

## Wel of geen Buitenrijbaan?

*De omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij*



Auteur

Jeroen Mol

Datum

13-11-2013





# Een onderzoek in opdracht van de Sectorraad Paardenhouderij

**Auteur**

Jeroen Mol – S0087114

Universiteit Twente,  
Enschede

**Docentbegeleider**

Prof. Mr. Dr. M.A. Heldeweg  
Mr. Drs. M. Harmsen

**Opdrachtgever**

Werkgroep Ruimtelijke  
Ordening, mest, milieu en  
mineralen, SRP

**Datum**

13-11-2013



## Voorwoord

Geachte lezer,

Het rapport dat voor u ligt is geschreven ter afronding van de opleiding Public Administration van de Universiteit Twente. Mijn activiteiten buiten mijn studie richten zich voornamelijk op de hippische sector. Ik ben actief als bestuurslid binnen het Koninklijk Warmbloed Paardenstamboek Nederland (KWPN), actief ruiter en fokker en uitermate geïnteresseerd in alle facetten van de paardenhouderij. Daarnaast heb ik, mede door eigen problematische ervaringen, een grote interesse opgebouwd voor de ruimtelijke ordening en het vergunningentraject binnen gemeenten.

Via een open sollicitatie bij de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportbond (KNHS) naar een passende afstudeeropdracht, ben ik uitgekomen bij de werkgroep Ruimtelijke Ordening, mest, milieu en mineralen van de Sectorraad Paardenhouderij (SRP). Door een aantal gesprekken met deze werkgroep is deze opdracht, een onderzoek naar de ruimtelijke ordening binnen de hobbymatige paardenhouderij, tot stand gekomen.

Het voorliggend rapport geeft een uiteenzetting van mijn onderzoek dat zich heeft gericht op de ruimtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij. Het onderzoek omvat een beschrijving van wetgeving, een analyse van de gebruikte processen, conclusies over de ruimtelijke inrichting van de hobbymatige paardenhouderij en aanbevelingen voor verbetering. Daarbij geef ik tevens een advies voor een vernieuwde versie van de handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup>.

Mijn dank bij het samenstellen van deze scriptie gaat uit naar mijn begeleiders van de Universiteit, Dhr. Harmsen en Dhr. Heldeweg voor hun kritieken en hulp. Daarnaast ben ik zowel de Sectorraad en dan met name Dhr. Franken en Mevr. Bronkhorst, alsmede de KNHS dankbaar voor de gegeven mogelijkheden en hulp bij het invullen van deze opdracht. Tevens wil ik een ieder wie ik heb geïnterviewd danken voor hun behulpzaamheid en mijn tijdelijke collega's bij de KNHS voor de gezelligheid en leerzame tijd.

Jeroen Mol

Diepenheim, 13-11-2013

---

<sup>1</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009

## How the environmental law fits into the hobby horse moderate.

Following problems with our local government about the environmental law I started searching about information regarding to the hobby horse and the environmental law. Unfortunately I had big troubles finding information that is useful for solving this problem. That problem is the basic start of this thesis.

Commissioned by the 'Sectorraad Paardenhouderij' (SRP) and the Dutch riders association (KNHS) I started an research for information about the hobby horse moderate and the environmental law. With this information I should give an advice about changes in their manual about environmental law and horse moderate, both hobby and professional.

The main question of this thesis is the following: How fits the hobby horse moderate in the environmental law, which bottlenecks are present and which solutions you can use for the bottlenecks?

To answer this main question there are three sub questions.

- How fits the hobby horse moderate in the environmental law?
- Which bottlenecks you can distinguish; in regulations, arrangements and implementation?
- How can the current bottlenecks be solved by changing policy or changes in regulations?

To answer these three sub questions I started to investigate all relevant literature about the environmental law and the horse business. Second I made a questionnaire for the 26 region advisers of the Dutch riders association. These 26 people are available for answering questions about inter alia environmental law. I also selected municipal notes of different values from three towns and one town without a municipal note. I compared and evaluated those four kinds of policy. Finally I did some inquiry about different kinds of policy and the value of that policy.

Conclusions are made for all the three sub questions and one general conclusion. Secondary I made a 'best practice' note and I recommended point wise about the changes in the manual about environmental law and horse moderate.

- How fits the hobby horse moderate in the environmental law?

There are only a few law's about horse business and the environment. In national and regional policy there is almost no direct information available. There are a few national law's about the environmental problems. Those law's don't call the horse problems directly, but you can use these law's also for horse business. They are about horse manure, horse welfare and horse facilities. Most information about the hobby horses and the environmental law is available in the municipal zoning. Every town has is own blueprints for the environment. In the most of these plans there is more information about the professional horses and environmental law then the moderate hobby horse.

- Which bottlenecks you can distinguish; in regulations, arrangements and implementation?

There are three main causes for the bottlenecks:

1. Transition of the horse from a farm animal to a hobby animal.
2. Transition of the rural environment and agricultural sector.
3. Better financial situation for many people, the horse is no longer an animal for the upper-class people.

Those three main causes are responsible for the following bottlenecks:

Environmental bottlenecks:

1. Unclear separation between hobby horses and business horses.
2. Difficulty to make clear laws for shelters for horses.
3. Different thoughts about outdoor arena's and environmental laws
4. Bad and messy connections between horse and environment.
5. Huge difference of policy between different towns.

Other/communicating bottlenecks:

1. Negative thoughts from the society about the messy horse environment.
2. Diversity of equestrian terms.
3. Less information about environmental law and hobby horses.
4. Own agenda's and policy of horse-organizations and horse-owners.

- How can the current bottlenecks be solved by changing policy or changes in regulations?

The environmental bottlenecks can mostly be solved by policy in the municipal zoning and by local policy. The other bottlenecks can be solved by the organizations of horse participants such as the Dutch riders association and other organizations of horse owners and riders. There must be made a difference between the rural towns and the bigger cities. Most horses are stabled in the more rural towns, so they have to make more specific policy. In this policy they have to set more general conditions. In specific cases they have to use the general conditions to provide an individual solution.

In common, you can conclude that there is not many information and less policy about the environmental law and the horse facilities. Both for hobby horse owners as for professional horse owners. The bottlenecks that are described can be solved mostly by making general conditions in the local policy. Individual cases should be tested by this general conditions. At least the organizations of horse owners and riders should do more to increase the awareness to connect the facilities and environment to increase the thoughts about the horse environment of the whole society.

## Inhoudsopgave

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord .....                                                                              | 3  |
| How the environmental law fits into the hobby horse moderate. ....                           | 4  |
| Inhoudsopgave .....                                                                          | 6  |
| H1. Inleiding.....                                                                           | 8  |
| 1.1 Casus en aanleiding .....                                                                | 8  |
| 1.2 Probleemverkenning .....                                                                 | 9  |
| 1.3 Doelstelling en afbakening .....                                                         | 11 |
| 1.3.1 Doelstelling.....                                                                      | 11 |
| 1.3.2 Afbakening.....                                                                        | 11 |
| 1.4 Hoofdvraag en deelvragen .....                                                           | 11 |
| 1.5 Onderzoeksmethodologie .....                                                             | 12 |
| H2. Omgevingsrecht in de hobbymatige paardenhouderij.....                                    | 14 |
| 2.1 Inleiding .....                                                                          | 14 |
| 2.2 Gevolgen van paardenhouderijen voor het platteland.....                                  | 14 |
| 2.3 Hobbymatige paardenhouderij .....                                                        | 15 |
| 2.3.1 Typen paardenhouderij .....                                                            | 15 |
| 2.3.2 Omgevingsrechtelijke afbakening hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij.....     | 15 |
| 2.3.3 Jurisprudentie.....                                                                    | 16 |
| 2.3.4 Conclusie .....                                                                        | 17 |
| 2.4 Overheidsbeleid .....                                                                    | 17 |
| 2.4.1Rijksbeleid .....                                                                       | 17 |
| 2.4.2 Provinciaal beleid .....                                                               | 19 |
| 2.4.3 Gemeentelijk beleid .....                                                              | 19 |
| 2.4.4 Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening. ....                              | 19 |
| 2.5 Omgevingsrechtelijke wetgeving .....                                                     | 20 |
| 2.5.1 Algemene wetgeving .....                                                               | 20 |
| 2.5.2 Ruimtelijke ordening algemeen .....                                                    | 20 |
| 2.5.3 Ruimtelijke ordening; bouwen en omgeving .....                                         | 21 |
| 2.5.4 Milieu, geluid, stank .....                                                            | 22 |
| 2.6 Conclusie .....                                                                          | 23 |
| H3. Knelpunten bij de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij..... | 24 |
| 3.1 Inleiding .....                                                                          | 24 |
| 3.2 Voorverkenning van de probleemsituatie.....                                              | 25 |
| 3.2.1 Opzet en methodologie.....                                                             | 25 |
| 3.2.2 Knelpunten .....                                                                       | 26 |
| 3.3 Het beleid hobbymatige paardenhouderij door gemeenten.....                               | 27 |

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.3.1 Gemeente Haarlemmermeer .....                                         | 28 |
| 3.3.2 Gemeente Eemnes .....                                                 | 30 |
| 3.3.3 Gemeente Oldebroek .....                                              | 31 |
| 3.3.4 Gemeente Hof van Twente .....                                         | 32 |
| 3.3.5 Bespreken beleidstypen gemeenten.....                                 | 32 |
| 3.4 Omschrijving knelpunten .....                                           | 34 |
| 3.5 Categorisering knelpunten en conclusie .....                            | 39 |
| H4. Omgevingsrecht en toekomstig beleid .....                               | 41 |
| 4.1 Inleiding .....                                                         | 41 |
| 4.2 Definitie van beleid en beleidstypen.....                               | 41 |
| 4.2.1 Beleid.....                                                           | 41 |
| 4.2.2 Beleidstypen.....                                                     | 42 |
| 4.3 Juridische status paardenhouderij en beleid .....                       | 43 |
| 4.4 Wegnemen van de knelpunten .....                                        | 45 |
| 4.4.1 Juridische knelpunten.....                                            | 45 |
| 4.4.2 Overige/communicatieve knelpunten.....                                | 48 |
| 4.5 Conclusie .....                                                         | 51 |
| H5. Conclusie en aanbevelingen .....                                        | 52 |
| 5.1 Inleiding .....                                                         | 52 |
| 5.2 Conclusie .....                                                         | 52 |
| 5.3 Beleidsstuk paardenhouderij .....                                       | 53 |
| 5.4 Voorbeeld gemeentelijke beleidsnota .....                               | 54 |
| 5.5 Nieuwe versie Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening ..... | 54 |
| Bijlage I Voorbeeld gemeentelijk beleidsstuk .....                          | 55 |
| Bijlage II Specifieke aanpassingen nieuwe versie 'Handreiking' .....        | 56 |
| Specifieke aanpassingen.....                                                | 56 |
| Bijlage III Vragenlijst Regioconsulenten .....                              | 58 |
| Bijlage IV Terminologie.....                                                | 62 |
| Bijlage V Bronvermelding .....                                              | 66 |

## H1. Inleiding

### 1.1 Casus en aanleiding

Medio juli 2010 ontving mijn familie een brief van de gemeente Hof van Twente met als onderwerp: ‘aankondiging handhaving’. Het bleek dat onze buurman een handhavingsverzoek had ingediend ter zake van onze buitenrijbaan<sup>2</sup>. Volgens hem was deze buitenrijbaan illegaal en had hij last van zowel geluid als stof van de rijbaan. Enkele dagen later kwam een ambtenaar berust met de portefeuille handhaving in gezelschap van een juridisch medewerker de situatie ter plekke beoordelen en kregen we mondeling te horen dat binnen 4 weken de buitenrijbaan moest worden verwijderd op straffe van een last onder dwangsom.

Na enkele telefoongesprekken met leidinggevenden en de wethouder van de gemeente Hof van Twente is de aankondiging van een last onder dwangsom uiteindelijk in de wacht gezet in afwachting van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied Hof van Twente. In dit nieuwe bestemmingsplan is een aantal voorwaarden gesteld waaronder een buitenrijbaan geplaatst mag worden. Onze buitenrijbaan was aangelegd in de tijd dat de gemeente zelf aangaf dat hiervoor geen vergunning benodigd was, aangezien het geen bouwwerk was.<sup>3</sup> Op basis van de voorwaarden van het nieuwe bestemmingsplan zou de buitenrijbaan echter nog steeds ‘illegaal’ zijn. Inmiddels, 2 jaar na de eerste aankondiging, heeft de gemeente in een brief echter aangegeven dat op basis van overgangs- en gedoogregels de buitenrijbaan alsnog ‘legaal’ is in het nieuwe (ontwerp)bestemmingsplan.

Bovenstaande casus is voor mij de aanleiding geweest om mij nader te verdiepen in de regelgeving met betrekking tot de paardenhouderij, en dan met name de hobbymatige paardenhouderij. Allereerst was het natuurlijk van belang om onszelf zo goed mogelijk te verdedigen tegen de aantijgingen van de buurman en de gemeente. Hiervoor ben ik op zoek gegaan naar relevante informatie, deze informatie vond ik op veel verschillende plaatsen: rechtspraak, bestemmingsplan, wetgeving en adviezen. Opvallend was echter het veelvoud aan verschillende interpretaties van regels door gemeenten.

Wanneer wij in een naastliggende gemeente gewoond zouden hebben, in ons geval één kilometer verderop, was de buitenrijbaan legaal geweest, buurgemeente Berkelland kent andere regels dan onze gemeente. Nu is dit natuurlijk niet verwonderlijk aangezien bestemmingsplannen per gemeenten worden ontwikkeld. Een ander opvallend punt vond ik echter dat er tamelijk wisselende terminologie werd gebruikt: buitenrijbaan, paardenbak, rijbak, rijbaan en buitenmanege. Dit zijn, in elk geval op het oog, al vijf verschillende termen voor één en dezelfde faciliteit.

In landelijke wetgeving is bijzonder weinig te vinden dat direct van invloed is op een buitenrijbaan. Er zijn geen voorschriften over de definitie van bijvoorbeeld een buitenrijbaan. Wat ik wel tegenkwam waren regels die zijdelings van invloed kunnen zijn. Zo is er, op basis van de Mestwet en op basis van jurisprudentie, een verschil tussen bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij. Opvallend is echter dat de Mestwet en de jurisprudentie een andere grens hanteren ten aanzien van de scheiding tussen hobbymatig en bedrijfsmatig.

---

<sup>2</sup> Buitenrijbaan, paardenbak, zie Terminologielijst, bijlage IV.

<sup>3</sup> HR 24 september 2003, 200301774/1



Tenslotte heb ik gezocht naar relevante literatuur, documenten van hippische organisatie, adviesbureaus en onderzoeken van vakspecialisten ruimtelijke ordening en paardenhouderij. Ook hieruit kon ik niet één duidelijke lijn naar voren halen. Wat wel opviel is dat er voor de bedrijfsmatige paardenhouderij meer informatie beschikbaar is dan voor de hobbymatige paardenhouderij.

Bovenstaande casus in combinatie met mijn eigen onderzoek is voor mij de aanleiding geweest om van dit onderwerp mijn scriptie te maken. Het onderwerp van deze scriptie is samengesteld uit de opdracht die mij is gegeven vanuit de werkgroep 'ruimtelijke ordening, mest, milieu en mineralen' van de Sectorraad Paarden (SRP) en de eisen gesteld door mijn opleidingstrack Recht en Bestuur aan de Universiteit Twente.

## 1.2 Probleemverkenning

Het landschap in Nederland heeft de laatste jaren veel verandering ondergaan. De kleinschalige veehouderij verdwijnt steeds meer, ten behoeve van grotere en productiegerichte veehouderijen. Ook de term 'megastallen' verschijnt steeds vaker. Voor de vrijgekomen bebouwing en ruimte wordt steeds meer gezocht naar een nieuwe invulling, deels met natuur (EHS)<sup>4</sup>, maar ook het paard wordt een steeds meer geziene diersoort in het buitengebied. Als gevolg hiervan is de term 'verpaarding' van het landschap ontstaan. Deze term staat voor het verschijnen van faciliteiten en inrichtingskenmerken ten behoeve van zowel de bedrijfsmatige als de hobbymatige paardenhouderij in het landschap. Deze verandering is ingezet in het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw.<sup>5</sup> Voor de Nederlandse overheid brengt dit specifieke vraagstukken aangaande de inrichting van het te voeren beleid ten aanzien van deze 'verpaarding' van het landschap.

In Nederland zijn naar schatting van de KNHS ruim 400.000 paarden en pony's aanwezig. Van deze 400.000 is ongeveer de helft in het bezit van en/of gestald bij bedrijfsmatige paardenhouders zoals maneges, sport- en handelsstallen en pensionstallen. De andere helft is gestald bij mensen thuis, veelal in het buitengebied.<sup>6</sup> Dit onderscheid tussen bedrijfsmatig, semi-bedrijfsmatig en hobbymatig is ondermeer van belang voor de toepassing van de milieuwetgeving. Het probleem is echter dat er verschillend wordt gedacht over de criteria die dit onderscheid moeten aanduiden. Daarnaast wordt binnen de criteria ook nog eens verschillend omgegaan met de regelgeving. In gemeente A kan op een bestemming waar hobbymatig paardenhouderij plaats vindt iets wel, wat bij de naastgelegen gemeente B niet mogelijk is.

Er is sprake van een grote variatie in regels betreffende de faciliteiten voor de paardenhouderij. Op rijksniveau zijn enkele beleidsnota's zoals de Nota Ruimte<sup>7</sup>, de Agenda voor Vitaal Platteland<sup>8</sup> en de Visie 'Paard en Landschap'<sup>9</sup> vastgesteld. Daarnaast is ook meer algemene regelgeving, zoals de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet Milieubeheer en de Wabo van belang voor het houden van paarden.

---

<sup>4</sup> Ecologische Hoofdstructuur, verbindingen en landelijk netwerk van natuurgebieden.

<sup>5</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009, p. 11

<sup>6</sup> Agricola, Van der Wielen & Kistenkas 2008

<sup>7</sup> VROM (2006) Nota Ruimte,

<sup>8</sup> LNV (2004) Agenda voor een vitaal platteland.

<sup>9</sup> LNV (2006) Visie Paard en Landschap.

Ook regelgeving van provincies kan in algemene zin voorwaarden scheppen voor de paardenhouderij. Voorbeelden hiervan zijn: structuurvisies (art. 2 Wro), gebiedsinrichting en de invloed op gemeentelijke bestemmingsplannen (art 3.8 lid 4 Wro).

De SRP heeft samen met de VNG in 2009 de 'Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening'<sup>10</sup> geschreven. Hierin staan adviezen voor gemeenten om de omvorming naar een beleid, mede gericht op paardenhouderij, mogelijk te maken en hierin structuur aan te brengen. Deze handreiking is voornamelijk gericht op de implementatie van de bedrijfsmatige paardenhouderij, maar gaat soms ook in op de positie van de hobbymatige paardenhouderij. Met betrekking tot de hobbymatige paardenhouderij wordt aangegeven dat deze erop gericht moet zijn om overlast te minimaliseren. Het gaat dan om mogelijke negatieve aspecten van een mestopslag, buitenrijbaan, verlichting en stallen. Voldoende afstand tot naastgelegen objecten moet hierbij leidend zijn. Ook wordt gewezen op de positieve uitstraling van paarden in weilanden voor de omgeving.<sup>11</sup>

Dierenwelzijn is een 'hot-item' in zowel de politiek als de media, mede als gevolg van acties van de Dierenbescherming en de Partij van de Dieren. De Sectorraad Paarden werkte in april 2011 hard aan een voorstel voor wetgeving dierenwelzijn in opdracht van de staatssecretaris Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Het gaat daarbij niet alleen om medische verzorging en voeding, maar ook om de leefomgeving. De meteorologische omstandigheden in Nederland veranderen, er is vaker sprake van extreem weer, zowel qua warmte/zon als qua regen/sneeuw. Hobbymatige paardenhouders die één of enkele pony's of paarden hebben op een weide niet aan huis, zullen een kleine overkapping willen plaatsen om de dieren te beschermen tegen de weersinvloeden, een zogenoemde schuilstal. In veel gemeenten is dit volgens de huidige regelgeving officieel niet mogelijk zonder vergunning. Dit werkt 'verrommeling' in de hand. Er zou wellicht landelijk een regeling moeten komen die een schuilstal onder voorwaarden toestaat zodat dierenleed zoveel mogelijk wordt voorkomen waarbij ruimtelijke inpassing niet wordt veronachtzaamd. De SRP heeft een voorstel gedaan dat een schuilplek door middel van een schuilstal of dichte bosschage mogelijk gemaakt moet worden.

De minimale grootte van stallen, de hoeveelheid lucht en het licht in de stallen en 'groepshuisvesting' zijn zaken die in verband met het dierenwelzijn worden aangehaald. Op dit moment is hier geen wetgeving voor, er zijn alleen adviezen opgesteld door organisaties uit de hippische sector zelf en door de dierenbescherming. Al deze factoren hebben invloed op de ruimtelijke ordening en zijn ontegenzegglijk van belang voor de hobbymatige paardenhouder. Immers, als er wetgeving wordt opgesteld zal hierover ook moeten worden gewaakt door controle en handhaving.

<sup>10</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009.

<sup>11</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009, p. 21/22

### 1.3 Doelstelling en afbakening

#### 1.3.1 Doelstelling

De opdracht, gegeven door de SRP, bestaat uit het opstellen van een rapport met daarin onderzoek naar de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij. Dit rapport zal gebruikt worden om de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijk Ordening<sup>12</sup> te vernieuwen.

- 1. Onderzoek naar het huidige omgevingsrecht en knelpunten binnen de hobbymatige paardenhouderij.
- 2. Een aanbeveling doen om de omgevingsrechtelijke invulling van de hobbymatige paardenhouderij te verbeteren.
- 3. Een advies geven over de herziening van de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening.

#### 1.3.2 Afbakening

De hippische sector is een complex te doorgronden omgeving voor ‘niet paardenmensen’, aangezien het zeer specifiek en gesloten is. Het is daarom goed om het onderzoek op een aantal punten af te bakenen, zodat het onderzoek niet te complex wordt. Het onderzoek richt zich hoofdzakelijk op de hobbymatige paardenhouderij. De bedrijfsmatige paardenhouderij zal niet uitgebreid en inhoudelijk worden besproken, maar zal ter verduidelijking en ter onderscheidt worden aangehaald.

Daarnaast zijn er op dit moment in de hippische sector ontwikkelingen gaande op het gebied van welzijn, identificatie&registratie en belastingrecht. Er zijn op de laatste twee gebieden wel relaties met het omgevingsrecht, maar deze zijn dermate vergezocht dat ik dit verder buiten beschouwing laat. Qua welzijn in de paardenhouderij zijn er wel enkele relevantie aanknopingspunten die van invloed zijn op dit onderzoek en de hobbymatige paardenhouderij. Deze knelpunten die gekoppeld zijn aan het omgevingsrecht zal ik dus gedeeltelijk wel meenemen.

Puur hippische termen zal ik via een verwijzing naar de voetnoot kort omschrijven, en in een terminologielijst uitgebreider verklaren.

### 1.4 Hoofdvraag en deelvragen

Omwille van een deugdelijk onderzoek dat aansluit bij bovengenoemde doelen is de volgende probleemstelling opgesteld:

“Hoe is de hobbymatige paardenhouderij omgevingsrechtelijk ingepast, welke knelpunten doen zich daarbij voor en hoe kunnen deze worden opgelost of verminderd”

Voor de beantwoording van deze (drieledige) vraag moet kennis worden verworven. Daartoe dienen de volgende onderzoeksvragen:

---

<sup>12</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009, VNG en SRP

1. Hoe wordt de hobbymatige paardenhouderij op dit moment omgevingsrechtelijk ingepast?

Met deze eerste deelvraag zal inzicht gegeven worden op de huidige situatie rondom de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij. Kernpunten bij deze deelvraag zijn: de scheiding tussen bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij, het huidige overheidsbeleid en het huidige omgevingsrecht met betrekking tot de hobbymatige paardenhouderij.

2. Welke knelpunten doen zich op dit moment voor bij de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij, zowel qua regelgeving, inrichting als implementatie?

Bij deze tweede deelvraag zal de nadruk liggen op de problematiek zoals wordt ervaren door zowel de hobbymatige paardenhouder als de problematiek vanuit overkoepelende organisatie binnen de paardenhouderij. Daarnaast komen ook de knelpunten naar voren die overheidsinstanties zelf ervaren.

3. Hoe kunnen de huidige knelpunten door verandering van beleidsregels, dan wel verandering van regelgeving het beste worden opgelost?

In deze derde deelvraag zal de nadruk komen te liggen op de betekenis en de mogelijkheden van 'beleid'. Het gaat dan om beleidswetenschappelijke vraagstukken die gecombineerd worden met de knelpunten binnen de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij. In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar mogelijkheden om de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij te verbeteren.

Na het beantwoorden van bovenstaande deelvragen zal ik mijn conclusie verwoorden. Aan de hand van de conclusie zal ik vervolgens enkele aanbevelingen geven met het oog op een betere omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij.

Met de nieuwe kennis over de knelpunten en de omgevingsrechtelijke inpassing van voornamelijk de hobbymatige paardenhouderij zal ik tevens een voorstel doen voor de aanpassing van de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening<sup>13</sup> welke dateert uit 2009. Middels dit voorstel kan de Sectorraad Paardenhouderij een begin maken met de vernieuwing van deze handreiking.

## 1.5 Onderzoeksmethodologie

In deze paragraaf zal ik uiteenzetten hoe dit onderzoek wordt vormgegeven en welke methoden van onderzoek ik hierbij zal gebruiken. Het juiste gebruik van de juiste onderzoeksmethoden zorgt voor een onderzoek dat herhaalbaar en controleerbaar is.

Onderzoek begint bij een zo goed mogelijke onderzoeksvraag of probleemstelling, Swanborn<sup>14</sup> (1990, p. 107) omschrijft deze als volgt: 'Een probleemstelling is de zo compleet, tijdig en zo beknopt mogelijk geformuleerde vraag waarop de onderzoeker antwoord moet geven.' De gegeven

<sup>13</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009, VNG en SRP

<sup>14</sup> Swanborn, 1990, p.107

onderzoeksvraag, of hoofdvraag, heb ik uitgebreid met een aantal deelvragen welke elk hun eigen manier van onderzoek vergen.

Op hoofdlijnen vallen er volgens Babbie<sup>15</sup> (2004, p.26) twee methoden van onderzoek te onderscheiden: kwalitatief en kwantitatief onderzoek. In de kern is het onderscheid tussen deze twee methoden het gebruik van numerieke en niet-numerieke data. Daarnaast wordt bij de kwalitatieve methode getracht een analyse te maken met behulp van gevonden structuren, patronen en regels. In dit onderzoek zal ik grotendeels gebruik maken van de kwalitatieve methoden van onderzoek, aangezien het gaat om veelal kwalitatieve documenten zoals: wetsteksten, beleidsstukken en toelichtingen, die onderzocht moeten worden in combinatie met literatuur over omgevingsrecht en beleidsontwerp.

Naast de keuze tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek is het ook van belang om duidelijk te maken wanneer er sprake is van verkennend, beschrijvend en verklarend onderzoek. Binnen goed onderzoek wordt gebruik gemaakt van al deze drie onderzoeksmethoden, aldus Babbie<sup>16</sup>

In dit onderzoek naar het omgevingsrecht en de hobbymatige paardenhouderij is gebruik gemaakt van al deze drie methoden:

- Verkennend onderzoek om zowel de problematiek als de regelgeving en theorie in kaart te brengen;
- Beschrijvend onderzoek om aan te geven hoe op dit moment het omgevingsrecht binnen de hobbymatige paardenhouderij is ingericht;
- Verklarend onderzoek om bevindingen te bespreken en te analyseren.

Deze scriptie zal aanvangen met een onderzoek naar de huidige situatie betreffende de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij (deel I). Vervolgens zal middels een aantal interviews en een klein congres een lijst met knelpunten worden samengesteld (deel II). Vervolgens zal door gebruik van beleidsstrategieën getracht worden om de knelpunten op te lossen middels nieuw of ander beleid (deel III).

Voor de duidelijkheid zal ik bepaalde onderzoeksmethoden nog nader toelichten binnen de verschillende deelvragen en hoofdstukken.

---

<sup>15</sup> Babbie, 2004, p.26

<sup>16</sup> Babbie, 2004, p.87

## H2. Omgevingsrecht in de hobbymatige paardenhouderij.

### 2.1 Inleiding

In dit eerste deel van mijn onderzoek bespreek en analyseer ik de huidige wet- en regelgeving die van invloed is op de omgevingsrechtelijke inrichting van de paardenhouderij. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Hoe wordt de hobbymatige paardenhouderij op dit moment omgevingsrechtelijk ingepast?

Allereerst geef ik een korte beschrijving van de veranderingen in het landschap en de rol van de paardenhouderij, vervolgens zal ik de term hobbymatige paardenhouderij nader verklaren. In de daarop volgende hoofdstukken ga ik in op het beleid en de regels van de landelijke overheid, de provincie en de gemeente.

### 2.2 Gevolgen van paardenhouderijen voor het platteland.

Vroeger, tot ongeveer halverwege de vorige eeuw, werd het paard met name gebruikt als landbouwdier voor het bewerken van het land en voor transport. Daarnaast was, onder de meer vermogende burger, het paard in trek voor vrijetijdsbesteding en sport. Door de opkomst van de schaalvergroting en mechanisatie in de landbouw is de rol van het paard sterk veranderd en dus ook de kijk van de mensen tegen de paarden. Het paard was aldus een belangrijk middel voor bewerking van het landschap en dus voor het platteland.

Tegenwoordig wordt het paard amper meer gebruikt als landbouwdier. De voornaamste functies van het paard zijn: gezelschapsdier, bedrijven van recreatiesport en wedstrijdsport. Er valt misschien wel te zeggen dat het paard niet langer ten dienste van het landschap en platteland staat, maar dat het landschap en platteland steeds meer ten dienste van het paard zijn komen te staan. Kleinere boerenbedrijven houden op te bestaan en paarden nemen steeds vaker de plek in van koeien en varkens. Wel moet hierbij de nuance worden aangebracht dat het paard de eerste 3 á 4 levensjaren wordt opgefokt als zijnde landbouwdier. Er kan nog niet mee worden gereden en ze dienen in hun jeugd te worden opgefokt. Dit kan, met een beetje fantasie, worden vergeleken met de opfok van koeien. Daadwerkelijke training van paarden gebeurt meestal vanaf het 3<sup>de</sup> levensjaar.

Vereijken en Agricola<sup>17</sup> hebben onderzoek gedaan naar deze transitie van het buitengebied (platteland) en concludeert daarbij dat het landschap en buitengebied steeds meer zal veranderen in niet-agrarisch. Dit biedt kansen en mogelijkheden voor overheden, echter dienen zij wel in te springen op deze veranderingen met hun beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening en omgeving. Te laat inspringen met beleid geeft een achterstand die wellicht nauwelijks meer is in te halen. Zowel op het gebied van aansluiting met de natuur, als in de zin van de economische ontwikkeling.

Enkele jaren terug was de gedachte over de paardenhouderij in het landschap negatiever dan nu. Onderzoek, zoals dat van Vereijken en Agricola<sup>18</sup>, heeft aangetoond dat de paardenhouderij veelal werd geassocieerd met 'verrommeling', 'verlinting' en 'verpaarding', voornamelijk in en door de

<sup>17</sup> Vereijken en Agricola 2004, blz. 9

<sup>18</sup> Vereijken en Agricola 2004, blz. 9

media. Hieruit blijkt dat een belangrijk probleem zijn oorzaak vindt in de communicatie en berichtgeving, ofwel de media. Er is nu steeds meer aandacht voor de positieve bijdrage van de paardenhouderij aan het platteland. De opkomst van de paardensector biedt kansen voor het ontwikkelen van het landschap, het ontwikkelen van recreatieve voorzieningen en het behouden van het economische belang van het platteland.

### 2.3 Hobbymatige paardenhouderij

Om goed in te kunnen gaan op de huidige regelgeving is het allereerst van belang om aan te geven waar de scheiding ligt tussen de bedrijfsmatige en de hobbymatige paardenhouderij. Later in deel 2 van mijn onderzoek ga ik dieper in op de problematische scheiding tussen de hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij. Het is echter van belang om in deze fase van het onderzoek al voorlopig onderscheid aan te geven zoals in wet- en regelgeving wordt omschreven.

#### 2.3.1 Typen paardenhouderij

Grofweg is de paardenhouderij op te delen in drie takken: bedrijfsmatige paardenhouderij, semibedrijfsmatige paardenhouderij en hobbymatige paardenhouderij.<sup>19</sup> Daarnaast gebruikt men vaak een nadere omschrijving voor de bedrijfsmatige en semibedrijfsmatige paardenhouderij, het gaat dan om de gebruiksgerichte paardenhouderij en de productiegerichte paardenhouderij.<sup>20</sup> Voor de opname in het bestemmingsplan maakt het in sommige gemeenten nogal een verschil welk type paardenhouderij wordt bedreven. Niet elke gemeente maakt onderscheid in de voorschriften van het bestemmingsplan tussen deze soorten, maar indien dit het geval is kan dit gevolgen hebben.

In de handreiking<sup>21</sup> wordt geadviseerd om bij de fok- en opfokstallen<sup>22</sup> gebruik te maken van de agrarische bestemming, dan wel verruimde agrarische bestemming. Wanneer er meer specifiek met paarden wordt gewerkt zoals bij: training, africhting en handel, wordt geadviseerd om een specifieke doeleindenomschrijving aan de bestemming Agrarisch toe te voegen zoals bijvoorbeeld: 'een productiegerichte paardenhouderij, inclusief pensionstal'.<sup>23</sup> Het gebruiken van een juiste omschrijving heeft voornamelijk te maken met faciliteiten die toegestaan zijn.

#### 2.3.2 Omgevingsrechtelijke afbakening hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij

Bij een bedrijfsmatige paardenhouderij is sprake van een benodigde milieuvergunning, of eigenlijk valt wel te zeggen dat wanneer er een milieuvergunning nodig is, dit een heel belangrijke indicator is voor het zijn van een bedrijfsmatige paardenhouderij. Het gaat er hierbij om of er sprake is van een inrichting op grond van artikel 1.1 lid 1 van de Wet milieubeheer: 'elke door de mens bedrijfsmatige of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Gevolg van het zijn, of eigenlijk het hebben van een inrichting zit onder andere in het bijhouden van mestboekhouding en het bijhouden van een boekhouding als zijnde bedrijf. Ook is dit niet mogelijk wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een 'woonbestemming'. Aangezien er hiervoor een agrarische bestemming, dan wel een specifiek type paardenhouderij bestemming genoodzaakt is.

<sup>19</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, p. 17, voor uitleg zie terminologie lijst

<sup>20</sup> Zie terminologielijst

<sup>21</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009, p. 14.

<sup>22</sup> Zie terminologielijst

<sup>23</sup> Zie terminologielijst



Het Ministerie van VROM heeft op 8 oktober 1999 een brief : kleinschalig houden van dieren” verzonden naar alle gemeenten. In deze brief wordt aangegeven welke criteria gelden voor het al dan niet zijn van een ‘bedrijfsmatige dierhouderij’. Ook gaat men in deze brief veelvuldig in op de onmogelijkheid van het vaststellen van een richtlijn of het vaststellen van wetgeving op dit gebied. Uiteindelijk zijn achterin deze brief een 30-tal voorbeelden aangehaald van rechtszaken over het zijn (of niet zijn) van een inrichting op de Wet milieubeheer.

Naast deze jurisprudentie en handreiking van VROM heeft ook de Mestwet nog iets te zeggen over het aantal paarden dat de grens is voor het al dan niet zijn van bedrijfsmatig (milieuvergunning). Hierbij gaat het om de grens van de uitstoot van maximaal 350 kilo stikstof per jaar en een maximaal bezit van 3 hectare landbouwgrond.<sup>24</sup> Dit komt neer op maximaal 7 volwassen paarden, jonge paarden en pony’s vallen in andere categorieën qua uitstoot en hiervan mogen er dus meer worden gehouden.<sup>25</sup>

Wat dan nog wel weer opvallend is, is dat wanneer je een 7-tal paarden hebt, en je wilt hiervoor een mestplaats aanleggen (bijna altijd bouwvergunning nodig) dan mag er maximaal 10m3 mest worden opgeslagen, terwijl op basis van de Wro de mestplaats zelf een grotere inhoud mag hebben. Daarbij zegt de mestwet ook nog eens dat er in principe opslagcapaciteit moet zijn voor (vanaf 2012) half augustus tot half februari. Met 7 paarden en maximaal 10m3 is dat onhaalbaar.

### 2.3.3 Jurisprudentie

In de hierboven besproken brief van het ministerie van VROM wordt toegelicht welke criteria van belang zijn voor het kleinschalig (hobbymatig) houden van dieren en hoe deze (flexibele) grenzen bepaald worden (al dan niet door rechtspraak). De criteria die hierbij worden gegeven zijn:

- continuïteit van de activiteit (hoelang duurt de activiteit);
- winstoogmerk van de activiteit (verhouding tussen kosten en opbrengsten);
- hinder die de activiteit veroorzaakt;
- omvang van de dierstapel (hoeveel dieren en van welk soort);
- huisvesting van de dieren (zijn er speciale voorzieningen getroffen);
- commerciële doeleinden (worden er bijvoorbeeld advertenties gezet);
- gebruik / de aanwending van de dieren (voor hobby of eigen gebruik);
- perceelgrootte;
- omgeving waar de dieren worden gehouden (in landelijk of stedelijk gebied).<sup>26</sup>

De hierboven staande criteria zijn geen officiële richtlijnen of AMvB. Gezien de impact van een AMvB is dit niet wenselijk en mogelijk geacht door het Ministerie, zoals wordt aangegeven in dezelfde brief. De criteria zijn opgesteld door het samenvatten van een groot aantal afwegingen die gemaakt zijn door rechters in rechtszaken die zijn beslecht over deze materie.

Wanneer de aangegeven relevante jurisprudentie doorgelezen wordt valt met name op dat de wijze waarop is gemotiveerd van doorslaggevend belang is. De daarbij behorende aantallen paarden is wisselend. Het kan gaan om de aanwezigheid van 5 tot 7 paarden. Het exacte aantal dat een

<sup>24</sup> [www.invloket.nl](http://www.invloket.nl), paarden en de mestwet

<sup>25</sup> [www.subli.nl](http://www.subli.nl), paarden en de mestwet

<sup>26</sup> Handleiding ‘kleinschalig houden van dieren’, [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)



gemeente zou moeten hanteren wordt niet genoemd, maar wordt vrij gelaten aan de hand van deze brief en motivering.

Opvallend is dan ook dat wanneer je meerdere beleidsstukken van verschillende gemeenten leest hierover dat men ook verschillende aantallen paarden gebruikt. Vaak wordt de grens van 5 paarden gebruikt, regelmatig ook 7 paarden en zelfs in sommige gemeenten 10 paarden.

#### 2.3.4 Conclusie

Resumerend valt te stellen dat de grens tussen hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij niet simpel te trekken is en afhangt van veel factoren. Nu valt op dat er binnen documenten en gemeenten wisselend wordt omgegaan met deze materie, juist omdat geen concrete grens is gesteld. Een concrete grens is op basis van wetgeving, de mestwetgeving, ook alleen te stellen op 7 volwassen paarden (uitstoot van maximaal 350 kilo stikstof). Echter roept het vaststellen van een concrete grens op basis van dit getal veel weerstand op. Met een bepaalde bedrijfsvoering kan bij 7 paarden namelijk al volop sprake zijn van bedrijfsmatige activiteiten en het verschaffen van inkomen, zodat de vaste grens dan al niet meer zo vast is.

Naast het wettelijke criterium aan de hand van de mestwet, is daarom ook de jurisprudentie van groot belang. Zoals omschreven in paragraaf 2.2.4 van die hoofdstuk zijn er 9 criteria die door de rechter worden gebruikt om te toetsen of er sprake is van het hebben van een al dan niet hobbymatige paardenhouderij. Aan de hand van deze criteria en aan de hand van de mestwet wordt er door gemeenten in bestemmingsplannen soms een getal opgenomen. Echter verschilt dit aantal per gemeente en ligt op een aantal tussen de 5 en 10 paarden. Soms ook nog nader omschreven met de doelstelling van de individuele paardenhouder (fokkerij, sport, recreatie). Meer over het problematische onderscheid in het tweede deel van deze scriptie.

### 2.4 Overheidsbeleid

Ten aanzien van de inrichting van het landschap, de natuur en het beleid rondom de ruimtelijke ordening heeft de overheid behalve regelgeving ook meerjarige beleidsdocumenten vastgesteld. In deze paragraaf ga ik in op deze documenten die van belang zijn voor de paardenhouderij.

#### 2.4.1 Rijksbeleid

Het Rijk voert beleid met betrekking tot de paardenhouderij en ruimtelijke ordening, niet altijd direct, maar indirect vaak wel. Dit beleid heeft het doel om het landschap en de natuur te beschermen tegen negatieve ontwikkelingen en om de positieve gevolgen goed te begeleiden en stimuleren.

##### *Nota Ruimte:*

De Nota Ruimte<sup>27</sup> is het ruimste beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. De 'Nota ruimte' is in 2006 definitief vastgesteld en bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Op hoofdlijnen wordt hierin de visie gegeven tot 2020, met een doorkijk naar 2030. In grote lijnen geeft het kabinet aan dat kansen centraal moeten staan, niet het stellen van regels en geven van restricties. Wat betreft het platteland wordt aangegeven dat deze zal veranderen qua indeling. Er zullen minder agrarische bedrijven komen welke elk op zichzelf groter zijn van opzet.

---

<sup>27</sup> VROM(2006) Nota Ruimte.

Met deze herindeling zal passend moeten worden omgegaan. Het omgaan met dit vitale platteland moet zich voornamelijk richten op een vernieuwend sociaaleconomisch draagvlak met behoud van de sociaal-culturele identiteit. Hier zou wellicht ook de paardenhouderij onder kunnen gaan vallen in de toekomst.

Het motto van deze Nota Ruimte betreffende de manier waarop de hernieuwde inrichting tot stand moet komen is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Belangrijkste in dit alles is het gemeentelijke bestemmingsplan, met daaraan de toevoeging dat de overheid ook meer wil naar 'ontwikkeling' in plaats van 'sturing'. Daarnaast wil de centrale overheid zich vooral bezighouden met sturing op hoofdlijnen en dus niet 'zorgen voor' anderen, maar 'zorgen dat' anderen hun eigen afwegingen kunnen maken met behoud van de collectieve waarden.

#### *Agenda voor een vitaal platteland*

In de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP)<sup>28</sup> die in 2004 gepresenteerd is, staat de visie centraal van de ministeries van LNV, VROM en V&W. Belangrijkste doelen voor de komende jaren zijn het bijdragen aan de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland, deels door het versterken van de dynamiek en het terugdringen van het woud der regels. Daarnaast moeten mensen die nieuwe activiteiten willen ontplooiën op het platteland zich daartoe uitgenodigd voelen.

Verder is opvallend dat veel aandacht wordt besteed aan vernieuwende en verbredende functies van en op het platteland en dat dit mogelijk gemaakt moet worden door provincies en gemeenten door vermindering van regeldruk. Wat hierbij dan niet genoemd wordt is de toch grote invloed die de paardenhouderij zou kunnen hebben op dit vernieuwende platteland.

#### *Visie paard en landschap*

In de visie 'Paard en Landschap'<sup>29</sup> die is opgesteld door het ministerie van LNV als invulling van de AVP gaat het ministerie specifiek in op de rol van de paardenhouderij op de inrichting van het platteland in combinatie met de paardenhouderij. De paardenhouderij biedt, mits verantwoord uitgevoerd, een positieve bijdrage aan het landschap en de regionale economie. Echter, hierin wordt wel aangegeven dat moet worden opgepast voor een ongecontroleerde wildgroei van de paardenhouderij en haar karakteristieken. LNV streeft naar een paardenhouderij die bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling van het landelijke gebied, vanuit een economische, sociaal en landschappelijk oogpunt.

Daarnaast wordt in deze visie gesteld dat: 'De opgave voor de overheid is deze ontwikkelingen te begeleiden op een manier die inspeelt op behoefte, die belemmeringen wegneemt voor verdere ontwikkeling en die bijdraagt aan de schoonheid van het landschap'<sup>30</sup>

<sup>28</sup> LNV (2004) Agenda voor een vitaal platteland.

<sup>29</sup> LNV (2006) Visie Paard en Landschap.

<sup>30</sup> LNV (2006) Visie Paard en Landschap. Blz. 5

Als gevolg van deze visie is er een ‘toolkit landschap’ ontworpen waaruit het rapport ‘de paardenhouderij in beeld’ voortkomt. In dit rapport wordt geconcludeerd: “Gemeenten kunnen anticiperen op ontwikkelingen in paardenhouderij door zelf een visie op te stellen en deze te vertalen in wet- en regelgeving in bestemmingsplan en welstandsnota. Ook zullen gemeenten een actievere rol moeten spelen bij het stimuleren van paardenhouders om de landschappelijke inrichting van hun paardenhouderij actief en positief op te pakken.”<sup>31</sup>

#### 2.4.2 Provinciaal beleid

Op grond van art. 2.2. Wro dienen de Provinciale Staten van een provincie een structuurvisie vast te stellen. Hierin wordt ingegaan op de voorgenomen ontwikkeling van het gebied en op de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid. Paardenhouderij als sector wordt hierin eigenlijk niet of nauwelijks benoemd, meestal is er alleen indirect via de provinciale visie op de inrichting van het landschap informatie te vinden. Dit bleek toen ik de invulling van het paardenhouderij beleid op provinciaal niveau wilde bekijken.

Er is op provinciaal gebied wel aandacht voor beleid, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het opstellen van een erfinrichtingsplan gekoppeld aan de landschapsinrichting en subsidie (Groningen en Drenthe). Dit kan ook zijn zoals in Noord-Brabant is gebeurd, dat er een beleidslijn voor professionele paardenhouderijen wordt opgesteld. Professioneel betekent dan bedrijfsmatig. Inhoudelijk gezien is deze beleidslijn dermate ruim dat het voor gemeenten uiteindelijk nog steeds weinig houvast lijkt te geven en voor de paardenhouder nog veel onduidelijkheid.

#### 2.4.3 Gemeentelijk beleid

Het gemeentelijke beleid wordt voornamelijk uitgewerkt in het bestemmingsplan en de bijbehorende voorschriften. Hierin kunnen de voor de paardenhouderij belangrijkste regels ook worden opgenomen. Zaken als de bestemming van een bouwblok of perceel zijn dan het meest van belang, andere regelingen zijn minder specifiek maar wel van belang. Het kan dan gaan om: - het afgraven van grond, het oprichten van bouwwerken en omheiningen. Een gemeente heeft een tamelijk grote beleidsvrijheid ten aanzien van de invulling van het bestemmingsplan en de voorschriften. Per gemeente is er daarom ook een grote verscheidenheid aan mogelijkheden voor de hobbymatige paardenhouderij.

Er zijn gemeenten die specifiek beleid voeren voor paardenhouderijen. Dit kan zich beperken tot regulering van paardenbakken, maar het kan ook gaan om een ‘beleidsnota paardenhouderij’. In deze laatste categorie is er onderscheid te maken in ‘eigen opgesteld beleid’ of ‘beleid opgesteld in samenwerking met hippische brancheorganisaties’. Over de verschillende aanpak binnen gemeenten volgt later meer.

#### 2.4.4 Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening.

De Sectorraad Paardenhouderij (SRP) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben gezamenlijk een handreiking geschreven voor gemeenten en agrarische paardenhouderijen met daarin informatie over de sector en haar behoeften en inrichtingskenmerken. Wel dient hierbij te worden aangemerkt dat zowel de SRP als de VNG geen overheid zijn, maar trachten de overheid te beïnvloeden en adviseren. Meer hierover volgt later in deze scriptie.

<sup>31</sup> Windt van der, Olde Loohuis, Agricola, 2007, p. 8

## 2.5 Omgevingsrechtelijke wetgeving

Er is weinig tot geen landelijke regelgeving waarin de paardenhouderij als sector beperkingen dan wel regelende bevoegdheden zijn opgelegd, zeker niet in de ruimtelijke ordeningswetgeving. Wel zijn er wetten die voorschriften stellen ten aanzien van de paardensector. Te denken valt aan wetgeving betreffende de inrichting van gebieden, percelen en bouwwerken. Voorbeelden hiervan zijn: de Wro en woningwet, milieuwet, mestwet, wet bodembescherming en de wet geurhinder en paardenhouderij. Het is het meest overzichtelijk om de wetgeving te bespreken van algemeen en vervolgens richting de verschillende specifiekere wetgeving tot aan de lokale regels vastgelegd in bestemmingsplan en voorschriften.

De verschillende soorten wetten die van toepassing zijn op de paardenhouderij sector en dan voornamelijk wat betreft de ruimtelijke ordening zijn op te delen in meerdere subgroepen. Ik heb ervoor gekozen om in eerste instantie de wetgeving betreffende het ruimtelijk (algemeen) bestuursrecht en daarna wetgeving betreffende milieu, gezondheid en welzijn en geluid/licht/stank te bespreken.

### 2.5.1 Algemene wetgeving

Om een goed inzicht te krijgen in de opbouw van regelgeving is het belangrijk om de kern hiervan even snel door te lopen, met name voor de volledigheid. De grondwet is de basis van de wetgeving in Nederland. Hierin wordt beschreven hoe de wetgeving in Nederland is opgebouwd, te beginnen met: het rijk, de provincie, de gemeente en de waterschappen. Dit zijn de 4 bestuurslagen in Nederland. Vervolgens wordt dit uitgewerkt in meer specifieke wetgeving zoals de Provinciewet, Gemeentewet en de Waterschapswet. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen bevoegdheden en taken. Dit wordt ook onderschreven in het bestuursakkoord 2011-2015 tussen de VNG, IPO, UvW en het Rijk<sup>32</sup>. Afhankelijk van de politieke situatie en maatschappelijke ontwikkeling wijzigt dit bestuursakkoord soms door de jaren heen.

In de wetgeving van de decentrale overheden: provincie, gemeenten en waterschap worden geen directe regels gesteld met betrekking tot de paardenhouderij en ruimtelijke ordening. Wel wordt hier beschreven hoe de organisatie in zijn werk gaat, worden procedures beschreven en voorwaarden gesteld aan onder andere besluiten en deelnemingen. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gaat men verder in op de procedures van regelgeving en het handelen van de overheden. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op termijnen rondom bouw aanvragen, het indienen van bezwaar en beroep, het zijn van een belanghebbende en de toepassing van beginselen rondom gelijkheid en zorgvuldigheid.

### 2.5.2 Ruimtelijke ordening algemeen

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 wordt voornamelijk gebruikt om de rolverdeling tussen rijk, provincie en gemeente duidelijk en eenvoudig te houden. Het geeft bijvoorbeeld de richtlijnen voor de structuurvisie, welke het structuurplan, het streekplan en de Planologisch Kernbeslissing heeft opgevolgd. Het doel van de Wro is om proactief te zijn, dat wil zeggen dat de hogere overheden vooraf aangeven welke specifieke voorwaarden en plannen moeten worden opgenomen in de lagere plannen zoals het bestemmingsplan. Ook geeft de Wro nieuwere en strakkere voorschriften en bepalingen aan rondom handhaving. Het gaat dan om het houden aan het

<sup>32</sup> Bestuursakkoord 2011-2015. 2011

bestemmingsplan. Tevens is de verplichting opgenomen om elke 10 jaar het bestemmingsplan te vernieuwen. Ook regelt deze wet de termijnen en procedures rondom bestemmingsplanprocedures. Dit betreft dan de zienswijze en de bezwaar mogelijkheid.

De Wabo, ofwel de omgevingsvergunning is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Wabo staat voor Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De Wabo is de opvolger van de Wro op het gebied van de vergunningverlening. Het grote voordeel van de Wabo zou moeten zijn dat voor 1 activiteit slechts 1 omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, met daarin geïntegreerd alle hierbij behorende vergunningen (kap, sloop, bouw, etc...). Dit alles wordt dan ook in één procedure meegenomen, evenals de mogelijkheid tot bezwaar en beroep. De aanvraag kan digitaal worden gedaan middels Digi-D. Dit zou moeten zorgen voor: 1. Een betere dienstverlening aan bedrijven en burgers, 2. Minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers, 3. Kortere procedures, 4. Voorschriften die op elkaar zijn afgestemd.

Voor de hobbymatige paardenhouderij heeft dit toch invloed. Hetzij positief, aangezien er een totaalplan kan worden ingediend, waardoor er een koppeling is tussen alle omgevingsrechtelijke activiteiten. Het is mogelijk om hierbij ook te denken aan een bedrijfsplan of erf-herinrichtingsplan, om hiermee aan te tonen wat de doelstelling is van het betreffende project, dus ook de scheiding tussen hobbymatig en bedrijfsmatig.

Nadelig is dat het bij de paardenhouderij veelal gaat om specifieke werkzaamheden en bouwwerken. De digitale aanvraag hiervoor is tamelijk gestandaardiseerd op de meest voorkomende gevallen. Specifieke bouwwerken als een buitenrijbaan, langeercirkel of mestplaats bij hobbymatige paardenhouderij (woonbestemming) worden hierdoor moeilijk te definiëren in deze vergunningsaanvraag. Hierdoor is het vaak nodig om een bijlage of toelichting mee te sturen bij de plannen. Wanneer men hier niet in thuis is, wordt de vergunningaanvraag voor particulieren er niet makkelijker op. Uit eigen ervaring bij een vergunningaanvraag is dit ook gebleken. Tevens kun je pas zien welke informatie en gegevens er nodig zijn wanneer je in deze digitale procedure zit en daardoor is het extra tijdrovend en ingewikkeld. Het concept lijkt goed, door aanvragen/vergunningen te combineren, echter is het moeilijk te generaliseren en lijkt maatwerk meer op zijn plaats.

Betreffende maatwerk kan er sprake zijn van een 'planologische afwijking', of eigenlijk een bestemmingsplanwijziging indien deze zou worden aangepast. Voor 1 oktober 2010 ging dit op grond van de Wro middels een projectbesluit en daarvoor was het een zogenaamde 'artikel 19' procedure die niet via de gemeente, maar via de provincie verliep. De wetgeving hierop is aangepast doordat de overheid van reactief beleid is overgestapt op proactief beleid.

### 2.5.3 Ruimtelijke ordening; bouwen en omgeving

In de woningwet, artikel 40<sup>33</sup> staat omschreven dat het verboden is om te bouwen zonder een door het college van B&W verleende vergunning. Dit is de feitelijk basis van de bouwwetgeving. Tevens staat in deze wet in artikel 8 dat de gemeenteraad een bouwverordening vaststelt met daarin regels en voorschriften betreffende veiligheid en gebruik van bouwwerken. Ook zijn hierin termen omschreven omtrent procedures die te maken hebben met bouwwerken, het gaat dan om afstanden vanaf de weg of rooilijn en de welstandseisen en voorschriften. Deze wet heeft direct invloed op de

---

<sup>33</sup> Artikel 40 van de Woningwet.

ruimtelijke ordening en dus ook op de paardenhouderij, er staan echter geen specifieke voorschriften in, alles moet dus in de context worden toegepast. Dit geldt ook voor de regels en voorschriften rondom bestuursdwang en de mogelijkheid tot het opleggen van dwangsommen.

De Wet milieubeheer<sup>34</sup> is ingesteld voor de regelgeving bij inrichtingen, dus bij de bedrijfsmatige paardenhouderij, hierover is in een vorig hoofdstuk al meer geschreven. In deze wet staan specifieke regels over stank, afvalstoffen, vloeistofdichte vloeren, parkeren, opslagvoorzieningen, minimale afstanden tot stankgevoelige objecten en dergelijke. Wel opvallend is het feit dat men vergunningplichtig is wanneer er een mestopslag is van 10m<sup>3</sup> of meer op grond van de Wet milieubeheer. Terwijl dit al 'nodig' is bij een aantal van 2/3 paarden, wat veelal hobbymatig is. Dit is natuurlijk afhankelijk van de logistieke kanalen en de afzet van de mest. Hierbij kan dus gekozen worden voor het verruimen van deze 10m<sup>3</sup> indien het geen significante toename van overlast met zich mee brengt, of er moeten verplichtingen worden gesteld aan de afvoer van de mest.

#### 2.5.4 Milieu, geluid, stank

Aanvullende wetgeving betreffende milieu zijn veelal van toepassing op de bedrijfsmatige paardenhouderij. Hierbij hoort ook de Wet ammoniak en veehouderij welke een beoordelingskader biedt voor de emissie van ammoniak. Dit geldt ook voor de Richtlijn Veehouderij en stankhinder van 1996 en de richtlijn Veehouderij en Hinderwet uit 1976. De bedrijfsmatige paardenhouderij heeft hier mee van doen, vooral betreffende voorschriften met mest, stalling en boekhouding. Echter dit is minder gedetailleerd als in de intensieve veehouderij.

Hetzelfde geldt voor de specifieke wetgeving op het gebied van de mestopslag en afvoer. Dit betrof tot voor enkele jaren de Meststoffenwet van 1947, het Meststoffenbesluit en Beschikking van 1977. Tegenwoordig is deze regelgeving overgenomen in het Besluit landbouw milieubeheer van 2006. Deze is wel alleen van toepassing op inrichtingen op grond van de Wet milieubeheer (artikel 2 van het besluit). Tevens geldt dit besluit weer niet bij een inrichting van meer dan 50 paarden, hiervoor is de Wet ammoniak en veehouderij van toepassing.

Sinds 1 januari 2006 vallen paarden en pony's in principe onder de nieuwe Meststoffenwet<sup>35</sup>. Dit betekent dat men moet voldoen aan deze regelgeving. Echter is in deze regelgeving er een uitzondering voor paardenhouders die minder dan 3 hectare grond gebruiken en ook minder dan 350kg stikstof produceren met hun aantal paarden (komt neer op max. 7 volwassen paarden). Ook voor het vervoeren en afvoeren van mest gelden regels omtrent afstand, monsterneming en milieuvoorschriften. Ook hier betreft het weer een scheiding tussen hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij qua voorschriften. Het gaat te ver om dit tot in detail uit te werken, wel kan voor bijna alle gevallen worden vastgehouden aan het aantal van 7 paarden en 3 hectare als officiële grens tussen wel of niet boekhoudplichtig en het wel of niet vallen onder de meststoffenwet. (met de uitzondering dat als kan worden aangetoond dat er 8 of meer paarden worden gehouden, dit wel hobbymatig is, dat het weer niet telt, hierin heeft de variabele hobbymatig de doorslaggevende betekenis).

---

<sup>34</sup> Wet milieubeheer

<sup>35</sup> Meststoffenwet

Wanneer men tot in detail kijkt bij vergunningverlening van de bedrijfsmatige paardenhouderij kan ook sprake zijn van het gebruik van de Wet geluidhinder en hiermee te vergelijken wetgeving omtrent lichtintensiteit en luchtkwaliteit. Dit is echter niet interessant genoeg aangezien de focus ligt op de hobbymatige paardenhouderij.

Later in dit onderzoek zal ik dieper ingaan op gezondheid en welzijn van dieren. Dit valt niet gelijk onder het omgevingsrecht, echter staat het er ook niet geheel los van wanneer we kijken naar bijvoorbeeld de schuilstallen.

## 2.6 Conclusie

Voorgaande paragrafen beantwoorden uiteindelijk de eerste deelvraag: “Hoe wordt de hobbymatige paardenhouderij op dit moment omgevingsrechtelijk ingepast?” Heel kort door de bocht valt te zeggen dat op dit moment de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij bijna volledig op gemeentelijk niveau plaats vindt. Landelijke wetgeving heeft een ondersteunende rol, of geeft vooral informatie over de processen om de gemeentelijke regels goed vast te stellen.

Bovenstaande wetten en regelingen zijn allemaal van invloed op het beleid dat overheden vaststellen en toepassen als het gaat om het omgevingsrecht in de paardenhouderij. Veel verboden, vergunningsmogelijkheden en voorschriften zijn terug te vinden in de gemeentelijke bestemmingsplannen en de daarbij behorende plankaarten en voorschriften. Ook zijn er veelal richtlijnen betreffende welstand, aangezicht en gebruiksvoorschriften in de Algemene Plaatselijke Verordening. Om dubbele informatie achterwege te laten zullen later in dit onderzoek de verschillende soorten beleid worden besproken, evenals voorbeelden van inbedding van de hobbymatige paardenhouderij in de gemeentelijke structuur.

Wat opvallend is, is dat er binnen de ruime landelijk wetgeving, weinig concrete wetten en regels zijn voor de paardenhouderij. De meeste landelijke wetgeving is vooral gericht op procedures en het algemeen belang, niet op de daadwerkelijke inrichting. Tevens is het ook vooral gericht op de milieuaspecten van de wetgeving. Voor de hobbymatige paardenhouderij is de milieuwetgeving momenteel nauwelijks van belang.

Tevens is in dit hoofdstuk de scheiding tussen de hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij besproken. Hierover valt te concluderen dat deze uitermate lastig te stellen is op basis van wet en regelgeving en dat in de praktijk deze scheiding dan ook vaak verschilt per gemeente.



### H3. Knelpunten bij de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij.

#### 3.1 Inleiding

In paragraaf 1.2 heb ik al een korte schets van het probleemveld gegeven. In dit hoofdstuk van deze scriptie ga ik het probleemveld verder uitwerken, analyseren en vormgeven aan de hand van de volgende deelvraag:

Welke knelpunten doen zich op dit moment voor bij de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij, zowel qua regelgeving, inrichting als implementatie?

Onder de geconstateerde knelpunten maak ik een onderscheid naar twee categorieën; de juridische/omgevingsrechtelijke knelpunten en de knelpunten op het gebied van communicatie, voorlichting en aanverwante zaken. Deze tweede categorie is van groot belang bij het ontwikkelen van beleid, maar ook om inzicht te krijgen in de problematische situatie zoals die er nu in sommige gevallen is. Niet alle problemen vallen op te lossen met wetten en regels, in veel gevallen is zelfs communicatie of voorlichting minstens zo belangrijk.

Wanneer we het onderwerp van deze scriptie wat verder ontleden valt de combinatie van, Ruimtelijke ordening, leefomgeving en omgevingsrecht op, alle toegespitst op de hobbymatige paardenhouderij. Op de problematische betekenis van 'hobbymatige paardenhouderij' kom ik later terug, maar eerst ga ik in op wat het omgevingsrecht inhoudt.

Binnen het werkgebied van het omgevingsrecht is er een wisselwerking tussen private en publieke partijen die continu keuzes moeten maken over het: ontwikkelen, beheren en gebruik van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht reguleert deze keuzes via een beleids- en een projectcyclus die in de ideale situatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.<sup>36</sup> In hoofdstuk 4 zal ik deze cycli nader uitwerken en bespreken.

In dit hoofdstuk begin ik met een onderzoek onder een groep regioconsulenten die vele knelpunten aandragen die in de praktijk worden ervaren (paragraaf 2). In de hierop volgende paragrafen doe ik onderzoek naar de veranderingen binnen de paardenhouderij en vervolgens de wijze waarop binnen gemeenten wordt omgegaan met paardenhouderij en omgevingsrecht. In de laatste paragrafen zal ik vervolgens een lijst opstellen en onderverdelen met de twee categorieën problemen.

In Paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk bespreek ik de wijze waarop een 4-tal gemeenten omgaat met de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij. Uit een totale lijst van circa 50 nota's en aanverwante documenten paardenhouderij van gemeenten heb ik 3 typen gemeenten onderscheidend (zie hoofdstuk 3.3). Tevens heb ik een 4-de gemeente gekozen die geen specifiek beleid voert ten aanzien van de omgevingsrechtelijke inpassing van de paardenhouderij.

---

<sup>36</sup> Praktijkonderzoek omgevingsrecht, 2012, p.24

### 3.2 Voorverkenning van de probleemsituatie

#### 3.2.1 Opzet en methodologie

Om verder inzicht te krijgen in de problemen zoals die zich in het veld voordoen heb ik een korte schriftelijk vragenlijst gestuurd naar de regioconsulenten (zie object 2.1) van de KNHS. Deze regioconsulenten (in totaal 28 personen) kunnen door de 400.000 leden benaderd worden indien er zich problemen voordoen binnen onder andere ruimtelijke ordening, welzijn en veiligheid binnen de paardenhouderij. In deze vragenlijst heb ik de regioconsulenten gevraagd naar problemen die bij hen worden neergelegd of die zich voordoen bij de uitoefening van hun taak. Tevens heb ik op een 2-tal bijeenkomsten een presentatie gehouden over mijn bevindingen tot dan toe en een discussie gevoerd over de situatie en de knelpunten.<sup>37</sup>

#### **KNHS Regioconsulenten:**

**Stel dat uw gemeente een spoorwegovergang wil afsluiten waardoor het voor je onmogelijk wordt om de ruitersporen te bereiken. Of de aanwezige ruitersporen zijn zeer slecht onderhouden. Situaties waar iedere paardensporter mee geconfronteerd kan worden. Gelukkig kun je ook dan bij de KNHS terecht. Er staat een team van gemotiveerde regioconsulenten voor je klaar; enthousiaste vrijwilligers die op regionaal en lokaal niveau opkomen voor jouw belangen.**

De KNHS heeft 26 regioconsulenten verdeeld in het land. De regioconsulent is ook aanspreekpunt voor gemeenten, provincies, waterschappen, terreineigenaren. De regioconsulent kan adviseren over:

- ❑ Problemen met ruimtelijke ordening
- ❑ Gebiedsvisies
- ❑ Beleidsplannen met betrekking tot de paardensport in een bepaald gebied
- ❑ Aanleg van ruiters- en menroutes
- ❑ Verkeersveiligheidsproblemen
- ❑ Kwaliteitsproblemen ruiters- en menpaden
- ❑ Ontsluiten van routes

Object 2.1, KNHS regioconsulenten<sup>38</sup>

<sup>37</sup> De vragenlijst is achterin in de bijlage terug te vinden.

<sup>38</sup> [www.knhs.nl](http://www.knhs.nl), regioconsulenten

Aangezien ik hierboven de functie van de regioconsulenten beschrijf en daarbij de waarde van deze groep personen voor mijn onderzoek aangeef wil ik hier ook de methodologische kenmerken van het onderzoek nader bespreken. Ik heb door middel van een e-mail een lijst met open vragen opgestuurd aan alle 26 regioconsulenten van de KNHS. Twee weken na de eerste mail heb ik nog een herinnering verstuurd en uiteindelijk heb ik 17 reacties ontvangen, ongeveer 65% heeft gereageerd. De antwoorden op de open vragen heb ik vervolgens samengevoegd (zie bijlage IV) en aan de hand daarvan heb gekeken welke problemen het meest naar voren kwamen. Vervolgens is er tijdens een eerste bijeenkomst ingegaan op de antwoorden welke gegeven zijn door de respondenten, om verdieping te krijgen op deze antwoorden en tevens om middels discussie te kijken naar mogelijke oplossingen. Tijdens een tweede bijeenkomst zijn een aantal mogelijke oplossingen verder besproken.

### 3.2.2 Knelpunten

De regioconsulent krijgt per maand een klein aantal vragen van KNHS leden, ongeveer de helft hiervan gaat over onderwerpen betrokken op ruimtelijke ordening. Het merendeel hiervan betreft zaken als ruiters- en menpaden<sup>39</sup>. De andere helft gaat over openstelling van natuurgebieden en bossen. Ook komen er vragen binnen over de mogelijkheid van en de procedures betreffende het aanvragen van buitenrijbanen, lichtmasten en schuilstallen. De regio consulenten geven aan dat ze in beperkte mate antwoord kunnen geven op deze vragen. Het al dan niet kunnen beantwoorden van de vragen is veelal afhankelijk van hun eigen achtergrond (beroep en opleiding). Wanneer vragen meer specifiek zijn, wordt meestal doorverwezen naar de juiste instanties; gemeenten, provincies, adviseurs en advocatenbureaus.

Wat betreft de informatie die beschikbaar is, wordt veelal aangegeven door de regioconsulenten dat paardenhouders met name (overzichtelijke) informatie missen over de mogelijkheden en verplichtingen voor de hobbymatige paardenhouder betreffende rijbakken, stalling en ook schuilstallen. Ook zijn de meeste regioconsulenten van mening dat er bij overheden vaak gebrek is aan praktische kennis betreffende de sector en haar faciliteiten. Tevens is regelgeving vaak te beperkend en onbruikbaar en worden kansen niet benut bij het inrichten van natuur en landschap middels beleid en sturing.

Op het specifieke punt van de grens tussen hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij wordt aangegeven dat voor velen deze scheiding onduidelijk is, en dat men merkt dat dit ook bij de leden en overheden (vaak) speelt. Vaak hebben gemeenten de scheiding liggen bij 4, 5, 6 of 7 paarden (en dan is weinig onderbouwd waarom dit aantal geldt), er wordt bijna altijd alleen gekeken naar exacte aantallen in plaats van naar de overige criteria zoals aangegeven door de overheid (zie paragraaf hobbymatig - bedrijfsmatig)<sup>40</sup>. Hierbij komt kijken dat er voor de bedrijfsmatige paardenhouderij meer informatie en regelgeving is wat de processen rondom aanvragen en vergunningen in elk geval meer verduidelijkt. Deze bedrijven hebben ook meer toegang bij vakorganisaties en belangengroepen voor advies en begeleiding.

De regio consulenten geven tamelijk eensgezind aan, dat zij van mening zijn dat de SRP de leidende organisatie zou moeten zijn om aanpassingen vanuit de sector kenbaar te maken richting de

<sup>39</sup> Bos en zandpaden welke opengesteld en geschikt zijn voor ruiters en menners (zie terminologie)

<sup>40</sup> Handleiding 'kleinschalig houden van dieren'.

overheden. Met name ook wordt belangrijk geacht dat meer aandacht wordt geschonken aan de kansen en mogelijkheden die de paardensector biedt met het oog op het landschap en de economische sector. Wanneer er richtlijnen komen zal er meer toezicht en controle zijn op een juiste inpassing in het landschap wat ‘verrommeling’ weer tegengaat.

Implementatie en ontwerpen van specifiek beleid door gemeenten zijn niet altijd een strategische keuzes, veelal wordt gememoreerd aan het feit dat met name de betrokkenheid van een ambtenaar of wethouder met de paardenhouderij ervoor zorgt dat er al dan niet specifiek beleid is ontwikkeld of er meer aandacht is voor de sector in een gemeente. Dit is geen gevolg van politieke samenstelling van college dan wel raad of noodzaak in verband met het aantal paarden/paardenhouders in een gemeente.

Samenvattend kwamen uit een aantal bijeenkomsten en de vragenlijst met de regioconsulenten de volgende knelpunten naar voren welke ik later in dit hoofdstuk verder zal bespreken en categoriseren.

- Het slechte beleid omtrent schuilstallen.
- Het onduidelijke beleid omtrent buitenrijbanen en verlichting.
- De gebrekkige scheiding tussen bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij.
- Het gebrek aan informatie over de omgevingsrechtelijke inrichting van de hobbymatige paardenhouderij.
- Het weinig gemotiveerd en gestructureerd voeren van beleid ten aanzien van de hobbymatige paardenhouderij.
- Het gebrek aan kennis onder ambtenaren en overheid met betrekking tot de paardenhouderij.

### 3.3 Het beleid hobbymatige paardenhouderij door gemeenten.

Wanneer we kijken naar het beleid en de regelgeving op het gebied van de paardenhouderij vanuit de overheid komen we al snel uit bij datgene zoals ook besproken in paragraaf 4.2, beperkt beleid, veelal gericht op de bedrijfsmatige paardenhouderij of de koppeling met landschap en natuur. Niet geheel onbelangrijk, dat zeker niet, maar niet het type beleid zoals gewenst lijkt, al is gewenst dan weer moeilijk te omschrijven. De handreiking die ingaat op het al dan niet zijn van een inrichting, de bedrijfsmatige dan wel hobbymatige paardenhouderij is één van de weinige stukken die kan worden gezien als beleid. Al is er ook weer niet echt sprake van beleid, aangezien de handreiking geen juridische binding heeft, maar advies geeft en een verklaring van de jurisprudentie op dit gebied.

De Handreiking<sup>41</sup> kan worden gezien als een richtlijn, gericht op voornamelijk de bedrijfsmatige paardenhouderij. Het stuk heeft geen juridische binding voor gemeenten of overheden, maar wordt wel vaak gebruikt bij het opstellen van een eigen beleidsnota van gemeenten. Er wordt dan niet 1 op 1 informatie overgenomen, maar er wordt naar het stuk verwezen als motivering voor een specifieke bestemming paardenhouderij of de indeling in gebruiksgerichte en productiegerichte paardenhouderij. Een welkome toevoeging aan dit document lijkt echter wel een kader voor de hobbymatige paardenhouderij, dit is gebleken uit onderzoek naar de knelpunten (hoofdstuk 2), maar ook uit de analyse van stukken zoals hierna volgt.

---

<sup>41</sup> Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, 2009

Alle gemeenten hebben een bepaald type van beleid vastgesteld, in de komende paragrafen wordt hier een aantal voorbeelden van besproken naar inhoud, binding, uitgebreidheid en indeling. De betreffende gemeenten zijn niet random gekozen, maar staan voor 4 gradaties van beleid welke een gemeente kan voeren ten aanzien van de paardenhouderij. Deze 4 gradaties zijn: een bekrachtigde en inhoudelijke relevante nota met beleidsregels, een bekrachtigde nota met adviezen zonder beleidsregels, een beperkte nota slechts toegespitst op de buitenrijbaan en het voeren van geen specifiek beleid. In het volgende hoofdstuk ga ik dieper in op deze beleidstypen. Uit een lijst van ongeveer 50 documenten heb ik 3 gemeenten gekozen uit de eerste 3 typen gradaties. Vervolgens heb ik de gemeente waarin ik woon gekozen als de gemeente zonder enige specifiek beleid.

Met het bespreken van deze 4 gemeenten wil ik aantonen dat er een grote mate van verschil is in de wijze waarop gemeenten omgaan met de omgevingsrechtelijke kant van de hobbymatige paardenhouderij. Tevens wil ik aantonen dat er duidelijke beleidsregels ontbreken en dat er sprake is van 'individuele oplossingen' op bestuurlijk en politiek vlak. Aan de hand van de evaluatie van deze 4 typen van beleid wil ik later in mijn scriptie een voorbeeld geven van hoe het wel zou moeten.

### 3.3.1 Gemeente Haarlemmermeer

#### *Bespreking nota*

Het college van B&W van de gemeente Haarlemmermeer heeft in 2006 de Nota Ruimtelijk Beleid Paardenhouderijen<sup>42</sup> vastgesteld. De werktitel van dit stuk is: 'Paardenhouderijen in Haarlemmermeer'. Nadat de voorlopige nota is vastgesteld is het vrijgegeven voor inspraak binnen de gemeente, maar ook is actief benadering gezocht bij instanties als onder andere de KNHS, FNRS en de LTO. In 2007 is het stuk vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Haarlemmermeer. Hierbij wordt aangegeven dat het stuk kaderstellend is voor de vestiging en uitbreiding van zowel de hobbymatige paardenhouderij als de bedrijfsmatige paardenhouderij.

Het stuk is opgesteld door te beginnen met de aanleiding voor de nota op politiek en bestuurlijk gebied. Het betreft dan de koppeling van het 'vitaal platteland' en enkele regionale projecten in en voor de natuur. Vervolgens wordt een schets gegeven van de paardenhouderij en paardensport. Ze schetsen hier de landelijke cijfers over het aantal paarden en het aantal paardenbedrijven, maar ook over de verschijningsvormen van de paardenhouderij. Onderscheid wordt gemaakt in de productiegerichte paardenhouderij; fokkerij, handel en training, maar ook in de gebruiksgerichte paardenhouderij; dienstverlenende paardenhouderij (manege, pensionstal, stalhouderij), hippische rijverenigingen en het hobbymatige houden van paarden. Hierna volgt een beschrijving van de verschillende soorten bedrijven en de daarbij behorende voorzieningen.

Hoofdstuk 3 gaat in op het ruimtelijke beleid voor de landelijke gebieden. De gemeente past de landelijke stukken toe middels de 'nota ruimte', de provinciale stukken als het 'streekplan' en enkele regelingen als het 'beleid vrijkomende agrarische bebouwing'.

In hoofdstuk 4 wordt er vervolgens een koppeling gemaakt tussen de typen paardenhouderij (bedrijfsmatig, semibedrijfsmatig, hobbymatig), maar ook gebruiksgericht en productiegericht met de typen bestemmingen. Bijvoorbeeld agrarisch, beperkt agrarisch of woonbestemming. In hoofdstuk 5 wordt dit gekoppeld aan de zoneringen die gesteld zijn in het bestemmingsplan van de

---

<sup>42</sup> Nota Ruimtelijk Beleid Paardenhouderijen, Gemeente Haarlemmermeer, 2006.

gemeente. Niet alle soorten paardenhouderij en voorzieningen worden wenselijk geacht in alle gebieden van de gemeente.

In het volgende hoofdstuk worden voorzieningen, bestemmingen en typen paardenhouderij gekoppeld om hiermee een soort schema te krijgen van welke voorzieningen mogelijk zijn bij welke typen paardenhouderijen en onder welke bestemmingen of zoneringen. Opvallend is dat daarna in hoofdstuk 7 ervoor wordt gekozen om alle relevante wetgeving te bespreken op het gebied van milieurecht, de Hinderwet, geluid en verkeer. Dit hoofdstuk staat tamelijk op zichzelf aangezien in hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de hobbymatige paardenhouderij.

In hoofdstuk 8 worden kaders gesteld voor de hobbymatige paardenhouderij: het aantal paarden in of buiten de bebouwde kom, voorzieningen die hierbij wel of niet gewenst zijn, afmetingen voor voorzieningen en eisen aan de kwaliteit van deze voorzieningen.

In hoofdstuk 9 heeft de gemeente een toetsingskader opgesteld voor mogelijke vergunningaanvragen voor nieuwe (hobbymatige) paardenhouderijen en uitbreiding van bestaande paardenhouderijen. Er is een stroomschema met stappen en er wordt beschreven welke regelingen, wetten en eisen moeten worden nagelopen bij de besluitvorming.

In de bijlagen van dit stuk worden de definities gegeven van vooral hippische voorzieningen en termen, de literatuurlijst en de inspraaknotities worden besproken.

#### *Evaluatie nota*

Opvallend aan de nota is dat men hier wel de 'Handreiking Paardenhouderij 2006' noemt die uitkwam medio 2006, maar niets heeft gedaan met de informatie uit deze nota en haar beschrijving van de sector, bestemmingen en bedrijfsvoering. De handreiking is slechts ter kennisgeving toegevoegd aan de literatuurlijst en inhoudelijk niet gebruikt.

Qua opzet was het wellicht beter geweest wanneer het stuk van de bespreking van regelgeving in het begin was geplaatst, voorafgaand aan de inhoudelijke aanpak. Wat mijns inziens ook ontbreekt, is een koppeling met het landschap, bijvoorbeeld inpassing middels materiaalgebruik of de schuilstallen voorziening. Ook is er geen overgangswetgeving opgenomen in het stuk voor de reeds aanwezige voorzieningen voor de paardenhouderij en wordt er geen handavingskader uitgewerkt. Wel is er specifiek in één hoofdstuk aandacht geschonken aan de hobbymatige paardenhouderij en de hierbij behorende voorschriften.

Opvallend aan deze voorschriften is dan weer dat men refereert aan een handreiking welke dateert van 1984, en waarin is aangegeven dat men in de bebouwde kom tot 5 paarden hobbymatig mag houden en buiten de bebouwde kom dit aantal op 10 paarden ligt.

### 3.3.2 Gemeente Eemnes

#### *Bespreking nota*

De gemeente Eemnes heeft in 2004 door de raad de 'Paardennota Eemnes, neem nota van paarden' laten vaststellen.<sup>43</sup> In de inleiding van de nota wordt gesteld dat maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van landbouw en platteland hebben geleid tot een veranderende vraag naar ruimte. Paardenhouderij is één van de nieuwe pijlers die ontstaan op het platteland. Deze nota moet randvoorwaarden van het beleid stellen met betrekking op het gebruik van de ruimte en de aanwezige hippische activiteiten. Qua inhoud vormt de nota een vertaling en een samenvatting van het bestaande beleid van de verschillende instanties en vervolgens een visie voor het toekomstige beleid met betrekking tot de paardenhouderij.

Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van het huidige beleid en geeft ook aan waar de knelpunten zitten. De gemeente maakte in 2004 middels de volgende indeling onderscheid tussen de typen paardenhouderijen:

#### Recreatief

- Bezit van één tot vijf paarden\*
- Bezit van meer dan vijf paarden
- Paardenpension (stallen van paarden van derden)
- Manege

#### Productie

- Fokkerij

\* Het aantal van 5 paarden wordt aangegeven als maximaal aantal op grond van de milieuvergunning.

In hoofdstuk 3 wordt het type landelijk gebied gekoppeld aan de kenmerken van de omgeving en de daarbij behorende voorschriften en mogelijkheden. Hierbij wordt bij een heel aantal gevallen ook al de mogelijkheid tot vrijstelling geboden.

In hoofdstuk 4 worden aanbevelingen gegeven voor de visie en voorschriften zoals genoemd in hoofdstuk 3. De aanbevelingen worden onder andere gedaan op het gebied van omheiningen, paardenbakken en mestplaatsen. Concluderend wordt vervolgens gesproken over dat het uiteindelijk maatwerk is dat de doorslag geeft. Het laatste hoofdstuk bespreekt voorwaarden, discussie en mogelijkheden over aanverwante onderwerpen als: de paardenbelasting, leges en paardenroutes.

#### *Evaluatie nota*

Bij het waarderen van de nota moet hier rekening gehouden worden met het feit dat deze al in 2004 is opgesteld en dat destijds er nog weinig tot geen beleid werd gevoerd specifiek gericht op de paardenhouderij. Ook was destijds de handreiking van de SRP/VNG nog niet uitgebracht. Wat het meeste opvalt aan deze nota is dat het geheel oppervlakkig is qua inhoud en consequenties en dat men predikt voor maatwerk en individuele gevallen. Ook interessant is om te zien dat er een gedeeltelijk andere indeling wordt aangehouden als bij de gemeente Haarlemmermeer. Productie wordt hier tamelijk beperkt aangevoerd en recreatief valt gedeeltelijk te vergelijken met de gebruiksgericte paardenhouderij. Ook wordt de scheiding hobbymatige/bedrijfsmatig heel star gelegd op een aantal van maximaal 5 paarden.

---

<sup>43</sup> 'paardennota Eemnes, neem nota van paarden'. Gemeente Eemnes, 2004



### 3.3.3 Gemeente Oldebroek

#### *Bespreking nota*

Het college van B&W van de gemeente Oldebroek heeft in 2008 de 'beleidsnota paardenbakken' vastgesteld.<sup>44</sup> De nota wordt gebruikt als toetsingskader voor de aanleg en het gebruik van een paardenbak. Er wordt allereerst ingegaan op de aanleiding en de doelstelling van het document. De aanleiding is het veelvuldig voorkomen van buitenrijbanen en de doelstelling is om een kader te geven voor de aanleg van buitenrijbanen. Dit laatste mede omdat het bestemmingsplan geen adequate regeling heeft voor buitenrijbanen, of eigenlijk paardenbakken, zoals de gemeente ze noemt.

Vervolgens gaat men in op de vaststellingsprocedure zoals die is gevolgd en de mogelijkheid tot inspraak. De nota is vastgesteld door het college van B&W en niet zoals de vorige nota's door de gemeenteraad. Wel is deze gepresenteerd aan de gemeenteraad en heeft die inspraak gehad. Na de vaststelling wordt de reikwijdte besproken, in deze geldt de nota alleen voor paardenbakken die hobbymatig worden gebruikt. De nota is dus specifiek voor de hobbymatige paardenhouderij.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de terminologie van de voorzieningen die bij een paardenbak horen, ook wordt kort ingegaan op de typen paardenhouderij bedrijfsmatig (productiegericht en gebruikgericht) en op de hobbymatige paardenhouderij. Daarna vervolgt men de nota met een inventarisatie van de paardenbakken die reeds zijn vergund op basis van oude wetgeving, deze worden meegenomen in de overgangsregeling en hoeven niet te voldoen aan de nieuwe regels, dit veranderd bij aanpassing van die paardenbakken.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de verschillende deelgebieden van de gemeente en hoofdstuk 7 gaat inhoudelijk in op de vergunningverlening welke wordt ingedeeld naar de bouwvergunning (omheining) en de aanlegvergunning (de afgraving/verplaatsing van grond). In hoofdstuk 8 worden de nadelige gevolgen van geur, stof, geluid en licht besproken. In hoofdstuk 9 wordt het toetsingskader voor de vergunningaanvraag van een rijbak besproken middels een aantal uitgangspunten welke centraal staan. Tevens gaat men in op de mogelijkheid van een stapmolen en de onmogelijkheid van een paddock, naast een paardenbak (deze twee mogen niet samen voorkomen).

#### *Evaluatie nota*

Opvallend aan de nota van de gemeente Oldebroek is dat deze alleen ingaat op de paardenbakken, en dan die van de hobbymatige paardenhouders. Bij de meeste gemeenten is dit juist een punt dat ondergesneeuwd is geraakt. Ook wordt er gewerkt met een inventarisatielijst van aanwezige paardenbakken. Er is echter niet de mogelijkheid om naast een paardenbak ook een paddock aan te leggen, terwijl een stapmolen weer wel mogelijk is.

Opvallend aan de nota is de mogelijkheid tot inspraak en de gedetailleerde informatie met betrekking tot de inrichting van de buitenbak en het onderscheid tussen het bouwwerk (bouwvergunning) en de grondbewerking (aanlegvergunning). Deze nota biedt houvast voor de groep gebruikers die doorgaans het minste aandacht krijgt en de meeste onduidelijkheid heeft. Een minpunt aan de nota is het feit dat deze niet gekoppeld is aan bijvoorbeeld de handreiking

<sup>44</sup> Beleidsnota paardenbakken in de gemeente Oldenbroek, 2008

ruimtelijke ordening en paardenhouderij van de SRP en de VNG. Dit terwijl de eerste versie van dit document in 2008 al geruime tijd was uitgebracht. Ondanks dat dit gaat over de hobbymatige paardenhouderij en De Handreiking over de bedrijfsmatige paardenhouderij had er altijd gekoppeld kunnen worden met betrekking tot in elk geval de terminologie.

### 3.3.4 Gemeente Hof van Twente

De gemeente Hof van Twente heeft geen nota Paardenhouderij, geen paardenbakkenbeleid en ook geen notitie of beleidsregel omtrent de paardenhouderij. Dit niet-voeren van beleid is ook te omschrijven als beleid wanneer het een bewuste keuze betreft. Op dit moment ligt er een voorontwerp voor het bestemmingsplan buitengebied ter inzage. Op twee punten zijn hier enkele bepalingen meegenomen met betrekking tot de paardenhouderij en dan alleen over de paardenbakken (zoals ze genoemd worden). Het betreft hierbij de planvoorschriften bij de bestemming wonen en de bestemming agrarisch.

In deze voorschriften worden een 4-tal eisen gesteld aan een paardenbak:

- 20 x 40 of 20 x 60, afhankelijk van de bestemming en al dan niet gelegen op het bouwblok.
- Minimaal 30 meter van de weg.
- Minimaal 30 meter vanaf een naastgelegen woning.
- Landschappelijk ingepast.

Op dit moment staan dergelijke voorschriften nog bij heel veel gemeenten in Nederland in het bestemmingsplan. Dit terwijl ze tamelijk kortzichtig zijn en maatwerk door de overheid op zijn plaats lijkt. Er wordt bijvoorbeeld geen aandacht geschonken aan lichtmasten, geen onderscheid gemaakt tussen de typen paardenhouderij, niet ingegaan op het te voeren beleid ten aanzien van huisvesting en andere voorzieningen en voor eventuele nieuwe inwoners is er geen overzicht van regelgeving en opvattingen. Ook de gebruikte terminologie 'paardenbak' is niet conform de handreiking en men lijkt dus geen aandacht te schenken aan deze actor in het buitengebied.

### 3.3.5 Bespreken beleidstypen gemeenten

Na het doorlezen van enkele 10-tallen stukken van verschillende gemeenten kwam ik er achter dat bijna alle stukken verschillen van inhoud, opzet, uitgebreidheid, inspraak, overgangs/handhavings-regelgeving jaartal, juridische status en gebruik van terminologie. Echter kon ik wel een globaal onderscheid maken naar een 3-tal gradaties zoals in de inleiding van 3.3 is besproken. Nu is dit grote onderscheid op zich zelf al een belangrijke variabele met het oog op de problematische situatie. Hierboven heb ik een 3-tal gemeenten besproken die verschillend beleidsstukken hebben en een gemeente zonder beleidsstuk. Hieronder volgen de belangrijkste en opvallendste zaken, verschillen en opvallendheden.

- De juridische status van de stukken is verschillend. Is het stuk beleid, richtlijn, kaderstellend, goedgekeurd door B&W of de Gemeenteraad of adviserend?

Bijna alle stukken verschillen op bovenstaande punten in meerdere of mindere mate van elkaar, dit is een indicatie dat er niet één standaard beleidsstuk valt te maken voor gemeenten. Achterliggende redenen hiervoor zijn onder andere het bewustzijn onder de ambtenaren/politiek (zelf paarden?), grootte van de gemeente, ligging van de gemeente en aantal paarden(bedrijven) in een gemeente.

- Inhoud en diepgang van de beleidsstukken verschilt van paardenhouderij tot hobbymatige paardenhouderij tot paardenbakkenbeleid.

Zoals hierboven al blijkt uit een 4-tal beleidsstukken, verschillen de beleidsstukken enorm qua uitgebreidheid en doelgroep. Haarlemmermeer is bijvoorbeeld zeer uitgebreid op bijna alle punten die met de paardenhouderij in relatie staan. De gemeente Oldebroek heeft zich puur gericht op de paardenbakken van/voor de hobbymatige paardenhouder.

- Duidelijk, minder duidelijk of onjuiste scheiding tussen hobbymatige en (semi)bedrijfsmatige paardenhouderij in veel documenten.

In veel documenten wordt niet of nauwelijks ingegaan op de scheiding tussen hobbymatige en (semi)bedrijfsmatige paardenhouderij. Wanneer dit wel gebeurd is deze informatie summier of zelfs onjuist (zoals in de gemeente Haarlemmermeer). Het is wellicht niet mogelijk om een exact aantal paarden aan te geven voor de scheiding (zie ook hoofdstuk 3), maar ook de motivatie of de criteria zoals blijken uit de jurisprudentie worden lang niet altijd aangehaald. Soms wordt er een scheiding gemaakt aan de hand van de Mestwet, 7 paarden, soms ook wordt het aantal van 5 paarden aangehaald met als bron de jurisprudentie. Dit is dan ook niet altijd juist.

- Verschillend gebruik van bestemmingen bij de bedrijfsmatige paardenhouderij.

Wanneer gemeenten ingaan op bestemmingen bij de bedrijfsmatige paardenhouderij zou men heel goed De Handreiking van de VNG/SRP kunnen gebruiken. Hierin wordt advies gegeven over het verruimen van de agrarische bestemming voor opfok, het opdelen in gebruiksgerichte en productiegerichte paardenhouderij. En eventuele mengvormen van deze typen paardenhouderij. Bij bijvoorbeeld het stuk van de gemeente Eemnes wordt een heel andere indeling gehanteerd.

- Verschillend, onjuist en warrig gebruik van terminologie.

In de verschillende stukken van vele gemeenten worden ontzettend veel vaktermen gebruikt, alleen elke keer in andere benamingen, zo kun je bijvoorbeeld spreken over een rijbak, paardenbak, buitenrijbaan, rijbaan, trainingsbak of zandpiste terwijl het over één en dezelfde faciliteit gaat. Het zou goed zijn, zeker omdat het vaktermen zijn, om een standaard terminologie te gebruiken in alle documenten van de overheid.

- Toezicht en handhaving van (overgangsregels).

Wanneer men regels opstelt met betrekking tot de ruimtelijke kenmerken van de paardenhouderij dient men hierbij ook aan te geven in hoeverre hier toezicht op wordt gehouden en of men eventueel overgaat tot handhaving en op welke manier. Wellicht nog belangrijker is het om aan te geven wat men doet met faciliteiten die reeds vergund zijn in het verleden, maar niet in een nieuw plan passen. Is er overgangsregelgeving? Daarnaast zijn er heel veel faciliteiten die nooit vergund zijn, maar wel binnen de regels vallen, krijgen deze met nieuwe regelgeving wel een formele, vergunde status? En wanneer deze ook in de nieuwe situatie niet legaal zijn, wordt er dan per direct op gehandhaafd? Allemaal vraagstukken die terug dienen te komen binnen een beleidsstuk.

- Inspraak van burgers, organisaties en bedrijven.

Verschillende beleidsstukken paardenhouderij worden opgesteld zonder dat er mogelijkheden zijn van inspraak, beroep en bezwaar. Uiteraard is dit ook afhankelijk van de status van een stuk, richtlijn, beleidsstuk of nota. Het zou goed zijn wanneer gemeenten een beleid opstellen, dat deze ter inzage komt te liggen voor inspraak of zienswijzen van burgers, bedrijven, maar ook van organisaties als de KNHS, FNRS, Sectorraad, LTO e.d. Deze organisaties beschikken over praktische kennis die noodzakelijk is voor veel gemeenten.

- Wetgeving, jurisprudentie, bijkomend beleid en bronnen vermelden.

In sommige stukken wordt veel aandacht geschonken aan de weergave van de wetgeving welke van toepassing is op het stuk en op de paardenhouderij. Het kan dan gaan van het opsommen van regelgeving tot het specifiek bespreken van mogelijkheden, veelal gekoppeld aan subsidies van provincie, rood-voor-rood projecten, landgoederen of erf-inrichtingsplannen. Ook zou het goed zijn dat gemeenten bronnen vermelden of jurisprudentie aanhalen om zo ook voor de burger duidelijk te maken op basis waarvan het stuk is opgesteld.

- Bijkomende situaties als schuilstallen, verkeer, lichtmasten en welzijn.

'Kleinere, maar zeker niet minder belangrijke aspecten die regelmatig zijn terug te vinden in beleidsstukken van gemeenten zijn het beleid op schuilstallen (waar, hoe groot en hoe hoog en welke materialen). Ook de invloed van het verkeer en de verkeersbewegingen spelen soms een rol, zeker bij pensionstallen en maneges. Onder welzijn vallen, naast schuilstallen, ook aspecten met betrekking tot stalgrootte, minimale erfoppervlakte en lichtintensiteit in de stallen. Als laatste wil ik hierbij ook de lichtmasten aanhalen. In sommige beleidsstukken worden deze bij alle buitenrijbanen verboden, soms is er sprake van een maximaal aantal lampen of lux en soms wordt het alleen bij de bedrijfsmatige paardenhouderij toegestaan.

- Natuur, beplanting, omheining en omgeving.

Er valt veel te doen aan de uitstraling van de paardenhouderij met goed en verantwoord gebruik van de meest geziene faciliteiten van de paardenhouderij. Een inpassingsplan van buitenrijbaan, mestplaats of stapmolen door middel van beplanting kan een erf een heel andere en frissere uitstraling geven. Ook verantwoord gebruik van een donkere kleur omheining of een natuurlijke omheining middels heggen en hagen kan een mooie landelijke inpassing geven van de faciliteiten.

### 3.4 Omschrijving knelpunten

Aan de hand van het onderzoek verricht onder de regioconsulenten en aan de hand van het onderzoek van een aantal verschillende beleidsstukken van gemeenten ben ik, vooralsnog in willekeurige volgorde, gekomen tot de onderstaande knelpunten:

#### 1. Gebruik terminologie

Uit het onderzoek onder de regioconsulenten is gebleken dat voor 'buitenstaanders' de paardenhouderij een lastig te doorgronden sector is. Er is veel vakinhoudelijke informatie, men gebruikt eigen vakspecifieke terminologie en de sector is tamelijk gesloten in haar omgangsvormen

en taalgebruik. Ten tweede zijn er veel organisaties en groeperingen die allen hun eigen agenda hebben binnen de paardenhouderij. Door deze twee factoren en de vaktermen komen er regelmatig situaties voor waarbij de terminologie tot problemen leidt voor bijvoorbeeld ambtenaren als het gaat om het vergunnen van buitenrijbaan.

Voor een buitenrijbaan, zoals de 'officiële' aanduiding volgens de SRP zou moeten zijn, worden ook termen als 'paardenbak', 'rijbak', 'buitenmanege' en 'rijbaan' gebruikt. Zoveel termen voor één en dezelfde faciliteit schept verwarring, zeker bij ambtenaren en instanties met weinig praktische kennis ten aanzien van de paardenhouderij. Tel daarbij op dat een buitenrijbaan nog uitvoerbaar is in verschillende afmetingen, bodemstructuren en omheiningen en de omgevingsrechtelijke chaos is compleet. Hetzelfde geldt voor stapmolens, trainingsmolens, langeercirkels en paddocks. Faciliteiten die specifiek van toepassing zijn op de hippische sector, en waarvoor de regels uit onder andere de bouwverordeningen niet één op één voorzien.

## 2. Schuilstallen

Beleid op schuilstallen wordt ook door de regioconsulenten gezien als 'hot-item' onder paardenhouders en gemeenten. Schuilstallen bieden aan dieren die veelal hobbymatig worden gehouden de mogelijkheid om zich te onttrekken aan weersomstandigheden, het kan dan gaan om extreme kou, regen of sneeuw, maar ook juist om extreme hitte.<sup>45</sup> Schuilstallen zijn niet alleen wenselijk voor paardenhouders, maar ook voor schapen, koeien, kippen en andere hobbymatige gehouden dieren. In plaats van een schuilstal kan ook dichte bosschage of een bomenrij afdoende zijn.

Er is binnen gemeenten wat betreft het toestaan van schuilstallen sprake van een diversiteit in beleid. Zo heeft de gemeenteraad van Wijchen in 2008 een 'beleidsnotitie schuilstallen' vastgesteld. Hierin staat opgenomen in welke gebieden en bij welke bestemmingen van de grond deze zijn toegestaan en onder welke voorwaarden. Zo is bijvoorbeeld een schuilstal niet groter dan 30m<sup>2</sup>, heeft een maximale goothoogte van 2 meter en een maximale nokhoogte van 3 meter. Tevens worden eisen gesteld aan de materialen, kleuren, bouwwijze en plaatsing op het terrein.

Niet alle gemeenten zijn specifiek ingegaan op deze materie doordat ze geen richtlijnen of specifiek beleid hebben. In die gevallen wordt strikt het bestemmingsplan en haar voorwaarden aangehouden. Met het oog op het paarden(dieren)welzijn is niet altijd een verstandige keuze. In het paardenbesluit<sup>46</sup> heeft de Dierenbescherming opgenomen in artikel 3.10 dat: 'Paarden die buiten worden gehouden beschikken over permanent toegankelijke schuilgelegenheden'. In het daaropvolgende voorstel van eind april 2011 heeft de SRP opgenomen in artikel 5: 'Er is een schuilgelegenheid voor paarden die dag en nacht buiten verblijven (schuilstal of bosschage in de vorm van bomen of struiken).

In de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren<sup>47</sup> staat in artikel 36: "Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen."

<sup>45</sup> Stichting Levende Have, Schuilstallen in het buitengebied, 2009.

<sup>46</sup> De Dierenbescherming, Paarden besluit, 2011

<sup>47</sup> Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, 1992.

Vervolgens staat in artikel 37: “Het is de houder van een dier verboden aan een dier de nodige verzorging te onthouden”. Deze artikelen worden door diverse hippische organisaties aangehaald om aan te tonen dat een schuilstal een juist middel is om het welzijn te verbeteren.

De problematiek is voornamelijk gelegen in het feit dat er nogal verschillend wordt omgegaan door gemeenten met de schuilstallen en eventueel beleid hierover. Het gaat meestal om de ruimtelijke inpassing, het landschap en het welzijn van de dieren wordt vaak minder belangrijk geacht. Wellicht zou het voor gemeenten beter zijn om faciliterend op te treden in plaats van: geen beleid te ontwikkelen of afwijzend om te gaan met schuilstallen. Dit vraagstuk tussen dierenwelzijn en de mogelijkheden wat betreft ruimtelijke ordening komt met de huidige welzijnsdiscussie steeds prominenter naar voren, een uitdaging.

### 3. Beleidsdiversiteit ten aanzien van de hobbymatige paardenhouderij

Wat onder de paardenhouders voor grote onduidelijkheid zorgt, ook volgens de regioconsulenten, is de mate van diversiteit die er is in het beleid van gemeenten ten aanzien van bebouwing en inrichting. In gemeente A mag men bijvoorbeeld een buitenrijbaan aanleggen op of buiten het bouwblok, bij voorkeur achter het erf bij zowel woon- als agrarische bestemming. In gemeente B mag dit alleen op het bouwblok in zowel het geval van woon- als agrarische bestemming en in gemeente C is het verboden om bij een woonbestemming een buitenrijbaan aan te leggen(en soms is paardenhouderij zelfs helemaal niet toegestaan). Dan zijn er tevens nog extra problemen betreffende het onderscheid tussen hobbymatig en bedrijfsmatig wat betreft mogelijkheden en ten derde worden er nog verschillende eisen gesteld aan omheiningen, maatvoering en bodem.

Het laat zich aanzien dat al deze verschillende beleidsideeën zorgen voor onduidelijkheid, wat in gemeente A niet mag, mag 200 meter verderop in gemeente B wel. Tevens is het ook nog eens zo dat gemeente D een specifiek beleidsstuk heeft over de paardenhouderij, haar mogelijkheden, voorkomen en faciliteiten terwijl gemeente E ‘ad-hoc’ reageert op een mogelijke vergunningsaanvraag. In gemeente F waar men niets doet aan beleid ten aanzien van faciliteiten voor de paardenhouderij is het ook heel goed denkbaar dat er 10-tallen illegale, niet vergunde situaties zijn, waarop ook niet wordt gehandhaafd, het heeft geen prioriteit.

Ook doet zich vaak onduidelijkheid voor over het feit dat er gemeenten zijn die wel ‘beleidsstukken’ hebben geschreven, maar dat deze niet altijd dezelfde juridische status hebben. Soms is door de Raad een adviesstuk bekrachtigd, in andere gevallen is er een bindend besluit. Dan weer zijn er stukken welke niet tot aan de Raad geraken, maar vooral intern worden gebruikt onder auspiciën van het College van B&W. Daarnaast is er in vele gevallen nog de mogelijkheid om onder het ‘beleid’ uit te komen middels een bestemmingsplanwijziging, een projectbesluit, of een uitzondering op basis van een bedrijfsplan (bedrijfsmatige paardenhouderij).

Ook het verschil in de (aangegeven) grens tussen hobbymatige- en bedrijfsmatige paardenhouderij zorgt nogal eens voor onduidelijk situaties. Bepaalde gemeenten stellen tamelijk hard dat deze grens op 5 paarden ligt, terwijl dat volgens jurisprudentie lang niet altijd het geval is (kan zowel hoger als lager liggen). Andere gemeenten gebruiken de eis van 7 paarden (mestwet).

#### 4. Paard en landschapsinrichting

In 2006 is er door het Ministerie van LNV reeds een eerste aanzet gegeven tot de combi paard en landschap.<sup>48</sup> De paardenhouderij, zowel hobbymatig als bedrijfsmatig, heeft een steeds grotere impact op het landschap. Impact door rijbakken, lichtmasten, omheiningen, opslag van plastic voerbalen en mest, stalling van trailers en gebouwen. Het is lastig om strikte regels te gaan stellen aan voorwaarden om dit zo goed mogelijk in te passen, wel wordt er veel gedaan aan voorlichting en bewustwording door diverse instanties. Zo is in 2007 een serie folders uitgekomen over o.a. de 'financiering van natuur en landschap' en 'landschappelijke inpassing gebouw en erf'. Deze zijn samengesteld door een aantal organisaties die hierbij betrokken zijn, waaronder de: KNHS, SRP, SBNL<sup>49</sup>, Ministerie van LNV en Landschapsbeheer Nederland. Deze folders moesten hobbymatige paardenhouders meer bewust maken van de mogelijkheden om hun activiteiten landschappelijk in te passen.

Omwonenden en belanghebbenden van locaties waar paarden worden gehouden zijn hier niet altijd blij mee qua uitzicht, stank of verkeersbewegingen. Voor de hele sector zou het goed zijn wanneer men zich bewust is van het feit dat je zelf verantwoordelijk bent voor je eigen erf en omgeving. Het kan aanmerkelijk schelen wanneer je zeer bewust rekening houdt met de omgeving door bijvoorbeeld het aanplanten van bomensingels, het gebruiken van natuurlijk en neutrale materialen en het juist afstellen van eventuele lichtmasten. Het op de juiste manier inpassen van faciliteiten in het landschap kan ook bij gemeenten meer mogelijkheden en houvast bieden om bepaalde faciliteiten middels een projectbesluit toe te staan in individuele gevallen.

Behalve in individuele gevallen is het natuurlijk voor het hele Nederlandse landschap en de gehele sector positief wanneer men de paardenhouderij associeert met een mooi landschap dat niet alleen functioneel is, maar ook past bij de omgeving. Logischerwijs is dit verschillend per provincie en soort landschap. Een polder in Flevoland heeft natuurlijk een heel ander landschap dan de heuvels en bossen in Zuid-Limburg of de essen in Overijssel en Drenthe.

#### 5. Paardenhouderij en organisaties

Er is een groot aantal organisaties die de belangen behartigt van de individuele paardenhouder en verenigingen. Het gaat om de organisaties uit de drie takken welke de SRP onderscheidt. Sport, fokkerij en ondernemers. Bij de sport gaat het om organisaties die de paardensport faciliteren. Fokkerij draait om de stamboeken en de ondernemers zijn de overkoepelende organisaties van de manegebedrijven en pensionstallen. Het aantal organisaties in de paardenhouderij is de laatste 15 jaar wel gekrompen. Er zijn een groot aantal fusies geweest en er is steeds meer samenwerking.

Als overkoepelende sector binnen de paardenhouderij treedt de SRP op. Zij is het aanspreekpunt voor de staatssecretaris richting de sector en omgekeerd. Veel organisaties binnen de sector hebben eigen belangen die in sommige gevallen gedeeltelijk botsen met de belangen van andere organisaties, toch is het op elementaire punten van belang dat de sector een duidelijk standpunt inneemt en hier unaniem achter staat. Een goede ruimtelijke ordening is voor elke organisatie van belang. Evenals duidelijke richtlijnen over welzijn en registratie. Toch wordt het hele proces

<sup>48</sup> LNV (2006) Visie Paard en Landschap.

<sup>49</sup> De organisatie voor particulier en agrarisch natuurbeheer.



bemoeilijkt door de eigen belangen van organisaties. De kracht van de sector zou moeten zijn om de eigen belangen in sommige gevallen opzij te schuiven en de algemene belangen te behartigen. Hierin ligt nog een zeer lastige taak voor de SRP die ontzettend veel inlevingsgevoel en consensuspolitiek vergt.

#### 6. Maatschappelijke overlast

Aan dit onderzoek ligt een probleem ten grondslag, dit probleem is hier niet heel makkelijk te definiëren, aangezien er meerdere oorzaken zijn die gezamenlijk dit probleem vormen. Wat wellicht de meest belangrijke oorzaak is, is de maatschappelijke acceptatie. De interpretatie van verschillende facetten van de paardenhouderij door de gemiddelde Nederlander: 'paarden stinken', 'zo'n zandbak (buitenrijbaan) ontsiert het landschap', 'paardenpoep op straat', 'dieren mishandeling door slechte verzorging', 'wat een vies/nat weiland zonder schuilstal'. Zomaar enkele uitspraken die de beeldvorming over de paardenhouderij beïnvloeden.

Ook de media lijkt steeds meer aandacht te krijgen voor deze verschillende problemen. Hierdoor verandert de publieke opinie en komt het vraagstuk steeds vaker en meer op de politieke agenda te staan. Het is aan de paardenhouderij in samenwerking met de overheden om hier zo goed mogelijk mee om te gaan. Scholing en informatie, maar ook inzichtelijke regels en duidelijk beleid kunnen bijdragen aan een bredere en betere maatschappelijke acceptatie. Binnen de sector wordt dit ook wel omschreven als: 'er komen steeds meer mensen met paarden in plaats van paardenmensen'.

#### 7. Rijbanen en verlichting

Bij het onderzoek onder de regioconsulenten kwam naar voren dat de aanleg van rijbanen wellicht één van de grootste vraagstukken is onder de hobbymatige paardenhouders. Is hiervoor een vergunning vereist en welke voorschriften hangen hieraan vast. Een daaraan gerelateerde vraag is meestal ook de mogelijkheid om lichtmasten te plaatsen naar de rijbaan. In de regelgeving is gebleken dat er vele mogelijkheden zijn om een rijbaan vergund te krijgen. Opvallend is echter te noemen dat de voorwaarden in veel gemeenten verschillend zijn. Het gaat dan om de plaatsing op of naast het bouwblok, de grootte van de rijbaan, 20/60 20/40 of een maximum aan de vierkante meters en het gaat om de bijbehorende omheining.

#### 8. Scheiding bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij

De scheiding tussen hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij is in dit stuk al vele malen besproken en verdiept. Deze zal ik dus niet nogmaals verklaren, echter om de lijst aan knelpunten compleet te houden staat deze hier ook tussen.

#### 9. Gebrek aan overzichtelijke, goed toegankelijke informatie

Uit zowel mijn eigen onderzoek als uit de vragenlijst van de regioconsulenten is naar voren gekomen dat er weinig overzichtelijke informatie te vinden met betrekking tot het omgevingsrecht en de hobbymatige paardenhouderij. Er is bij sommige gemeenten wel informatie te vinden in bestemmingsplannen, maar er is weinig algemene informatie en voorlichting. Voor de bedrijfsmatige paardenhouderij is er wel de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, maar voor de hobbymatige paardenhouderij wordt goed toegankelijke, algemene, informatie gemist.

### 3.5 Categorisering knelpunten en conclusie

Het is opmerkelijk dat veel knelpunten niet los van elkaar te zien zijn, zo is de diversiteit aan beleid niet los te zien van de onduidelijke scheiding tussen hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij. Ook is er sprake van een groot aantal organisaties in de paardenhouderij sector welke hun eigen doelen en achterban hebben. Onderstaand een korte opsomming met daarin de oorzaken van ontwikkelingen die als kansen dan wel problemen kunnen worden gezien.

Oorzaken:

- Transitie van het paard van landbouwdier tot huisdier
- Transitie van het platteland en het vrijkomen van kleine agrarische percelen.
- Voor steeds meer mensen is het financieel mogelijk een paard aan huis te houden.

Gevolgen:

- Meer hippische organisaties met een eigen achterban.
- Meer druk op aangepaste welzijns-, I&R-, belasting- en ruimtelijke ordening regelgeving.
- Aangepast gebruik platteland en landschap.
- Meer media-invloed zorgt voor verschijnen op politieke agenda.
- Noodzaak tot het voeren van beleid.
- Groter aantal paarden wat zorgt voor een grotere druk op de aanwezige faciliteiten.
- Meer kansen voor koppeling paard en recreatie.
- Koppelen paard en landschapsinrichting.
- Mogelijk negatief aankijken tegen de 'verpaarding' of 'verrommeling'.
- Meer (tijds)druk op afdeling handhaving van gemeenten.
- Ongecontroleerde wildgroei aan kleinschalige hippische faciliteiten.
- Diverse strategieën in het omgaan met specifieke, sector gerichte, oplossingen.

Het valt uit de opsomming hierboven af te leiden dat een klein aantal oorzaken, die voortkomen uit de ontwikkeling van de samenleving, leiden tot een veranderende inrichting van het platteland. Door verschillende factoren, waaronder communicatie en afstemming tussen organisaties is het beleid niet aangepast aan de veranderingen zoals opgetreden. Het is opvallend dat voor de hobbymatige paardenhouderij nog weinig knowhow is ontwikkeld met betrekking tot consistent en sector gericht beleid (of richtlijnen). Dit in tegenstelling tot de bedrijfsmatige paardenhouderij waar dit veel meer gebeurd is. Bovenstaande oorzaken en gevolgen hebben dan ook geleid tot een aantal belangrijke problemen/knelpunten, die reeds eerder zijn genoemd en die ik nu zal onderverdelen naar Juridische knelpunten en de communicatieve of overige knelpunten.

Hieronder nogmaals de deelvraag met daaronder opgesomd de gevonden en besproken knelpunten:

Welke knelpunten doen zich op dit moment voor bij de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij, zowel qua regelgeving, inrichting als implementatie?

#### Juridische knelpunten

1. Onduidelijke scheiding tussen bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij.
2. De moeilijke vergunbaarheid van een zogenaamde 'schuilstal'.
3. Onduidelijkheid over de omgevingsrechtelijke kenmerken van en eisen aan een buitenrijbaan bij hobbymatige paardenhouders.
4. Problematische inrichting en koppeling tussen paard en landschap.
5. Grote en onduidelijke beleidsdiversiteit tussen gemeenten ten aanzien van de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij.

#### Overige/communicatieve knelpunten

1. Negatieve kijk door de maatschappij op de 'verrommeling' van de hobbymatige paardenhouderij, de maatschappelijke overlast.
2. Diversiteit aan gebruik van hippische termen.
3. Gebrek aan overzichtelijke en goed toegankelijke informatie over het omgevingsrecht en de hobbymatige paardenhouderij.
4. Eigen agenda en achterban paardenhouderij en organisaties.

In het volgende hoofdstuk zal ik komen met oplossingen voor de hierboven omschreven en beschreven knelpunten.

Het is een feit dat de 'verpaarding' zich voordoet, evenals het een feit is dat de agrarische sector aan flinke verandering onderhevig is. Het zou goed zijn de kansen die dit biedt te pakken en zo gericht toe te werken naar beleid dat de verandering begeleidt. Er valt wel te zeggen dat het paard niet langer ten dienste van het landschap en platteland staat, maar het landschap en platteland steeds meer ten dienste van het paard zijn komen te staan.

## H4. Omgevingsrecht en toekomstig beleid

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik de mogelijke typen beleid van overheden en dan met name de gemeentelijke overheid bespreken. Het betreft dan theorieën die worden gehanteerd, maar ook de juridische binding van bijvoorbeeld nota's, bestemmingsplannen en voorschriften. Tevens ga ik in dit hoofdstuk in op de mogelijke oplossing om de knelpunten op te lossen. De hierbij behorende deelvraag is:

Hoe kunnen de huidige knelpunten door verandering van beleidsregels, dan wel verandering van regelgeving het beste worden opgelost?

In dit hoofdstuk ga ik allereerst de betekenis van beleid bespreken en vervolgens ga ik verschillende beleidstypen uitlichten. Daarna bespreek ik de juridische status van beleidsstukken te kijken. Ik ga de theorieën en beleidsmogelijkheden zoveel mogelijk toepassen op de paardenhouderij, met de nadruk op hobbymatige paardenhouderij. Het laatste onderdeel van dit hoofdstuk bestaat uit het gebruiken van de onderschreven theorie voor de oplossingen van de knelpunten.

### 4.2 Definitie van beleid en beleidstypen

#### 4.2.1 Beleid

De Graaf en Hoppe geven in hun boek 'Beleid maken'<sup>50</sup> de definities van beleid, de oorsprong van beleid en de inhoud van beleid. Zij stellen dat beleid de positief klinkende opvolger is van 'politiek bedrijven'. Vervolgens geven zij de volgende definitie van beleidswetenschap en beleidskunde<sup>51</sup>: 'Alle vormen van wetenschappelijke bezinning op kennis in en van beleid en processen rondom beleid in politiek en openbare dienst'.

Wanneer we kijken naar de specifieke definitie van het woord 'beleid', valt op dat dit breed valt te bezien. Internationale beleidswetenschappers en politicologen hebben hier een definitie voor vanuit verschillende invalshoeken. Hieronder een aantal invalshoeken met ook de definitie van beleid:

1. Beleid als een activiteit van de overheid:

Dye: 'Beleid is al datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen'<sup>52</sup>

Hieruit valt te concluderen dat er een keuze is om iets te doen als overheid, of om juist iets te laten. De landelijke overheid heeft gekozen voor wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke inrichting en niet met wetgeving specifiek voor de paardenhouderij. In feite heeft de wetgever alleen voorwaarden geschapen voor de paardenhouderij. Invulling wordt specifiek gegeven door de gemeenten. Gemeenten kunnen ook kiezen voor het voeren van specifiek beleid of het voeren van geen beleid.

---

<sup>50</sup> De Graaf en Hoppe, 2004.

<sup>51</sup> De Graaf en Hoppe, 2004, p.34

<sup>52</sup> Dye, Understanding public policy, 1975

2. Beleid als een proces waarin keuzes en beslissingen worden omgezet in concrete handelingen:

Etzioni: 'Beleid is een vorm van gegeneraliseerde besluitvorming, waarin hele verzamelingen van beslissingen tegelijkertijd beschouwt worden en de context van beslissingen wordt beschouwd'.<sup>53</sup>

Wanneer we deze vorm van beleid nader beschouwen kun je stellen dat allerlei beslissingen over het aantal paarden, type inrichting (bedrijfsmatig of hobbymatig), de mogelijkheden voor het aanleggen van een buitenrijbaan, verlichting, etc.... worden verzameld in een beleidsstuk waaruit in de toekomst het beleid en de gang van zaken voortkomt. Het zorgt voor structuur in de besluitvorming rondom dit thema. Ook komt hierbij de context aan de orde, hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld landschapsinrichting, een bedrijfsplan of de lokale situatie betreffende de paardenhouderij.

3. Beleid als het proces van het bedenken en uitvoeren van een reeks van handelingen op een beleid als plan.

Kleijn: 'Beleid is bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van de daartoe geëigende middelen, met een duidelijk omlijnd politiek doel voor ogen, waar stap voor stap op wordt afgewerkt'.<sup>54</sup>

Als we deze manier van denken over beleid toepassen op de paardenhouderij dan kun je stellen dat het opstellen van een beleidsplan voor de paardenhouderij in bijvoorbeeld een gemeente een systematisch proces is van het gebruiken van beleidsmiddelen. Beleidsmiddelen zijn dan de feiten over het landschap, de plannen van de gemeenten, de paardenhouderij en de regelgeving. Het doel van het beleid is dan een goede omgevingsrechtelijke inpassing van de paardenhouderij. En deze beleidsmiddelen worden gebruikt om het doel te bereiken middels de stappen zoals aangegeven in het beleid.

Wat uit alle drie de bovenstaande beleidsdefinities naar voren komt is dat beleid gericht is op het koppelen van regelgeving, het uitwerken van mogelijkheden en variabelen en het bereiken van een doel. Het doel van dit beleid is: een omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij. Je kunt stellen dat beleid een 'politiek bekrachtigd plan' is. Kortom er zou ruimte moeten zijn voor inspraak, debat en uiteindelijk besluitvorming voor iets kan worden gezien als beleid.

#### 4.2.2 Beleidstypen

Wat eigenlijk ook wel is gebleken uit alle voorgaande hoofdstukken is dat het beleid op het gebied van het omgevingsrecht en de paardenhouderij in detail niet iets is wat landelijk kan worden geregeld. Landelijk worden voorwaarden geschept op het gebied van milieuwetgeving en de te volgen procedures met het oog op bestemmingsplannen en bouw aanvragen. Lokaal moet vervolgens invulling worden gegeven middels bestemmingsplannen en bijbehorende plankaart en voorschriften en mogelijk ook met het opstellen van een beleidsplan ofwel beleidsnota.

Zoals we in de vorige paragraaf al konden lezen is het kiezen voor geen beleid ook als beleid te omschrijven. Op basis daarvan is het ook heel logisch dat bepaalde gemeenten ervoor kiezen om geen specifiek beleid te voeren betreffende de paardenhouderij. Immers is de regelgeving 'an sich' te

---

<sup>53</sup> Etzioni. 1968

<sup>54</sup> Klein. 1968.

gebruiken als controlemiddel voor vergunningaanvraag en handhaving. Dit zou bijvoorbeeld te begrijpen zijn bij grote ‘stadsgemeenten’ met weinig tot geen buitengebied en dus ook een lage ‘paarddichtheid’. Hierbij zou men zich alleen kunnen richten op de bestemmingsplannen en voorschriften met betrekking tot woonbestemmingen en agrarische bestemmingen.

Tegenovergesteld kun je van een grote plattelandsgemeente met veel buitengebied eerder verwachten dat men een specifiek beleid voert ten aanzien van paardenhouderij. De paarddichtheid zal hier veelal groter zijn, er doen zich meer vergunningaanvragen voor met betrekking op paardenhouderij in beider verschijningsvormen (bedrijfsmatig en hobbymatig). Een beleid zou hierbij goed te gebruiken zijn voor zowel de burger, om vooraf te kijken wat er mogelijk is, maar ook voor de gemeente, om dit beleid te gebruiken om plannen mee te toetsen. Daarnaast kan het ook worden gezien als middel om het landschap en het grondgebied ingericht te krijgen op een manier zoals zij (de gemeente) die wenselijk acht.

Er zijn hier dus al enkele variabelen die invloed hebben op een keuze voor het al dan niet voeren van specifiek beleid; het type gemeente (platteland of stad) en de paarddichtheid. Al zijn beide niet geheel los van elkaar te onderscheiden.

Volgens Bressers,<sup>55</sup> is de keuze voor beleid ook af te leiden aan 2 belangrijke kenmerken: 1. De mate van verwevenheid (De intensiteit van de interactie in het netwerk) 2. De mate van verbondenheid (de sympathie van de actoren in het netwerk voor elkaars doeleinden). Als ik dat beschouw binnen de paardenhouderij valt het inderdaad op dat vaak overzichtelijk en uitgebreid beleid wordt gevoerd door gemeenten die een sterke band hebben met de paardenhouderij (door grote evenementen, met grote bedrijven, of bekende ruiters en fokkers). Ook gemeenten waar de verbondenheid groot is met de sector en actoren, dus in het simpelste geval begint dit al bij een gemeente met een ambtenaar ruimtelijke ordening die zelf paarden heeft of een raadslid, wethouder of burgemeester met paarden.

#### 4.3 Juridische status paardenhouderij en beleid

De invloed van eventuele beleidsstukken van overheden (meestal gemeenten) is verschillend. Van een bestemmingsplan en bijbehorende voorschriften is vrij duidelijk te stellen hoe dit tot stand is gekomen, welke (politieke) kanalen zijn gevolgd en wat de invloed van het document is. Een bestemmingsplan gaat in op bestemmingen van bepaalde percelen en de voorschriften welke horen bij de mogelijkheden op een perceel. Deze voorschriften gaan in op exacte maten van gebouwen en woningen, dus ook de bouwvoorschriften. Daarnaast komen ook voorschriften aan de orde betreffende aanleg van voorzieningen (buitenrijbaan) en eventuele vergunningsvrije bouwwerken (aanbouw/verbouw). In beginsel houden gemeenten zich aan het geldende bestemmingsplan, maar er zijn uitzonderingen mogelijk (zie ook hoofdstuk 4, regelgeving). Bij deze uitzonderingsmogelijkheden dienen zowel de indieners van aanvragen als ook de betreffende overheid te motiveren waarom er kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Of eigenlijk waarom het geldende bestemmingsplan zou moeten worden aangepast.

In bepaalde gevallen kunnen gemeenten ook besluiten om situaties te gedogen. Het kan dan gaan om zaken die niet in een bestemmingsplan staan omschreven, maar die hier in de nabije toekomst

---

<sup>55</sup> Bressers, 1993

wel in staan omschreven. Gedogen kan dus bijvoorbeeld wanneer er een herziening plaats gaat vinden van een bestemmingsplan waarbij het concept reeds bekend is. Uiteraard is het officieel gedogen ook aan te merken als een besluit van een bestuursorgaan. Dit betekent dat er de mogelijkheid is van bezwaar en beroep voor belanghebbenden. Gedogen is dus in officiële zin iets dat niet geheel onbeperkt is. In de praktijk blijkt wel dat er zeer veel gedoogd wordt. Zolang iets geen prioriteit heeft in het handhavingsbeleid en belanghebbenden geen handhavingsverzoek indienen kan een 'illegale situatie' in stand blijven zonder gevolgen voor de eigenaar.

De juridische status van een document is gedeeltelijk terug te vinden in artikel 1:3 van de Awb. Hierin staat onder 4<sup>56</sup>: 'Onder een beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.' Hieruit valt af te leiden dat bijvoorbeeld het college van B&W, maar ook de gemeenteraad, die een bestuursorgaan zijn volgens art. 1:1 van de Awb, een besluit kan nemen over een beleidsregel.

Heel strikt gelezen zou een beleidsnota paardenhouderij van een willekeurige gemeente kunnen worden gezien als een beleidsregel wanneer de gemeenteraad of het college van B&W hiertoe heeft besloten. Echter lijkt dit in de praktijk niet te werken aangezien een dergelijke juridische beleidsregel tekort doet aan de huidige regels in bestemmingsplannen. In een beleidsregel zouden dan belangen kunnen worden afgewogen, feiten worden vastgesteld en wettelijke voorschriften worden uitgelegd. Afgewogen belangen kunnen betrekking hebben op landschap, inrichting, natuur en milieu, aangezicht, bestemmingsplan en inspraak van betrokkenen. De feiten kunnen gaan om de indeling van gebieden en percelen, informatie uit het bestemmingsplan en cijfers van de gemeente of onderzoeksinstanties. De voorschriften komen dan voort uit de wetgevingen zoals besproken in hoofdstuk 4.

Het is goed dat gemeenten aangeven in een eventuele nota paardenhouderij wat de status van het document is. Of deze intern wordt gebruikt bij besluitvorming van plannen, aanvragen en projecten. Het kan ook zijn dat deze vooral wordt gebruikt als richtlijn, echter is dan de juridische status anders, het is dan geen specifiek plan met voorschriften en verplichtingen, maar eerder een informerend en adviserend stuk waar van kan worden afgeweken.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de handreiking of richtlijn 'kleinschalig houden van dieren' van het ministerie van VROM<sup>57</sup>. Gemeenten hoeven deze niet te volgen, maar het geeft wel een indicatie van de regels en aantallen zoals worden gehanteerd door de rechtsprekende macht. Dus een samenvatting van jurisprudentie. Echter wordt ook expliciet aangegeven dat elk geval op zichzelf beoordeeld moet worden. Ook hier valt dus weer op dat er sprake kan en moet zijn van maatwerk.

Tollenaar<sup>58</sup> heeft onderzoek gedaan naar beleid en beleidsregels en de juridische betekenis van deze regels. Een grote verscheidenheid zit volgens hem in het verschil tussen een besluit en een beleidsregel. Een besluit wordt genomen volgens de Awb, hierbij spelen zaken als inspraak, bezwaar en beroep en bekendmaking een grote rol. Bij een beleidsregel hoeft dit niet het geval te zijn. In de

---

<sup>56</sup> Artikel 1:3 lid 4 Awb.

<sup>57</sup> Handleiding 'kleinschalig houden van dieren'.

<sup>58</sup> Tollenaar, 2008.



meeste gevallen van beleid omtrent paardenhouderij is er sprake van een beleidsregel. Hij zegt dat op grond van Art. 4:84 van de Awb een bestuursorgaan handelt in overeenkomst met de beleidsregel, tenzij dat voor een of meerdere belanghebbenden onevenredige gevolgen heeft op basis van bijzondere omstandigheden. Dit geeft al aan een beleidsnota paardenhouderij niet tot in detail gevolgd hoeft te worden door een gemeente bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, mits juist beargumenteerd op grond van de bijzondere omstandigheden.

Tevens zegt Tollenaar<sup>59</sup> dat kwaliteit van de beschikkingverlening door gemeenten afhangt van 4 variabelen: rechtmatigheid, legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Rechtmatigheid is hierbij de ondergrens. Als beschikkingverlening niet rechtmatig is, heeft het niet genoeg kwaliteit. Alleen wanneer de rechtmatigheid voldoende is, kan ook sprake zijn van legitimiteit, doeltreffend en doelmatig beleid. De basis van een beleidsstuk is volgens hem dan ook de rechtmatigheid.

## 4.4 Wegnemen van de knelpunten

### 4.4.1 Juridische knelpunten

In het vorige hoofdstuk zijn een 5-tal juridische knelpunten genoemd en besproken. Aan de hand van de hiervoor besproken typen van beleid en juridische mogelijkheden zal ik voor alle 5 knelpunten de mogelijke oplossing bespreken. Het betreft de volgende 5 knelpunten:

#### Juridische knelpunten

1. Onduidelijke scheiding tussen bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij.
2. De moeilijke vergunbaarheid van een zogenaamde 'schuilstal'.
3. Onduidelijkheid over de omgevingsrechtelijke kenmerken van en eisen aan een buitenrijbaan bij hobbymatige paardenhouders.
4. Problematische inrichting en koppeling tussen paard en landschap.
5. Grote en onduidelijke beleidsdiversiteit tussen gemeenten ten aanzien van de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij.

Bij het bespreken van deze knelpunten zal ik behalve oplossingen aan de hand van beleidstypen en specifieke regels ook aangeven op welk niveau de oplossing gezocht moet worden, gemeentelijke, provinciale of landelijke overheid of wellicht een andere organisatie.

1. Onduidelijke scheiding tussen bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij.

Zoals eerder al aangegeven is het heel moeilijk om een concrete grens te stellen tussen de bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouderij. Op basis van de mestwet, de hierbij behorende boekhouding en het vervolgens zijn van een inrichting valt wel te concluderen dat bij 7 paarden of meer er sprake is van een bedrijfsmatige paardenhouderij. Echter is deze denkwijze niet geheel volledig aangezien dat als kan worden aangetoond dat men 8 paarden hobbymatig houdt, men dan niet hoeft te voldoen aan de boekhoudplicht en men dus geen inrichting is op grond van de Wet milieubeheer. In deze is de variabele hobbymatig dus doorslaggevend.

Wat eigenlijk door bijna alle gemeenten wordt gehanteerd als grens tussen hobbymatige en bedrijfsmatige paardenhouderij is het maximale aantal van 5 paarden (soms ook 7 of 10). Veelal is het voor mensen niet interessant om perse hobbymatig te zijn, wanneer de mogelijkheid tot

---

<sup>59</sup> Tollenaar, 2008.

bedrijfsmatige activiteiten zich voordoet. Bij bedrijfsmatige activiteiten is immers ook meer mogelijk op het gebied van voorzieningen bij de meeste gemeenten.

Wanneer ik deze aantallen in beschouwing neem zou het goed zijn, vanuit het oogpunt van de overheid, om onder een aantal van 5 paarden altijd uit te gaan van het hobbymatige karakter. Bij maximaal 7 paarden zou er moeten worden aangetoond dat men hobbymatige intenties heeft en bij meer dan 7 paarden zou men er vanuit moeten gaan dat sprake is van een bedrijfsmatige activiteit. Mocht de desbetreffende burger dan van mening zijn dat hij/zij kan aantonen dat het toch hobbymatig is, is deze daar natuurlijk vrij in. De regeling is immers op basis van de huidige wetgeving niet waterdicht te krijgen. Vooral in het grensgebied van 5 tot 7 paarden verdient het aanbeveling om als gemeente en burger met elkaar in conclaaf te gaan en de activiteit te bespreken op basis van de voorwaarden die worden gesteld aan het al dan niet zijn van een inrichting. Deze voorwaarden staan genoemd in de handleiding 'kleinschalig houden van dieren' van het ministerie van VROM<sup>60</sup>.

Als aanvulling hierop zou een mogelijkheid kunnen zijn dat de paardenhouder in het geval van het aanvragen van een vergunning voor een faciliteit een document moet opstellen aan de hand van de criteria zoals opgesteld in de brief van het ministerie van VROM. Op basis van al deze criteria wordt de paardenhouder dan verzocht informatie aan te leveren over zijn/haar activiteiten. In veel gevallen zal dan al vrij snel duidelijk zijn voor de gemeente of er sprake is van hobbymatige dan wel bedrijfsmatige activiteiten. Bij twijfel biedt overleg, controle of als laatste stap, rechtsgang de oplossing.

De oplossing van dit knelpunt moet gezocht worden op het gemeentelijke niveau, bij voorkeur moet aansluiting gezocht worden bij een nota paardenhouderij of er moet sprake zijn van maatwerk. Uiteindelijk is de oplossing al gedeeltelijk gegeven door de raad van state en de daarop volgende handreiking: 'kleinschalig houden van dieren' van het ministerie van VROM<sup>61</sup>. Echter staat het gemeenten vrij om in eerste instantie zelf een norm te onderbouwen en te gebruiken.

## 2. De moeilijke vergunbaarheid van een zogenaamde 'schuilstal'.

Uit het verkennende onderzoek en het onderzoek onder de regioconsulenten kwam de wens naar voren voor een richtlijn met betrekking tot schuilstallen of schuilgelegenheden voor paarden. Uiteraard kan dit ook breder worden gezien voor dieren in zijn algemeenheid. Het verdient aanbeveling, ook omdat de wet dit voorschrijft met betrekking tot dierenwelzijn, om het mogelijk te maken een schuilstal of schuilgelegenheid op te richten, uiteraard onder voorwaarden. Ook in het kader van de welzijnswetgeving hebben de Dierenbescherming en de Sectorraad hierop aangedrongen.

Voorwaarden moeten worden gesteld met betrekking tot percelen niet gelegen aan huis, waar wel paarden zijn gestald, voorwaarden kunnen ook gesteld worden met betrekking tot de omgeving. Immers niet elk landschapstype laat het toe om een schuilstal op te richten. De sectorraad is hier al op ingegaan in haar '12 richtlijnen voor paardenhouders'<sup>62</sup> van eind april 2011. Daarin wordt het volgende gesteld: Er is een schuilgelegenheid aanwezig voor paarden die dag en nacht buiten

<sup>60</sup> Handleiding 'kleinschalig houden van dieren'.

<sup>61</sup> Handleiding 'kleinschalig houden van dieren'.

<sup>62</sup> SRP. Gids voor Goede praktijken, 2012

verblijven (schuilstal of bosschage in de vorm van bomen of struiken). Hierin is ook al rekening gehouden met het feit dat niet op elke plek een schuilstal de juiste oplossing is. Ook bosschage kan hiertoe toereikend zijn.

Mochten schuilstallen wel mogelijk zijn in een landschapstype dan kan worden gerefereerd aan het gebruik van specifieke natuurlijke materialen die passen bij het doel en het landschap. Bijvoorbeeld donkere kleuren, natuurlijke materialen en een bepaalde stijl van bouwen. Hierbij kan toenadering worden gezocht bij marktpartijen die hiervoor kant en klare concepten leveren.

De oplossing van dit knelpunt is dus divers, middels aanpassing in een bestemmingsplan, maar ook middels een oplossing met maatwerk door de gemeente. De aanpak dient dus ook te geschieden op gemeentelijk niveau.

### 3. Onduidelijkheid over de omgevingsrechtelijke kenmerken van en eisen aan een buitenrijbaan bij hobbymatige paardenhouders.

Er blijkt, met name uit de interviews met de regioconsulenten en mijn eigen ervaring, dat de meeste vragen die gesteld worden door hobbymatige paardenhouders van doen hebben met de aanleg van een buitenrijbaan. Veel eigenaren is het niet bekend dat er een vergunning nodig is om een buitenrijbaan aan te leggen, om nog maar te zwijgen over de maatvoering en de eventuele verlichting van deze buitenrijbaan.

Het verdient aanbeveling dat gemeenten in elk geval in de voorschriften van het bestemmingsplan bepalingen opneemt die sturing geven aan de situering en de grootte van buitenrijbanen. Te denken valt aan het onderscheid op/naast het bouwblok en aan de afmetingen van een buitenrijbaan. Aanvullend dienen ook bepalingen opgenomen te worden over de hoogte en het aantal lichtmasten. Gemeenten die werken met een nota paardenhouderij zouden ook nader in kunnen gaan over de richting, de lichthoek en de lichtintensiteit van de lichtmasten. Het oplossen van dit knelpunt dient derhalve op gemeentelijk niveau plaats te vinden in het bestemmingsplan. Een betere optie zou zijn, in gemeenten met veel paardenhouders, dat men bepalingen opneemt in een nota paardenhouderij.

### 4. Problematische inrichting en koppeling tussen paard en landschap.

Men kan op twee manieren de koppeling tussen paard en landschap ondersteunen. Enerzijds kunnen paardenhouders bewust gemaakt worden van de maatschappelijke meerwaarde van het landschappelijk inpassen van landschappelijk elementen rondom hun faciliteiten. Dit kan middels hagen, beplanting en gebruik van materialen. Anderzijds kunnen gemeenten bij het verlenen van een vergunning ook aanvullende eisen stellen en bijvoorbeeld het hebben van een erfbeplantingsplan als voorwaarde stellen.

Zeker bij nieuwe vergunningstrajecten verdient deze tweede optie de voorkeur. Er kan dan voor deze juridische weg (voorschriften) gekozen worden. Voor huidige faciliteiten kan gekozen worden voor de koppeling met een subsidie. Gemeenten kunnen hierin voorlichten en uit diverse regelingen kan een gemeente geld beschikbaar stellen voor landschappelijk inpassing. Hierdoor wordt de maatschappelijke overlast beperkt.

5. Grote en onduidelijke beleidsdiversiteit tussen gemeenten ten aanzien van de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij.

Het oplossen van dit knelpunt is uitermate lastig, wellicht zelfs niet haalbaar. Gemeenten hebben zelf een grote vrijheid om te bepalen over hun omgeving en hun grondgebied. Er zijn weliswaar landelijke en provinciale visies, maar deze laten ruim voldoende ruimte voor maatwerk en lokale vrijheid. Het kan dus heel goed voorkomen dat buurgemeenten tamelijk verschillende eisen stellen aan bijvoorbeeld de maximum grootte van een buitenrijbaan

De vraag die hierbij gesteld kan worden is: is het wenselijk dat we deze regels gelijk trekken voor alle gemeenten? Het antwoord hierop is: nee. Gemeenten op verschillende plekken in het land hebben een verschillende natuur. Het polderlandschap in Flevoland, de dichtbevolkte gebieden in het westen, het essen landschap in Twente en de rivieren in de Betuwe. Verschillende landschappen behoeven verschillende inrichtingskenmerken.

#### 4.4.2 Overige/communicatieve knelpunten

Overige/communicatieve knelpunten

1. Negatieve kijk door de maatschappij op de 'verrommeling' van de hobbymatige paardenhouderij, de maatschappelijke overlast.
2. Diversiteit aan gebruik van hippische termen.
3. Gebrek aan overzichtelijke en goed toegankelijke informatie over het omgevingsrecht en de hobbymatige paardenhouderij.
4. Eigen agenda en achterban paardenhouderij en organisaties.

Onderstaand ook de oplossingen voor deze 4 knelpunten. Deze oplossingen zijn minder juridisch van aard en hebben niet direct een omgevingsrechtelijke invalshoek. Wel kan het zorgen voor een betere omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij.

1. Negatieve kijk door de maatschappij op de 'verrommeling' door de hobbymatige paardenhouderij, de maatschappelijk overlast.

Bij het ontwikkelen en toepassen van regelgeving komt meer kijken als alleen wetgeving, voorschriften en het opleggen van regels door overheden. Het zou nog beter zijn wanneer de sector, of zelfs de paardenhouder zelf, zich bewust is van zijn of haar invloed. Het kan gaan om bewustwording bij de keuze van materialen, de keuze voor inplanting en het stimuleren van gepaste omheining. Veel hippische organisaties, waaronder de KNHS en FNRS doen al veel om paardenhouders bekend te maken met de problematiek rondom de 'verpaarding'. Het woordje problematiek komt dan voort uit hoe de 'niet paardenhouders' de sector bekijken of ervaren.

In 2008 is onder leiding van de KNHS, in samenwerking met Landschapsbeheer Nederland (LBN) en de Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) het boek Paard en Landschap<sup>63</sup> uitgebracht. In dit boek wordt de hele paardenhouderij besproken naar verschijningsvorm, landschapstype en mogelijke subsidies voor landschapsbeheer. Per landschapstype wordt door gebruik van voorbeelden van materiaal en beplanting besproken hoe men de paardenhouderij zo goed mogelijk kan inpassen in het landschap.

---

<sup>63</sup> Paard en landschap. 2008

Educatie kan behalve het landschap, ook betrekking hebben op de bewustwording van de paardenhouder dat een goede intentie bij de 'niet-paarden-mens' leidt tot begrip en tot acceptatie. Dit kan voorkomen dat er procedures volgen omtrent buitenrijbanen en bijvoorbeeld stankoverlast van een mestplaats. Ook dient de sector deze voorlichting breed te geven, niet alleen omtrent ruimtelijke ordening, maar ook met betrekking tot voornamelijk welzijn. Voor de sector is het een ultieme en wellicht laatste kans om zelf actie te ondernemen op het gebied van de inrichting van voorzieningen en het landschap middels educatie en advies. Wanneer de tendens nog meer negatief wordt, of er wordt concrete regelgeving ontworpen door de overheid, zonder overleg met de sector is dit wellicht voor de sector niet voordelig door het gebrek aan bewustwording en praktische inpassing.

Een eerste stap met betrekking tot deze voorlichting is al gezet door bijvoorbeeld de provincies Groningen en Drenthe die in samenwerking met gemeenten paardenhouders voorlichten over hun landschappelijke inpassing van erf en faciliteiten. Er is hiervoor ook subsidie beschikbaar gesteld.

Naast de educatie en voorlichting van individuele hippische organisaties is wellicht de belangrijkste rol weggelegd voor de sectorraad. Deze overkoepelende hippische organisatie heeft namens de sector het meeste invloed op de politiek en ook op de beleidsontwikkeling. Met de handreiking paardenhouderij en ruimtelijke ordening heeft men al een grote stap gezet. Ook de individuele organisaties hoeven niet stil te zitten, de grootste hiervan zoals bijvoorbeeld het KWPN, de KNHS of de FNRS zijn wellicht in staat om zelf de kennis op het gebied van ruimtelijke ordening aan te wenden. Middels een convenant met een juridische dienstverlener of door een juridisch adviseur in dienst te nemen en te financieren uit algemene of specifieke bijdragen van leden is het heel goed mogelijk om meer te doen aan maatwerk voor de achterban en hierdoor de maatschappelijke overlast te doen afnemen.

## 2. Diversiteit aan gebruik van hippische termen.

Wat eigenlijk gedurende het hele onderzoek is opgevallen, is het verschil in gebruikte terminologie. Veel gemeenten en andere overheden gebruiken wisselende termen voor het belangrijkste item, de paardenbak, of buitenbak, of rijbak, of buitenrijbaan. Dit geldt ook voor de langeercirkel, langeerpaddock of paddock. Het zou voor een ieder goed zijn dat er landelijk op wordt toegezien om een vaste terminologie zoveel mogelijk toe te passen op alle aanwezige en nieuwe beleidsstukken en overheidsstukken rondom de paardenhouderij. Bij een aantal nota's valt al op dat wordt vastgehouden aan de terminologie van de Handreiking paardenhouderij en ruimtelijke ordening van de SRP en VNG.

Het is natuurlijk niet zo dat er zomaar even wetgeving kan komen waarin dit centraal wordt gesteld, wel zou er vanuit het ministerie EL&I of vanuit de VNG een circulaire kunnen komen waarin dit nader wordt besproken of wellicht dat het nog beter is om dit extra te benadrukken in een vernieuwde versie van de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening van de SRP en de VNG, hierover in de volgende paragraaf meer.

3. Gebrek aan overzichtelijke en goed toegankelijke informatie over het omgevingsrecht en de hobbymatige paardenhouderij.

Uit mijn eigen onderzoek, in navolging van een handhavingszaak, bleek dat er ontzettend weinig relevante informatie te vinden is. De informatie is niet of nauwelijks beschikbaar, de informatie die er is, is moeilijk op waarde te schatten en de informatie is ook lang niet altijd betrouwbaar. Dit knelpunt is goed op te lossen door het toevoegen van de hobbymatige paardenhouderij aan de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke ordening van de SRP en de VNG. Er is dan voor zowel gemeenten als voor paardenhouders een document dat overzicht biedt en de eerste vragen kan beantwoorden.

Aangezien er per gemeente verschillende typen beleid zijn, is het derhalve niet mogelijk om alles gelijk te trekken qua informatie. De basisinformatie dient in de Handreiking te staan en gemeenten die beleid voeren middels een nota dienen deze te publiceren op o.a. hun site, zodat dit vrij toegankelijk is voor de hobbymatige paardenhouder.

4. Eigen agenda en achterban paardenhouderij en organisaties

Bijna alle hippische organisaties zijn verenigd binnen de SRP. Echter streven niet alle organisaties dezelfde normen en waarden na. Tevens is er onduidelijkheid over de financiering van projecten, onderzoeken en acties. Daarnaast zijn bijna alle hobbymatige paardenhouders aangesloten bij een hippische organisatie als de KNHS, het KWPN of de FNRS. Het zou goed zijn wanneer de SRP, nog meer als nu het geval is, als overkoepelende organisatie het voortouw neemt bij zaken omtrent huisvesting, landschap en omgevingsrecht.

Ook in het vorige knelpunt heb ik al aangegeven dat dit de informatievoorziening sterk kan beïnvloeden. Echter hoeft dit niet alleen door de SRP gedaan te worden. De KNHS heeft meer dan 200.000 leden, er zou hier toch budget aanwezig moeten zijn waarmee voorlichting en ondersteuning gegeven kan worden op het gebied van de paardenhouderij en de ruimtelijke ordening. Zelfs tegen een kleine vergoeding van de paardenhouder, die daartoe ongetwijfeld bereid is, moet dit financieel haalbaar zijn voor deze organisatie. Er liggen nog ruim voldoende kansen binnen de organisaties.

#### 4.5 Conclusie

In deze conclusie beantwoord ik de volgende deelvraag:

Hoe kunnen de huidige knelpunten door verandering van beleidsregels, dan wel verandering van regelgeving het beste worden opgelost?

Allereerst de juridische knelpunten, hierbij valt op dat de meesten knelpunten op gemeentelijk niveau op te lossen vallen. Het meeste beleid en de meeste regels worden door gemeenten vastgesteld, uitgevoerd en gecontroleerd. Hier liggen dus ook de oplossingen zoals omschreven in dit hoofdstuk.

Bij de overige/communicatieve knelpunten ligt de oplossing meer bij de sector. De organisatie aangesloten bij de SRP kunnen zorgen voor meer bewustwording, ondersteuning en informatievoorziening voor de paardenhouder. De oplossing per knelpunt is in dit hoofdstuk terug te vinden.

Daarnaast is het type beleid te omschrijven. Het te voeren beleid verschilt per gemeente. Onderscheid valt hier voornamelijk te maken op basis van de geografische ligging van gemeenten. Stadsgemeenten hebben weinig van doen met paardenhouderij en zouden derhalve toe kunnen met het voeren van summier beleid in een bestemmingsplan, het slechts toevoegen van enkele voorschriften. Anderzijds zouden plattelandsgemeenten met veel paardenhouderijen beter gebruik kunnen maken van een nota paardenhouderij met daarin in ruime mate omschreven aan welke eisen en voorwaarden een hobbymatige paardenhouder zou moeten voldoen. Het uiteindelijke resultaat zal echter bereikt moeten worden op basis van maatwerk aan de hand van de voorwaarden welke gesteld zijn in een nota paardenhouderij.



## H5. Conclusie en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk 5 zal ik de conclusie van mijn onderzoek presenteren. Wat zijn de oorzaken, welke opvallende dingen ben ik tegengekomen en wat zegt dit over het probleem. Daarna is het natuurlijk ook belangrijk om te komen met aanbevelingen en oplossingen. De hoofdvraag was als volgt:

“Hoe is de hobbymatige paardenhouderij omgevingsrechtelijk ingepast, welke knelpunten doen zich daarbij voor en hoe kunnen deze worden opgelost of verminderd”

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag heb ik de onderstaande 3 deelvragen gebruikt:

1. Hoe wordt de hobbymatige paardenhouderij op dit moment omgevingsrechtelijk ingepast?
2. Welke knelpunten doen zich op dit moment voor bij de omgevingsrechtelijke inpassing van de hobbymatige paardenhouderij, zowel qua regelgeving, inrichting als implementatie?
3. Hoe kunnen de huidige knelpunten door verandering van beleidsregels, dan wel verandering van regelgeving het beste worden opgelost?

Individuele beantwoording van deze deelvragen is al gebeurd in de betreffende hoofdstukken, zodoende ga ik in deze eindconclusie voornamelijk in op het grotere geheel. Tevens doe ik enkele aanbevelingen voor het de verandering die kan worden doorgevoerd bij het omgevingsrecht voor de hobbymatige paardenhouderij. Als verlengstuk staan in Bijlage I en II respectievelijk een voorbeeld van een nota paardenhouderij en doe ik de specifieke aanbevelingen voor een nieuwe versie van de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening.

### 5.2 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat er niet één duidelijk beleid kan worden vastgesteld met betrekking tot het omgevingsrecht en de paardenhouderij. Wel zijn er aanbevelingen voor de aanpassing van De Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening. Ook zijn er aanbevelingen voor het opstellen en gebruiken van een nota paardenhouderij voor plattelandsgemeenten. Echter de belangrijkste conclusie is wellicht wel dat we te maken hebben met een zeer gedetailleerde en kennis behoevende sector. De koppeling theorie en praktijk is uitermate belangrijk bij de besluitvorming. In veel gevallen zijn er uitzonderingen en vrijheden die maatwerk behoeven.

In Hoofdstuk 4.2. is de betekenis van beleid omschreven als het koppelen van regelgeving door het uitwerken van mogelijkheden en variabelen om een doel te bereiken. Het koppelen van regelgeving is goed te doen. Ook het doel, een goede omgevingsrechtelijke inpassing van de paardenhouderij is geen onmogelijke opgave. Echter ligt het probleem in het uitwerken van de mogelijkheden en variabelen. Hiervoor zijn enorm veel mogelijkheden die per gemeente kunnen verschillen. De daadwerkelijke kracht lijkt dan ook vooral in de nader besproken randvoorwaarden te liggen.

Maatwerk lijkt dan ook in vele gevallen een zeer goede mogelijkheid voor gemeenten en paardenhouders, wanneer het gaat om de besluitvorming over individuele projecten. Maatwerk op basis van de randvoorwaarden uit het mogelijk vast te stellen gemeentelijke beleid.

Uitdagingen op korte termijn voor de sector en haar organisaties zijn er voor het geven van educatie en informatie, het kweken van bewustwording onder de paardenhouders en het gebruiken van een vaste terminologie door de hele sector en door de overheid. Ook het geven van individueel advies en juridische ondersteuning zou een mogelijkheid kunnen zijn die onderzocht moet worden binnen de grotere hippische organisaties.

Maatwerk, randvoorwaarden, samenwerking en sectorbreed gedragen opvattingen zijn de centrale begrippen.

Wat betreft de Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening nieuwe versie is het van groot belang dat de PR en communicatie zeer zorgvuldig verloopt en dat er veel bekendheid aan het document wordt gegeven. Niet alleen bekendheid door veel PR, maar ook door de waarde te schetsen van dit document. Daarnaast wil ik aanbevelen dat de hobbymatige paardenhouderij meer aandacht krijgt in de Handreiking. Tevens dient het gehele stuk aangepast te worden aan de regelgeving van de Wabo.

### 5.3 Beleidsstuk paardenhouderij

In een ideale situatie zou elke plattelandsgemeente een beleidsnota paardenhouderij vaststellen, waarbij men ingaat op de aanleiding van het beleid, de juridische status van het stuk, de algehele en specifieke wetgeving, de situatieschets van de gemeente en de koppeling van paardenhouderij aan het bestemmingsplan. Tevens zou men kaders kunnen stellen aan het gebruik van materialen voor buitenrijbanen, paddocks en stapmolens, voorschriften opnemen voor schuilstallen en de inpassing in het landschap opnemen. Uiteindelijk zou hieraan moeten worden toegevoegd het toezicht en de handhaving op de uitvoering van het plan en de mogelijkheid tot inspraak, bezwaar en beroep.

Prachtig idee, maar is het ook haalbaar? De vraag stellen is hem beantwoorden, Nee. Geen enkele gemeente is gelijk aan een andere, niet op het gebied van de politieke achtergrond, niet op het gebied van het landschap en de inrichting en niet op het gebied van de gemeentelijke organisatie. Maar wat dan? Onderbrengen bij Provincie of het Rijk? Ook dit is niet mogelijk, want richtlijnen zijn per gemeente verschillend, landschappen zijn verschillend en het kabinet probeert juist om dergelijke regelgeving lokaal in te passen. De omgevingsrechtelijke inpassing is iets dat wordt gedaan door de onderste bestuurslaag, de gemeente, het wordt niet gezien als een taak voor het Rijk. De gemeente voert actief beleid gericht op de ruimtelijke ordening, mogelijk gemaakt door regelgeving die landelijk is vastgesteld.

Het komt erop neer dat het theoretisch en praktisch eigenlijk niet haalbaar is om universeel kader of beleid vast te stellen voor de (hobbymatige) paardenhouderij in alle gemeenten of in heel Nederland. Maatwerk lijkt aldus de goede oplossing, ondersteund door een aantal vaste uitgangspunten. De grondslag is de reguliere regelgeving zoals is vastgesteld, hierbij dient gebruik te worden gemaakt van vaste en algemene terminologie, een goede voorlichting en informatiestroom om burgers bewust te maken van hun verplichtingen jegens de hippische faciliteiten. Maar vooral, burgers hier zelf bewust van te laten zijn. Toch wil ik in de volgende paragraaf een voorbeeld geven van een nota zoals gebruikt kan worden door gemeenten.

#### 5.4 Voorbeeld gemeentelijke beleidsnota

Niet voor alle gemeenten is het noodzakelijk om specifiek beleid met betrekking tot de paardenhouderij vast te stellen. Vooral bij stedelijke gemeenten is dit niet zozeer van toepassing, aangezien het te dienen belang hier vaak klein is. Zij kunnen wellicht toe met enkele aanvulling aan het bestemmingsplan en de voorschriften en in de specifieke bijzondere gevallen lijkt maatwerk de oplossing.

De gemeenten die wel veel te maken hebben met de paardenhouderij zouden er goed aan doen om beleid op te stellen. Een voorbeeld voor een 'best practice' nota paardenhouderij zou aan de volgende voorwaarden moeten voldoen:

- Kaderstellend, niet onuitputtelijk.
- Maatwerk is de uiteindelijke keuze.
- De handreiking paardenhouderij en ruimtelijke ordening als basis gebruiken (in de mogelijk nieuwe vorm met: terminologie, educatie en hobbymatige paardenhouderij en aangevuld met de Wabo richtlijnen).
- Koppelen met landschap en natuur.
- Uitleg geven aan de scheiding hobbymatig en bedrijfsmatig.
- Aangeven wat de invloed is van het stuk, de juridische status.
- Een goede procedure van inspraak, beroep en bezwaar.
- Toevoegen van het mogelijke gebruik van schuilstallen.

Een voorbeeld van een nota paardenhouderij met hoofdstukindeling is terug te vinden in Bijlage I.

De indeling uit Bijlage I is een voorbeeldnota voor gemeenten die uitgebreid beleid willen voeren op de paardenhouderij. Met name hoofdstuk 11a kan hierbij ingaan op het vereiste maatwerk en de toelichting door de paardenhouder over zijn bedrijfsideeën en voornemens. Of het gaat om hobbymatige, semibedrijfsmatig of bedrijfsmatig.

Het gaat wellicht wat te ver voor gemeenten om gedetailleerd in te gaan op materialen voor buitenrijbanen of de te gebruiken lichtmasten en hoeveelheden licht, maar hier ligt wellicht ook een uitdaging voor de commerciële marktpartijen, de stallenbouwers, de buitenrijbaan-aannemers en de bedrijven die omheiningen leveren om te kiezen voor geaccepteerde materialen. Op basis van paard en landschap, of op basis van De Handreiking en haar bijlagen.

#### 5.5 Nieuwe versie Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening

In deze laatste paragraaf zal ik mijn aanbevelingen geven voor de aanpassing van 'De Handreiking'. In de nieuwe versie hiervan zullen veranderingen moet worden doorgevoerd. Veranderingen door de tijd en reeds ingevoerde wetgeving als de Wabo, maar ook veranderingen die de communicatie ten goede komen (terminologie). Daarnaast zijn bewustwording en landschappelijk advies variabelen die kunnen bijdragen aan een betere inrichting van de hobbymatige paardenhouderij.

De nieuwe handreiking moet een vervolg zijn waarbij de oude handreiking als standaard wordt gesteld. Aanpassingen moeten gemaakt worden op het gebied van de besluitvorming, de Wabo en er moet informatie en kennis toegevoegd worden over de hobbymatige paardenhouderij. Tevens dient het geheel voorzien te worden van de meeste recente cijfers, kerngetallen en inzichten omtrent het omgevingsrecht. De specifieke veranderingen per hoofdstuk, paragraaf en pagina is te vinden in Bijlage II van deze scriptie.

## Bijlage I Voorbeeld gemeentelijk beleidsstuk

1. Inleiding met daarbij de:
  - a. Aanleiding
  - b. Juridische status
  - c. Besluitvormingstraject
2. Algemene kenmerken paardenhouderij
  - a. Geschiedenis van de sector
  - b. Indeling van de sector
  - c. Actoren
3. Beleid en paardenhouderij
  - a. Landelijk en provinciaal beleid landbouw, natuur en landschap
  - b. Koppeling aan lokale reeds aanwezig beleidsstukken
4. Regelgeving en paardenhouderij
  - a. Bouwregelgeving
  - b. Milieuregelgeving
  - c. Overige regelgeving
5. Bestemmingscategorieën paardenhouderij met zonering van gebieden
  - a. Bedrijfsmatig
    - gebruiksgericht/productiegericht
  - b. Semibedrijfsmatig
    - gebruiksgericht/productiegericht
  - c. Hobbymatig.
6. Koppeling bestemmingen aan voorzieningen
7. Koppeling faciliteiten aan landschap
  - a. Welstandseisen
  - b. Materiaal gebruik
  - c. Schuilstallen
8. Mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep
9. Overgangsregels
10. Toezicht en Handhaving
11. Vergunningsaanvraag en toetsing volgens de Wabo
  - a. Bedrijfsplan inclusief landschapsinrichting
  - b. Omgevingsvergunning
12. Bijlage terminologie
13. Bijlage inspraak/bezwaar en beroep
14. Literatuur

## Bijlage II Specifieke aanpassingen nieuwe versie 'Handreiking'

### Specifieke aanpassingen.

Allereerst is het uitermate belangrijk dat de nieuwe Handreiking breed gedragen wordt vanuit de gehele sector, de VNG (overheid) en wordt aangekondigd door enkele aansprekende politici, bij voorkeur zelfs vanuit het kabinet, bijvoorbeeld door de staatsecretaris van EL&I Dhr. Bleker. Hij zou in een toegevoegde brief moeten benadrukken dat één document en wel deze handreiking gezien zou moeten worden als een advies aan alle gemeenten. Ook kan door de juiste communicatie en PR dan gelijk de Handreiking kenbaar worden gemaakt aan een groot publiek.

Vervolgens zou bij het woord vooraf van deze 3<sup>de</sup> druk kunnen worden ingegaan op de belangrijkste veranderingen en toevoegingen. Om het overzicht te behouden, kunnen de beide voorwoorden van de eerste en tweede druk worden geschrapt.

De inleiding is goed om te handhaven op deze manier, wel zou er kunnen worden gekeken of de exacte inhoud hiervan nog actueel is, mogelijk een toevoeging met een verwijzing naar het welzijnsbeleid. Ook zou dit wellicht het hoofdstuk zijn waarbij de SRP zichzelf presenteert als een stabiele partij namens de gehele sector. Het verdient voorkeur dit op te nemen in het daadwerkelijk document en op meer uitgebreide (en ook actuele) wijze dan nu het geval, in een toegevoegde bijlage.

Hoofdstuk 2, De betekenis van de paardenhouderij voor het platteland zou kunnen worden uitgebreid middels feiten en cijfers van de gehele sector. Zodat ook ambtenaren weten wat de werkelijke invloed van de sector is. Hier horen ook cijfers bij met betrekking tot werkgelegenheid en omzet.

Tevens zou het goed zijn om hierna een hoofdstuk te wijden aan de invloed van de terminologie. Deze hoeft niet te worden uitgewerkt in een legenda, maar wel zou het aanbeveling verdienen om hier al vroeg in het stuk aandacht voor te vragen en te benadrukken dat standaard terminologie zeer wenselijk is. De uiteindelijke lijst kan net als nu in een bijlage worden geplaatst.

Met betrekking tot hoofdstuk 3, De plaats van de paardenhouderij in het bestemmingsplan zou paragraaf 3.6.2 hieruit gehaald kunnen worden, en naar voren geplaatst tussen de oorspronkelijke hoofdstukken 2 en 3. Hierbij zou dan uitgebreid ingegaan moeten worden op de scheiding van de typen paardenhouderij, aantallen hierbij, jurisprudentie en advies. Dit nieuwe hoofdstuk is zeer belangrijk, met name ook om de hobbymatige paardenhouderij de waardering te geven die het verdient. Aan Hoofdstuk 3 kan ook een aparte paragraaf over schuilgelegenheden worden toegevoegd.

Hoofdstuk 4 dient geheel te worden aangepast aan de nieuwe Wabo-wetgeving, aangezien deze op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Deze omgevingsvergunning is van toepassing op veel vergunningen binnen de paardenhouderij en brengt enkele veranderingen met zich mee ten aanzien de huidige wijze van beoordelen van vergunningsaanvragen. Ook zou het mogelijk zijn om dit hoofdstuk op te splitsen in een gedeelte voor de hobbymatige paardenhouder en de bedrijfsmatige paardenhouder. Zo wordt in paragraaf 4.2 getoetst of het een bedrijfsmatige activiteit betreft aan de

hand van een bedrijfsplan. Voor de hobbymatige paardenhouder zou hiervoor de opzet kunnen worden gebruikt zoals ik heb aangegeven in hoofdstuk 7.2 van mijn onderzoek.

In bijlage II zijn de criteria voor een 2<sup>de</sup> bedrijfswoning opgenomen, deze zouden ook gewoon in hoofdstuk 4 thuis kunnen horen, bij het bedrijfsmatige gedeelte.

In een nieuw te schrijven hoofdstuk 5 kan het gebeuren omtrent overgangsregels en termijnen, het toezicht en de handhaving worden opgenomen. Hierin dient een advies te komen over hoe om te gaan met de bestaande situaties. Ook kan men hier aangeven op welke wijze men toezicht houdt en of men overgaat tot handhaving van de regels. Ook over de wijze van handhaven kan hier worden geadviseerd.

In een nieuw te schrijven hoofdstuk 6 kan men ingaan vervolgens nog aanwijzingen geven voor projecten en regelingen voor het koppelen van de paardenhouderij aan de natuur. Hierin zouden paragrafen over subsidies, landschappelijke inpassing en erfinrichting kunnen komen te staan.

Naast een bijlage met een voorbeeld van een bestemming paardenhouderij zoals nu reeds is opgenomen kan er ook een voorbeeld van een nota paardenhouderij worden toegevoegd, zoals bijvoorbeeld mijn voorstel in paragraaf 7.7. Wel zou deze dan nog iets meer uitgewerkt kunnen worden.

Als laatste zou er een bijlage kunnen worden toegevoegd met als basis de gegevens van commerciële partijen. Te denken valt dan aan materialen voor bouw/verbouw en landschappelijke inpassing, manegebodems, omheiningen, stallenbouwers, etc... Hiermee kan dan gelijk deze markt worden betrokken bij de bewustwording voor een juiste inpassing van de faciliteiten in het landschap en de omgeving.

## Bijlage III Vragenlijst Regioconsulenten

Bij deze de gestelde vragen en de samenvatting van de beantwoording. Van de 26 regioconsulenten heb ik 17 reacties ontvangen waarvan 1 reactie van iemand die vond dat hij/zij niet de kennis bezat om op de Ruimtelijke ordening gerelateerde vragen te antwoorden en daarom ook de enquête maar niet invulde.

Wilt u de vragen in dit document beantwoorden en kort toelichten?

1. A. Wat is uw naam:

Verschillend, 17 van de 26 hebben gereageerd.

B. Welke regio bent u actief:

Verschillend per regioconsulent.

2. A. Hoeveel vragen krijgt u in totaal ongeveer van KNHS-leden per maand?:

De antwoorden variëren van 0 tot 10. Opgesomd de volgende aantallen:

5/5/zeer weinig/1-2/10/0/1/5/10/2/3/1/10/3/10/1

B. Hoeveel vragen daarvan gaan over aan Ruimtelijke Ordening gerelateerde onderwerpen?:

1/4/zelden/1 max/3/0/1/5/3/2/1/1/0/2/1

3. Is er een specifieke vraag of onderwerp welke hierbij vaak terugkomt?

Menroute/ruiter en men-routes/ nee /paardenbakken + verlichting + schuilstallen/vragen over nieuwe beleid rondom hobbymatige paardenhouderij + buitenbakken/beperkingen bestemmingsplan en schuilstallen/vergunning buitenbak/manege/ waar mag wel of niet worden gereden/ meestal over ruiterspaden/ aanleggen rijbaan/buitenbak/ buitenbakken, schuilstallen en verlichting/ meestal over ruiterspaden en de financiële mogelijkheden/mogelijkheden voor ruiterspaden.

4. Kunt u deze gestelde vragen over het algemeen zelf beantwoorden?

Ja/ ja/ ja/ ja met behulp van boeken, documenten en internet/meestal wel door ervaringen uit het verleden/ ja/ ja/ meestal wel/ ja/ ja/ soms, maar meestal doorverwijzen naar gemeente/ ja/ ja/ ja, na navraag of overleg.

5. Vindt u dat de specifieke vragen over Ruimtelijke Ordening vallen binnen uw functie als regioconsulent (waarom wel/niet) ?

Ja/ ja/ tot op bepaalde hoogte, dan doorverwijzen/ ja, ook al is het omdat je daardoor weer meer contacten op doet/proberen zelf, anders doorverwijzen naar bijv. gemeente/ ja als meldpunt en doorgeefluik/ ja, al ben ik zelf werkzaam in deze branche/ niet ter beantwoording, wel voor doorverwijzen/nog niet altijd, moet wel meer worden geregeld/ nee, omdat meestal de kennis ontbreekt en beantwoording lokaal nogal verschillend is./ nee, alleen als doorgeefluik of advies voor andere instantie/ ja/ soms wel/ ja / ja, tot bepaalde mate, als het te specifiek wordt niet meer, bij paardenhouderij sneller doorverwijzen, bij ruiterspaden wel zelf oplossen.



6. Is er naar uw idee voldoende overzichtelijke en concrete informatie voor paardenhouders betreffende Ruimtelijke ordening?

Ja:

Voldoende info/voldoende info/mist regels + richtlijnen + best practices/ja, vele gemeenten hebben beleid ontwikkeld/ ja, o.a. handreiking maar mist wel back-office en juridische ondersteuning/ wel voldoende informatie, maar te beperkend, er moet meer gebruik worden gemaakt van beleidsvrijheid/ wel veel info, maar soms te beperkend, zeker ten aanzien van buitenbakken.

Zo nee, welke informatie mist u?:

Hobbymatige paardenhouderij/economische kansen en het dierenwelzijnsaspect, mist een soort data- of kennisbank voor de regioconsulenten en bij de gemeenten ook te weinig info te vinden/ concrete algemene criteria/ informatie over mogelijkheden qua inrichting, heel verschillend per gemeente/ handboek voor allerlei vragen en regels/ nee/ nee, omdat het zo verschillend is per gemeente/ specifiek beleid per gemeente of regio.

7. Is er verschil in de verkrijgbaarheid van overzichtelijke en concrete informatie voor bedrijfsmatige en hobbymatige paardenhouders en zo ja, waar zit dit verschil?

Nee:

Geen verschil/ nee/ nee, want veelal weten lokale overheden dit zelf ook niet/ nee/ nee/ nee, al zou het beter geordend moeten zijn.

Ja, het verschil is:

Geen info over hobbymatig/grens hobbymatige/bedrijfsmatig + fiscus/ hobbymatig weinig houvast, veel spreiding/ richting van de gemeente, hobbymatig zo min mogelijk, dus veel mensen worden bedrijfsmatig/bedrijfsmatig is vaak meer geld, dus eigen adviseur, hobbymatig stelt eerder vragen/ In alle regels doorkruisen deze zaken elkaar/ bedrijfsmatige paardenhouders hebben meer bijstand dan hobbymatig.

8. Heerst er naar uw beleving bij de overheden en organisaties in uw regio de gedachte dat de 'verpaarding' van het landschap en buitengebied een negatieve ontwikkeling is?

Nee

Vroeger wel, nu ziet men het economisch belang in/ nee, zolang het maar past in het landschap/ afhankelijk van de bestuurders en persoonlijke affiniteit/ nee/ nee/ nee/ nee, is een agrarisch gebied, paarden horen erbij.

Ja, en wel om de volgende redenen:

Er zijn al genoeg paarden/verrommeling en vele witte linten/de 'echte, strakke' RO mensen houden meer van structuur en groot, minder van kleinschalig/absoluut aangezien het de laatste jaren door gebrek aan beleid uit de hand is gelopen qua verrommeling/ men vreest aantasting van de open ruimte/ meer mest op de weg, meer mensen met paarden en meer verrommeling, weinig structuur/ mest op straat en negatieve verandering landschap/ angst voor het onbekende.

9. Vindt u dat de Sectorraad Paardenhouderij (SRP) de juiste organisatie die leidend moet zijn richting de verschillende overheden met betrekking tot het opstellen van een beleidsplan?

Nee, te weinig lokale kennis/ ja/ ja/ ja, meest geschikte kandidaat/ ja de SRP zou dwingender moeten zijn/ ja/ ja, alleen helaas teveel gericht op het bedrijfsmatige gedeelte/ ja/ wel voor de houden van paarden, minder voor de recreatieve voorzieningen/ ja, door sectorspecifieke kennis/ ja, meer sturing in verschillende gebieden/ ja/ ja/ ja/ nee, juist EL&I, en dan inspraak door de SRP/ indien nodig de SRP.

10. Heeft u behoefte aan een duidelijker 1. Beleid/sturing of 2. Meer kennis/informatie vanuit de KNHS dan wel SRP betreffende inspraak op beleidsdocumenten van overheden?

A. Beleid/sturing:

Nee: Nee/ nee/ nee/ nee.

Ja, en wel op de volgende onderwerpen:

Info is altijd nuttig/ vrij veel is niet geregeld en dus ook weinig controle, schept ook weer mogelijkheden/meer uitrij-mogelijkheden in de natuur, wise-use in plaats van no-use/meer informatie over standaardprocedures en jurisprudentie/ meer via VNG/IPO en vakbladen voor RO en ambtenaren/ ja meer info is altijd welkom/ aanspreekpunt voor gemeenten zijn voor praktische zaken, elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen/ruimtelijke ordening/sturing door data/ ja, behoefte aan meer betrokkenheid bij inspraakgevallen.

B. Kennis:

Nee: Nee, lokale kennis is belangrijker/ nee/ nee/ nee

Ja, en wel op de volgende onderwerpen:

Scheiding tussen bedrijfs- en hobbymatige paardenhouderij/ informatie over best-practices en oplossingen elders/ ruimer beleid en de noodzaak voor welzijn en schuilstallen/ meer achtergrond informatie/ wetgeving en subsidie mogelijkheden/ sturing door data en informatie/ database met informatie.

11. Zijn er vanuit de bij de KNHS aangesloten verenigingen vragen of opmerkingen betreffende problemen en vergunningen voor hun accommodatie en welke zaken spelen hierbij?

Nee: Nee/ nee/ nee/ nee

Ja en wel:

Bouwactiviteiten en buitenrijbanen/ problemen met de gemeente betreffende exploitatie terreinen/ veiligheidscertificaat en de kosten, nogal overdreven allemaal/ soms, doorverwijzen naar de accountmanagers/ inrichting en veiligheid terrein/ soms wel, meestal oppervlakkig en dan doorverwijzen naar accountmanagers.

12. Is naar uw mening de politieke kleur in een gemeente of provincie van invloed op beslissingen rondom beleid of vergunningen voor de Paardenhouderij?

Nee: Nee/ nee

Ja (welke partij en welke invloed):

Niet zozeer de politieke kleur, als wel de achtergrond en binding met hippische sector/ nee/ veel onwetendheid in de politiek/binding van de portefeuillehouder met de hippische sport is het belangrijkste/ paardensport is van oorsprong elitair, dus daaraan gekoppelde partijen/ CDA is behoudend en meer gericht op bedrijfsmatig ipv hobbymatig/ afhankelijk van het bestuur en hun affiniteit/ afhankelijk van de achtergrond van de politici, niet van de partij/ afhankelijk van de affiniteit van wethouders en ambtenaren met de paardenhouderij/ meer afhankelijk van het college en hun affiniteit, en het college-programma.

13. Heeft u nog tips, adviezen of vragen betreffende mijn onderzoek of iets wat ik daarin zou kunnen of moeten verwerken?

Verschil hobbymatig/bedrijfsmatig/meer lokaal geregeld qua regelgeving en meer gebruik van de natuur door de recreatieve paardensporter/regelen van database met jurisprudentie/ duidelijke criteria voor de scheiding hobby-bedrijfsmatig/ het feit van verpaarding accepteren en met passend beleid komen/ handboek met regels en wetgeving/ alle betrokken partijen samen tot een oplossing laten komen.

## Bijlage IV Terminologie

Ten behoeve van de verduidelijking voor 'niet-paardenmensen' en volledigheid van de juiste termen zoals gebruikt (zouden moeten worden) in de sector onderstaand overzicht. Indien er geen bronvermelding bij een term staat komt de beschrijving uit de 'Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening'.<sup>64</sup>

Sectorraad Paarden(SRP): De SRP is een zelfstandige stichting welke: Het aanspreekpunt voor de paardensector richting overheid is, de spreekbuis van de paardensector richting overheid, behartiging collectieve belangen van de paardensector in Nederland, wordt gevormd door samenwerkende partijen in de Nederlandse paardensector, de gemeenschappelijke belangen behartigt vanuit een samenwerking tussen de sport, de fokkerij en de ondernemers.<sup>65</sup>

Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie(KNHS): De Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS) is met ruim 195.000 leden één van de grootste sportbonden van Nederland. De KNHS behartigt de belangen van de aangesloten verenigingen en haar paardensporters, zodat zij de paardensport zo goed mogelijk kunnen beoefenen. Bij de KNHS zijn acht paardensportdisciplines aangesloten: dressuur, springen, eventing, endurance, mannen, aangespannen sport, voltige en reining. De polosport en de draf- en rensport zijn niet bij de KNHS aangesloten. De KNHS richt zich echter niet alleen op sport in wedstrijdverband, maar ook de recreatieve paardensport. In Nederland is de KNHS als sportbond aangesloten bij NOC\*NSF en internationaal bij de internationale paardensportbond Fédération Equestre Internationale (FEI).<sup>66</sup>

Regioconsulenten KNHS: De KNHS heeft 26 regioconsulenten verdeeld in het land. De regioconsulent is ook aanspreekpunt voor gemeenten, provincies, waterschappen, terreineigenaren. De regioconsulent kan adviseren over:

- Problemen met ruimtelijke ordening
- Gebiedsvisies
- Beleidsplannen met betrekking tot de paardensport in een bepaald gebied
- Aanleg van ruiter- en menroutes
- Verkeersveiligheidsproblemen
- Kwaliteitsproblemen ruiter- en menpaden
- Ontsluiten van routes

Ruiter- en menpaden: Een pad zo ontworpen en aangelegd dat het geschikt is voor zowel ruiters als menners. Andere gebruikers worden niet op het pad toegestaan. De paden zijn geschikt voor het buitenrijden (het paardrijden of mannen in openbare ruimte (bos, heide, etc...), inclusief de openbare weg). Er is veel vraag van voornamelijk recreatieve ruiters om dergelijke paden vanwege veiligheid (niet langs de openbare, drukke weg) en het genieten van natuur en omgeving. Dergelijke paden behoeven onderhoud en een proces dat de aanleg en openstelling mogelijk maakt.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> SRP/VNG Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening, (2009)

<sup>65</sup> <http://www.sectorraadpaarden.nl/>

<sup>66</sup> [www.knhs.nl](http://www.knhs.nl)

<sup>67</sup> KNHS (2008), Handboek ruiter- en menpaden

Longeercirkel: Ruimte, soms overdekt, in de vorm van een cirkel, waarin een paard onder begeleiding specifieke training gegeven kan worden. Aanbeveling doorsnede langeercirkel ca. 12 tot 15 meter.

Buitenrijbaan: Niet-overdekte piste voorzien van een bewerkte/aangepaste bodem (geel/wit zand, kokos, houtsnippers, textielsnippers) waar naast training en africhting van het paard eveneens toetsing van prestaties van de combinatie paard en ruiter in diverse disciplines kan plaatsvinden. Afmeting meestal minimaal 20 x 40 meter of 20 x 60 meter.

Binnenrijbaan: Overdekte piste voorzien van een doorgaans bewerkte/aangepaste bodem waar naast training van het paard eveneens toetsing van prestaties van de combinatie paard en ruiter in diverse disciplines kan plaatsvinden. Aanbeveling afmeting binnenrijbaan: 20 X 40, 20 X 60 of groter (afhankelijk van het doel en de activiteiten van de stal/het bedrijf). Het betreft de binnenwerkse maten.

Mestopslag: Betonnen vloestofdichte oppervlakte met keerwanden waarop/waarin de 'vaste' mest wordt opgeslagen, afhankelijk van het type bedrijf, aantal paarden en afzetmogelijkheden voor een bepaalde periode.

Stal/Box: Een ruimte met vier (deels) dichte wanden, bedoelt voor verblijf van 1 paard, en voorzien van een droge ligplaats met voldoende ventilatie en lichtsterkte. Advies voor een volwassen paard is 3,5 X 3,5 meter en minimaal 3 meter hoog. Voor merries met veulen is het advies 4 X 4 meter.

Schuilstal: Overdekte ruimte waarvan het paard gebruik moet kunnen maken in geval van weidegang, met als doel bescherming tegen extreme weersomstandigheden in zowel zomer als winter. Aanbeveling oppervlakte schuilstal: circa 3,5m<sup>2</sup> per paard.

Paddock: Een ruimte (eventueel (deels) overdekt) waar een of meerdere paarden ter ontspanning en naar eigen inzicht vrij kunnen bewegen. Aanbeveling oppervlakte: ca. 360m<sup>2</sup> per paard.

Loopstal: Een open of gesloten ruimte met een bodem welke bij voorkeur deels verhard is (aan het voerhek), bedoeld voor groepshuisvesting van paarden en voorzien van voldoende droge ligplaatsen met voldoende ventilatie en lichtsterkte. Aanbeveling oppervlakte is afhankelijk van ras en leeftijd.

Stapmolen: Ruimte (eventueel overdekt) in de vorm van een cirkel, waar meerdere paarden tegelijk kunnen stappen door middel van aansturing via een computergestuurde bedieningskast. Aanbeveling doorsnede stapmolen: circa 12 meter.

Trainingsmolen: Ruimte (eventueel overdekt) in de vorm van een cirkel, waar meerdere paarden tegelijk kunnen stappen, draven of galopperen door middel van aansturing via een computergestuurde bedieningskast. Aanbeveling doorsnede trainingsmolen: circa 20 meter.

Bedrijfsmatige paardenhouderij: Bij bedrijfsmatig is sprake van een volwaardige paardenhouderij gericht op het genereren van een voldoende bedrijfsresultaat.

Semi-bedrijfsmatige paardenhouderij: Van semi-bedrijfsmatig is sprake wanneer het bestaansrecht van de paardenhouderij niet geheel afhankelijk is van het daarmee te genereren bedrijfsresultaat maar qua omvang en aard niet kan worden aangemerkt als hobbymatig.

Hobbymatige paardenhouderij: Hobbymatig is de restcategorie, waarbij het houden van paarden kleinschalig is en niet gericht op het genereren van omzet.

Rijvereniging: Een rijvereniging kan niet als paardenhouderij worden aangemerkt, maar kan vanwege de relatie die tussen paarden en de vereniging bestaat daarvan ook niet volledig los worden gezien. Het betreft slechts een accommodatie waarin in verenigingsverband met paarden wordt gereden, zonder dat ter plaatse paarden worden gehouden.

Gebruiksgerichte paardenhouderij: Een paardenhouderij waar het rijden met paarden primair gericht is op de ruiter/amazone.

Productiegerichte paardenhouderij: Een paardenhouderij waar uitsluitend of in hoofdzaak handelingen aan en/of met paarden worden verricht die primair gericht zijn op het voortbrengen, africhten en trainen en verhandelen van paarden.

Fokstal: Bedrijf waarbij paarden worden gehouden om zich voort te planten, zowel merries als hengsten.

Opfokstal: Een bedrijf waar de paarden worden gehouden om ze op te laten groeien, veelal in groepsverband.

Pensionstalling: Een bedrijf kan als pensionstal worden beschouwd indien de activiteiten uitsluitend of in hoofdzaak bestaan uit het houden van paarden van derden. Hieronder wordt verstaan de verhuur van stalling met accommodatie en/of weiland en het verzorgen van de paarden.

### Hippische voorzieningen



stallen



binnenrijbaan



paddock



buitenrijbaan



stapmolen



longeercirkel



## Bijlage V Bronvermelding

- Agenda voor vitaal platteland, LNV, 2004.
- Agricola, Van der Wielen & Kistenkas, *Paardenhouderij en landschap, hoe pakken gemeenten het op?* 2008 Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1721 ISSN 1566-7197.
- Artikel 40 van de Woningwet.
- Babbie. *The Practice of Social Research*. 2004 Wadsworth: Thomson Learning.
- *Beleidsnota paardenbakken in de gemeente Oldenbroek*, 2008
- Bestuursakkoord 2011-2015. 21 april 2011. VNG, IPO, UvW, het Rijk.
- Bressers. *Beleidsnetwerken en Instrumentenkeuze*. In: *Beleidswetenschap*, nr.4, 1993, 309-330
- De Graaf en Hoppe. *Beleid maken*, 2004.
- Dye. *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, 1975
- Etzioni. *The Active Society*, New York, 1968
- *Handleiding kleinschalig houden van dieren*, DWL/99192791, 1999
- Handreiking Paardenhouderij en Ruimtelijke Ordening. *Herziene handreiking voor de praktijk*, Ermelo/Den Haag, SRP en VNG 2009.
- HR 24 september 2003, 200301774/1.
- Klein. *Beleid en wetenschap*, Alphen aan de Rijn, 1968.
- Nota Ruimte. *Ruimte voor ontwikkeling*, VROM, 2006.
- Nota Ruimtelijk Beleid Paardenhouderijen, Gemeente Haarlemmermeer, 2006.
- *Paard en landschap*, Projectteam Zorg voor Paard en landschap, 2008
- Paarden Besluit, De Dierenbescherming, 2011
- Paardennota Eemnes, *neem nota van paarden*. Gemeente Eemnes, 2004
- *Praktijkonderzoek omgevingsrecht*, VNG en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012.
- Swanborn. 'De probleemstelling: een pleidooi voor duidelijke taal'. 1990. In: *Sociologische gids*, XXXVII.
- *Schuilstallen in het buitengebied*. Stichting Levende Have. 2009
- Sectorraad paarden. *Gids voor Goede praktijken*, 2012
- Tollenaar, *Gemeentelijk beleid en beleidsregels*. 2008.
- Van der Windt, Olde Loohuis en Agricola. *De paardenhouderij in beeld*, Alterra Wageningen. 2007.
- Vereijken en Agricola. *Transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied*. Alterra Wageningen 2004.
- Visie Paard en Landschap, LNV, 2006.
- [www.knhs.nl](http://www.knhs.nl), regioconsulenten, geraadpleegd op 18 maart 2011
- [www.invloket.nl](http://www.invloket.nl), paarden en de mestwet, geraadpleegd op 21 april 2011
- [www.subli.nl](http://www.subli.nl), paarden en de mestwet, geraadpleegd op 21 april 2011