reducerend systeem binnen een door de overheid (provincie) gestelde termijn leidt dan tot de noodzaak om ook te investeren in een alternatief (bijvoorbeeld luchtwasser) dat afbreuk doet aan het realiseren van andere doelstellingen zoals het verbeteren van de brandveiligheid, en die ook het economisch perspectief van de ondernemer negatief beïnvloedt. De kosten voor het erkend krijgen van een (ver)nieuw(end) stalsysteem of managementmaatregel zijn aanzienlijk. Hoe langer de procedure duurt, en er meer onderzoeken gevraagd worden, hoe meer kosten er mee gemoeid zijn.

■ 3.2. Wie waarvoor verantwoordelijk is

Bij de agrarische ontwikkeling op een bepaalde locatie zijn verschillende overheidsinstanties en -lagen betrokken (gemeente, waterschap, provincie, rijk). Niet altijd is duidelijk welke instantie verantwoordelijk is voor welk onderdeel, waarbij initiatiefnemers soms het gevoel hebben dat verantwoordelijkheden worden afgeschoven naar elkaar. De loketten werken gescheiden van elkaar, met elk een eigen set regels om te volgen, waarbij er beperkt sprake is van onderling overleg of afstemming. Hierdoor ontstaat er onduidelijkheid en vertraging in de procedure. Initiatiefnemers ervaren daarnaast dat de wettelijke termijnen voor het behandelen van aanvragen worden overschreden.

De lange doorlooptijd zorgt er ook voor dat dossiers meerdere malen worden doorgeschoven naar een andere ambtenaar, bijvoorbeeld door verloop van personeel. Men ervaart dat de nieuwe behandelaar vaak niet goed op de hoogte is van de (voor) geschiedenis van de aanvraag en opnieuw (deels) dezelfde vragen gaat stellen, waardoor het dossier weer vertraging oploopt. De meeste ondernemers hebben geen overzicht van de rollen van de verschillende overheden en uitvoerings- en adviesinstanties. Voor het verlenen van een vergunning op basis van de Crisis- en herstelwet is de gemeente het bevoegd gezag. De gemeente heeft de behandeling van deze aanvraag uitbesteed bij de Omgevingsdienst. Voor het verlenen van een natuurvergunning is de provincie het bevoegd gezag, de behandeling hiervan wordt uitgevoerd door Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). RVO behandelt proefstalaanvragen, die op haar beurt de TAP inschakelt voor inhoudelijk advies en toetsing. Inzicht in de volgtijdigheid van de te nemen stappen heeft men - begrijpelijkerwijs - niet. Het op de juiste momenten de juiste personen in het proces te betrekken vergt regie en overzicht. Dat geldt voor het

Regieorgaan bij uitvoering van de praktijkpilots en bij het spoor van doelsturing met continue meten, maar ook voor alles wat vastloopt in het traject van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) rond stallen in gemeenten en provincies

Het opnemen van doelvoorschriften in de vergunning (waar de Crisis- en herstelwet ruimte voor biedt) gebaseerd op continue emissiemetingen wordt door velen gezien als een oplossing om uit de impasse voor het verlenen van natuurvergunningen te komen. Het voordeel hiervan is dat de veehouder inzicht heeft in de effecten van voer- en managementkeuzes. Dit biedt veehouders een handelingsperspectief toegespitst op het eigen bedrijf. Niet het middel, maar het doel staat centraal. Het kunnen borgen van de werking van het systeem is een voorwaarde om de overgang naar doelvoorschriften mogelijk te maken. Er is echter nog geen vastomlijnd toetsingskader voor het verlenen van een vergunning met doelvoorschriften binnen de natuurwetgeving, waardoor het bevoegd gezag huiverig is om dergelijke vergunningen ook daadwerkelijk te verlenen. Hoewel op zich juist dat de noodzakelijke juridische zekerheid de transitie belemmert naar nieuwe systemen die inspelen op het gelijktijdig realiseren van meerdere maatschappelijke doelen, feit blijft dat voor het verlenen van een natuurvergunning deze zekerheid nodig is.

Door agrariërs wordt vanuit de verschillende overheden c.q. bevoegde gezagen een wantrouwende houding gevoeld. Daarnaast heeft men de indruk dat persoonlijke opvattingen van een ambtenaar meer en meer een rol spelen bij de behandeling en besluitvorming van aanvragen. Die indruk kan snel ontstaan als besluiten moeten worden genomen terwijl heldere kaders ontbreken. Medewerkers van uitvoeringsinstanties spreken ook de behoefte uit aan duidelijke visie en heldere kaders. Ze geven ook aan niet te denken in onmogelijkheden, maar er meestal tegenop stuiten bij de rechtbank. Men vindt dat ongewenst, niet alleen van oogpunt van professionaliteit, maar ook in verband met mogelijke schadeclaims.

■ 3.3. Emissie reducerende maatregelen

Vanwege de beperkingen van luchtwassers als end of pipe systeem is er behoefte aan alternatieven. Vanuit diverse oogpunten wordt de inzet van brongerichte stalmaatregelen of management maatregelen (inclusief het voerspoor) als wenselijk gezien. Er zijn diverse systemen in onderzoek, door de lange looptijd en/of knelpunten in de financiering hebben deze echter nog geen erkenning. Er is een spanningsveld tussen maatregelen om het dierenwelzijn te verbeteren - vooral bij het vergroten van de leefruimte van dieren - en de emissie van ammoniak. Zo heeft de minister van LNV bijvoorbeeld in de Kamerbrief van 12-06-2023 aangegeven dat onderzoek van WUR aantoonde dat er bij transitie van vleeskuikens naar het Beter Leven Keurmerk met één ster (BLK1*) sprake is van een verbetering van het welzijn en de gezondheid van de dieren, maar dat niet eenduidig een uitspraak kan worden gedaan over de emissie van ammoniak, geur en fijnstof. Belangrijkste reden hiervoor is dat metingen aan praktijkstallen (nog) ontbreken. De minister geeft aan dat er hierdoor geen natuurvergunningen kunnen worden afgegeven, immers de zekerheid ontbreekt dat emissies niet toenemen. Hierdoor verlenen omgevingsdiensten geen natuurvergunningen voor dergelijke systemen. Ook niet voor stallen die al gebouwd zijn, maar waarvan de overdekte uitloop nog gerealiseerd moet worden.

Er zijn meer dan dertig toevoegmiddelen voor mest op de markt. De werking varieert van chemisch, fysisch tot biologisch. Afhankelijk van het toevoegmiddel beogen ze een betere stikstofwerking, minder stank, nitraatuitspoeling en ammoniakemissie of minder lachgas- en methaanemissie. Grote voordeel van de toevoegmiddelen is dat ze geen tot beperkte investeringen vergen en direct inzetbaar zijn. Bakker (et al., 2020) concluderen dat de producten op biologische basis niet of nauwelijks werken. De producten op fysische of chemische basis hebben vaak wel een effect op het verminderen van één van de verliesposten van stikstof of emissie van methaan. Zes onderzochte producten geven min-

der ammoniakemissie.¹³ Voor toevoegmiddelen en voer- en managementmaatregelen, waarvan de werking op adequate wijze is onderbouwd, zal het toezicht op de naleving van de juiste toepassing vooralsnog een knelpunt blijven. Overgaan op doelvoorschriften wordt gezien als een verbetering, waarbij men ervan uit gaat dat het meestsysteem wordt getoetst en niet meer de emissiereducerende maatregelen.

Financieren van innovatieve systemen loopt vaak tegen grenzen aan. Banken zijn door ongewis beleid ook onzeker geworden, mede in het licht van hun wettelijke zorgplicht. Deze zorgplicht heeft als doel ondernemers te beschermen tegen lichtvaardige (financiële) beslissingen. Daarnaast worden meermalen belemmeringen genoemd bij het behalen en aantonen van de ingeschatte emissies, waardoor er geen definitieve erkenning komt. Zo is in de melkgeitenhouderij een proefstaltraject beëindigd omdat de aanvraag voor een definitieve erkenning onvoldoende onderbouwd bleek. In de pluimveehouderij zijn er meerdere deelsectoren, waardoor onderzoek

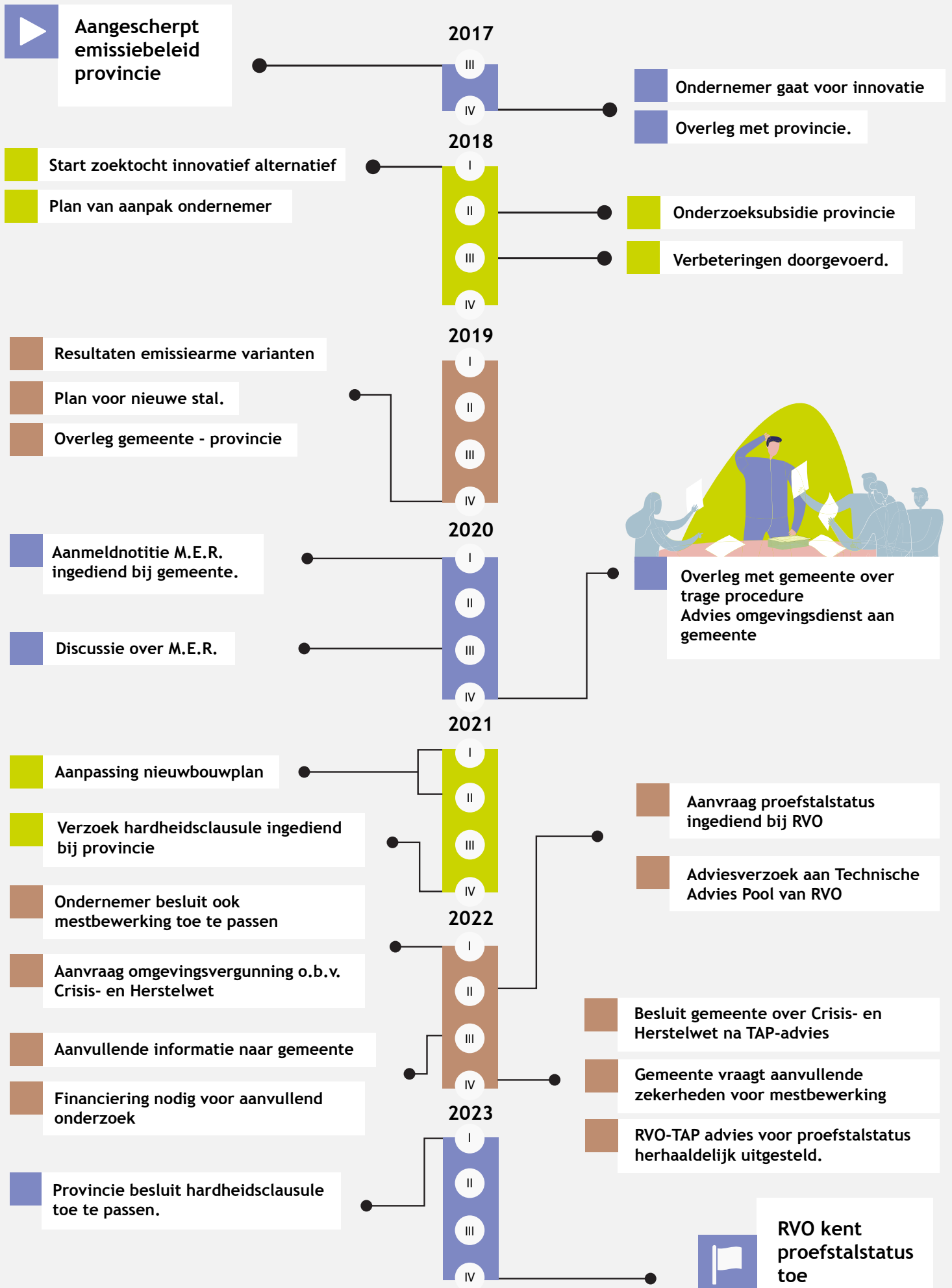
binnen meerdere diercategorieën moet worden uitgevoerd. Omdat dit relatief kleine sectoren zijn is het haast onmogelijk om voldoende stallen te vinden die bemeten kunnen worden en is het onbetaalbaar.

Om te concretiseren wat bovengenoemde knelpunten voor het tijdsverloop kunnen inhouden, als men een innovatief systeem wil ontwikkelen en realiseren, is hierna de tijdlijn vanaf 2017 weergegeven behorend bij de casus van één individuele Brabantse veehouder.

¹³ <https://www.verantwoordeveehouderij.nl/nl/verantwoorde-veehouderij/show-15/wat-is-de-waarde-van-toevoegmiddelen-aan-mest-voor-emissiebeperking.htm>

Zie ook: Bakker R, Klijberg S, Verhoeven M & Saaltink R(2020). Additieven voor dierlijke mest. HAS Kennistransfer en Bedrijfsopleidingen. 131 pp. Den Bosch.





■ 3.4. Opstart gebiedsplannen

Bij sommige gemeenten leeft de zorg dat de NPLG agenda van de rijksoverheid dominant zal zijn bij de inrichting van de gebiedsplannen, omdat er grote onzekerheid is over voortgang en budget voor NPLG bij het nieuwe kabinet én omdat de focus op de stikstofdeken mogelijk ten koste gaat van impulsen aan de transitie van agrarische bedrijven. De stoppersregelingen zorgen als het ware voor een ‘gatenkaas’ in het buitengebied, waar gemeenten voor de opgave staan om dit buitengebied leefbaar en vitaal te houden.

In meerdere gemeenten wordt gewerkt aan plannen voor een duurzame inrichting van hun buitengebied. Zo hebben bijvoorbeeld boeren in de polder ten noordwesten van Oss het Agrarisch Collectief Oss (ACO) opgericht om door samenwerking in het gebied beter in staat te zijn verduurzamingsopgaven aan te pakken.¹⁴ Met een duurzaam businessmodel kunnen de agrariers als grondeigenaren de ecologische opgave vorm en inhoud geven. Voor het terugdringen van emissies gaat het om het sluiten van mestkringlopen door onder meer innovatieve stalsystemen, bewerken van mest en precisiebemesting. Zaken die ook onderdeel zijn van de Uitvoeringsagenda Mest. Een regionale gebiedsaanpak leent zich bij uitstek voor doelsturing op waterkwaliteit. In de casus ACO is er naast fysieke ruimte voor een collectieve vergistingsinstallatie en een gasinstallatie, behoefte aan experimenteerruimte. Zo loopt bijvoorbeeld mesttransport door leidingen tegen beperkingen aan vanuit de mestwet.

Innovaties hebben echter niet uitsluitend een *hi-tech* karakter. Ook bij *low-tech* innovaties lopen groepen ondernemers aan tegen knelpunten. Vragen die hierbij spelen betreffen de juridische vorm van de samenwerking en de mate waarin er ruimte

is in de regels om te experimenteren.

Dynamiek op gang brengen in een gebied vergt maatwerkoplossingen om initiatieven van start te krijgen. Daarvoor moet de gebiedspuzzel voldoende groot worden gemaakt. Hoe groter het gebied waarbinnen naar maatwerkoplossingen kan worden gezocht, hoe meer mogelijke opties aanwezig zullen zijn om gelijktijdig meerdere doelen te realiseren.

Hoge grondprijzen vormen veelal een belemmering voor de financiering van duurzame businessmodellen gebaseerd op complexe grondruilen met een vaak extensievere vorm van grondgebruik. Voor semi-extensieve bedrijven die geheel willen overschakelen op extensief grondgebruik ontbreekt voor het laatste zetje in de goede richting een verlaagd rentepercentage bij de financiering ervan. Ook zou de eventuele inzet van de Provinciale Strategische Grondbank mogelijk kunnen helpen.

De vraag is hoe de blijvers aan de gang kunnen in dit transitieproces, terwijl men nog niet precies weet hoe het bedrijf er dan uit gaat zien: en hoe dit kan landen in de vergunningverlening. Ook is nog niet duidelijk of een koepelvergunning, die meerdere deelvergunningen omvat, kan zorgen voor meer flexibiliteit in de verdeling van de beschikbare emissieruimte en samenwerking tussen bedrijven makkelijker maakt.¹⁵ Belangrijk voordeel voor de overheid zou overigens zijn dat zij slechts één aanspreekpunt heeft voor de toetsing en het sturen van de vergunning.

¹⁴ <https://www.kliknieuwsoss.nl/nieuws/algemeen/219130/boeren-in-osse-polder-gaan-verduurzaming-gezamenlijk-aanpakken#:~:text=REGIO%20%7C%20Boeren%20in%20de%20polder,grote%20verduurzamings-opgaven%20aan%20te%20pakken>

¹⁵ Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2023-14560.html> artikel 3.2.12.



4. Reflectie en bestuurlijke analyse

■ 4.1. Geen eenvoudige oplossingen, schaarse win-win situaties

Uit de gevoerde gesprekken komt een breed gedeeld gevoel van onmacht naar voren: bij veehouders worden deze gevoelens versterkt doordat men veelal geen overzicht heeft van de opeenvolgende eisen die gesteld worden gedurende het traject van innovatief idee tot aan realisatie in de praktijk, bij medewerkers van uitvoeringsorganisaties omdat heldere kaders ontbreken, bij allen omdat men voortdurend wordt geconfronteerd met de noodzaak tot medewerking van derden.

Heldere eenduidige kaders voor medewerkers van uitvoeringsorganisaties - deze behoefte wordt door hen ook expliciet uitgesproken - voorkomen dat veehouders de indruk



kunnen krijgen dat persoonlijke opvattingen van overheidsdienaren een rol spelen bij besluiten van het bevoegd gezag. Dit is belangrijk omdat dit het grondrecht van gelijke behandeling raakt, een fundamenteel onderdeel van de rechtstaat. Op basis van het zelfde grondrecht speelt het gevoel dat een ondernemer raakt bij het wisselende beleid van gemeenten. Door de omgevingswet is veel bestaande wetgeving (waaronder geur) verlegd naar gemeenten. Die maken ieder zelf een keuze (of zullen dit in de toekomst gaan doen) waardoor er een fijnmazig beleid ontstaat met verschillen, afhankelijk van waar de locatie van de ondernemer staat. Dit vergroot het gevoel van ongelijkheid.

De gevoelens van onmacht worden ook breed gedeeld omdat er nu eenmaal geen eenvoudige oplossingen zijn, en ook win-win situaties schaars zijn. Bij overheden en uitvoeringsorganisaties ontbreekt te vaak de noodzakelijke deskundigheid en schiet de uitvoeringscapaciteit tekort. Politiek en bestuur laten hier al jaren heel veel liggen. Terwijl een versnelling van de gewenste innovatie - noodzakelijk om de beoogde emissiereducties op een passende wijze en zonder averechtse neveneffecten te realiseren - alleen kan door de mobilisatie van alle beschikbare inhoudelijke kennis in en rond de overheid, alsook de praktijkkennis van de veehouder. Bij het werken aan doelsturing krijgt dat laatste ook ruimte.

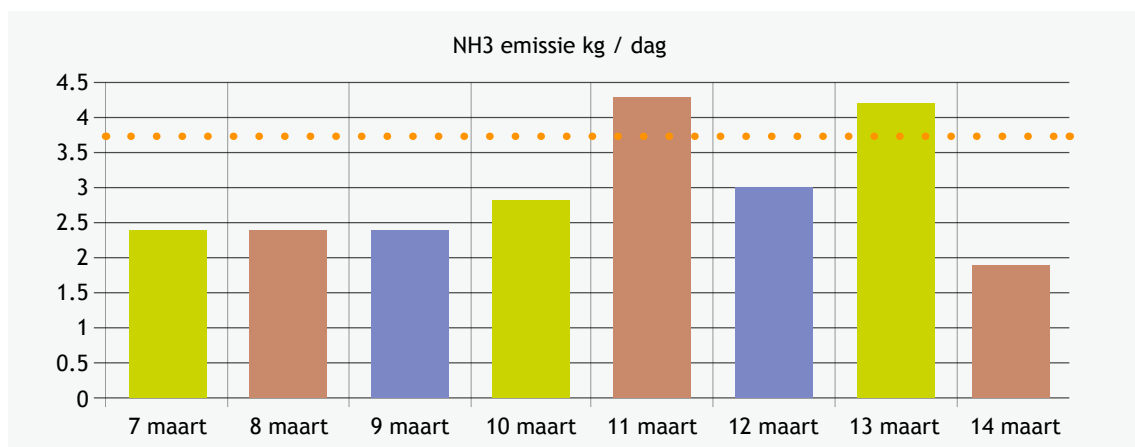
Geen eenvoudige oplossingen, kies beide:

Emissies reduceren kan worden bereikt door het opkopen van productierechten van bedrijven en door het nemen van bedrijfsmaatregelen (stallen aanpassen, voer- en managementmaatregelen). Beide vormen hebben voor- en nadelen. Opkopen kan sneller dan stallen aanpassen binnen het

investeringsritme van bedrijven, maar is duurder¹⁶. Emissies reduceren met brongerichte systemen leiden ook tot een beter dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden. Maar het zijn veelal systemen waarvan de effectiviteit en dus de juridische houdbaarheid nog niet vast staat. Waarbij het van belang is te voorkomen dat wordt geïnvesteerd in het verkeerde bedrijf, en op de verkeerde locatie. In het licht van het voorgaande is het belangrijk om niet slechts in te zetten op één van beide oplossingsrichtingen, omdat ze elkaar kunnen versterken en aanvullen. Zo is een kleinere veestapel ook voor de blijver van belang omdat de resterende duurzaamheidsopgaven op het gebied van klimaatverandering en waterkwaliteit dan beter haalbaar zijn. Innovatieve systemen op hun beurt kunnen bijdragen aan een beter dierenwelzijn, hetgeen een voorwaarde is voor de maatschappelijke acceptatie van de veehouderij en de legitimiteit van het beleid. Waarbij provincies en gemeenten in hun ruimtelijke ordeningsbeleid (bestemmingsplannen, bouwblokbegeleiding) tegen grenzen aan lopen bij op meer dierenwelzijn gerichte maatregelen waaronder het geven van meer ruimte aan dieren.

Doelvoorschriften: Wat ondernemers bij de geuite wens om versneld over te stappen op een systematiek van doelvoorschriften wel eens uit het oog lijken te verliezen is dat er ook voor het verlenen van een doelvoorschriftenvergunning op voorhand getoetst moet worden of het aannemelijk

is dat de werkelijke emissie binnen de vergunde emissie gehouden kan worden. Ook zijn er nog onzekerheden over referentieniveaus, en waren er tot 25-10-2024 nog geen protocollen voor toepassing van sensoren en is de systematiek nog niet getoetst bij de rechter. Uit de casussen komt ook naar voren dat er niet altijd voldoende kennis van de procedures aanwezig is bij de initiatiefnemers. Als metingen niet op de juiste manier gedaan worden, of niet binnen de regels gerapporteerd worden dan zal RVO geen proefstalbeschikking of definitieve emissiefactor kunnen afgeven. Dit wekt irritatie en onvrede op als er andere verwachtingen zijn en deze niet waargemaakt worden en versterken bij initiatiefnemers de indruk van een onbetrouwbare overheid. Voor een adequate fasering bij de overgang naar doelvoorschriften dienen open en gesloten stallen afzonderlijk te worden bezien. Voor gesloten stallen is de stap naar doelvoorschriften inmiddels technisch haalbaar, voor open stallen is dat lastiger. Emissies bepalen voor open stallen in de melkvee- en melkgeitenhouderij vergt - in tegenstelling tot bij gesloten stallen - meer van de veehouder voor wat betreft het regelmatig vastleggen van gegevens (ureumgehalte melk, gewicht dieren, etc.) om de ammoniakemissies uit de stal af te leiden uit de gemeten concentratie van ammoniak in de stal. Ontwikkelingen gaan op dit gebied echter snel. In onderstaande figuur is het dashboard zichtbaar van een veehouder die al werkt met *real time* emissiemetingen.¹⁷



¹⁶ De kosten nemen bovendien exponentieel toe naarmate de gewenste reductiepercentages van de veestapel door opkoop toenemen. In de doelgroep komen dan steeds meer ondernemers voor wie stoppen geen optie is. De vergoeding moet dan hoger zijn, om stoppen voor hen een alternatief te laten zijn. Men komt dan uiteindelijk ook steeds dichterbij de grenzen die de Europese Unie middels de staatsteuntoets stelt.

¹⁷ <https://www.connectingagriandfood.nl/2024/03/21/realtime-meten-ammoniak-emissies/> geraadpleegd op 02-04-2024

Bij de introductie van een systeem van doelvoorschriften is aandacht voor harmonisatie vanaf het begin aangewezen, waarbij steeds gewerkt wordt met zelfde afkortingen, zelfde systematiek en eenduidigheid. Hierdoor wordt willekeur voorkomen en de controlesystematiek efficiënter. Het is de vraag hoe het toetsen van het meetsysteem er uit gaat zien. Er dient immers aan de voorzijde getoetst te worden of de emissies haalbaar zijn. Hoewel doelsturing goed past binnen het zich ontwikkelende denken over kritische prestatie-indicatoren, is het een illusie dat we ooit volledig op doelsturing uitkomen. Middelvoorschriften rondom bijvoorbeeld het plaatsingsprotocol en meetplan op de betreffende locatie zullen altijd nodig blijven. Voor toevoegmiddelen komt daar vanuit toezicht door het bevoegd gezag nog de opgave bij van een adequate monitoring.

Algemeen is een probleem dat het sturen op de achterkant betreft. Werken aan het behalen van 'de norm' en niet aan een doel, leidt tot norm anticiperend gedrag. Bij het werken naar 'de norm' wordt de norm het doel, en niet meer dan dat. Het systeem belooft niet als je het goed of beter doet. Daar verandering in brengen kan met relatief eenvoudige middelvoorschriften als basis en de juridische mogelijkheid om op basis van bewezen doelrealisatie - door meten en of berekenen - daar van mogen afwijken.

Innovatie kan ook low-tech zijn: Veel aandacht gaat uit het ontwikkelen en borgen van innovatieve stalsystemen. Deze hebben een sterke technologische component. Innovatie kan echter ook low-tech zijn. Dan gaat het niet zozeer om het borgen van de emissiereductie van een technische maatregel, maar om het rendabel krijgen van een alternatieve aanpak waarbij in een samenwerking - veelal op gebiedsniveau - gestreefd wordt naar een perspectiefwijziging voor deelnemende partijen. Vanwege de wederzijdse afhankelijkheden is het opbouwen van vertrouwen nodig om te komen tot wederzijdse aanpassingsbereidheid. Dat is een broos proces, het vergt begeleiding om partijen bij elkaar te brengen, en ook om nut en noodzaak van innovatieve financieringsinstrumenten scherper te maken.

■ 4.2. Samenwerking en voorkomen van vertragingen

De geuite wens tot meer samenwerking en meer vertrouwen is begrijpelijk. Het werkt echter twee kanten op. Het simplificeren van situaties en etiketten plakken (de overheden willen niet, de veehouders willen niet, maatschappelijke organisaties zijn overal op tegen) brengt geen veelzijdigheid en nuance maar verscherpt tegenstellingen. Het zorgt voor denken in gelijk en ongelijk, in zwart-wit en niet in tussenliggende tinten grijs, en maakt luisteren overbodig. In situaties waar niemand eenvoudige antwoorden heeft, is het vermogen te luisteren belangrijk. Keuzes blijven altijd noodzakelijk, maar het veroordelen van anderen houdt echte actie tegen. Mensen - veehouders, adviseurs, bestuurders én ambtenaren - zijn niet inherent onverschillig, en komen juist in actie door hun positieve kwaliteiten aan te moedigen.

Belangrijk is dat agrariërs zich realiseren dat om vertrouwen te winnen, ze ook daadwerkelijk (precies) moeten doen wat ze aangeven te zullen doen. Daarnaast kan het helpen als ze in de aanvraag zelf met suggesties komen voor te nemen acties indien de emissies onverhoopt hoger uit blijken te pakken en een concreet voorstel doen voor het uitwerken van de voorschriften omtrent doelsturing bij emissies uit stallen. Bij voermaatregelen en toevoegmiddelen komt het te vaak voor dat de emissiereductie in de praktijk lager blijkt te zijn dan waarover aanvankelijk wordt gecommuniceerd. Dit is een averechts werkende communicatiewijze die niet bijdraagt aan het opbouwen van vertrouwen.

Opgave voor de betrokken overheden:

De beleidsopgaven van de provincie en het in december 2023 gepubliceerde Nationaal Programma Landelijk Gebied van de rijksoverheid vergen een ingrijpende transitie van de veehouderij. Deze transitie kan niet zonder een eveneens ingrijpende transitie van de *betrokken overheden* zelf, te beginnen bij politiek en bestuur. In versneld tempo moet jurisprudentie worden opgebouwd.¹⁸ Hiervoor dienen handreikingen te worden opgesteld voor

¹⁸ Indien er jurisprudentie is, dient voor de opschaling nog begeleiding van bedrijfsspecifiek meten worden georganiseerd.

een passende beoordeling bij vergunningaanvragen, opdat Omgevingsdiensten de vergunningverlening kunnen opstarten. Eenduidige beoordelingskaders moeten worden geformuleerd voor innovatiesubsidies, en *last but not least* de overgang gerealiseerd van middelvoorschriften naar doelvoorschriften. Dit moet versneld worden uitgevoerd: hoe langer wachten, hoe chaotischer. Voorkomen moet worden dat in dezelfde groef verder wordt gegaan en dat het uiteindelijk allemaal gaat uitmonden in *too little, too late*.

Te veel en te vaak is men nog aan het werk binnen de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid zonder zich rekenschap te geven dat afstemming en samenwerking met andere overheden een kritische succesfactor is voor een geslaagde transitie. Dit geldt temeer omdat de reikwijdte van de provinciale bevoegdheid beperkt is. Op het gebied van emissiereducties kan men eisen stellen, en ook voor de ruimtelijke ordening is de provincie het bevoegd gezag. Maar voor het kunnen investeren in innovatie en technische maatregelen dient het verdienmodel van de veehouderij op orde te zijn. Op dit gebied is de provinciale overheid afhankelijk van de markt en de relevante wetgeving van (supra)nationale overheden op het gebied van mededinging. Waarbij overigens de invoering in 2022 van Europese regelgeving betreffende verantwoording afleggen over duurzaamheidsinspanningen door ketenpartijen - *Corporate Sustainability Reporting Directive* - naar verwachting grote invloed zal hebben op afzetorganisaties. Naast het aloude afwegen van risico en rendement zal duurzaamheid in de toekomst integraal onderdeel gaan uitmaken van hun strategische afwegingen.

Bij gemeenten leeft de vraag hoeveel ruimte en middelen beschikbaar zijn om in gebiedsplannen met experimenteerruimte aan de slag te gaan. Een tweede vraag die leeft is wat rijk en provincie van de rol van de gemeenten verwachten. Deze vraag vloeit ook voort uit het gevoel niet aan tafel te zitten: “Het wordt over ons uitgestort.” Het elkander tijdig informeren

over aankomende beleidsbeslissingen van rijksoverheid en provincies helpt gemeenten om hun rol te nemen. Opgemerkt moet worden dat het voorgaande niet inhoudt dat er niets gebeurt. De inhoud van de recente voortgangsrapportages van de rijksoverheid aan de Tweede Kamer illustreert dat op meerdere fronten zaken in versnelling komen, hoe weerbarstig en taai het ook is.¹⁹ Ook de provincie zet stappen, onder meer door de recent opgestelde handreiking voor een ‘passende beoordeling’ van luchtwassystemen. Veehouders die een luchtwassysteem willen gaan gebruiken, kunnen hiermee onderbouwen dat de belasting van kwetsbare natuur niet toeneemt. De handreiking is ervoor om aan te tonen dat de wasser het verwijderingsrendement behaalt waar deze voor is goedgekeurd. Met een goede onderbouwing kan een vergunning worden verleend. Ingeschat wordt dat er in Brabant 150 tot 180 natuurvergunningaanvragen in behandeling genomen kunnen worden aan de hand van de handreiking voor een passende beoordeling. De provincie onderzoekt nog of er handreikingen ontwikkeld kunnen worden voor andere typen stalsystemen. Ook het Rijk werkt in de tussentijd verder aan de ontwikkeling van deze handreikingen.

Opbouwen van jurisprudentie voor nieuwe routes: De uitspraak van de Raad van State in mei 2019 over de juridische houdbaarheid van het Programma Aanpak Stikstof (ECLI:NL:RVS:2019:1764) houdt in dat het Programma Aanpak Stikstof niet als toestemmingsbasis voor activiteiten mag worden gebruikt. Vooral de CBS-studie naar de totale stikstofverliezen uit stallen en mestopslagen, het CDM advies hierover, alsook resultaten van WUR onderzoeken hebben de bruikbaarheid van de RAV (sterk) beperkt, en deze voor natuurvergunningen buiten werking gesteld.²⁰ De afgelopen periode zijn er telkens nieuwe rechterlijke uitspraken geweest waardoor er meer en meer jurisprudentie komt over wat wel en wat niet kan. Dat is nodig omdat er keuzen moeten worden gemaakt, terwijl het bestaande instrumentarium is afgeschaft. Als er geen duidelijke normen zijn, moet

¹⁹ Zie hiervoor de lopende acties zoals beschreven in een recente brief aan de Tweede Kamer: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/kamerstukken/2024/01/23/voortgang-innovatie-emissiereductie-veehouderij>

²⁰ Omgevingsvergunningen kunnen nog gewoon verleend worden.

uiteindelijk de rechter bepalen wat in een concrete casus rechtvaardig is. De recente uitspraak²¹ waarin de combinatie “meten - en de consequentie bij overschrijding” als voldoende wordt beschouwd om vergunning te verlenen is hier een voorbeeld van. Dit houdt in dat (1) er een doelvoorschrift moet zijn in de zin van maximum ammoniakemissie per jaar, (2) het rendement van de maatregelen enkele malen per jaar gecontroleerd moet worden, en (3) er een continue werkend monitoring systeem moet zijn. Dit sluit ook aan bij het streven om te komen tot een systeem van passende beoordeling. Met dergelijke uitspraken ontstaat jurisprudentie waaraan het bestuur gebonden is. Daarbij is het belangrijk helderheid te krijgen op de vraag wanneer er volgens de rechter voldoende onderbouwing is van de onzekerheidsmarge, om te kunnen besluiten dat er geen risico is op significante aantasting van de natuur. Daarbij kan de inherente spanning tussen innovatie en de benodigde zekerheid op geen significante aantasting van de natuur slechts op één manier worden overbrugd, en dat is door een gedegen onderbouwing in een passende beoordeling door deskundigen dat er geen risico is op significante aantasting van de natuur. Praktisch gesproken zal dat met name een mogelijkheid zijn op locaties waar een traditionele stal wordt omgezet naar een innovatief systeem, en waarin geen sprake is van een toename van het aantal dieren.

Het opbouwen van jurisprudentie is een strategie om de bandbreedte van het grijze gebied tussen wat wel en wat niet mag versneld te verkleinen, het draagt bij aan het versneld kunnen inzetten van innovatieve systemen, en voorkomt onzekerheid bij veehouders en burgers over wat zij van de overheid mogen verwachten. Daartoe heeft men handreikingen voor passende beoordelingen nodig, omdat Omgevingsdiensten dan weer over kunnen gaan tot vergunningverlening. Anders is het niet mogelijk om versneld bewijsvoering op te bouwen. Deze jurisprudentie opbouwen is een collectief belang. Het is legitiem om

het eraan verbonden risico niet alleen door de individuele innoverende veehouder te laten dragen. Overheden en banken kunnen hier ook aan bijdragen.²²

Voorkom onnodige vertragingen: Het begint met een innovatief idee dat wordt vertaald naar een technologisch concept. Als het toepasbaar blijkt te zijn is er *proof of concept*, dat vervolgens kan worden gevalideerd in de praktijk. Uiteindelijk krijgt de innovatie zijn definitieve vorm waarin bewezen is dat het voldoet aan gestelde verwachtingen, kwalificaties en normen (certificering). De innovatie is dan praktijkrijp. Wat het daarbij voor de vergunningverlener niet eenvoudiger maakt is dat deze innovaties (kunnen) veranderen gedurende het traject van vergunningverlening. Vergunningverlening is immers een proces dat aan regels is gebonden, en waar termijnen voor staan. Maar de onderzochte cases laten zien dat er ook vaak sprake is van onnodig lange perioden voordat een adviesaanvraag is behandeld, of dat een besluit is genomen. Het proces kan echter worden versneld door te focussen op het voorkomen van onnodige vertragingen. Daarvoor is regelmatige communicatie nodig tussen alle partijen en overzicht over de nog te nemen stappen. Een extra reden om tot aanmerkelijke verkorting te komen is dat door de lange doorlooptijd de praktische innovatie bijna per definitie achter loopt op nieuwe technologische ontwikkelingen. Dat leidt weer tot reserves bij de operationalisering omdat er dan al betere technieken zijn.

²¹ <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2023:3775>

²² Zie WRR rapport “Het borgen van publiek belang” voor een analyse van de mogelijkheden en beperkingen voor borging van publieke belangen in de private sector. Hierbij komt aan de orde hoe in het maatschappelijk verkeer tussen private actoren zoveel mogelijk recht kan worden gedaan aan de in het geding zijnde publieke belangen.

■ 4.3. Evenwicht tussen ecologie en economie

De landbouw in Noord-Brabant produceert producten voor voedsel en industrie, inclusief op termijn vervangende grondstoffen voor de petrochemie, ze beheert het landschap daar waar productie niet het eerste doel is, ze draagt bij aan klimaatdoelen door opslag van CO₂ in grasland en bodems, en vervult een rol bij het leefbaar houden van het platteland. Daarbij hebben ruimtelijke ordening en het stikstofdossier te maken met conflicterende belangen. Deze uiteenlopende belangen maken deel uit van het probleem, en zullen daarom ook deel uit moeten maken van de oplossing.

Hoewel met het voorgenomen beleid forse emissiereducties kunnen worden bewerkstelligd, zal het er niet toe leiden dat alle Natura 2000 gebieden onder de Kritische Depositie Waarden (KDW) komen. Zo is voor het gebied “Deurnsche Peel en Mariapeel” met een berekende gemiddelde achtergrondstikstofdepositie gelijk aan 1.984 mol per hectare per jaar, bij een kritische depositiewaarde gelijk aan 500 mol per hectare per jaar, sprake van een overschrijding van de kritische depositiewaarde met 1.484 mol. De stikstofdepositie op de Deurnsche Peel wordt veroorzaakt door landbouwactiviteiten (50%), activiteiten in het buitenland (37%), wegverkeer (5%), consument (3%) en industrie (2%). De NH₃-emissie uit stallen in Deurne draagt met 356 mol bij aan de overschrijding van de kritische depositiewaarden. Het geheel wegnemen van de NH₃-emissie vanuit de landbouw leidt niet tot het bereiken van de kritische depositiewaarden. Immers, alleen al met de depositie uit het buitenland wordt deze reeds overschreden.²³

De KDW is echter slechts één onderdeel van de ecologische kwaliteit. Het optimaal hergebruiken van grondstoffen in een circulaire



Evenwicht tussen ecologie en economie

economie valt er ook onder. De economie op haar beurt wordt niet alleen bepaald door de kostprijs van een product, het gaat ook om inkomens en het (zowel benodigde als beschikbare) budget voor voedseluitgaven van huishoudens. Economie en ecologie sluiten elkaar ook niet altijd uit. Een betere omgevingskwaliteit heeft ook positieve effecten, aantrekkelijk gebied om te werken, wonen en recreëren. Versterkt inzetten op het ecologische principe ‘optimaal hergebruiken’ draagt er aan bij dat de landbouw - inclusief de veehouderij - reststromen benut en niet afbreekbare grondstoffen vervangt. Het streven naar groene groei in een circulaire economie kan daarmee ook voor de veehouderij een perspectiefwijziging inhouden.

Beantwoorden van de vraag welke evenwichtsdoelstelling we willen hanteren tussen ecologie en economie vergt zorgvuldig bepalen waar het precies over gaat. Ook de vraag wat de samenleving over heeft voor natuur is veel breder

23 <https://www.connectingagriandfood.nl/wp-content/uploads/2022/08/Gebiedsanalyses-stikstofdepositie-veehouderij-locaties-in-gemeente-Deurne-.pdf>

dan de discussie over een grenswaarde voor de KDW.²⁴ Om deze discussies - op een thema met scherpe tegenstellingen - te kunnen voeren, moet er rekening mee worden gehouden dat feiten niet de hele werkelijkheid weergeven. Ze zijn gebaseerd op redeneringen: aan de meting van natuur en welvaart gaat per definitie een definitie van beide vooraf. Het is een politieke verantwoordelijkheid om eerst de normatieve vraag te beantwoorden wat je als natuur en welvaart beschouwd. Het is daarmee een fundamentele discussie over wat individuele Brabanders van hun leven verwachten. Zonder een fundamentele discussie hierover wordt het beleid minder als gemeenschappelijk ervaren, en hebben individuele leden van de samenleving meer behoefte hun gelijk bij de rechter te halen. Een open debat met argumenten en tegenargumenten is belangrijk, omdat het bijdraagt bij aan de vorming van de publieke opinie en de uitkomst

van het debat meer aanvaardbaar maakt, ook voor diegenen die de uitkomst betreuren. Uiteindelijk is het wel de weg omdat je noch de natuur noch de sector in stand kunt houden zonder maatschappelijk draagvlak.

²⁴ Zouden we ons tot biodiversiteit beperken dan beschrijft 'Living Planet Report Nederland' hoe deze zich ontwikkelt aan de hand van een groot aantal soorten. De LPI van diersoorten was de laatste twaalf jaar stabiel, maar verschilt per soortgroep. Populaties van zoogdieren, vogels en reptielen namen gemiddeld in omvang toe. Amfibieën bleven stabiel. Populaties van dagvlinders namen sterk af. Ook bij andere insectengroepen in Nederland zijn plaatselijk flinke afnames geconstateerd. Vrijwel zeker is dat de LPI er negatiever zou uitzien als er meer insectengroepen in waren opgenomen. Het is nog onduidelijk in hoeverre de afname van insecten consequenties heeft voor de populaties van insectenetende vogels en zoogdieren. Zie <https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/lpr/living-planet-report-nl-2023-kiezen-voor-natuur-herstel.pdf>.





5. Afronding

De reflectie en bestuurlijke analyse maken helder dat het versnellen van de innovatie in de veehouderij een moeilijk proces in een taaie omgeving zal zijn. Het is echter gelijktijdig nodig en wenselijk, en kan met volharding wel degelijk slagen. Hiervoor is een gedeeld begrip nodig van de uit de analyse voortvloeiende conclusies en te maken moeilijke keuzes, alsook het uitvoeren van de geformuleerde aanbevelingen om de boel los te trekken. Beleid hiervoor maken - het primaat van de overheid - door invoeren van nieuwe wetten en regels moet echter niet leiden tot onvoorziene, onbedoelde en zelfs averechtse effecten. Te vaak was de effectiviteit van wetgeving minder dan beoogd, of zelfs averechts aan het beoogde resultaat. Het is het belangrijk dit scherp voor ogen te houden, temeer omdat de uiteindelijke uitkomst van de beoogde transitie niet vanzelfsprekend positief is. Een marginalisering van het buitengebied treft de leefomgeving van elke Brabander.

Voor de bestuurlijke inrichting van het proces om innovatie in de veehouderij te versnellen wordt uitgegaan van enkele tientallen innovaties op het gebied van emissiereductie, (ammoniak, geur, fijnstof, broeikasgasemissies uit mest) al of niet in combinatie met dierenwelzijnsmaatregelen, circulaire mestkringlopen, en op samenwerking gebaseerde initiatieven op gebiedsniveau. Voor de verdere brede uitrol van bewezen innovatieve

technieken zijn andere instrumenten nodig. Innovatie zonder risico kan niet, en verantwoording afleggen kan altijd pas achteraf. Hoewel bestuurlijke risicomijding begrijpelijk is, feit blijft dat - ook casuïstische - vergunningverlening een bestuurlijke daad is. Wat betreft stikstof is de provincie het bevoegd gezag, binnen vastgestelde (inter)nationale wettelijke kaders. De Omgevingsdienst richt zich slechts op uitvoering binnen beleidskaders gesteld door provincie en gemeenten. Het versterken van de bestuurlijke component van innovatie is cruciaal. Dat houdt bijvoorbeeld in dat bestuurlijk verantwoordelijken zeggen “Ik vind dit goed, hoe kan dit mogelijk worden gemaakt? Zo nee, waarom dan niet?”²⁵ Daarbij is het van belang de technische kant en de proceskant van innovaties niet te vermengen. De technische kant gaat over werking²⁶, borging, plaatsingsprotocollen, meetplannen, en het bepalen van onzekerheidsmarges. De proceskant gaat over de bestuurlijke handelingsruimte, heldere kaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, en de volgtijdigheid van benodigde acties.

■ 5.1. Conclusies

Op basis van de bevindingen en de analyse en reflectie wordt geconcludeerd dat:

1. Het aan regie ontbreekt om de noodzakelijke acties van de verschillende betrokken partijen in het innovatietraject op elkaar af te

²⁵ De casus woningisolatie en vleermuis illustreert dat met de politieke wil om in mogelijkheden te denken, snel kan worden ingespeeld op uitspraken van de Raad van State. Op 2 augustus 2023 bepaalde de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: “Bedrijven en woningeigenaren die de spouwmuur van een woning willen isoleren, moeten eerst goed onderzoeken of er geen vleermuizen in zitten. Alleen met een camera tussen de muren kijken is niet voldoende.” Op 4 oktober 2023 stuurde de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de minister voor Natuur en Stikstof, de Kamerbrief “Aanpak natuurinclusief isoleren: handvatten en Vervolgstappen”. In de brief staat “Het gaat bij het recht doen aan het belang van zowel natuurbescherming als energiebesparing niet om het maken van een keuze, of om het bepalen wat voorrang heeft. Bij het isoleren van woningen en het beschermen van vleermuizen en andere soorten, kunnen deze op een verantwoorde wijze worden gecombineerd.”

²⁶ Daarbij is het van belang dat bij de controlerende instantie voldoende kennis aanwezig is om de werking te monitoren.

- stemmen en tijdig in te zetten;
- 2. Innovatieve ondernemers langdurig substantiële risico's lopen en als wegbereiders van het peloton ook een collectief publiek belang dienen;
- 3. Versnellen van innovaties ook een zaak is van het voorkomen van onnodige vertragingen;
- 4. Het vooralsnog onzeker is dat de uitkomst van de ingezette innovaties en het realiseren van de beoogde transitie positief zal zijn. Het risico op marginalisering en een teruglopende omgevingskwaliteit van het buitengebied is aanwezig.

■ 5.2. Moeilijke keuzes

Om de hierna geformuleerde aanbevelingen tot daadwerkelijke perspectiefwijzigingen te kunnen laten leiden, is het maken van een aantal moeilijke keuzes nodig. Het is de politieke verantwoordelijkheid om te kiezen, en de consequenties daarvan te duiden. Anders blijven veel aanbevelingen hangen in symptoombestrijding. De keuzes betreffen:

- 1. Durven aan te geven wat wel en wat niet kan, en waar;
- 2. Realistische beleidsdoelen stellen met een ambitieuze doch haalbare fasering;
- 3. Innovaties buiten de context van de reguliere vergunningverlening zetten;
- 4. Handhaven als voorwaarde om daadwerkelijke emissie reducties te realiseren.

Durven aan te geven wat wel en wat niet kan, en waar Maak keuzes voor duurzame bedrijfstypen die rekening houden met milieu én dierenwelzijn, rekening houdend met specifieke regionale omstandigheden. Dat brengt de broodnodige focus. Ondernemers moeten zelf risico nemen, maar wat hen opbreekt is dat ze niet

weten waar ze naar toe moeten. Een 'onvoorspelbare' overheid maakt dat je als ondernemer niet weet waar je op kunt rekenen. Uit het zetten van een stip op de horizon voor de komende 15-20 jaar vloeien de ontwikkel- en innovatieopgaven voort. Dat maakt het plegen en financieren van lange termijn investeringen beter mogelijk, en biedt voldoende tijd voor het uitfaseren van oude bedrijfstypen. Een goede allereerste aanzet biedt de recente kamerbrief²⁷ over de uitwerking van bedrijfstypen voor de melkveehouderij.

Stel realistische beleidsdoelen met een ambitieuze doch haalbare fasering

Hoe langer wachten, hoe chaotischer het wordt. Wees eerlijk, ook met natuurdoelstellingen: voor de Peel is een kritische depositiewaarde van 500 mol niet haalbaar. Provincies vier weken de tijd geven om NPLG-gebiedsplannen uit te werken leidt ook alleen maar tot papieren werkelijkheid.²⁸ Veel beleid wordt op nationaal niveau vastgesteld, en komt uiteindelijk op het bord van de provincies. Een betere afstemming tussen de nationale en de provinciale overheden is dan nodig, en vergt gezamenlijk opereren van de provincies richting de rijksoverheid. Voor het kunnen versnellen van innovaties heeft de provincie nodig dat haar stem luid en duidelijk wordt gehoord bij de rijksoverheid. Hoe beter het lukt om als provincies in gezamenlijkheid op te trekken richting rijksoverheid, des te sterker werken de provinciale thema's in de landelijke beleidsvorming door.

Zet innovaties buiten de context van de reguliere vergunningverlening

Een schuarpunt is dat de beoordeling van innovatie plaats vindt in de context van reguliere vergunningverlening. In de reguliere vergunning-

27 <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/kamerstukken/2024/01/29/kamerbrief-rapport-project-uitwerking-bedrijfstypen-duurzame-landbouw>

28 In februari 2022 kregen de provincies opdracht van het rijk uiterlijk 1 juli 2023 een gebiedsprogramma vast te stellen voor de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Deze datum deed geen recht aan de complexe provinciale bestuurlijke verhoudingen. De kans was groot dat meerdere provincies pas medio mei een coalitieakkoord hebben. Dan resteren er nog slechts een paar weken om knopen door te hakken. Voor het operationaliseren van de gebiedsdoelstellingen - in de zin van wie, wat, en wanneer - zijn echter gedegen analyses nodig. Deze vergen meer tijd. Daarmee is er een risico op onomkeerbare weeffouten bij de aanvang van het gebiedsproces. Het welhaast onmogelijke tijdspad wat de rijksoverheid aanhoudt, kan niet worden waar gemaakt en vormt daarmee de volgende teleurstelling voor betrokkenen en - breder en minstens zo kwalijk - de volgende stap in het vergroten van het wantrouwen in de overheid (zie: Gé Backus, Sandra van Kampen, Janneke Straver-van Schans (2023) De provincie overvragen. In: Binnenlands bestuur week 8 - 2023 p20-23.

verlening is er geen risico-ruimte. Als die ruimte niet ontstaat, kun je wel de procedure versnellen. Maar het innovatieproces zal niet worden versneld, laat staan de snelle uitrol van bewezen technieken. Als de ambitie is om daadwerkelijk de condities voor innovaties te creëren, zal deze opgave door overheden moeten worden opgepakt. Provinciale en landelijke beleidsdoelstellingen kunnen hier hand in hand gaan. De rijksoverheid heeft beleidsmatige urgentie om innovatieve stalaanpassingen ten behoeve van een dierwaardige veehouderij te realiseren, waar provinciale overheden de urgentie voelen dit ten behoeve van innovatieve emissie reducerende maatregelen te realiseren.

Handhaven is voorwaarde om daadwerkelijke emissie reductie te realiseren

Vergunningverlening en handhaving horen onlosmakelijk verbonden te zijn. Zonder handhaving ervaren ondernemers onvoldoende prikkel om de vergunde emissie reducerende systemen daadwerkelijk effectief te doen zijn.

Omdat sinds eind 2017 veehouderijen in de meeste gemeenten op uniforme manier worden geïnspecteerd,²⁹ kan daarmee nu ook een betere focus komen op het toezicht op juist die onderdelen die niet voldoende worden nageleefd. Bij doelvoorschriften is het wel van belang om toezicht en handhaving te baseren op de werking en oordeelkundige toepassing van emissiereducerende maatregelen, en niet zozeer op het afvinken van controlelijsten.³⁰

²⁹ <https://www.connectingagriandfood.nl/wp-content/uploads/2022/08/12.Evaluatie-Intensivering-Toezicht.pdf>

³⁰ Controlerende instanties staan - met de huidige capaciteitsproblemen - mogelijk huiverig tegenover de overgang naar doelvoorschriften. Het is echter ook denkbaar dat met de nieuwe digitale technologie die doelvoorschriften met zich mee brengen, op termijn er juist sprake kan zijn van een verlichting van de capaciteitsproblematiek.



■ 5.3. Aanbevelingen

Het maken van voornoemde moeilijke keuzes vergroot de kans dat de hierna uitgewerkte aanbevelingen niet leiden tot meer van hetzelfde. Deze aanbevelingen zijn:

1. Zorg voor heldere afspraken en een meer gezamenlijke aanpak vanuit overheden;
2. Werk zo snel mogelijk belangrijke voorwaardenscheppende instrumenten uit;
3. Zet regie op (de snelheid van) het proces.

Zorg voor heldere afspraken en een meer gezamenlijke aanpak vanuit overheden

Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen zijn onderling afhankelijk. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld en de beschikbare informatie is ongelijk verdeeld. Een aantal keuzes kunnen alleen op het schaalniveau van de rijksoverheid worden gemaakt. De overheid heeft naast geld en wetten ook de kans om te kiezen, heldere kaders te stellen en gereedschap aan te reiken (grondbank, landinrichting, gebruiks-/pachtregele, etc.). Het opstellen van een gespreksagenda voor het overleg tussen provincies en rijk en tussen provincies en gemeenten helpt om *de juiste zaken op de juiste niveaus te adresseren*, en om meer voorspelbaar te zijn. Betrek hierbij ook het Bestuurlijk Overleg over uitvoering van het convenant van het Regieorgaan, daar waar het invulling en uitvoering van praktijkpilots en het spoor van doelsturing bij bedrijfsspecifiek meten betreft.

Voor *afspraken met de rijksoverheid* kan het onder meer gaan om te bespreken hoe:

- innovaties buiten de context van de reguliere vergunningverlening kunnen worden ontwikkeld, opdat rijksbeleid richting dierwaardige veehouderij hand in hand kan gaan met provinciaal stikstofbeleid.
- niet-ecologische doelstellingen van een leefbaar platteland te realiseren binnen de gebiedsplannen;
- zicht en regie te organiseren op de vele geldstromen voor innovatie, en bespreken hoe beschikbare rijksmiddelen voor het ondersteunen van voorloperbedrijven het beste kunnen worden ingezet;



Innovatie moet meerdere doelen dienen

- elkaar wederzijds te informeren over de ontwikkeling van handreikingen voor een passende beoordeling;
- om te gaan met het delen van de vele data die bij doelsturing gaan ontstaan, rekening houdend met informatiebeveiliging, cybersecurity en de algemene verordening gegevensbescherming;
- samen met banken en het bedrijfsleven te komen tot een faire verdeling van aan innovaties verbonden risico's tussen ondernemer, overheden, bedrijfsleven en banken vorm te geven.

Voor *afspraken met gemeenten en waterschappen* kan het gaan om wat rijk en provincie van de rol van gemeenten en waterschappen verwachten, en het concretiseren van de beschikbare ruimte en middelen om in *gebiedsplannen met experimenteeruimte* aan de slag te gaan. Maak werk van bij gemeenten levende onzekerheden door *een beknopt uitvoeringsconvenant* tussen provincie en gemeenten op te stellen, zodat bestuurlijk commitment ontstaat over 'hoe wij handelen'. De onzekerheidsruimte wordt verkleind door heldere afspraken vast te leggen. Streef naar het vastleggen van *maximum termijnen* voor besluiten over adviesaanvragen, toepassen van hardheidsclausules en toekennen van een proefstalstatus. Onderzoek voor gebiedsinitiatieven waarbij boeren elkaar versterken of het mogelijk is te werken met *gemeenschappelijke omgevingsvergunningen voor bedrijven* die in een formele samenwerking gezamenlijk een specifieke gebiedsopgave

realiseren. Een koepelvergunning, die meerdere deelvergunningen omvat, zorgt voor meer flexibiliteit in de verdeling van de beschikbare milieuruimte (zoals emissies) over de deelnemende bedrijven. Belangrijk voordeel voor het bevoegd gezag is dat zij slechts één aanspreekpunt heeft voor de toetsing en het sturen van de vergunning.

Werk zo snel mogelijk belangrijke voorwaardenscheppende instrumenten uit

Pak gezamenlijk met andere provincies en rijksoverheid de uitdaging op om de juridische risico's te minimaliseren en zet versneld in op het *ontwikkelen van handreikingen* voor passende beoordelingen voor bronmaatregelen, open staltypen, voer- en managementmaatregelen en voor toevoegmiddelen. Dan weten leveranciers ook waar ze aan toe zijn. Stel bij de ontwikkeling van nieuwe emissiearme technieken aan systeemleveranciers de voorwaarde dat het technisch kunnen borgen van de emissiebeperkende werking er onderdeel van moet zijn en dat *borging onderdeel wordt van de erkenning van technieken*, opdat de borging van de werking niet meer alleen op het bordje van de overheden wordt gelegd. Faciliteer die onderdelen van innovatietrajecten die publieke belangen dienen, en sluit daarvoor aan bij het landelijke initiatief om te komen tot een *stichting die het financiële risico gedurende de testfase van een innovatie afdekt*. Spreek ook *banken aan op hun maatschappelijke rol* bij financieringsaanvragen voor risicovolle innovaties. Maar maak de beoordelingskaders voor aanvragen wel tijdig concreet en voorkom dat gaandeweg de rit de spelregels voortdurend wijzigen. Heb oog voor de kansen van nieuwe technologie en richt het toekomstige proces van doelsturing alvast in om voor bedrijven die meer data delen en het mogelijk maken om toezicht op afstand te houden, in een ander controlesysteem te laten vallen. Dit biedt perspectief op *kosteneffectieve vormen van toezicht op de naleving*.

Zet regie op (de snelheid van) het proces

Zet vanuit de provincie meer regie op het innovatietraject. Maak daarbij onderscheid tussen innovatieve ondernemers en innovatieprojecten. Organiseer het ondersteunen van ondernemers zo veel mogelijk provinciaal, en aanvragen voor innovatieprojecten zo veel mogelijk nationaal. Denk vooruit over noodzakelijke stappen voorbij het eerstvolgende knelpunt, formuleer zo mogelijk duidelijke kaders die zorgen dat ondernemers weten waar ze aan toe zijn, zorg dat innovatieve ondernemers bij één loket terecht kunnen, en *sluit in samenwerking met andere provincies proactief aan bij het Regieorgaan Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij*, mede om te voorkomen dat er zaken dubbel gebeuren. Het regieorgaan komt in beeld waar het gaat over één landelijk intake loket voor innovatieprojecten. Dit schept duidelijkheid voor aanvragers. Kijk bij het ontwikkelen en faciliteren van innovaties - en gelet op de verschillende beleidsdoelen - niet alleen naar ammoniak (stikstof), maar naar een integrale aanpak van emissies (geur, fijnstof, broeikasgasemissies uit mest) en de toepassing ervan in dierwaardige stallen (met meer leefruimte). Stel een aanjaagteam in dat in individuele situaties ervoor zorgt dat er in samenhang naar de zaak gekeken wordt, die veehouders kunnen informeren over waar ze terecht kunnen voor specifieke professionele ondersteuning, en die directe toegang tot het bevoegd gezag hebben om vertragingen aan te kaarten. Wijs daarnaast *gezamenlijk vanuit de overheden een casemanager* aan die als front-office fungeert voor de ondernemer fungeert. Dat lost het probleem van het verloop niet op, maar wel van steeds wisselende gezichten.

De Provinciale Staten kunnen hun kaderstellende en controlerende rol bij het beleidsmatig versnellen van innovaties in de veehouderij zelf versterken door *het college jaarlijks over de voortgang en eventuele bijsturing te laten rapporteren*.

